

PA-AM/692
1987-01-01

PROJET SECURITE ALIMENTAIRE M. S. U. - C. E. S. A.

LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION
DU MARCHE CEREALIER AU MALI (PRMC):
UNE ANALYSE DE SES OBJECTIFS,
SON FONCTIONNEMENT ET SES REALISATIONS

Par

Josué DIONE et Niama Nango DEMBELE

Document de Travail No.87-01
Février 1987

Projet Sécurité Alimentaire M. S. U. - C. E. S. A.

B P 2314

Bamako, Mali

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

INSTITUT D'ÉCONOMIE RURALE

SECRETARIAT TECHNIQUE DE LA CESA

REPUBLIQUE DU MALI

UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

PROJET SECURITE ALIMENTAIRE

M.S.U. - C.E.S.A.

LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU MARCHÉ
CEREALIER AU MALI (PRMC) :
UNE ANALYSE DE SES OBJECTIFS, SON FONCTIONNEMENT
ET SES REALISATIONS

Par

JOSUE DIONE et NIAMA NANGO DEMBELE

Document de Travail No.87-01

Février 1987

ACCORD DE COOPERATION MSU/USAID (NO.DAN-1190-1-00-4092-00)
SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Avant-Propos	i
Remerciements	iii
Introduction	1
Description du Marché Céréaliier et Objectifs du PRMC	3
Structure et Fonctionnement du Marché Céréaliier	3
Principaux Objectifs et Instruments du PRMC	8
Evaluation des Réalisations du PRMC	11
Libéralisation du Marché des Céréales	11
Relèvement des Prix	15
Amélioration de l'Efficacité Opérationnelle de l'OPAM	38
Conclusion	47

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I :	Prix Officiels au Producteur des Céréales	18
Graphes IA-IB :	Prix Officiels au Producteur des Céréales	19
Tableau II :	Prix Officiels au Producteur des Céréales: Objectifs et Réalisations du PRMC	20
Tableau III :	Achats de Céréales du Circuit Officiel	21
Tableau IV :	Prix au Producteur des Céréales sur les Marchés Ruraux	23
Graphes IIA-IIB:	Prix au Producteur des Céréales sur les Marchés Ruraux	24
Tableau V :	Coûts de Production des Céréales par Zone	25
Tableau VI :	Prix Officiels au Consommateur des Céréales: Objectifs et Réalisations du PRMC	28
Tableau VII :	Prix au Consommateur des Céréales	29
Graphes IIIA-III B:	Prix au Consommateur des Céréales	30
Tableau VIII :	Prix Officiels des Céréales au Consom- mateur Malien en Pourcentage des Prix des Pays voisins	33
Graphes IVA-IVB:	Prix Officiels des Céréales au Consom- mateur Malien en Pourcentage des Prix des Pays voisins	34
Tableau IX :	Prix d'Achat Mensuels Moyens des Céréales des Grossistes	36
Tableau XA :	Barèmes Officiels des Prix des Céréales: mil-sorgho-maïs (1986/87)	41
Tableau XB :	Barèmes Officiels des Prix des Céréales: riz (1986/87)	42
Tableau XI :	Evolution du Déficit de l'OPAM	45
Tableau XII :	Evolution de la Structure des Coûts de l'OPAM	46

LISTE DES ABBREVIATIONS

C.M.D.T.	Compagnie Malienne des Textiles.
O.H.V.	Opération Haute Vallée.
O.M.M.	Opération Mil Mopti.
O.R.S.	Opération Riz Ségou.
O.N.	Office du Niger.
O.D.I.P.A.C.	Office du Développement Intégré des Productions Arachidières et Céréalières.
O.P.A.M.	Office des Produits Agricoles du Mali.
F.M.I.	Fonds Monétaire International.
H.U.I.C.O.M.A.	Huilerie Cotonnière du Mali.
C.E.S.A.	Commission Nationale de Mise en Oeuvre et de Suivie de la Stratégie Alimentaire.
M.S.U.	Michigan State University.
I.E.R.	Institut d'Economie Rurale.
O.S.R.P.	Office de Stabilisation et de Régulation des Prix.

AVANT-PROPOS

Le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA se situe dans le contexte plus global de l'Accord de Coopération (No.DAN-1190-A00-4092-00) entre l'Université de l'Etat du Michigan (MSU) et l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) sur la Sécurité Alimentaire en Afrique. Cet Accord vise à mettre en évidence, par l'analyse comparative du secteur agro-alimentaire d'un certain nombre de pays africains, les traits communs et les éléments spécifiques aux problèmes de sécurité alimentaire des différentes sous-régions du Continent.

Composante malienne de cet Accord de Coopération, le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA est placé sous le parainage institutionnel du Secrétariat Technique de la Commission Nationale de Suivi et d'Evaluation de la Stratégie Alimentaire du Mali (CESA) qui en assure la coordination avec les activités de ses différents groupes de travail spécialisés. Ce Projet a pour objectif d'examiner: (1) l'impact de différentes politiques relatives à la commercialisation des produits et à la distribution des intrants, de l'équipement et du crédit agricoles sur la rentabilité de la production céréalière et (2) l'effet subséquent de cette rentabilité sur la capacité et la volonté de l'agriculteur et du commerçant d'investir dans la production et la commercialisation des céréales.

La série de Documents de Travail publiés périodiquement par le Projet constituent des rapports d'étape. Ils sont, par conséquent, tous provisoires et leur contenu ne saurait en aucun cas être considéré ou interprété comme indicateur du point de vue ou de la position officiels d'une quelconque des personnes ou institutions impliquées. La responsabilité des idées, commentaires et arguments présentés ou discutés dans ces documents incombe exclusivement à leurs auteurs. Du reste, les buts visés par la production, la distribution et la discussion de ces rapports sont de trois ordres:

1. Informer les personnes et organisations intéressées de l'état d'avancement de l'exécution du Projet;
2. Mettre à la disposition des personnes et organisations pertinentes, des données et informations ponctuelles et opportunes, susceptibles de leur être utiles dans leur processus de réflexion et de prise de décision;
3. Stimuler, de la part de ces personnes et organisations, des réactions, commentaires, critiques et suggestions, de manière à pouvoir élargir l'horizon des connaissances relatives à la question de la sécurité alimentaire dans son ensemble.

Les commentaires et les questions pour tous renseignements de la part de nos lecteurs sont vivement sollicités et bienvenus à l'une des deux adresses suivantes:

1. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA.
 B.P. 2314, Bamako
 République du MALI

2. Food Security in Africa Project
 Department of Agricultural Economics
 Michigan State University
 East Lansing, MI 48824-1039
 USA

Des copies supplémentaires peuvent être obtenues en écrivant à:
(Spécifiez le numéro et l'auteur du document de travail)

PPC/CDIE/DI
209 SA-18
US Agency for International Development
Washington, DC 20523

Pour les employés de USAID ou ceux travaillant dans des projets de USAID, et pour quiconque des pays en voie de développement, les copies supplémentaires sont gratuites. Des copies multiples seront envoyées, si elles sont commandées pour des buts raisonnables (par exemple, pour un professeur ou chef de département demandant des copies multiples pour un séminaire). Pour ceux qui ne sont ni associés avec USAID ni des pays en voie de développement, il y a une charge d'à peu près US \$2 par publication. Les publications requises seront envoyées par poste, y compris une facture pour les charges.

REMERCIEMENTS

Nous ne saurions clore ces préliminaires avant d'avoir rendu à toutes les personnes et organisations impliquées de près ou de loin dans la présente étude tout le mérite qui leur est dû.

Nos remerciements vont tout d'abord au Gouvernement de la République du Mali, représenté par la Commission Nationale Consultative de Suivi et d'Evaluation de la Stratégie Alimentaire (CESA) pour son approbation de l'exécution du présent projet d'étude dans le cadre prioritaire des questions relatives à la sécurité alimentaire du pays. Nous sommes tout particulièrement redevables au Secrétariat Technique de la CESA sans le parrainage institutionnel duquel, l'exécution de cette étude et sa coordination avec les activités des groupes spécialisés de travail sur la stratégie alimentaire du Mali seraient sérieusement entravées. Nous sommes également reconnaissants aux cadres et experts du Programme de Restructuration du Marché Céréaliier du Mali (PRMC), de l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) et de l'Opération Haute-Vallée (OHV), pour leurs points de vue techniques, leurs commentaires, critiques et suggestions qui nous servent de garde-fous précieux à chaque pas de cette recherche.

A nos bailleurs de fonds, l'USAID/Washington (Bureau pour l'Afrique et Bureau de la Science et de la Technologie) et l'USAID/Bamako, nous exprimons toute notre gratitude pour le financement intégral de cette activité de recherche sur un sujet aussi vital que la sécurité alimentaire. Outre cet appui financier, nous tenons à remercier tout particulièrement Mme. Emmy SIMMONS (Economiste Agricole à l'USAID/Bamako) pour son intérêt soutenu pour cette étude et son apport intellectuel remarquable à travers ses commentaires, critiques et suggestions qui, sans cesse nous permettent d'établir un pont direct entre nos observations empiriques et les besoins en informations précises des décideurs.

Nous remercions d'une manière toute particulière notre institution-mère, le Département d'Economie Agricole de l'Université de l'Etat du Michigan (MSU), pour son encadrement et son appui techniques, logistiques et intellectuels exemplaires au cours de toutes les phases (conception, financement, mise en place et évaluation continue) de la présente étude.

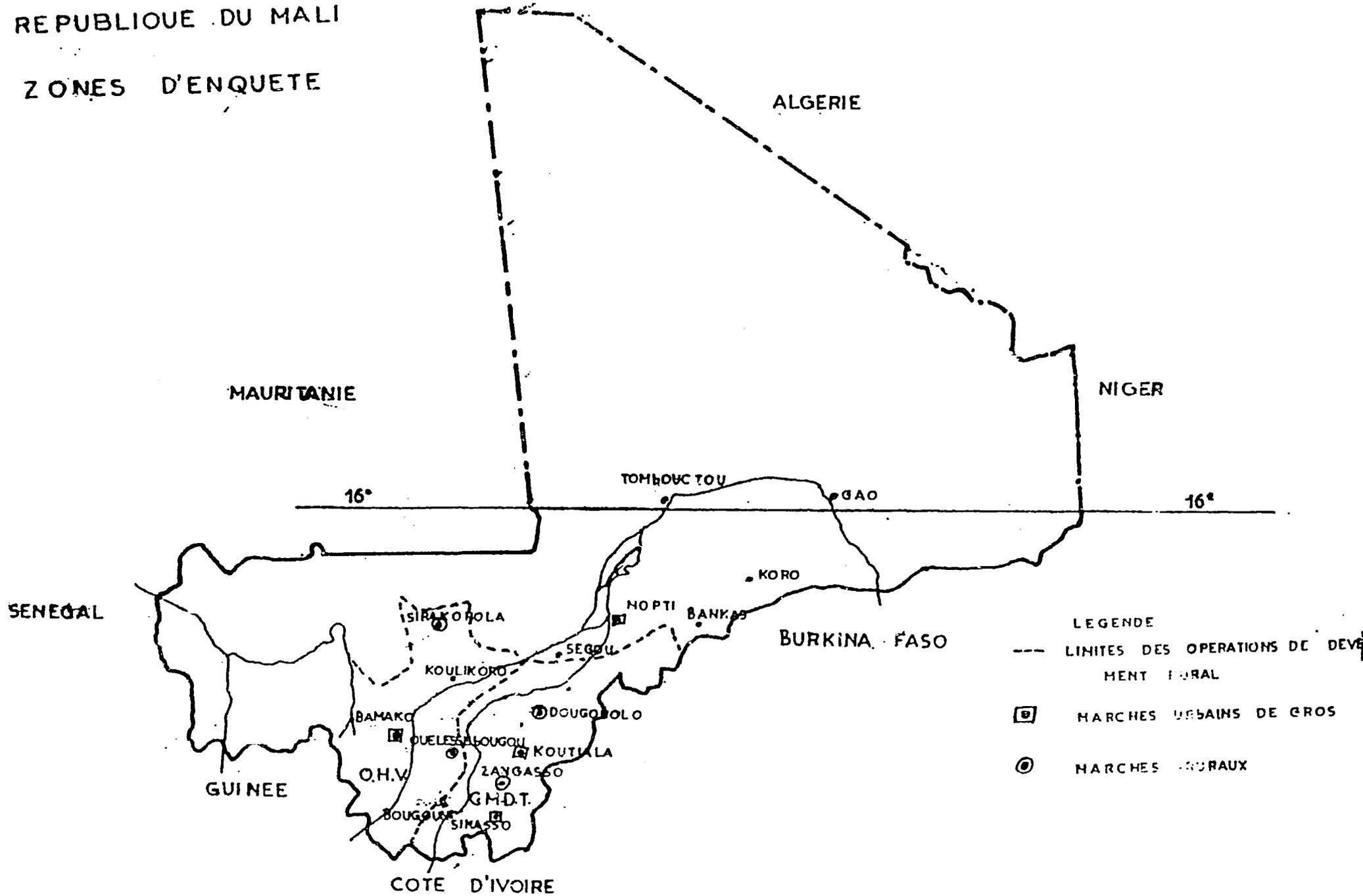
Dans ce cadre, nous remercions nommément les co-initiateurs du Projet d'Etude sur la Sécurité Alimentaire en Afrique le Dr. Carl K. EICHER (Professeur) et le Dr. Michael T. WEBER (Professeur Associé) pour leur vue globale des priorités du Développement Agricole des Pays Africains, le Professeur James D. SHAFFER dont nous bénéficions de l'expertise incontestable en matière d'analyse des institutions relatives aux politiques agricoles et économiques tout au long de ce projet et, finalement, le Dr. John M. STAATZ (Professeur Assistant) qui, malgré les milliers de kilomètres qui nous séparent, semble toujours être à nos côtés pour concevoir, discuter, évaluer et rectifier tous les aspects de l'étude.

Nos remerciements distingués vont à la population-cible de nos principaux informateurs - producteurs agricoles, commerçants des marchés ruraux et grossistes des centres urbains - sans l'ouverture et la coopération desquels, toute analyse sur les interactions technologie-production-marché n'équivaudrait qu'à de pures élucubrations intellectuelles gratuites.

Finalement, que notre Secrétaire, Mlle. Fatoumata SANOKO retrouve ici l'expression de notre appréciation sans réserve pour toute sa patience, son sérieux, son dévouement et sa compétence professionnelle qui, nous en sommes conscients transparaissent dans tous nos documents.

REPUBLIQUE DU MALI

ZONES D'ENQUETE



LEGENDE

--- LIMITES DES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT RURAL

□ MARCHES URBAINS DE GROS

○ MARCHES RURAUX

FOOD SECURITY PROJECT

M.S.U. - C.E.S.A.

English Summary of Working Paper No.87-01

THE CEREAL MARKET RESTRUCTURING PROGRAM
IN MALI (FRMC) :
AN ANALYSIS OF ITS OBJECTIVES, FUNCTIONING
AND ACHIEVEMENTS

by

Josue DIONE and Niama Nango DEMBELE

February 1987

I. INTRODUCTION

After the independence of Mali in 1960 the Government decided to place the cereal market under the legal monopoly of a state marketing board (OPAM). The net effect of OPAM's monopoly was a decline in producer prices and stagnation of production. During the two decades following its establishment, OPAM continued to perform poorly in its function of collecting and distributing cereals, and its budget deficit gradually accumulated, reaching the alarming level of 20.4 billion F.CFA by 1980/81. Faced with these developments the Government decided in 1981 to reform and liberalize the cereal market through the PRMC (Programme de Restructuration du Marché Céréalière) which was initiated in consensus with the ten major donors of food aid.

The main purpose of this paper is to present a critical analysis of the objectives and achievements of the PRMC during the first five years of its operation, based in part on analysis of farm- and rural market-level data collected under the CESA-MSU Food Security Study.

II. EVALUATION OF THE PRMC OBJECTIVES

- 2.1 Liberalization of the cereal market by abolishing OPAM's monopoly in cereal marketing and by legalizing the private trade of cereals.

From a purely theoretical standpoint a state monopoly is often desirable to correct for market imperfections in the private sector. The rationale behind the creation of OPAM in the early 60's was based in part on the above concept and on the ideological objective of transforming Mali into a socialist country. In turn the recent liberalization of the cereal market was introduced to correct for the imperfections in the state system in an ideological context that stresses the importance of the private sector in the management of the country's economic activities. Hence liberalization is not viewed as an end in itself but as a means to attain a more efficient allocation of the country's scarce human and financial resources. Nonetheless, one should have no illusions that the mere liberalization of the market would lead to an optimal point of economic efficiency, social equity and food security.

- 2.2. Increasing farmer's income through an increase in official producer and consumer prices of cereals.

The objective of increasing prices contains several potentially conflicting elements. First, it involves increasing official producer prices to a level comparable to that prevailing in neighboring countries, which would

virtually eliminate the stimulating effect of international competition on domestic production.

Second, increasing official prices as a means to improve producers' income will not be effective unless official prices have a real impact on actual prices facing producers. During good years such as the 1985/86 season, the funds allocated for official purchases may be too limited to allow any significant impact on actual producer prices.

Third, increasing producer prices will benefit producers with large marketable surpluses, who are already relatively rich, while poor producers, who are predominantly net consumers, will be worse off.

Finally, the alignment of official consumer prices with those prevailing in the private market implies the elimination of consumer subsidies. However, it is unlikely that the system would generate enough compensating income for low-income consumers to maintain effective demand.

- 2.3. Restructuring and improving OPAM's operational efficiency by redefining its functions, which are to be limited to market regulation and price stabilization, the establishment and management of national food security stocks, and the provision of supplies to chronically deficit areas and to public institutions.

The consortium of the principal donors of food aid represented in the PRMC agreed to provide OPAM with 250,000 tons of food aid during the 5 years of the program (1981/82 - 1985/86). This special aid was to be sold at official consumer prices and the receipts used for: (a) supporting producer prices, (b) covering distribution costs of the food aid and (c) compensating for OPAM's financial losses incurred in its regulating and price stabilization operations during the transition period.

Of all the objectives of the PRMC, that of improving OPAM's efficiency seems to be the least ambiguous. In fact, OPAM's inefficiency and mismanagement, in addition to other related social costs, constituted a serious obstacle to the efficient performance of the cereal market.

III. EVALUATION OF THE PRMC ACHIEVEMENTS (Summary of main conclusions)

- 3.1. The PRMC achieved encouraging results during the 5 years of the initial implementation phase; however it can hardly be considered as a complete success.
- 3.2. The domestic trade and the imports of cereals were completely liberalized by 1986/87. A special license is still required for cereal exports.
- 3.3. Liberalization was much more significant in the case of rice, whose production and marketing were totally controlled by the public sector until 1985. In the case of coarse grains (millet, sorghum and maize), liberalization represented an official recognition of the status quo, since the public sector never controlled more than 48% of total sales prior to the PRMC.
- 3.4. Given the absence of data on producer prices in the private market before PRMC, it is not possible to quantify the impact of the program on producers' incomes.
- 3.5. Liberalization contributed to the increase in the number of merchants buying cereals from producers, thus increasing competition among buyers resulting in possibly higher prices. Similarly, deficit producers were able to benefit from the effect of food aid on consumer prices. Finally, the strong financial support of the donors allowed OPAM to purchase considerable quantities of cereals during good years (such as 1985/86) at official prices higher than prevailing market prices.
- 3.6. The above results, however, are not meaningful unless the cereal transactions strategies of producers are taken into consideration. Farm households who own little or no animal traction equipments are often compelled to sell the bulk of their cereal output immediately after harvest when prices are at their lowest. The main motives for these early sales include tax payments and the repayments of loans made during the hungry season. Hence, these small producers, who may have the largest propensity to invest in farm equipment, are not capable of adopting a sales strategy that would maximize their income and allow them to save.
- 3.7. The problem of taxation could be resolved by integrating fiscal policy reforms (tax deferral, lower tax rates in low income rural areas, etc.) and the reform of the cereal market.

Best Available Document

- 3.8. The reliance on private merchants as purchasing intermediaries between OPAM and the producers creates an additional link in the official network that erodes part of the official price received by producers. The revival and financial support of village associations to perform the collection and primary storage functions might alleviate this imperfection and possibly reduce the storage problems of the public sector, but only if the village associations can perform the assembly and storage functions as cost-efficiently as the private traders.
- 3.9. The stagnation in the coarse grain market in 1986/87 was characteristic of the Sahel region. After two consecutive years of favorable rainfall, all countries were generally self-sufficient in coarse grains. The structural deficit in rice in the Sahel countries is linked to the inefficiency of the production-transformation system, which does not allow it to compete effectively with imported rice. Therefore, the possibilities for cereal exchange among the Sahelian countries are very limited. The further development of industrial processing of coarse grains may be necessary eventually to absorb excess production through increased human and animal consumption.
- 3.10. With the exception of the legalization of the private trade, the PRMC did not undertake any activity in favor of the private agents in the cereal market before the 1986/87 season. The benefits of liberalization gained by the private merchants included the freedom of action, the subsequent increase in the scale of their activities, a reduction of operating costs and possibly higher profits. However, many merchants continued to complain about high taxes, the costs incurred due to frequent public inspections by the contrôle économique, and particularly about their limited access to bank credit. The introduction of a credit program for wholesalers in 1987 was in response to the latter complaint, but no further attempts were made to deal with the other issues.
- 3.11. There are still many imperfections in the information system which prevent it from fostering better integration of the roles of the public and private sectors. The imperfections of the information system represent a major cause for the uncertainty that characterizes the cereal market and constitute an important obstacle for long-term planning, especially in the private sector.
- 3.12. The PRMC allowed consumers to have increased access to cereals at lower prices. This was the result of greater competition among private merchants, the free movement of cereals within the country, the liberalization of imports and the improved coordination of the food aid provided by
- 3

the donors represented in the PRMC.

- 3.13. The main constraint for a large number of consumers remain the inadequate income levels that reduce their access to the cereal market. This is true for small wage earners, the increasing number of unemployed rural migrants in the cities and the mass of the rural population with limited access to income-earning activities. It seems, then, that the full potential of the PRMC achievements may not be attained unless accompanied by programs to create jobs and income-earning activities in order to increase the effective demand for cereals.
- 3.14. Of all parties concerned, the state appears to be the biggest gainer from the activities of the PRMC during its initial phase. In fact, OPAM benefited from the sales of food aid by using the receipts to cover its annual deficits and to finance its price support operations. OPAM also benefited from the technical assistance provided by the donors and from the increase in its margins in the official price schedule. The PRMC also provided support to other public agencies, such as the Office du Niger and the Price Stabilization and Regulation Office (OSRP).
- 3.15. Despite considerable progress, OPAM's costs remain well above an acceptable level of efficiency that would allow a better distribution of gains between producers and consumers. During the transition year (1986/87) and throughout the second phase, the PRMC is expected to focus on providing OPAM with a more flexible structure capable of capitalizing the gains from a more efficient functional complementarity with the private sector.
- 3.16. The political acceptance of the initial idea of a market reform program as fundamental as the PRMC can only be achieved in one of two situations: (1) the gains and the necessity of the reform are clearly and independently perceived by the government in question, which takes the initiative and thus becomes the main engine of the reform process, or (2) following an economic crisis a powerful donor (or a group of donors) uses the reform as a precondition for providing badly needed economic assistance.

It is clear that the first case presents greater chances for the reform to succeed, given that the need for real structural change has political support.

The second situation, which is a closer description of the PRMC, involves a problem of autonomous survival, since political acceptance is primarily dependent on market conditions and the relative terms of trade.

The question then remains open as to what would survive of the PRMC without the initiative and the financial commitment of the donors? Doesn't the fact that the PRMC was extended for 3 additional years provide a partial answer to this question? It is important to note that political acceptance of such a reform is a complex issue and that it will always conflict with the interests of one or more groups of individuals whose political weight is often considerable. It is only by securing those interests that political feasibility could be contemplated, which in turn cannot be separated from the technical and economic feasibility of the program.

- 3.17. Regardless of the circumstances, the reform should not be perceived as imposed by outsiders if even modest success is to be achieved. The stronger such a perception is, the weaker the political acceptance will be.
 - 3.18. The success of a program such as the PRMC requires the undertaking of a series of accompanying measures, without which any success becomes partial or irrelevant in a macroeconomic context. These measures include financial, material and technical support in addition to measures to compensate the losers (laid-off workers, producers and consumers affected, etc.).
 - 3.19. The accompanying measures deemed necessary must be supported by interested donors organized within a coherent group. Such coherence is required to allow coordinated management of foreign assistance and its use in ways unanimously approved by the group.
 - 3.20. Finally, one of the preconditions for the success of such a reform is the establishment of an open and permanent dialogue between the donor group and the political decision makers of the country in question. This is crucial to the continued political acceptance of the Program and to its integration into the more global process of economic and social development.
- 15

INTRODUCTION

Tout marché laissé à la guise du secteur privé conduit inéluctablement à une exploitation des producteurs et des consommateurs par des opportunistes de commerçants, disent les uns. Tout ce qui est placé sous monopole d'Etat est mal géré, disent les autres. Les Pays en voie de Développement sont constamment confrontés à ces slogans à consonnance plutôt idéologique.

A cette règle, le Mali ne fait nullement exception. Jadis sous le contrôle du secteur privé à l'époque coloniale, ensuite qualifié de tous les maux (prêts usuraires, prix trop bas au producteur et exorbitants au consommateur, surprofits, insécurité d'approvisionnement, etc...) aux premières heures d'indépendance (1960), le marché céréalier est réformé et placé sous le monopole de l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM). Après deux décennies d'indépendance et maintes plaidoiries contre ce monopole d'Etat (mauvaise gestion, déficits d'opération excessifs, dépression des prix au producteur décourageant tout accroissement de la production, etc...), un nouveau programme de réforme fait son chemin. Il s'agit, dans un contexte de marasme économique général et de crise financière de l'OPAM (qui cumulait des déficits de 20,4 Milliards de F.CFA entre 1973/74 et 1980/81), d'une sorte de retour au privé sans pour autant se départir complètement du secteur public.

Le présent document met l'accent sur l'analyse des objectifs, du fonctionnement et des réalisations de la plus importante des politiques d'intervention sur le marché des produits agricoles et alimentaires du Mali depuis le début de la décennie 1980: le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC). De ce Programme né d'un consensus solidaire entre autorités maliennes et 10 principaux donateurs d'aide alimentaire au Mali, le document présente une liste des objectifs et une brève description des instruments mis en oeuvre pour les atteindre. Au paravent, figure une description sommaire de la structure et du fonctionnement actuels du marché céréalier malien. Le point focal du document demeure toutefois l'analyse critique des objectifs mêmes et des réalisations du Programme au cours de ses 5 premières années de fonctionnement, conclue par une liste de leçons tirées de l'observation empirique et systémique, qui sert en même temps de résumé au texte global.

Les analyses et arguments qui suivent sont largement basés sur les enquêtes du Projet d'études conjoint de la Commission Nationale Consultative de Suivi et Evaluation de la Stratégie Alimentaire du Mali (CESA) et du Département d'Economie Agricole de l'Université de l'Etat du Michigan (MSU) sur la sécurité alimentaire au Mali. Démarré en 1985, ce Projet se concentre sur les effets interactifs des politiques macro-économiques, des institutions et de la technologie sur les stratégies des producteurs et commerçants de céréales. Aux informations de cette source primaire, sont intégrées celles de plusieurs sources documentaires provenant tant de services officiels que d'évaluations internes et externes commanditées par les différents donateurs regroupés au sein du PRMC.

A. DESCRIPTION DU MARCHE CEREALIER ET OBJECTIFS DU PRMC

I. STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DU MARCHE CEREALIER

Le marché céréalier au Mali reste caractérisé par l'existence de deux types d'intervenants: l'Etat et les commerçants privés. L'Etat à travers l'OPAM exerçait un monopole sur la collecte, la distribution, l'exportation et l'importation des céréales jusqu'en 1981. Le secteur privé quant à lui, restait dans un statut illégal jusqu'en 1981, année qui a vu la libéralisation du marché céréalier.

Cependant, c'est le secteur privé qui assurait l'approvisionnement des centres urbains au Mali pendant la période coloniale. L'augmentation progressive de la demande des céréales des centres urbains due à une croissance rapide de leur population, s'accompagnait d'une organisation de plus en plus intégrée du commerce des céréales par le secteur privé. Avec son accession à l'indépendance en 1960, le Gouvernement du Mali décidait de supprimer tout rôle du secteur privé dans le commerce des céréales.

Malgré son statut illégal, le secteur privé a toujours commercialisé plus de céréales que l'OPAM. En effet, sur une estimation de 20% des productions céréalières commercialisées au Mali en moyenne par an entre 1960 et 1980, l'OPAM commercialisait près de 3% contre 17% pour le secteur privé (Humphreys, 1986). Mais le fait que les commerçants privés étaient obligés de mener leurs activités en cachette a certainement ralenti, sinon freiné le développement du secteur privé et l'adoption par ce dernier de techniques efficaces et performantes dans la collecte, le transport, le stockage et la distribution des céréales.

Il faut attendre 1981 pour que le Gouvernement perçoive l'importance d'un système de commercialisation efficace, compétitif et efficient dans le processus de développement du monde rural, de l'augmentation de la production agricole. Un tel système peut favoriser l'investissement et l'usage efficient des ressources dans l'agriculture et assurer l'approvisionnement régulier et à faibles coûts des centres urbains et des zones rurales chroniquement déficitaires. Il faut cependant noter que la libéralisation n'est intervenue que par suite de mauvaises performances de l'OPAM tant sur le plan de la collecte que celui de la distribution. En outre, les déficits cumulés d'année en année de cet Office atteignaient des proportions inquiétantes (20,4 Milliards de F.CFA en 1980/81 - Voir Tableau XI.).

La libéralisation ainsi intervenue en 1981 légalise les activités des commerçants privés et crée un climat favorable à l'évolution du secteur privé. La réforme abolit le monopole de l'Etat (exception faite des exportations céréalières). Désormais, l'OPAM a pour rôle essentiel la régulation du marché céréalier, la gestion du stock de sécurité et la distribution des aides céréalières accordées au Gouvernement. Le secteur privé se voit confier le rôle principal d'approvisionnement des villes depuis 1981.

1.1. Structure du marché privé

Par structure, nous entendons l'ensemble des agents engagés dans la collecte, le transport, le stockage et la distribution des céréales et la nature des relations entre ces agents. La structure peut se référer aussi aux différentes étapes intermédiaires par lesquelles les céréales passent du producteur au consommateur et au nombre d'agents qui interviennent au niveau de chacune de ces étapes.

La structure du circuit privé du marché céréalier est très complexe, car elle comprend différentes catégories d'intervenants dont les contours ne sont pas toujours bien définis. Mais d'une manière générale, on peut distinguer les catégories suivantes (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA- Documents de Travail No. 86-04 et No. 86-05, Septembre 1986):

1.1.1. Les collecteurs

Ce terme englobe une multitude d'agents engagés dans la collecte des céréales auprès des producteurs, soit dans les villages, soit sur les marchés ruraux. Parmi les collecteurs, on distingue principalement:

a). Les assembleurs

Ils peuvent travailler pour le compte de quelqu'un ou être indépendants. Lorsque l'assembleur travaille pour autrui il est alors commissionnaire. La différence fondamentale entre le commissionnaire et l'assembleur indépendant est que le premier est financé par quelqu'un d'autre, tandis que le second utilise ses fonds propres. Le nombre d'assembleurs sur une foire rurale varie entre 10 et 20 et la quantité maximum achetée par assembleur dépasse rarement une tonne de céréales.

Les assembleurs indépendants se recrutent généralement parmi les producteurs et vivent dans les villages. Par contre le commissionnaire réside dans un centre urbain de zone productrice et fréquente entre 4 à 6 marchés ruraux hebdomadaires dans un rayon maximum de 60 km. Selon une étude menée par le Bureau d'Etude BECIS, les assembleurs achèteraient environ 40% des céréales offertes sur les marchés ruraux.

b). Les acheteurs transformateurs

Ce sont en majorité des femmes qui font leurs achats suivant des mesures traditionnelles contrairement aux assembleurs qui utilisent le kilogramme standard. Les céréales achetées par ces agents sont transformées et vendues soit sur les marchés ruraux, soit dans les centres urbains. Selon une estimation du BECIS, les acheteurs-trans-formateurs sont responsables de 30% des achats de céréales sur les foires rurales.

c). Les consommateurs directs

Ces agents achètent les céréales pour leur propre consommation. Ils comprennent généralement les producteurs déficitaires, les transporteurs qui fréquentent les marchés ruraux et les citadins en transit en brousse. Cette catégorie achète 30% des céréales vendues sur les marchés ruraux.

d). Les producteurs-acheteurs

Ce sont des producteurs immédiats qui reçoivent des fonds de grossistes installés dans les grands centres urbains. Les producteurs-acheteurs ne fréquentent pas les marchés ruraux. Ils se contentent de collecter les offres quotidiennes de leurs voisins et le gros de leurs achats se font au moment des récoltes. Ils sont rémunérés par la différence entre le prix auquel ils achètent et le prix de retrocession convenu entre eux et le grossiste qui les finance.

1.1.2.

Les grossistes

Ils constituent le moteur du circuit privé du marché céréalier. En effet, ce sont eux qui assurent le financement, le transport et le stockage des céréales. Leur nombre varie entre 20 et 50 par principale ville. Un grossiste a généralement 2 à 5 commissionnaires et/ou producteur-acheteurs installés dans les zones de production et qui travaillent pour son compte.

La plupart des grossistes travaillent sur fonds propres; en général très peu ont accès au crédit bancaire. En effet, sur 50 grossistes recensés à Bamako lors d'enquêtes menées par le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA en 1986, un seul déclare avoir bénéficié d'un crédit bancaire. Cependant, la plupart des grossistes ont recours au crédit informel dont le taux peut atteindre souvent 20% par mois (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA). La contrainte majeure au niveau des grossistes demeure, par conséquent, le financement de leurs opérations. C'est ce qui, outre les risques liés à l'incertitude de l'évolution des prix provoquée par des changements imprévisibles de l'offre (aides, importations, déstockages régulateurs de l'OPAM), explique la courte période de stockage de deux semaines à un mois selon les capacités financières de chaque grossiste.

Très peu de grossistes possèdent leurs propres moyens de transport. A Bamako et Mopti, seulement 4% de ceux recensés ont un moyen de transport. Cependant, ce pourcentage atteint 20% à Koutiala et près de 23% à Sikasso qui sont des villes situées dans des zones de production. A la différence des grossistes des zones de production, ceux des centres urbains de consommation n'assurent pas toujours le transport des céréales. En effet, les grossistes de Bamako (le plus grand centre de consommation) payent directement leurs céréales rendues-magasin auprès de ceux de Koutiala et Sikasso.

Par conséquent, les risques liés aux pertes de transport et de fluctuations de prix entre Koutiala et Bamako ou Sikasso et Bamako sont supportés entièrement par les grossistes de Koutiala et de Sikasso. Cela est dû au fait que, même s'il existe des contrats entre grossistes des zones de production et leurs homologues des centres de consommation, ces contrats ne sont ni écrits, ni toujours respectés. Une caractéristique de ces contrats reste toujours le manque de recours administratif lorsqu'ils sont violés. Il n'en demeure pas moins que les sanctions du droit ordinaire (pouvant aller jusqu'à l'exclusion du commerce), servent dans une large mesure à arbitrer assez efficacement ce genre de litiges.

1.1.3.

Les détaillants

Ils constituent de loin la catégorie qui compte le plus grand nombre d'agents. Ce sont en majorité des femmes et leur source principale d'approvisionnement demeure les grossistes de leur ville. Cependant, certains détaillants fréquentent les foires rurales où ils s'approvisionnent directement; dans ce cas, on peut les assimiler aux assembleurs indépendants.

1.2. Le secteur étatique

Le principal agent d'intervention du secteur public demeure l'OPAM dont les rôles sont énoncés plus loin (Point 2.1.3.).

1.2.1. Les structures de collecte de l'OPAM

La majorité des achats de l'OPAM avant la libéralisation se faisaient à travers les structures coopératives, les opérations de développement (ODR) et l'administration territoriale. Au début de chaque campagne, l'OPAM avançait des fonds à ces structures qui assuraient la collecte des céréales.

L'administration territoriale procédait par fixation de quotas à différents niveaux. En effet, après estimation de la production de chaque campagne agricole, les autorités de chaque région arrêtaient des quotas par région qui étaient ensuite ventilés par cercle, arrondissement, village et enfin par producteur. Chaque village rassemblait son quota au niveau de l'arrondissement qui à son tour transportait le sien au niveau cercle. Finalement, la majeure partie des céréales se retrouvaient au niveau des régions où elles étaient stockées.

L'administration et les coopératives étaient plus ou moins liées dans la collecte des céréales. C'est ainsi que les quotas rassemblés étaient stockés dans les magasins des coopératives. Les Opérations de Développement Rural (ODR) achetaient dans leurs zones d'encadrement auprès des producteurs encadrés qui n'étaient pas astreints aux quotas de l'administration territoriale.

Depuis la libéralisation, l'OPAM utilise de plus en plus le secteur privé pour acheter ses céréales. En effet, pour la Campagne 1985/86, les 2/3 des 70.000 Tonnes de céréales payées par l'OPAM ont été collectées par le secteur privé (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Document de Travail No. 86-03).

Contrairement aux structures para-publiques qui sont préfinancées par l'OPAM, les commerçants privés collectent les céréales avec leurs fonds propres, assurent le transport jusqu'aux magasins OPAM et ne sont payés qu'après livraison. Les marges accordées aux collecteurs de l'OPAM sont fixées par un décret qui spécifie toute la structure de prix d'achat au producteur et au consommateur contrairement au secteur privé où les prix sont libres (Voir Barèmes de Prix aux Tableaux IX-A et IX-B).

1.2.2. Les structures de vente de l'OPAM

L'OPAM possède des infrastructures de stockage au niveau des villes et des cercles. La capacité totale de ces infrastructures est estimée, au 15 Février 1987 à environ 223.000 Tonnes dont 62.500 Tonnes en location et 58.000 Tonnes réservées au Stock National de Sécurité (OPAM). Les capacités de stockage sont plus élevées dans les régions déficitaires qu'au niveau des régions de surplus agricole. L'OPAM fait des ventes directes aux coopératives de consommation, aux agents de la fonction publique, à l'armée et aux différentes institutions d'intérêt public. Les coopératives constituent en un mot, les détaillants dont la clientèle reste tous ceux qui ne sont ni fonctionnaires, ni militaires.

II. PRINCIPAUX OBJECTIFS ET INSTRUMENTS DU PRMC

2.1. Les objectifs

Les objectifs assignés au PRMC par ses initiateurs sont de trois ordres (USAID 1984, Dupont 1984, Humphreys 1986):

2.1.1. L'accroissement du revenu des producteurs ruraux par une augmentation des prix officiels au producteur et au consommateur des céréales, sous l'hypothèse implicite d'une subvention antérieure au consommateur via une dépression des prix au producteur. Cet ajustement progressif des prix devrait tenir compte des coûts de production réels des céréales au Mali et du niveau des prix des produits comparables dans les pays voisins (Côte d'Ivoire Sénégal, Burkina Faso et Niger). Un tel accroissement de prix, il est espéré, constitue une incitation fondamentale à l'investissement agricole pour une augmentation de la production céréalière, un facteur de freinage des exportations clandestines et, par conséquent un élément stratégique de la politique d'autosuffisance alimentaire du pays.

2.1.2. La libéralisation du marché des céréales par l'abolition du monopole d'Etat accordé à l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) dans la commercialisation des céréales, d'une part et la légalisation du commerce privé des céréales, d'autre part.

2.1.3. La restructuration et l'amélioration de l'efficacité opérationnelle de l'OPAM par la transformation de ce dernier en un office ayant pour fonctions la régulation du marché et la stabilisation des prix, la constitution et la gestion d'un stock de sécurité nationale et l'approvisionnement des zones chroniquement déficitaires et des institutions d'intérêt public (armée, forces de sécurité, hôpitaux, prisons et autres établissements publics pourvus d'internats). L'efficacité de cet nouvel office devrait s'améliorer grâce à un alignement progressif des prix de vente aux prix de revient résultant en une réduction, voire une élimination à terme des subventions accordées au système officiel de commercialisation.

2.2. Les instruments

Pour atteindre les objectifs précités, les instigateurs du PRMC ont prévu des instruments ou mécanismes d'intervention de trois ordres également:

2.2.1. La réorganisation des structures de commercialisation

Des mesures politiques et législatives appropriées devraient aboutir à l'abolition du monopole d'Etat et à l'autorisation et la promotion du commerce privé des céréales. Les rôles dévolus au nouvel Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) sont ainsi définis: (a) la régulation du marché et la stabilisation des prix, (b) l'approvisionnement d'institutions d'intérêt public (forces armées, services de sécurité, hôpitaux, prisons, etc.) et des zones déficitaires relativement enclavées et (c) la constitution et la gestion d'un stock national de sécurité.

2.2.2. L'utilisation des Fonds de contrepartie

Le consortium des principaux donateurs d'aides alimentaires au Mali (PAM, Autriche, Belgique, Canada, CEE, France, Grande Bretagne, Hollande, République Fédérale d'Allemagne et USA), regroupés au sein du PRMC, consent à accorder au Mali une aide alimentaire de 250.000 Tonnes (au delà de toute aide d'urgence requise) pendant les 5 années du Programme (1981/82 - 1985/86). Cette aide spéciale doit être vendue au prix officiel au consommateur et les recettes de ces ventes doivent être utilisées pour: (a) soutenir les prix au producteur, (b) couvrir les coûts de distribution intérieure de l'aide alimentaire et (c) compenser les pertes financières d'exploitation de l'OPAM dans ses opérations de régulation et de stabilisation des prix au cours de la période transitoire qu'implique l'implantation du programme de réforme du marché céréalier.

2.2.3. La représentation effective des donateurs dans le PRMC

Un représentant est désigné et doté de moyens logistiques par les donateurs pour (a) suivre la mise en place du programme et (b) suivre et coordonner l'exécution des conventions bilatérales entre les différents donateurs et le Gouvernement de la République du Mali. En outre, un principe d'unanimité des donateurs est requis eu égard aux actions spécifiques à entreprendre dans le cadre du programme.

B. EVALUATION DES REALISATIONS DU PRMC

L'évaluation de tout programme est une tâche complexe et délicate dans la mesure où l'on peut soit prendre pour données et indiscutables les objectifs explicites des concepteurs du programme et y confronter les réalisations à termes de l'ensemble des actions intervenues, ou porter un jugement positif sur les réalisations et normatif sur les objectifs qui eux-mêmes deviennent sujets à examen. Pour notre part, nous optons pour une attitude pragmatique permettant un examen critique tant du degré de réalisations des objectifs que des objectifs eux-mêmes, car nous restons convaincus que qui veut parler de développement ne peut honnêtement se soustraire d'émettre des jugements de valeur sur les cibles visées.

Ceci est d'autant plus nécessaire que le PRMC n'est qu'un instrument de la stratégie alimentaire qui elle-même doit être placée dans le contexte plus global du processus de développement du Mali. Aussi, l'évaluation qui suit porte-t-elle à la fois sur l'adéquation et le degré d'atteinte des trois grands objectifs auxquels souscrivent les promoteurs du PRMC: - l'accroissement des prix au producteur et au consommateur - la libéralisation du commerce des céréales et - la réduction et l'élimination à terme des subventions au système officiel de commercialisation des céréales.

I. LIBERALISATION DU MARCHE DES CEREALES

1.1. L'objectif lui-même

Sur un plan purement doctrinal, un monopole d'Etat n'est pas un mal en soi. Il est même désirable et généralement promu pour la production de biens publics dans tout système économique, qu'il soit capitaliste ou socialiste. Il va de soi que, pour des raisons d'ordre idéologique, certains instigateurs du PRMC considèrent la libéralisation du commerce des grains comme une fin, une panacée défendable en soi. Bien d'autres par contre, plus pragmatiques, n'y voient qu'un moyen permettant d'aboutir à une exploitation économique plus rationnelle et plus efficace des maigres ressources (surtout en capital humain et financier) dont dispose le pays. Aussi, la libéralisation du commerce ne peut être acceptée comme un objectif souhaitable que si les phénomènes et effets qui s'y rattachent ou qui en découlent sont désirables.

Or que visait la libéralisation du PRMC? Notons entr'autres:

- Une certaine "vérité des prix" qu'il ne faut pas confondre avec une "équité des prix";

Une réduction des exportations clandestines grâce à la transmission des prix des pays voisins à ceux au producteur du Mali. Ceci constitue sans conteste un objectif de sécurité d'approvisionnement louable qui ne peut cependant s'atteindre que par un échange inter-pays;

- Une réduction des pertes causées à l'économie nationale par la gestion irrationnelle de l'OPAM (personnel pléthorique, parc de véhicule trop coûteux parce qu'énorme et mal géré, subventions d'opérations trop lourdes sur le budget national, manque de fluidité d'approvisionnement, prix administratifs très peu incitatifs pour les producteurs, etc.). Un transfert de fonctions de commercialisation du secteur public au privé peut bien sûr accroître l'efficacité de certaines de ces opérations.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que c'est pour pallier certaines imperfections du système privé dans les mêmes fonctions que le monopole de principe de l'OPAM a vu le jour au début des années 60. La tendance à une étatisation générale de l'économie était alors cohérente avec l'option socialiste adoptée par le pays au lendemain de son indépendance. La libéralisation du marché céréalier intervient à son tour pour corriger les imperfections du système étatique dans un contexte idéologique bien donné, à savoir les réformes générales tendant à accorder au secteur privé une importance de plus en plus grande dans la gestion des activités économiques du pays. Il semble alors illusoire de s'attendre à ce qu'une simple libéralisation du marché aboutisse à une perfection tant en matière d'efficacité économique que d'équité sociale et de sécurité alimentaire.

1.2. Les réalisations

La libéralisation du commerce des céréales a effectivement débuté au cours de la Campagne de commercialisation 1981/82. Ce démarrage ne fut que partiel dans la mesure où la libéralisation décrétée ne portait alors que sur le mil, le sorgho et le maïs et que, par ailleurs, les conditions d'agrément à l'importation (caution de 1.500.000 F.CFA à immobiliser dans une banque, comptabilité agréée, locaux appropriés, etc.) exigées ne sont pas à la portée de toutes les personnes désirant se lancer dans le commerce des céréales.

Toutefois, si les textes semblent restreindre l'entrée dans ce commerce, il n'en demeure pas moins que leur application reste, dans l'ensemble, assez lâche, si bien que bon nombre de commerçants disposant d'une licence régulière se plaignent d'une certaine anarchie dans la profession.

En effet, le non respect des conditions d'agrément a permis à un grand nombre de spéculateurs (commerçants d'autres articles, transporteurs, fonctionnaires, etc.) de ravir aux commerçants ayant payé leur droit à l'exercice du commerce des céréales, une bonne partie du marché très lucratif qu'offraient les livraisons de mil-sorgho-maïs à l'OPAM en 1985/86.

Cette situation était prévisible dans la mesure où il ressort de nos données d'enquêtes qu'un écart (une marge excessive) de 10 à 17 F/kg (13 à 19%) se dégagait entre les coûts de marketing figurant aux barèmes officiels des prix et les coûts réels subis par les opérateurs économiques impliqués (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Document de Travail No. 86-03). Ce gain spéculatif et le non respect des conditions d'exercice du commerce des céréales concourent au fait que bon nombre d'intermédiaires d'achat pour l'OPAM ne sont que des "commerçants d'occasion" ne remplissant aucune condition légale pour la pratique du commerce des céréales.

On en arrive ainsi à une situation paradoxale où d'une part, les textes législatifs et administratifs mettent de sérieuses barrières à l'entrée dans la profession et, d'autre part, le manque de rigueur dans l'application de ces textes aboutit à une entrée irrégulière d'opérateurs dans le commerce des céréales. Une conséquence fâcheuse de cet état des choses est que, vraisemblablement, les gains ravis par ces "intermédiaires irréguliers" (très souvent non commerçants) sont rarement réinvestis dans des infrastructures ou des services propres à élever le degré de spécialisation et, par le fait même, l'efficacité des opérations des commerçants réguliers de céréales ainsi frustrés. En outre, c'est le comportement même de ces spéculateurs occasionnels qui ternit l'image générale des commerçants réguliers qui passent tous pour des opportunistes exploités.

La libéralisation du commerce du paddy quant à elle, ne s'amorce qu'en 1984/85 (avant-dernière année du PRMC initial) et ce, seulement sur l'un des trois principaux périmètres rizicoles du pays, nomément l'Opération Riz Mopti dont la production et par conséquent la commercialisation restait virtuellement nulle depuis la Campagne 1981/82, faute de pluie et de crue du fleuve Niger. Ce n'est qu'en Février 1986 que la libre intervention des commerçants privés est autorisée sur le territoire du périmètre irrigué le plus vaste, l'Office du Niger qui compte à lui seul plus de 60% de la production rizicole totale du Mali. Ce retard s'explique en partie par la réticence du secteur public à se départir de son droit de contrôle sur les sources d'approvisionnement en une denrée chère à sa clientèle politiquement puissante des villes (armée, services de sécurité et fonctionnaires).

Les difficultés dans la libéralisation du commerce du paddy proviennent également du fait que la privatisation de ce domaine d'affaires enlève aux Opérations de Développement Rural (ODR) chargées du développement et de l'encadrement des cultures irriguées (Office du Niger, Opération Riz Ségou et Opération Riz Mopti) leur instrument préféré de recouvrement de crédit et de compensation du coût de leurs opérations, fussent-elles efficaces ou non.

Le marché du riz reste marqué, malgré sa libéralisation décrétée, par une réticence notoire des commerçants privés à intervenir à grande échelle dans la commercialisation du paddy produit localement. Ce manque d'engouement s'explique par plusieurs facteurs.

Premièrement, l'obligation faite d'acheter le paddy au prix officiel soutenu de 70 F.CFA/Kg au producteur laisse peu ou pas de marge aux commerçants devant faire face à la concurrence du riz importé.

Deuxièmement, la perspective d'utiliser les services de l'Office du Niger pour le décorticage du riz à raison de 15 F.CFA/Kg constitue une autre contrainte dont le poids n'est pas négligeable dans les charges totales incombant aux commerçants. Ajouté à ceci le fait que les sous-produits d'usinage reviennent à l'Office du Niger, on comprend aisément la difficulté d'une rentabilisation éventuelle des opérations d'achat, de transformation et de vente du riz local par les commerçants privés.

Troisièmement, l'accès limité au crédit bancaire pour financer les opérations d'achat entrave dans une large mesure la capacité d'intervention du secteur privé dans la commercialisation du riz local.

En résumé, la libéralisation du commerce des céréales est, quoiqu'imparfaitement, effective. Les contrôles jadis harassants des affaires économiques ont disparu dans leur forme et diminué d'intensité dans les faits. La libéralisation décrétée est cependant plus symbolique que matérielle dans la mesure où, pendant les années précédant immédiatement la mise en place du PRMC, l'OFAM effectuait rarement plus de 20% des achats totaux de céréales (Tableau III).

Un gain incontestable de cette libéralisation reste que le seul fait de légaliser le commerce privé des céréales, en éliminant le risque précédemment attaché à l'exercice illégal de la profession, réduit le coût réel de marketing des céréales et permet la réallocation judicieuse des primes de risque intégrées dans la structure des prix à l'ère du monopole de l'OPAM.

Finalement, l'élimination des nombreux contrôles du mouvement des grains permet à présent une fluidité accrue dans l'approvisionnement du marché national par une intégration plus élevée des marchés fournisseurs et consommateurs.

En l'absence d'autres imperfections fondamentales, l'information générée par un tel marché devrait permettre une réponse plus adéquate des producteurs à la demande effective du marché et constituer ainsi un élément de progrès vers l'objectif d'autosuffisance de la stratégie alimentaire du pays. Mais une privatisation du marché ne saurait à elle seule rendre celui-ci parfait surtout lorsque la libéralisation frise le laisser-faire.

II. RELEVEMENT DES PRIX

2.1. L'objectif lui-même

Un point capital ici réside dans la clarté de l'objectif de prix lui-même. La définition de cet objectif est d'autant plus ambiguë et équivoque qu'elle renferme des sous-aspects qui ne sont pas toujours conciliables ou mutuellement cohérents.

Premièrement, il est question d'une augmentation des prix officiels au producteur compte tenu de ses coûts de production et des prix de produits comparables dans les pays voisins (une certaine considération du prix international). C'est là un aveu implicite d'une dépression des prix au producteur par taxation indirecte de celui-ci au profit de l'OPAM ou de sa clientèle privilégiée avant l'instauration du PRMC. Une question de fond se pose toutefois à savoir si l'objectif de soutien du revenu du producteur de céréales est compatible avec celui d'une compétitivité de la production dans la sous-région sahélienne. L'objectif de prix au producteur tel que formulé pourrait se traduire en une protection coûteuse du secteur céréalier malien en le mettant à l'abri d'une compétition régionale stimulatrice.

Deuxièmement, le relèvement du niveau des prix officiels comme moyen de soutenir le revenu du producteur n'est efficace qu'à la condition que le prix officiel affecte réellement le prix effectif moyen perçu par ce dernier.

Il semble toutefois qu'un des critères d'auto-évaluation du PRMC ait été jusqu'ici le niveau des prix officiels en soi. Or, comme nous le verrons plus loin, nos données d'enquêtes mettent en évidence que suite à une bonne campagne de production telle que 1985/86, les moyens financiers mis en oeuvre pour opérer les achats officiels semblent être trop modestes pour rendre significatif l'impact du prix officiel sur le prix effectif.

Troisièmement, il est prévu un alignement du prix officiel au consommateur sur le prix officiel révisé au producteur. Ceci est suffisamment clair en soi en ce qui concerne les consommateurs bénéficiant préalablement de subventions accordées via le système officiel de commercialisation. Cette mesure offre toutefois, dans le court terme, peu aux consommateurs qui s'approvisionnaient au "marché parallèle" sous le monopole de l'OPAM.

En outre, l'objectif de prix entre ici en conflit avec un objectif d'équité de revenu au niveau des producteurs agricoles eux-mêmes. L'accroissement général des prix au producteur bénéficie avant tout au producteur déjà riche (relativement parlant) qui dispose d'un surplus commercialisable appréciable; il présente par contre un élément d'inquiétude pour les plus pauvres des producteurs (47,4% de la population de nos enquêtes) qui, généralement déficitaires, font face au marché "libre" pour s'offrir le complément de leur subsistance. Ainsi, une politique de prix qui ne tient pas compte du fait que la même population de producteurs contient à la fois des fournisseurs et des clients de ses propres grains contribue, sans doute à creuser l'écart entre les exploitants de pointe et les agriculteurs les plus démunis (par réduction du pouvoir d'achat de ceux-ci) qu'il conviendrait de protéger en premier lieu.

Finalement, l'alignement des prix officiels au consommateur sur ceux du marché privé implique un abandon des subventions préalablement consenties aux consommateurs privilégiés. Ceci se défend dans une optique d'abolition de l'exploitation implicite des agriculteurs par les consommateurs urbains. L'obstacle majeur à cet objectif est l'incapacité relative du système à générer un revenu compensatoire pour les consommateurs (urbains et ruraux) à faible revenu afin de développer une demande effective au niveau de tous.

2.2. Les réalisations

Un premier constat s'impose ici: aucune donnée de prix au producteur du marché privé n'est disponible avant le 3^e trimestre de 1985 (soit 4 ans après l'initiation du PRMC)! Ce fait pourrait suggérer soit une erreur dans la conception des mécanismes de suivi et d'évaluation du PRMC, ou que le premier souci des responsables du programme réside plutôt dans ses répercussions sur les consommateurs urbains.

En effet, outre les prix officiels promulgués aux différents niveaux de la chaîne de commercialisation des céréales, le PRMC a lui-même entrepris et exécuté soigneusement un suivi permanent des prix au détail des céréales dans chacune des 8 capitales régionales du Mali. Il a fallu cependant attendre Octobre 1985 pour que s'amorce, avec le Projet de Recherches CESA/MSU sur la Sécurité Alimentaire (financé par l'USAID), une activité de collecte et d'analyse systématiques de prix à tous les niveaux y compris le producteur. On ne peut, par conséquent, que spéculer logiquement sur ce que le PRMC a fait ou n'a pas fait pour les producteurs agricoles au cours de ses 4 à 5 premières années.

2.2.1. Prix officiels et prix effectifs au producteur

Les prix officiels au producteur, au cours des 5 années précédant le PRMC (1976-1980) augmentaient au rythme annuel de 17% pour le mil, le sorgho et le maïs et de 13,7% pour le paddy (Tableau I et Graphes I-A et I-B). Les 5 premières années du PRMC (1981-1985) ont vu ces taux d'accroissement tomber à 5,1% pour le mil et le sorgho, 4,1% pour le maïs et 7% pour le paddy. Contre-performance, pourrait-on conclure si ce jugement n'était pas atténué par le fait que, sous l'obligation imposée par suite des déficits criants des années de sécheresse, une certaine révision des prix à la hausse avait déjà eu lieu. Aussi le PRMC n'aurait réussi qu'à maintenir un rythme d'accroissement relativement faible des prix officiels courants au producteur au-delà du niveau atteint à la fin des années '70. Pis encore, les prix officiels au producteur en termes constants (F.CFA de 1985) sont en 1985 de 3,5% inférieurs à ce qu'ils étaient en 1980 pour les mil-sorgho-maïs.

L'incapacité du Programme de réaliser ses intentions premières de prix au producteur ressort clairement lorsqu'on contraste ces objectifs explicites de prix aux prix officiels ayant prévalu au cours de ses 5 premières années de fonctionnement (Tableau II).

Du tableau II, il ressort que les prix officiels au producteur se sont systématiquement éloignés, dans le temps, des objectifs fixés par le PRMC; ils ne représentent plus que 78,6% et 70% de ceux-ci respectivement pour les mil-sorgho-maïs et le riz en 1985/86 et 1986/87. Cette faiblesse caractéristique du PRMC, notons-le, est avant tout liée à l'hésitation d'accroître le prix officiel au consommateur urbain qui est avant tout fonctionnaire, donc employé salarié du même système public.

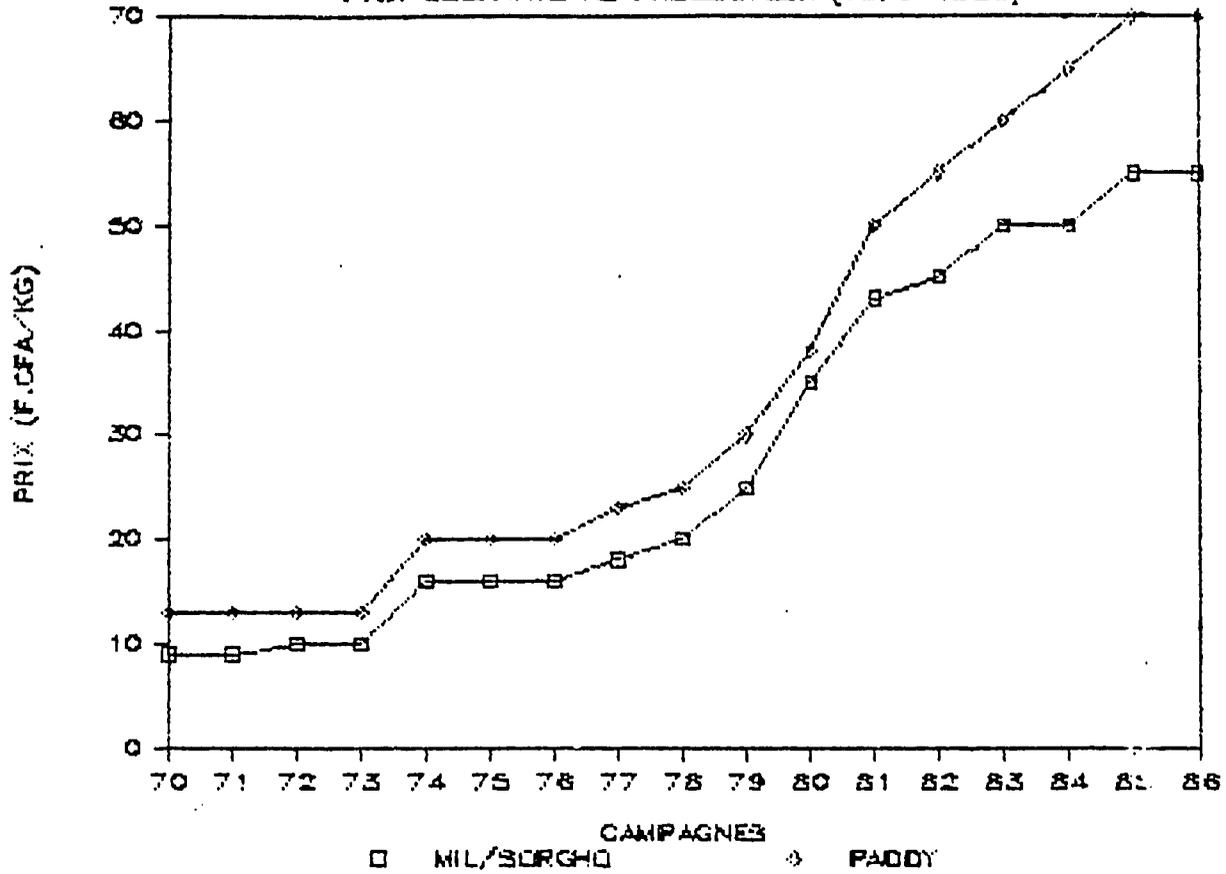
TABLEAU I : PRIX OFFICIELS AU PRODUCTEUR DES CEREALES (F.CFA/KG)

CAMPAGNES	PRIX COURANTS AU PRODUCTEUR (F.CFA/KG)			PRIX CONSTANTS AU PRODUCTEUR (EQUIV. F.CFA/KG DE 1985)		
	MIL/SORGHO	MAIS	PADDY	MIL/SORGHO	MAIS	PADDY
1970/71	9	10	13	35	39	49
1971/72	9	10	13	33	37	48
1972/73	10	10	13	35	35	48
1973/74	10	10	13	33	33	41
1974/75	16	16	20	50	50	64
1975/76	16	16	20	41	41	51
1976/77	16	16	20	37	37	46
1977/78	18	18	23	39	39	48
1978/79	20	20	25	39	39	49
1979/80	25	25	30	44	44	53
1980/81	35	35	38	57	57	67
1981/82	43	45	50	62	66	73
1982/83	45	48	55	62	65	73
1983/84	50	50	60	62	62	74
1984/85	50	50	65	54	54	70
1985/86	55	55	70	55	55	70
1986/87	55	55	70			

SOURCE : RAPPORTS DU BUREAU POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (BDPA)

GRAPHE I-A. PRIX OFFICIELS DES CEREALES

PRIX COURANTS AU PRODUCTEUR (1970-1988)



GRAPHE I-B. PRIX OFFICIELS DES CEREALES

PRIX CONSTANTS AU PRODUCTEUR (1970-1988)

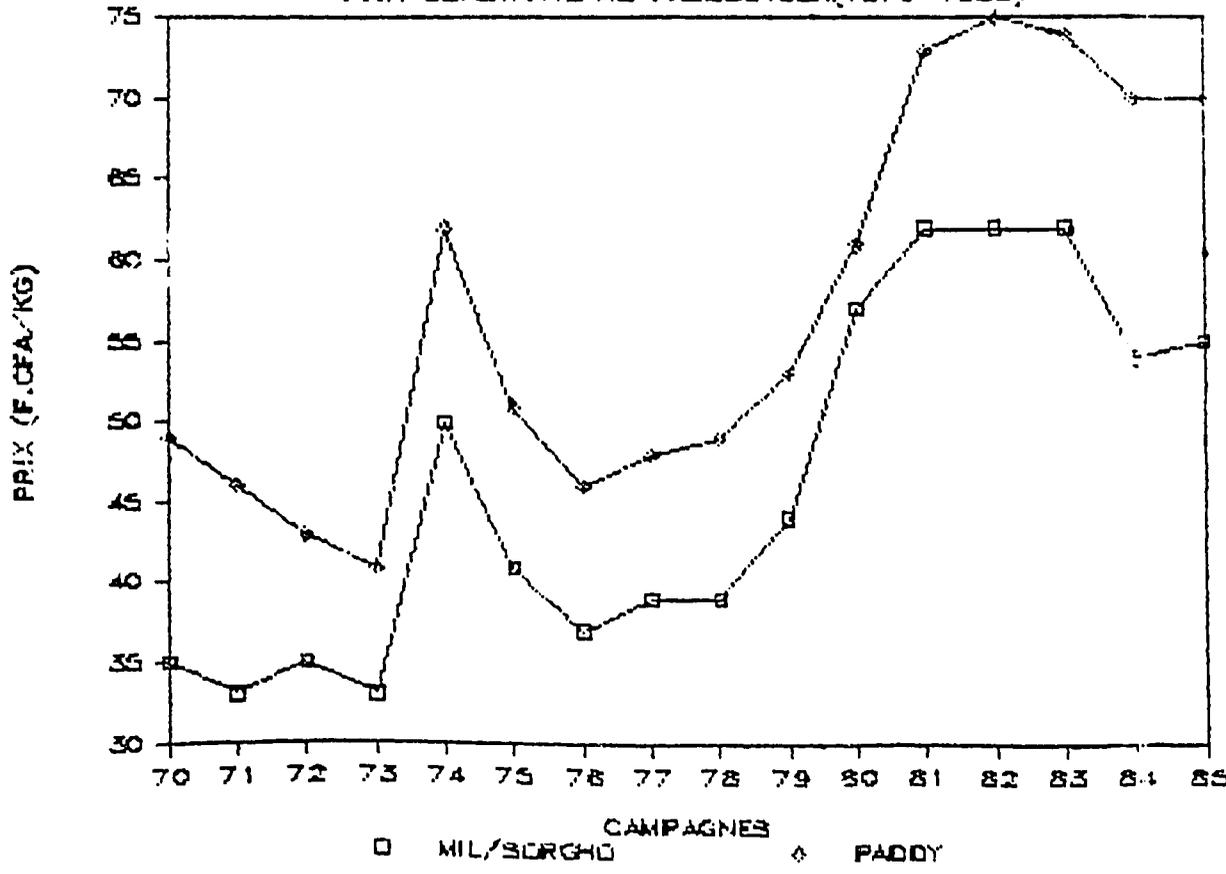


TABLEAU II : PRIX OFFICIELS AU PRODUCTEUR DES CEREALES (F.CFA). COMPARAISON DES OBJECTIFS ET DES REALISATIONS

CAMPAGNES	MIL-SORGHO-MAIS			PADDY		
	OBJECTIFS	REALISATIONS	(2/1)	OBJECTIFS	REALISATIONS	(2/1)
	(1)	(2)	%	(1)	(2)	%
1981/82	40	43	107,5	50	50	91
1982/83	46	45	97,8	65	55	84,6
1983/84	53	50	94,3	80	60	75
1984/85	60	50	83,3	90	65	72,2
1985/86	70	55	78,6	100	70	70
1986/87	70	55	78,6	100	70	70

SOURCES: PRMC - C. Humphreys 1986.

Compte-tenu du fait que 3 des 5 premières années du PRMC correspondent à de mauvaises campagnes de production et qu'en année de mauvaises récoltes les prix offerts par les commerçants aux producteurs sont toujours supérieurs aux prix officiels, nous pouvons avancer sans grand risque d'erreur que les prix officiels fixés sous le PRMC n'ont eu que peu d'impact sur le producteur. Cette assertion peut même être renforcée par le fait que, dû à sa capacité financière limitée eu égard à l'offre globale, l'intervention de l'Etat, même en année de bonnes récoltes, est très handicapée dans son effet sur le revenu du producteur, dans la mesure où la part du marché revenant au système officiel de commercialisation reste trop faible pour opposer une concurrence effective aux commerçants privés. En effet, depuis 1979, la part du circuit officiel n'a jamais atteint 25% des quantités totales commercialisées de mil, sorgho et maïs, tandis qu'un quasi-monopole des organismes publics de développement rural sur les opérations de production et de mise en marché du riz permettait au circuit public d'avoir un contrôle total sur la commercialisation du paddy (Tableau III).

TABLEAU III : ACHATS DE CEREALES DU CIRCUIT OFFICIEL

CAMPAGNES	MIL - SORGHO - MAIS			PADDY	
	QUANTITE (.000 T.)	% DE LA PRODUCTION TOTALE	% DU TOTAL COMMER- CIALISE	QUANTITE (.000 T.)	% DE LA PRODUCTION TOTALE
1970/71	13	1.5	10.3	40	23.8
1971/72	32	4.1	27.4	52	30.4
1972/73	10	1.5	10	47	40.5
1973/74	10	1.4	9.2	59	45.4
1974/75	49	5.4	36.3	84	33.6
1975/76	48	5.5	36.8	100	45.9
1976/77	70	7.1	47.8	107	45.1
1977/78	27	3.2	21.2	66	33.2
1978/79	49	4.8	31	50.6	20.2
1979/80	25.2	2.5	16.7	52.1	31.6
1980/81	15.1	2.1	13.8	32.9	19.9
1981/82	17.5	1.9	12.5	42.7	24.3
1982/83	18.3	2.1	13.7	38.2	29.6
1983/85	3.2	0.4	2.8	31.6	25.9
1984/85	9.9	1.7	11.1	41.6	40
1985/86	70	5.4	23.3	47.4	23.2

SOURCE : RAPPORTS DU BUREAU POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (BDPA)

Il est probable que ce soit seulement en 1985/86 que, grâce au soutien financier des banques et du PRMC (fonds de contrepartie des aides) les achats de l'ordre de 70.000 Tonnes de mil-sorgho-maïs par l'OPAM aient permis au prix officiel (55 F/kg) supérieur à celui du marché privé d'avoir une certaine répercussion au niveau du producteur. En effet, nos données d'enquêtes (Tableau IV et Graphes II-A et II-B) montrent que les prix offerts par les acheteurs privés sur les marchés ruraux se sont élevés pour se stabiliser au voisinage du prix officiel tout au long des 3 à 4 mois (Décembre 1985 - Mars 1986) qu'ont duré le gros des achats de l'OPAM.

A l'arrêt des achats officiels suite à l'épuisement des fonds de l'OPAM, les prix privés au producteur chutent à des niveaux équivalents ou (souvent) inférieurs à ceux qu'ils étaient avant le démarrage de la campagne officielle de commercialisation. Dans la zone excédentaire de la CMDT, ces prix sont restés, même au paroxysme de la période de soudure (Juillet-Septembre), de l'ordre de 15% inférieurs au prix officiel dans le cas du mil et du sorgho et de 42% pour le maïs (Tableau IV).

C'est là une manifestation nette du caractère éphémère des effets d'une politique de régulation et de stabilisation de prix dotée de moyens financiers inadéquats. Les 70.000 Tonnes de mil, sorgho et maïs achetées par l'OPAM ne devaient représenter que 23% des ventes totales (environ 300.000 Tonnes) fortement sous-estimées à l'ouverture de la campagne officielle de commercialisation par suite de sous-estimation préalable de la production totale elle-même. Le non échelonnement des achats de l'OPAM ne permet à leur effet régulateur sur les prix de s'étaler dans le temps que par le déplacement à la baisse de l'offre rurale consécutif au drainage relativement rapide des grains achetés et longtemps stockés dans les entrepôts publics.

Outre la courte durée d'intervention du système officiel de commercialisation se posent des problèmes d'adéquation dans la fixation des prix officiels au producteur et de mode d'intervention sur le marché. Tout d'abord, la fixation d'un prix unique et identique dans l'espace et dans le temps pour le mil, le sorgho et le maïs pèche sérieusement contre l'évidence de coûts de production différents suivant les zones, de coûts d'approche différents suivant l'accès au marché, de coûts de stockage additifs dans le temps et de la structure et l'évolution différente de la demande effective des 3 produits.

TABLEAU IV : PRIX AU PRODUCTEUR DES CEREALES SUR LES MARCHES RURAUX (F.CFA/KG)

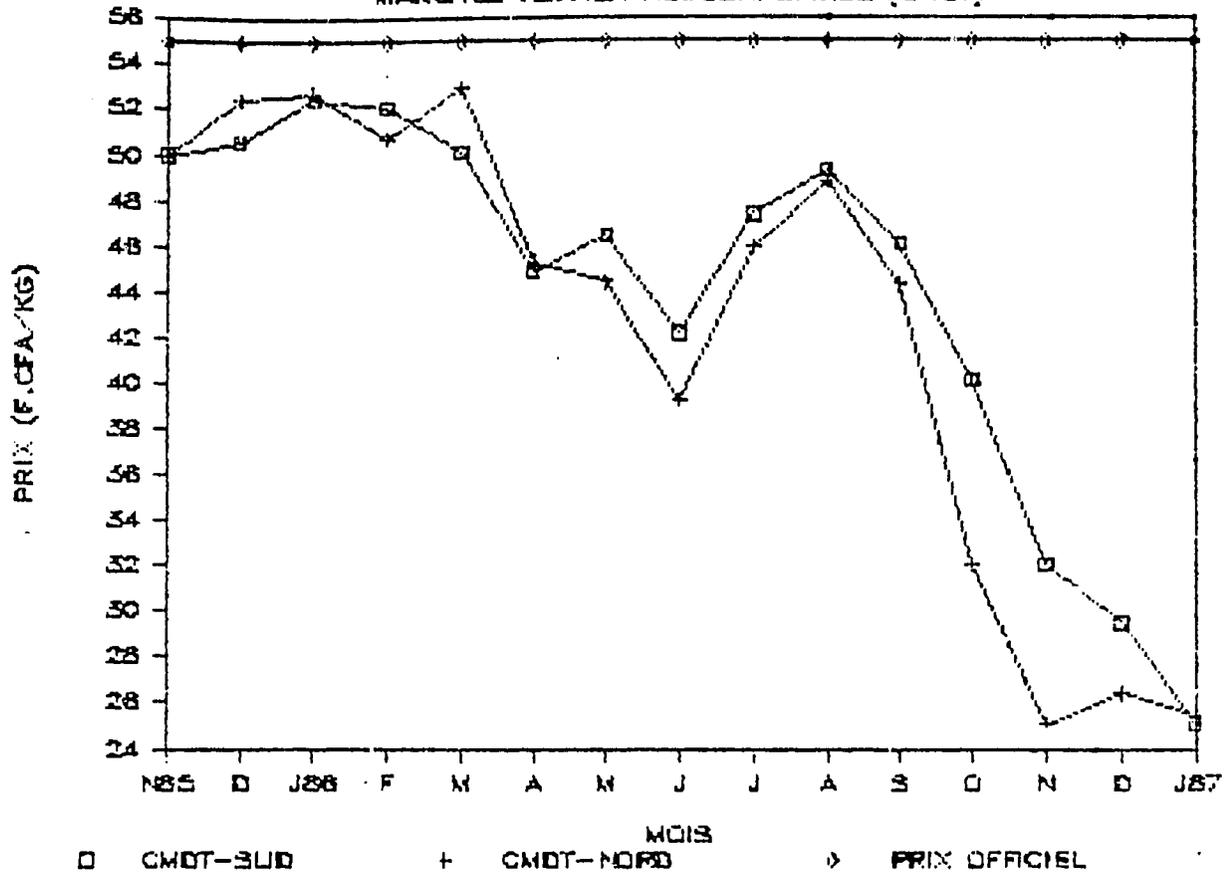
PERIODE (MOIS)	M I L			S O R G H O			M A I S	
	SUD-CMOT	NORD-CMOT	NORD-OHV	SUD-CMOT	NORD-CMOT	NORD-OHV	SUD-CMOT	NORD-CMOT
SEPT. 1985	95.0	80.0	n.d.	90.0	70.0	n.d.	n.d.	n.d.
OCT. 1985	50.0	55.0	40.0	40.0	50.0	50.0	27.5	27.5
NOV. 1985	50.0	50.0	50.0	41.5	45.0	50.0	35.0	30.0
DEC. 1985	50.5	52.5	50.0	50.2	52.5	50.3	46.2	52.6
JAN. 1986	52.4	52.8	53.1	54.2	51.3	53.0	51.6	51.0
FEV. 1986	52.1	50.7	53.5	51.6	50.6	59.3	48.4	51.6
MARS 1986	50.1	53.0	52.3	50.4	51.5	54.1	36.3	48.2
AVRIL 1986	44.9	45.3	50.0	42.3	46.0	54.6	30.8	35.0
MAI 1986	46.6	41.8	50.0	41.9	42	55.0	31.4	n.d.
JUIN 1986	42.2	39.2	50.0	39.8	39.6	55.0	28.2	32.4
JUIL. 1986	47.4	46.0	57.7	48.4	46.2	60.0	34.1	27.9
AOUT 1986	49.3	48.8	61.2	47.1	49.5	60.9	33.3	35.8
SEPT. 1986	46.1	44.3	62.1	43.5	45.0	n.d.	26.9	24.1
OCT. 1986	40.1	32.0	40.0	37.9	30.8	n.d.	20.9	20.0
NOV. 1986	32.0	25.1	40.0	28.3	26.8	n.d.	17.4	22.5
DEC. 1986	29.5	26.4	40.0	24.9	25.9	40.0	19.4	15.6
JAN. 1987	25.1	25.5	40.0	25.1	25.4	40.0	18.0	15.0

SOURCE : PROJET SECURITE ALIMENTAIRE MSU-CESA. ENQUETES MARCHES RURAUX (1985-1987).

REMARQUE : PRIX MOYENS PONDÉRES POUR L'ENSEMBLE DES ACHATS MENSUELS.

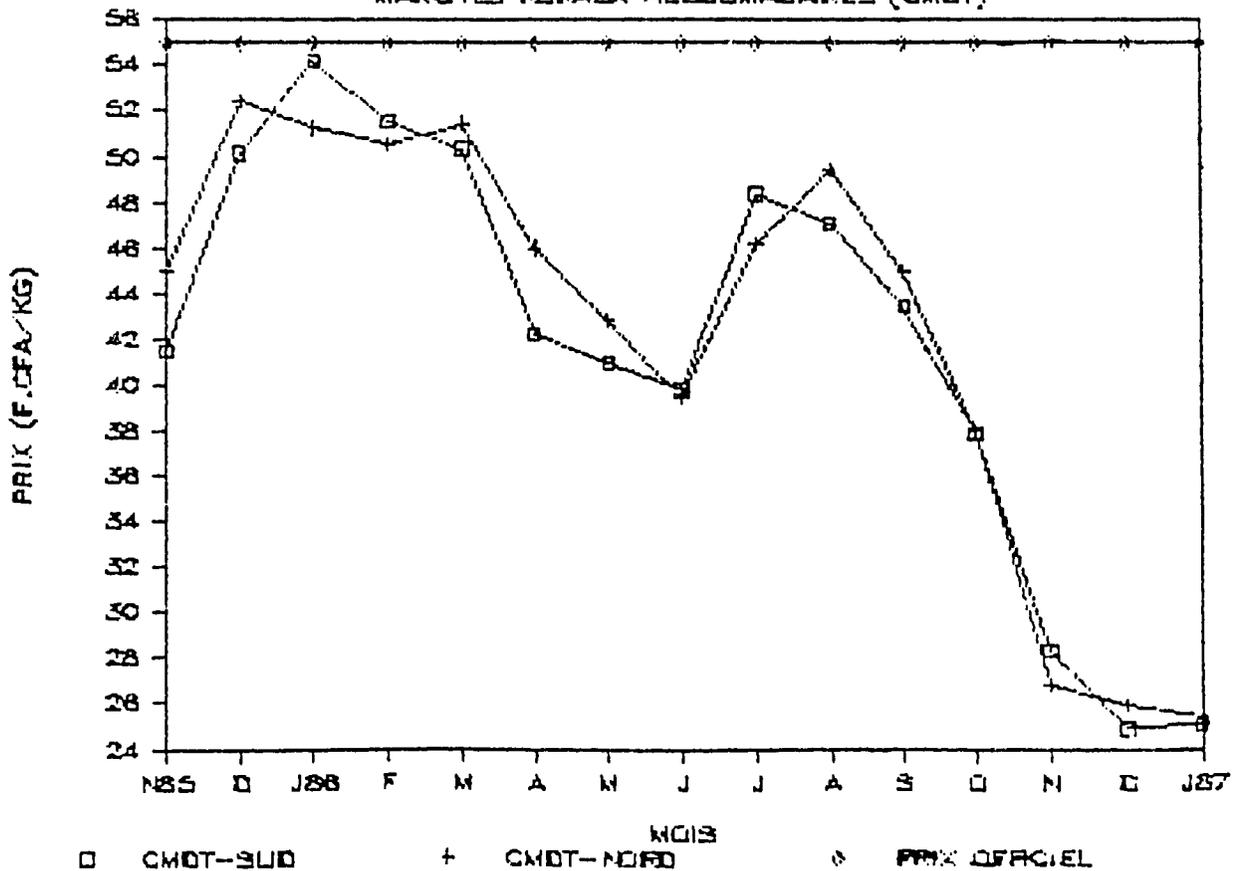
GRAPHE II-A. PRIX AU PRODUCTEUR (MIL)

MARCHES RURAUX HEBDOMADAIRES (CMDT)



GRAPHE II-B. PRIX AU PRODUCTEUR (SORGHO)

MARCHES RURAUX HEBDOMADAIRES (CMDT)



En effet, une étude menée par l'Institut d'Economie Rurale pour la Campagne 1984/85 fait ressortir que, même dans la région Sud du pays, les coûts de production du mil, sorgho et maïs sont, dans la CMDT, respectivement de 76%, 117% et 22% inférieurs à ceux dans l'OHV (Tableau V). Egalement, la production du kilogramme de paddy revient 17% plus cher à l'Office du Niger qu'à l'Opération Riz Ségou. En outre, nos propres enquêtes permettent d'estimer les coûts de stockage pouvant atteindre 10 F.CFA/Kg/mois à Bamako et 6 F.CFA/Kg/mois à Mopti.

TABLEAU V: COUT TOTAL DE PRODUCTION DES CEREALES (F.CFA/Kg)
PAR ZONE DE DEVELOPPEMENT RURAL AU MALI (1984/85)

ZONES	MIL	SORGHO	MAIS	RIZ
- OHV -	63,7	109,7	66,9	-
- CMDT -	36,2	50,6	54,8	123,2
- OMM -	105,4	258,9	-	-
- ODIPAC -	36,0	34,6	44,0	243,5
- ORS -	-	-	-	43,5
- ON -	-	-	-	50,7

SOURCE: Institut d'Economie Rurale, 1986.

D'une manière générale, il ressort de nos enquêtes sur les marchés ruraux que, pour la Campagne 1985/86, le prix au producteur du maïs est, en zone CMDT, de l'ordre 25% inférieur à celui du mil et de 21% inférieur à celui du sorgho. Les prix du mil et du sorgho sont assez voisins, le mil se vendant environ 4% plus cher que le sorgho (Tableau IV). Toute politique de prix qui ne tient pas compte de cette spécificité de la demande et de coûts de production distincts de ces 3 produits perd en réalisme et le son potentiel d'impact réel sur la régulation de leur marché.

Enfin, le mode d'intervention ponctuel du système officiel à travers ses achats par agents (commerçants, mais surtout des spéculateurs) privés favorise le développement d'une demande spéculative dont les chocs destabilisateurs sont parfois imprévisibles et néfastes. Ainsi, en 1986, l'arrêt des achats de céréales locales par l'OPAM a-t-il provoqué, avec le retrait de l'excès de demande spéculative, une chute des prix du mil et du sorgho de l'ordre de 7,4 à 18,4% sur deux semaines consécutives, si bien que les nouveaux planchers atteints se trouvent en dessous des prix minima observés immédiatement après les récoltes. Une spéculation destabilisatrice de cette ampleur se justifie, d'une part par le surplus de marge nette que laissent entrevoir les barèmes officiels de prix face à la réalité de l'offre abondante (et officiellement sous-estimée) de la campagne 1985/86 et d'autre part, par l'imprévisibilité même des opérations de l'OPAM.

En résumé, la politique de prix officiel unique dans l'espace et dans le temps n'a d'effet qu'en année de bonnes récoltes où un brusque accroissement de l'offre déprime les prix au producteur. Et même dans ce cas, l'effet n'est appréciable que sur le revenu des meilleurs producteurs des zones aux moindres coûts de production qui seuls disposent d'un surplus commercialisable de céréales dignes de ce nom. En effet, nos enquêtes (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Document de Travail No. 87-02) indiquent que, sur un échantillon de 190 producteurs à répartition égale par strate, 60% ont vendu des céréales en 1985/86. De ces vendeurs, 32% sont des producteurs équipés (en traction animale) et 45% sont des semi-équipés; seulement 22% d'entre eux se recrutent dans la strate non équipée qui pourtant compte près de 30% de la population totale d'exploitations des 16 villages enquêtés. Mieux, pour le même échantillon, 52,8% des quantités totales vendues le sont par des exploitations équipées (25,8% de l'échantillon et 36% de la population), 33,4% par des semi-équipées (46,3% de l'échantillon et 35% de la population) et seulement 13,8% par des non équipées (27,8% de l'échantillon et 29% de la population).

Par ailleurs, les exploitations des zones dépourvues de culture de rente importante comme le coton sont obligées d'effectuer une bonne partie de leurs ventes de céréales immédiatement après les récoltes (quand les prix sont bas), surtout pour payer leurs impôts, et dans une moindre mesure pour rembourser les dettes contractées en période de soudure. Nos enquêtes indiquent à ce sujet que, pour la Campagne 1985/86, près de 36% des ventes de céréales dans la zone de l'OHV ont eu lieu en Novembre et Décembre contre moins de 19% dans la zone cotonnière de la CMDT.

Ces ventes précoces obligatoires qui ne permettent pas aux producteurs les plus démunis d'attendre le démarrage effectif de la campagne officielle d'achats (le plus souvent en Janvier) touchent d'avantage les exploitations non équipées que les équipées. A titre d'exemple, dans le Sud de l'OHV, 83% des ventes des producteurs non équipés avaient lieu en Novembre et Décembre contre 21% seulement chez les équipés.

C'est donc surtout aux producteurs déjà équipés des meilleures zones agricoles et, dans une certaine mesure aux semi-équipés que profite la politique nationale de soutien de prix en année de bonne récolte. L'élite de producteurs équipés étant déjà à la pointe des techniques et technologies localement disponibles et éprouvées, il est plus que probable que leur propension marginale à investir dans la production vivrière soit plutôt faible, faute de meilleurs thèmes à leur vendre. Les retombées enrichissantes de ces prix arrivent rarement (ou peu) au niveau de ceux-là qui ont plus d'intérêt et de possibilités d'élargir leur horizon de production cécéalière, c'est-à-dire les pauvres petits⁹ producteurs généralement déficitaires et non équipés. C'est seulement au niveau intermédiaire des producteurs semi-équipés que de telles retombées ont le plus de chance de se voir investir dans un complément d'équipement et d'intrants agricoles.

2.2.2.

Prix au consommateur

L'analyse porte ici sur deux niveaux: l'alignement des prix officiels sur ceux du marché privé, d'une part, et l'évolution des prix du marché privé par ailleurs.

Lorsqu'on compare les objectifs de prix aux prix officiels au consommateur au cours des 5 premières années du PRMC (Tableau VI), on comprend aisément la faiblesse des réalisations en matière de prix officiels au producteur.

Après la première année du Programme où ils sont supérieurs aux objectifs proposés, les prix officiels au consommateur sont restés figés et en deçà des objectifs pendant 3 années consécutives. Ce n'est qu'en 1985/86 qu'un nouveau relèvement des prix s'effectue avec une égalisation des objectifs aux réalisations dans le cas du riz seulement.

**TABEAU VI. : PRIX OFFICIEL AU CONSOMMATEUR DES CEREALES :
COMPARAISON DES OBJECTIFS ET REALISATIONS DU PRMC**

CAMPAGNES	MIL-SORGHO-MAIS			RIZ		
	OBJECTIFS	REALISATIONS	(2/1)	OBJECTIFS	REALISATIONS	(2/1)
	(1)	(2)	%	(1)	(2)	%
1981/82	53	58	109,4	110	115	104,5
1982/83	68	63	92,6	120	125	104,2
1983/84	81	63	77,8	135	125	92,6
1984/85	95	63	66,3	150	125	83,3
1985/86	110	95	86,4	165	165	100
1986/87	110	95	86,4	165	165	100

SOURCE: Bureau pour le Développement des Produits Agricoles.

La situation paraît encore plus claire lorsqu'on raisonne en termes de prix constants: ceux-ci se retrouvent en 1985 au même niveau qu'ils avaient atteint en 1980 pour les mil-sorgho et maïs tandis qu'ils baissaient de 14,4% entre 1981 et 1985 pour le riz (Tableau VII). La volonté (voire l'obligation) implicite de protéger le consommateur qui ressort de ces faits se comprend aisément lorsqu'on sait que, sous les pressions du FMI, l'Etat malien s'est vu contraint de procéder à des compressions de personnel et à un gel prolongé des salaires dans la fonction publique. Or les consommateurs des céréales du système de commercialisation officiel sont avant tout (sinon tous) des employés du secteur public.

Il est donc logique que, pour des fins de stabilité sociale et politique, l'Etat employeur et commerçant mette tout en œuvre pour préserver le pouvoir d'achat de sa clientèle particulière. C'est ce qui explique qu'après 3 ans de fixité, les prix officiels courants des céréales ne soient relevés qu'après une augmentation générale de 10% des salaires courants dans la fonction publique en 1985.

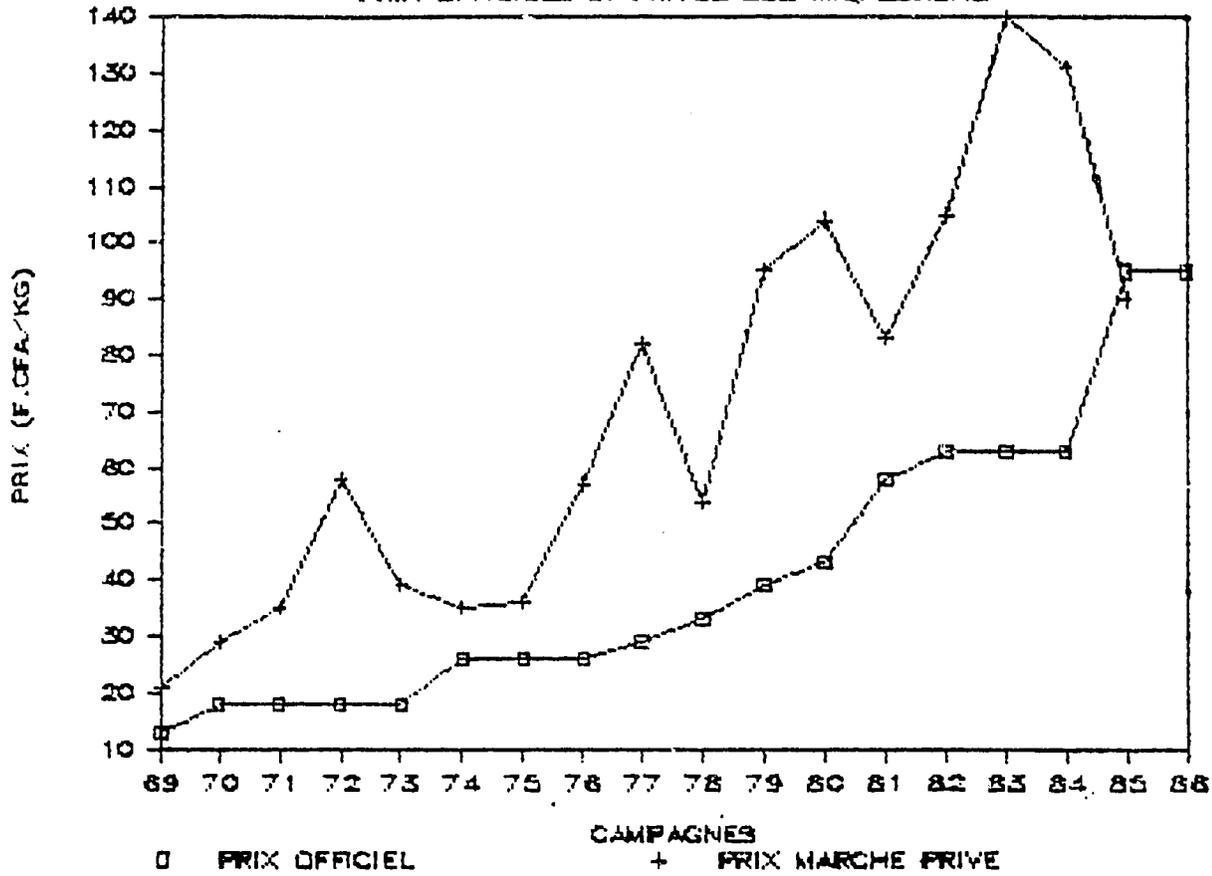
TABLEAU VII : PRIX AU CONSOMMATEUR DES CEREALES (F.CFA/KG)

CAMPAGNES	PRIX COURANTS AU CONSOMMATEUR				PRIX OFFICIELS CONSTANTS (F.CFA DE 1985)	
	OFFICIELS		MARCHE PRIVE		MIL/SORGHO	PADDY
	MIL/SORGHO	PADDY	MIL/SORGHO	PADDY		
1969/70	13	39	21	49	49	153
1970/71	18	39	29	57	65	145
1971/72	18	40	35	62	61	139
1972/73	18	44	58	73	57	144
1973/74	18	44	39	79	54	137
1974/75	26	56	35	75	67	144
1975/76	26	56	36	73	60	130
1976/77	26	56	57	97	56	120
1977/78	29	69	82	145	56	134
1978/79	33	75	54	131	57	133
1979/80	39	90	95	153	63	146
1980/81	43	100	104	165	62	146
1981/82	58	115	83	171	79	157
1982/83	63	125	105	163	78	155
1983/84	63	125	140	177	67	135
1984/85	63	125	131	174	63	125
1985/86	95	165	90	173	n.d.	n.d.
1986/87	95	165	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

SOURCE : RAPPORTS DU BUREAU POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (BDPA)

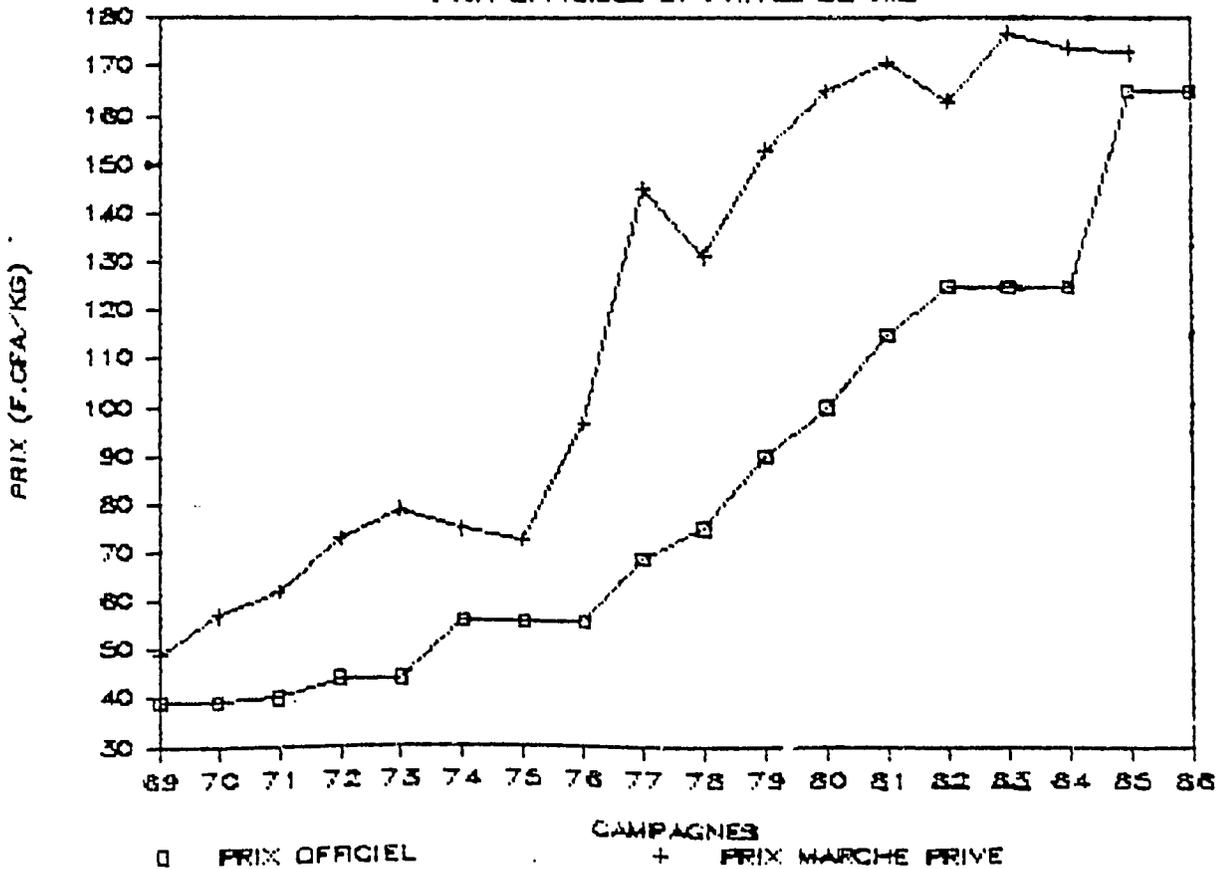
GRAPHE III-A. PRIX AU CONSOMMATEUR

PRIX OFFICIELS ET PRIVÉS DES MIL/SORGHO



GRAPHE III-B. PRIX AU CONSOMMATEUR

PRIX OFFICIELS ET PRIVÉS DU RIZ



Pour toute factibilité politique du PRMC, la limite de la capacité d'augmentation des salaires du secteur public trace une frontière logique à l'accroissement des prix officiels au consommateur et, par récurrence, au producteur. C'est là une contrainte évidente et objective dont il serait utopique de faire fi. Toute réforme économique devant augmenter le prix officiel de céréales au consommateur, pour être réaliste, devrait prévoir des actions d'accompagnement permettant de compenser les pertes qui, ici se recrutent parmi ~~des classes politiques des plus~~ sensibles.

Quant à l'alignement des prix officiels sur les prix du marché privé au consommateur, le PRMC semble avoir mieux réussi pour le riz que pour les mil-sorgho-maïs (Tableau VII et Graphes III-A et III-B). En effet, d'un niveau de 65% en faveur du prix du marché en 1980/81, l'écart entre le prix officiel et le prix du marché privé du riz tombe à 39% en 1984/85, et moins de 5% en 1985/86. Quant aux 3 autres céréales, le prix officiel reste de plus de 140% inférieur au prix du marché en 1979/80 et 1980/81; cet écart tombe à 43% en 1981/82 pour aussitôt reprendre son ascension: 67% en 1982/83, 122% en 1983/84 et 108% en 1984/85. Ce n'est qu'avec la conjonction des récoltes relativement abondantes et de l'augmentation subite du prix officiel de 50,8% qu'en 1985/86 cet écart disparaît; le prix officiel est alors de 6% supérieur à celui du marché. Les bonnes récoltes de 1986 et les stocks invendus de la campagne précédente laisse présager d'une supériorité équivalente sinon plus forte du prix officiel resté fixe à 95 F.CFA pour la Campagne 1986/87, il se situe, en Janvier 1987 à 46% au dessus du prix du marché.

La différence entre les deux catégories de céréales - riz d'une part, mil-sorgho-maïs, de l'autre - s'explique par un contrôle plus effectif par le secteur public de la commercialisation du riz qui, du reste, ne commence à être libéralisée qu'en 1984/85. En contrôlant entièrement l'offre locale du riz (généralement plus de 50% de l'offre totale), c'est le système officiel qui prend le leadership sur le marché privé en matière de détermination de prix, plutôt que l'inverse. Ceci n'est pas le cas des autres céréales dont l'offre n'est pas concentrée dans des sphères faciles à encadrer comme les périmètres irrigués, mais diffuse un peu partout dans le pays.

L'alignement des prix officiels au producteur et au consommateur sur ceux des pays voisins peut s'apprécier à l'aide des prix au consommateur malien en pourcentage de ceux des pays limitrophes. Pour les mil-sorgho-maïs, il y a un net rapprochement des prix maliens de ceux du Sénégal et du Burkina Faso: d'environ 70% des prix de ces pays en 1980, les prix officiels au Mali représentent 78,8% de ceux du Burkina Faso et au moins 90% de ceux du Sénégal en 1983 et 1984.

Il y a cependant un net recul par rapport au Niger, car de 65% en 1980, le prix malien tombe à 38,5% de celui du Niger en 1986. La tendance pour le riz indique un accroissement plus rapide du prix malien. Mais il semble y avoir, particulièrement depuis 1983, un relâchement car le prix malien jusqu'alors supérieur à ceux du Niger et du Sénégal tombe en dessous de tous les autres. (Tableau VIII et Graphes IV-A et IV-B).

L'évolution proprement dite des prix du marché privé au consommateur ne peut être appréciée que pour les capitales régionales et Bamako en particulier où nous disposons d'une série détaillée couvrant plusieurs années avant le PRMC et toute la période du PRMC. Des analyses effectuées sur ces données (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Document de Travail No.86.02), il ressort que:

a). L'impact initial du PRMC est une chute brutale du niveau général des prix au consommateur de l'ordre de 40% pour le mil et 50% pour le sorgho au début de 1982. Cette chute de prix s'explique par le double effet d'un accroissement entre 1981/82 de la production interne de 24% et, surtout d'une augmentation des aides alimentaires accordées par les donateurs regroupés au sein du PRMC dans leur enthousiasme initial eu égard au Programme (effet déflationniste initial). En effet, ces aides augmentaient de 60% en 1982, malgré la conjoncture plus favorable de la production locale par rapport à la campagne précédente. Ainsi, la diminution résultante du prix au consommateur n'est attribuable au PRMC que dans la mesure où le programme aura promu et coordonné les aides des donateurs qui contribuent dans une large mesure à l'explication de l'augmentation de l'offre globale de 25% entre 1981 et 1982. La libéralisation proprement dite du marché a donc très peu contribué à l'effet déflationniste initial constaté.

b). A la chute initiale des prix fait suite une accélération du rythme d'augmentation des prix au consommateur (effet inflationniste) d'environ 39% pour le mil et 48% pour le sorgho (régression linéaire simple). Les projections simples effectuées nous montrent que, sous l'effet conjugué de ces deux phénomènes (dépression initiale et inflation subséquente), les prix au consommateur sous PRMC rejoindraient ceux prévisibles sans PRMC seulement au cours de 1986.

c). La variabilité inter-annuelle des prix au consommateur décroît tandis que la variabilité intra-annuelle augmente sous le PRMC. Ceci est également normal dans la mesure où les efforts du Programme portent avant tout sur les changements de prix officiels d'une année à l'autre et s'occupent très peu de la stabilisation inter-saisonnière des prix du marché.

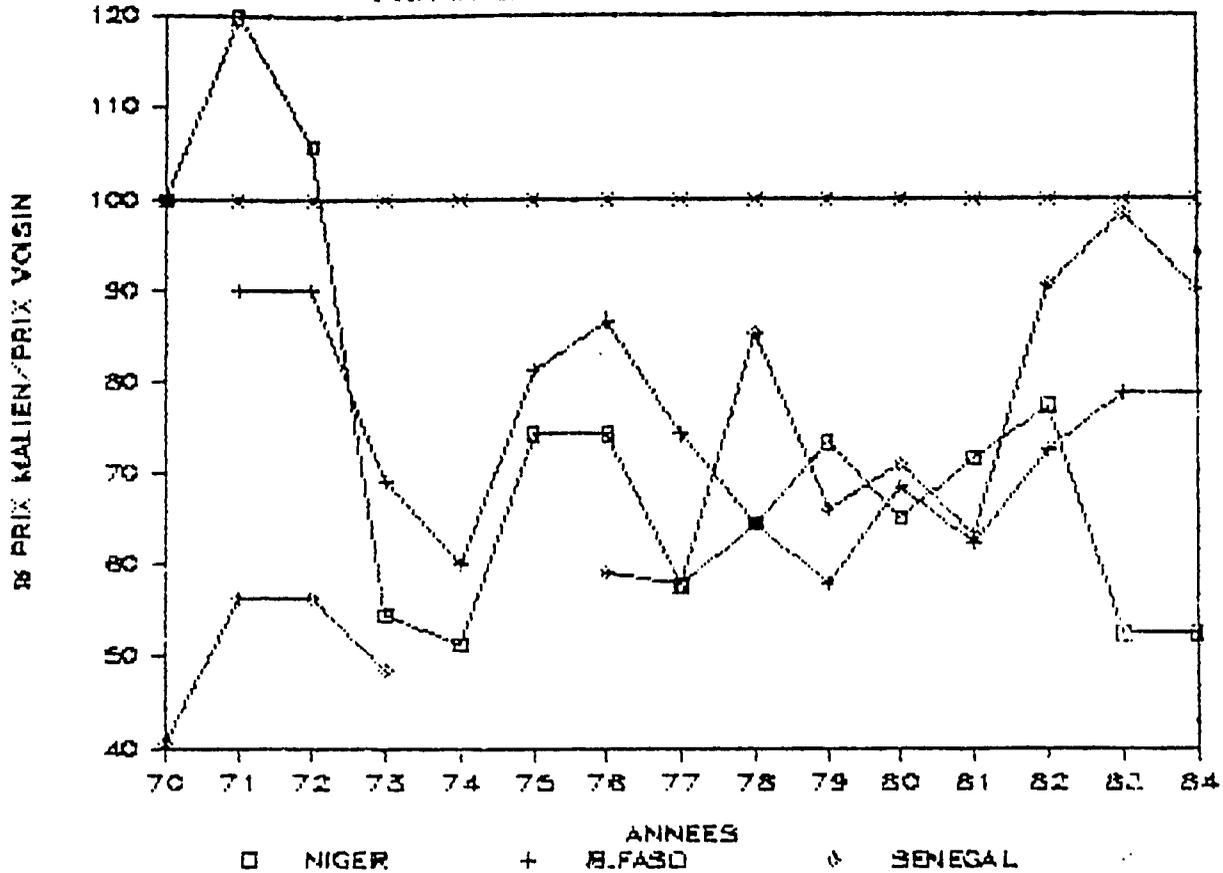
TABLEAU VIII : PRIX OFFICIELS DES CEREALES AU CONSOMMATEUR MALIEN
 EN POURCENTAGE DES PRIX DES PAYS VOISINS

ANNEES	MIL - SORGHO - MAIS			P A D D Y			
	NIGER	BURKINA FASO	SENEGAL	COTE D'IVOIRE	NIGER	BURKINA FASO	SENEGAL
1970	100.0	n.d.	40.6	78.0	86.7	n.d.	97.5
1971	120.0	90.0	56.3	78.0	97.5	n.d.	97.5
1972	105.9	90.0	56.3	80.0	100.0	n.d.	100.0
1973	54.5	69.2	48.6	62.9	73.3	n.d.	73.3
1974	51.4	60.0	n.d.	35.2	44.0	n.d.	44.0
1975	74.3	81.3	n.d.	56.0	56.0	93.3	70.0
1976	74.3	86.7	59.1	50.9	70.0	70.0	70.0
1977	57.8	74.3	57.8	56.0	70.0	50.9	70.0
1978	64.4	64.4	85.3	69.0	66.3	55.2	86.3
1979	73.3	57.9	66.0	75.0	93.8	60.0	93.8
1980	65.0	68.4	70.9	90.0	112.5	72.0	112.5
1981	71.7	62.3	63.2	90.9	125.0	74.1	108.7
1982	77.3	72.5	90.6	88.5	109.5	85.2	125.0
1983	52.5	78.8	98.4	96.2	96.2	92.6	119.0
1984	52.5	78.8	90.0	78.1	78.1	80.6	96.2

SOURCE : RAPPORTS DU BUREAU POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE (BDPA)

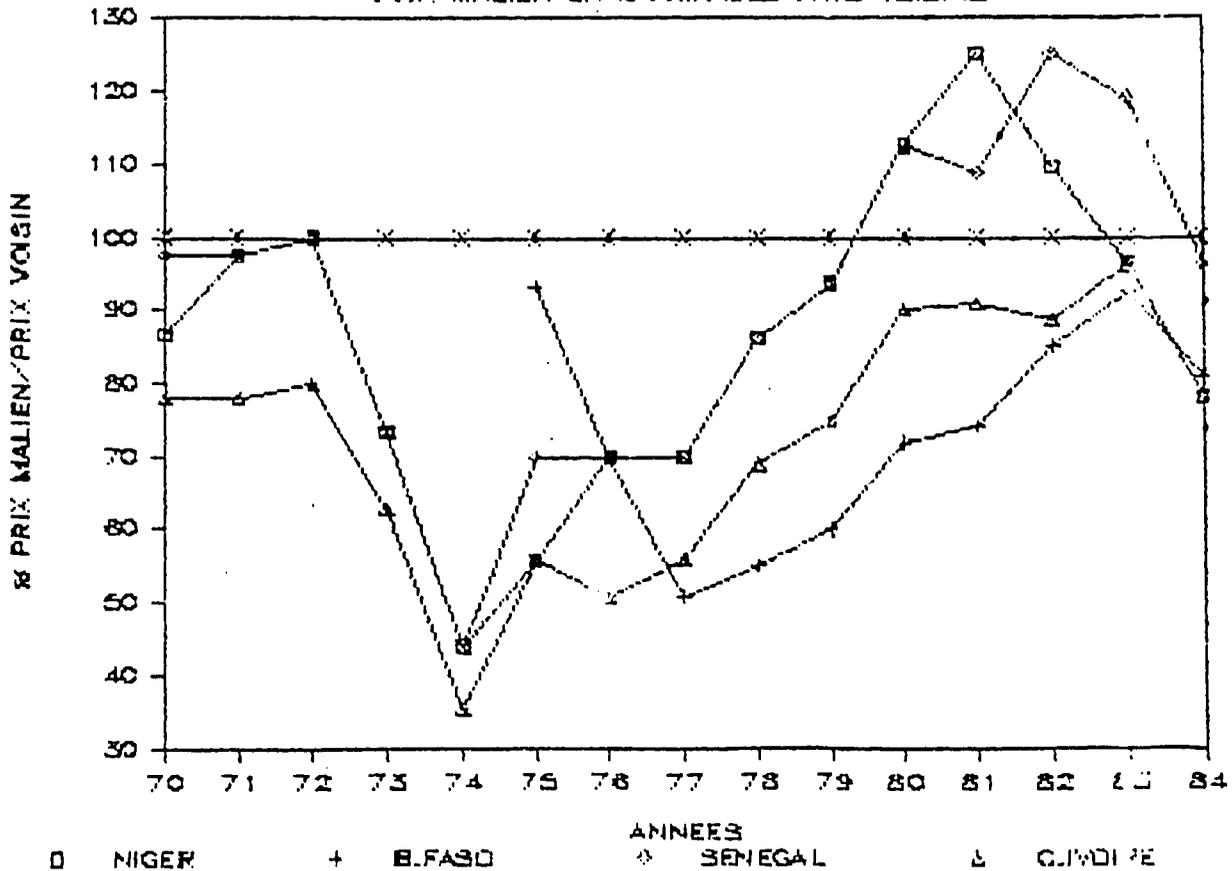
GRAPHE IV-A: PRIX OFFIC. CONS. (MIL/SORG.)

PRIX MALIEN EN % PRIX DES PAYS VOISINS



GRAPHE IV-B: PRIX OFFIC. CONSOM. (PADDY)

PRIX MALIEN EN % PRIX DES PAYS VOISINS



En outre, l'instabilité inter-saisonnière des prix, peut-on avancer, n'est pas mauvaise en soi, car elle peut constituer un élément incitatif dans la stratégie de stockage des commerçants. C'est seulement lorsque les différentiels de prix entre saisons suffisent à compenser les coûts de stockage (coûts en infrastructure, services et capital immobilisé) et que le profil d'évolution saisonnière des prix est assez régulier et prévisible à un niveau élevé de certitude que les commerçants privés acceptent de différer la vente des céréales qu'ils achètent.

Or, l'intervention de l'Etat avec les achats de l'OPAM à une période intermédiaire entre les récoltes (où les prix sont à leur minimum) et la soudure (où les prix culminent) fausse l'évolution saisonnière normale des prix en année de bonnes récoltes, en éliminant cet élément incitatif au stockage des commerçants. En effet, dans une telle situation, il devient plus rationnel d'acheter à la récolte, de recéder au prix officiel supérieur à l'OPAM et de ne réapprovisionner le marché privé qu'après l'arrêt des achats de l'OPAM.

A titre d'exemple, à partir d'un coût minimum de stockage de 2,5 F.CFA/Kg/mois à Bamako, et en supposant des marges nettes fixes de distribution, les données du Tableau IX nous permettent de conclure que tout grossiste de Bamako qui aurait stocké du mil acheté au moment de la récolte (Novembre) 1985 pour le revendre en période de soudure (Juillet) 1986 aurait perdu au moins 15,5 F.CFA/Kg (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Document de Travail No. 86-05). Il en va de même pour toutes les céréales, tous les centres urbains de gros et pratiquement toutes les périodes de la Campagne 1985/86.

Etant donné le faible niveau de capital des commerçants privés et leur accès limité au crédit bancaire pour leurs opérations, il est tout naturel que ceux-ci optent pour la maximisation de leur profit via la plus grande vitesse de rotation de leur capital, donc la durée de stockage (immobilisation) la plus brève (moins d'un mois en général, pour des quantités moyennes inférieures à 10 Tonnes). Il est à espérer que le démarrage en 1987 d'un programme de crédit de campagne aux grossistes supporté par le groupe de donateurs du PRMC incite davantage les commerçants à investir dans la fonction de stockage. Il ne faut toutefois pas se faire trop d'illusions quant à l'impact à court terme de ce programme tant que planeront le risque et l'incertitude liés aux 134.578 Tonnes de céréales (dont près de 95.000 Tonnes en stocks régulateurs) encore retenues dans les magasins de l'OPAM au 31 Janvier 1987.

TABLEAU IX . PRIX D'ACHAT MENSUELS MOYENS DES CEREALES DES GROSSISTES (F.CFA/KG)

PERIODE (MOIS)	M I L				S O R G H O				M A I S			
	KOUTIALA	SIKASSO	BAMAKO	MOPTI	KOUTIALA	SIKASSO	BAMAKO	MOPTI	KOUTIALA	SIKASSO	BAMAKO	MOPTI
OCT. 1985	49.3	56.2	70.9	100.4	50.4	56.0	64.2	103.6	47.4	55.7	60.4	77.7
NOV. 1985	50.7	56.1	66.9	70.4	52.1	55.9	69.5	73.0	50.7	55.6	70.7	49.6
DEC. 1985	54.5	59.8	68.1	70.0	53.7	59.3	70.7	70.9	52.7	58.8	69.8	50.0
JAN. 1986	54.4	59.7	66.1	69.3	54.2	59.2	n.d.	75.0	53.3	59.9	66.9	50.0
FEV. 1986	53.7	60.3	69.0	67.1	53.5	59.3	63.9	66.6	50.4	57.9	65.3	50.0
MARS 1986	55.3	62.1	72.1	65.2	55.4	60.5	66.4	69.1	42.0	59.7	64.5	60.0
AVRIL 1986	48.6	62.4	61.3	63.7	47.6	57.7	64.6	63.7	37.2	56.3	57.6	n.d.
MAI 1986	49.5	53.0	64.8	59.6	46.5	50.0	64.6	60.4	40.8	43.1	54.5	48.5
JUIN 1986	44.8	56.4	61.6	60.3	44.2	54.5	62.2	60.1	36.1	53.1	54.6	39.0
JUIL. 1986	53.6	59.7	68.8	67.9	53.3	61.7	69.8	67.7	37.6	44.3	63.1	45.6
AOUT 1986	57.1	56.9	65.5	67.3	54.3	52.9	66.7	61.9	37.0	46.9	60.4	50.0
SEPT. 1986	44.0	62.1	68.6	60.2	42.7	47.0	68.1	56.6	25.0	36.6	62.5	50.0
OCT. 1986	33.9	50.2	60.7	46.2	33.2	45.1	60.6	49.7	22.8	37.0	57.6	35.0
NOV. 1986	23.5	50.6	47.5	37.1	23.9	41.5	48.4	39.6	17.4	38.0	36.5	n.d.
DEC. 1986	26.7	37.7	46.1	37.6	26.7	32.1	47.1	39.8	20.8	26.5	40.1	n.d.

SOURCE : PROJET SECURITE ALIMENTAIRE M.S.U. - C.E.S.A. ENQUETES COMMERCANTS-GROSSISTES 1985-1987.

SOMME (QUANTITES x PRIX)

REMARQUE : PRIX MOYEN PONDERE = $\frac{\text{SOMME (QUANTITES x PRIX)}}{\text{SOMME DES QUANTITES}}$

En effet, la plupart des 100 grossistes couverts par nos enquêtes se plaignent d'une mévente notoire et de la lenteur de la rotation de leurs stocks de céréales en général et de mil-sorgho-maïs en particulier. Cette lenteur du marché s'explique en partie par la structure même de la demande des différentes catégories de céréales. On peut sans grand risque avancer que la demande du riz est, dans l'ensemble, assez fixe et relativement inélastique, dû aux habitudes alimentaires relativement rigides des urbains pour la grande majorité desquels le riz constitue toujours la base du principal repas de la journée. Ce n'est qu'au repas du soir que le mil-sorgho-maïs, pâtes alimentaires industrielles, tubercules et autres se font concurrence dans les ménages. La consommation des populations rurales est, par contre, à plus de 85% à base de mil-sorgho-maïs.

Ainsi, la demande de marché des mil-sorgho-maïs serait plus liée à la demande (déficit) des populations rurales elles-mêmes qu'à celle des urbains. Il devient alors normal que la demande de ces céréales fluctue plus en fonction de la pluviométrie que des prix. Ceci expliquerait pourquoi, malgré les bas prix suivant de bonnes récoltes, les quantités demandées, au lieu d'augmenter, diminuent. Inversement, suite à une saison déficitaire en pluie, le déficit des producteurs contribue à augmenter la demande malgré les prix alors plus élevés.

Le problème des surplus conjoncturels des bonnes années de pluviométrie, peut-on avancer, pourrait être résolu avec une libéralisation des exportations de céréales. Toutefois, compte tenu des habitudes alimentaires, le marché extérieur des mil-sorgho-maïs se limite aux pays sahéliens voisins du Mali. Or, les conjonctures pluviométriques sont presque toujours uniformes à travers le Sahel: lorsqu'il pleut bien chez l'un, il pleut bien chez tous les autres et inversement. Ainsi, suite à un bon hivernage, la plupart de ces pays sont plus ou moins autosuffisants sinon légèrement excédentaires en mil-sorgho-maïs. Il reste alors la possibilité d'accroître la demande de ces céréales par leur transformation industrielle, soit pour consommation humaine ou, surtout, pour l'alimentation du bétail. Il n'est d'ailleurs, à ce propos, pas surprenant qu'à l'heure actuelle le maïs se substitue aux tourteaux de coton de l'HUICOMA (Huilerie Cotonnière du Mali) dans la mesure où la tonne de maïs revient, dans certains coins de brousse à moins de 15.000 F.CFA/Tonne contre plus de 20.000 F.CFA/Tonne pour les tourteaux.

Le marché sahélien du riz, quant à lui, offre d'énormes possibilités d'exportation, tous les pays de la sous-zone étant structurellement déficitaires en ce produit. Cependant, le problème ici n'en est un de marché, mais plutôt un de coûts excessifs de production et de transformation, c'est-à-dire une incapacité de faire face à la concurrence du riz importé d'origine non sahélienne.

Au delà du problème d'irrégularité conjoncturelle de la demande, se pose un problème d'étroitesse de la demande effective, c'est-à-dire un problème de revenu et d'insécurité alimentaire réelle. Le cumul des stocks privés et publics de céréales en 1986 et 1987 ne signifie certes pas que tous les maliens mangent à leur faim. Bien des couches de la population sont encore à un niveau nutritionnel en dessous du seuil minimum acceptable. Mais faute de revenu, cette proportion de la demande physique réelle ne peut se manifester ou se concrétiser sur le marché. Ainsi, tout programme visant à parfaire les rouages du marché céréalier ne devrait valablement venir qu'en complément de programmes économiques susceptibles de créer des activités génératrices de revenu dans le cadre d'un plan global de développement économique national.

III. AMELIORATION DE L'EFFICACITE OPERATIONNELLE DE L'OPAM

3.1. L'objectif lui-même

De tous les objectifs du PRMC, celui de la restructuration et de la réorientation de l'OPAM paraît le moins ambigu. En effet, chacun semble d'accord que l'OPAM, malgré les fonctions sociales d'employeur et de fournisseur de céréales subventionnées à une clientèle particulière, représentait par ses coûts sociaux et autres charges d'une gestion peu rigoureuse, une entrave sérieuse au bon fonctionnement du marché céréalier malien. L'exercice inapproprié du monopole inefficace de l'Office coûtait cher à l'Etat, imposait aux commerçants privés qui osaient opérer dans l'illégalité des primes de risque élevées, entravait la libre circulation des céréales et les ajustements commandés par les forces du marché et décourageait les producteurs qui tendaient à percevoir de plus en plus les céréales comme un "produit-impôt".

Aussi l'abolition de ce monopole et la redéfinition de la place et du rôle de l'OPAM ne pouvaient être qu'un gain sur le plan tant économique qu'éthique. Cependant, il ne faut pas trop attendre de l'abolition du droit de monopole théorique de l'Office quant à la redistribution des parts respectives du marché entre les systèmes privé et officiel.

En effet, si la réforme semble redéfinir de façon plus restreinte la nouvelle clientèle privilégiée de l'OPAM, il reste à se demander si les institutions d'intérêt public listées ne représentaient pas déjà, à très peu de choses près, les clients effectifs du système de commercialisation officiel sous le régime du monopole de celui-ci.

3.2. Les réalisations

3.2.1. L'abolition décrétée du monopole de l'OPAM représente en soi une maigre victoire du PRMC dans la mesure où, rappelons-le ce droit de monopole n'a jamais été effectif dans la commercialisation des céréales au Mali. Cependant, la levée des mesures de contrôles harassants des commerçants du marché privé jadis "noir" et de livraisons obligatoires imposées aux producteurs agricoles contribue largement à un meilleur fonctionnement des forces du marché céréalier national. Nous pouvons même avancer que, fort paradoxalement, grâce au soutien financier accru accordé par le groupe des pays donateurs du PRMC, l'OPAM, privé de son droit de monopole, se trouverait en mesure d'augmenter sa part du marché, n'eût-été la structure des prix officiels qui lui sont imposés et le bloquent.

L'activité de l'OPAM, par la diversité même des rôles qui lui sont assignés, ne peut qu'être irrégulière au fil des ans. Il s'agit, comme nous l'avons déjà mentionné, (1) de constituer un stock national de sécurité, (2) de réguler le marché national des céréales et (3) d'assurer l'approvisionnement des zones chroniquement déficitaires et mal desservies par le marché privé et les institutions d'intérêt public (armée, force de sécurité, hopitaux, prisons et établissements publics pourvus d'internats).

En année de bonnes récoltes, le rôle de l'OPAM consisterait à constituer le stock de sécurité (60.000 Tonnes) surtout à partir de ses achats de céréales locales, à assurer l'approvisionnement de sa clientèle définie et à drainer tout excédent d'offre pouvant provoquer une dépression jugée inacceptable des prix au producteur. Si la constitution du stock de sécurité peut dans ce cas contribuer au rôle régulateur de l'OPAM, il n'en est pas de même pour l'approvisionnement de la clientèle réservée qui, elle, n'est pas rigoureusement tenue de consommer OPAM. Ainsi, en bonne année telle que 1985/86, l'OPAM achète, à un prix officiel au producteur plus élevé que le prix du marché, toutes les céréales nécessaires au stock de sécurité et à la régulation du marché et se retrouve dans l'incapacité de revendre à sa propre clientèle au prix officiel au consommateur fixé à un niveau bien au dessus des prix du marché.

L'écart entre les niveaux des deux prix s'explique surtout par le besoin de couvrir les lourdes charges fixes d'une structure mise en place pour faire face aux trois rôles de l'Office et ce, dans toute conjoncture.

C'est ce qui explique la mévente que vit l'OPAM depuis 1986 où, afin de couvrir les frais de l'office, des marges de 40 F.CFA/Kg (soit un mark-up de 80% sur le prix au producteur) pour les mil-sorgho et maïs et de 58,9 F.CFA/Kg (84,1% du prix au producteur) pour le riz s'avéraient nécessaires (Tableaux X-A et X-B). Les prix officiels au consommateur en résultant mettent, de toute évidence, l'OPAM hors de compétition avec le marché privé dont les prix au producteur aussi bien que les marges brutes (rarement plus de 50% du prix au producteur) sont plus faibles. Ce problème devient aigu lorsque plusieurs années de bonnes récoltes se suivent, les méventes de l'Office entraînant alors une cumulation de coûts de stockage et autres frais financiers sur de longues périodes.

En année de mauvaises récoltes par contre, les trois rôles de l'OPAM exigeraient un destockage sur les stocks régulateurs et même l'importation d'importantes quantités de céréales. D'acheteur-stockeur nets de céréales locales en bonne année, l'Office se transforme en importateur et distributeur de céréales en mauvaise année. Coincé entre ces rôles alternatifs de collecteur-stockeur d'une part, et d'importateur-distributeur d'autre part, la taille de la structure fixe de l'OPAM devient capitale pour toutes fins de compression de ses coûts d'opération et, par conséquent, des marges nécessaires à la couverture de ceux-ci. Ainsi, pendant les bonnes années, l'Office doit être en mesure de se départir de toute structure de distribution inutile et, en mauvaise année d'éviter tout excédent de structure de collecte et de stockage.

Une telle flexibilité administrative suppose une complémentarité et des interactions plus étroites entre l'OPAM et le secteur privé auquel la soustraction de la plupart des fonctions variables (collecte, conditionnement, transport, distribution finale) devient une solution vitale. Cette solution qui permettrait certes une réduction sensible des coûts d'approche du système public, exige plus de responsabilités de management de l'OPAM qui devrait s'assurer de pouvoir passer correctement et à temps utile des contrats avec le secteur privé et du respect strict des termes de ces contrats.

3.2.2. La réduction et l'élimination des déficits d'opération de l'OPAM et des subventions consécutives au système officiel de commercialisation est sans conteste le plus grand succès enregistré par le PRMC. Ce n'est guère là une surprise d'autant plus qu'à notre avis, c'est avant tout la situation financière catastrophique créée par les déficits cumulés de

TABLEAU X-A: BAREME OFFICIEL DE PRIX DES CEREALES (1986/1987)

 MIL - SORGHO - MAIS / OPAM

NUMERO	P O S T E S	VALEUR (F.CFA/TONNE)
1	PRIX AU PRODUCTEUR	55.000
2	FRAIS DE COLLECTE ET DE MARCHE	1.840
3	PERTES SUR TRANSPORT ET STOCKAGE (0,5 %)	284
4	COMMISSION COLLECTEURS (3 %)	1.714
5	PRIX DE CESSION OPAM CHEF LIEU ARRONDISSEMENT ..	58.838
6	FRAIS D'EVACUATION SUR CERCLE	2.732
7	PERTES SUR TRANSPORT (0,3 %)	185
8	PRIX DE REVIENT CHEF LIEU CERCLE	61.755
9	PERTES SUR STOCKAGE ET DISTRIBUTION	P.M.
10	AMORTISSEMENT - SACHERIE	P.M.
11	TRANSPORT PONDERE SUR ACHAT	2.825
12	FRAIS FINANCIERS (8 %)	4.650
13	TAXE OPAM	7.954
14	TRANSPORT PONDERE SUR DISTRIBUTION	8.094
15	PRIX DE REVIENT ET DE RETROCESSION	85.278
16	PLUS - VALUE	7.722
17	MARGE DE DETAIL	2.000
18	PRIX AU CONSOMMATEUR	95.000

SOURCE: GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU MALI.

 DECRET No.371/PG-RM. 18 NOVEMBRE 1986.

TABLEAU X-B: BAREME OFFICIEL DE PRIX DES CEREALES (1986/1987)
RIZ / OFFICE DU NIGER

NUMERO	P O S T E S	VALEUR (F.CFA/TONNE)
1	PRIX AU PRODUCTEUR	70.000
2	DECHET DESSICATION (7 %)	4.900
3	FRAIS DE COLLECTE ET DE MARCHÉ	915
4	FRAIS FINANCIERS	3.150
5	SACHERIE PADDY + FICELLE	3.304
6	TRANSPORT CARREAU-USINE	1.928
7	FRAIS D'ENCADREMENT	6.005
8	PARTICIPATION AUX FRAIS GENERAUX DE LA DIRECTION	5.051
9	PROTECTION DES CULTURES	250
10	PRIX DE REVIENT PADDY CARREAU-USINE	95.503
11	VALEUR RENDEMENT (63,5 %)	150.398
12	FRAIS D'USINAGE	8.948
13	PRIX DE REVIENT RIZ CARREAU-USINE	159.346
14	VALEUR SOUS-PRODUITS	- 2.666
15	PRIX DE REVIENT RIZ CARREAU-USINE	156.680
16	TRANSPORT ET MANUTENTION CARREAU-USINE QUAI SEGOU	4.583
17	PERTE SUR TRANSPORT (0,8 %)	P.M.
18	PRIX DE REVIENT RIZ QUAI SEGOU	161.263
19	SOUTIEN	- 28.106
20	PRIX CESSION OPAM	133.157
21	PERTE SUR TRANSPORT ET DISTRIBUTION OPAM	P.M.
22	AMORTISSEMENT SACHERIE B'TWILL	P.M.
23	TRANSPORT PONDERE SUR ACHAT	2.825
24	FRAIS FINANCIERS (8 %)	9.790
25	TRANSPORT PONDERE SUR DISTRIBUTION	8.094
26	TAXE OPAM	7.954
27	MARGE DE DETAIL	2.000
28	PRIX AU CONSOMMATEUR	163.820

SOURCE: GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU MALI.

DECRET No.371/PG-RM. 18 NOVEMBRE 1986.

l'OPAM (20,106 Milliards de F.CFA de 1973/74 à 1980/81) qui constitue le facteur clé de l'approbation par l'Etat malien du Programme de réforme du marché céréalière déjà recommandé depuis 1976/77 par maints experts des pays donateurs qui ont pris l'initiative du dialogue en la matière. Par le lien conditionnel de leurs aides alimentaires à la mise en vigueur des mesures de restructuration de l'OPAM, les donateurs s'assuraient d'office de leur réussite dans ce domaine à la seule condition de ne pas faire défaut dans leur engagement à fournir toute l'assistance matérielle et technique requise et promise.

Les grandes lignes de la réussite sont les suivantes:

a). Compression du Personnel dont les effectifs passent de 958 au 31 Décembre 1981 à 739 en Décembre 1986, soit une réduction de près de 23%. Mais ces effectifs restent encore de 29% au dessus de l'objectif explicite de 572 assigné au Programme. En outre, ce succès du côté des finances de l'OPAM est-il vraiment un gain sur le plan macro-économique dans la mesure où le résultat recherché pourrait également signifier l'accroissement, par la mise à pied de près de 400 personnes dont le PRMC ne prévoit aucun emploi alternatif, de la masse de chômeurs déjà forte suite aux compressions imposées par les conditions d'accès au crédit du FMI?

b). Réduction du parc de camions de 63 en 1981 à 18 en 1983, soit une diminution de 71,4%. Il est à noter, toutefois, qu'avec la réduction de son parc, l'OPAM doit recourir aux transporteurs privés pour assurer le transfert de ses céréales entre zones du pays, par des contrats négociés au tarif officiel de transport. La fixité de ce tarif officiel présente une autre contrainte à l'OPAM, face à l'évidence de la variabilité des tarifs privés suivant les conditions du marché du transport au cours d'une même année. Ainsi, lorsque les tarifs privés se situent au-dessus des tarifs officiels, l'OPAM, dans l'incapacité de passer des contrats avec les privés assisterait impuissant à une remise en question de son efficacité dans l'approvisionnement opportun des régions déficitaires (relativement plus enclavées). Une souplesse plus élevée dans la négociation de ces tarifs de transport contribuerait largement à résoudre ce problème éventuel.

c). Amélioration de la gestion commerciale de l'OPAM grâce au concours de 2 experts assistants techniques qui y ont mis en place un système d'informations commerciales et comptables plus éprouvé.

d). Disponibilité effective des fonds de contre-partie pour pallier l'insuffisance des marges commerciales autorisées à l'OPAM. Ces marges, relativement stagnantes depuis 1981/82, ont été sensiblement relevées de 13 F.CFA/Kg à 40 F.CFA/Kg pour les mil-sorgho-maïs et de 37,2 F.CFA/Kg à 58,9 F.CFA/Kg pour le riz de 1984/85 à 1985/86, réduisant ainsi la nécessité de subventions à l'OPAM. Cependant, la mévente des céréales de l'Office de 1985/86 conduira inévitablement à une augmentation de son déficit en 1986/87.

L'ensemble des mesures ci-dessus énumérées ont permis une réduction très sensible des déficits de l'OPAM d'une année à l'autre, si bien que pour la Campagne 1985/86, le déficit de l'Office est de 79% inférieur à son niveau en 1981/82, comme l'indique le Tableau XI.

Cependant, un examen de l'évolution de la structure des coûts de l'OPAM (Tableau XIV) permet de conclure que des économies appréciables n'ont été réalisées que sur certaines charges variables, notamment les frais financiers. Ceux-ci, grâce au support des fonds de contre-partie tombent de 504 Millions de F.CFA en 1980/81 à 278 Millions de F.CFA en 1985/86, soit une réduction de près de 45% malgré le volume record des transactions de l'Office en 1985/86.

La part des charges fixes de structure (salaire du personnel et amortissements) dans les coûts totaux n'a pratiquement pas diminué depuis 1980/81. Bien au contraire, elle augmente en 1983/84 et en 1984/85 où elle atteint 40% des coûts totaux, suite à la faiblesse des coûts variables liée au faible volume de transactions provoqué par un déficit pluviométrique.

Ceci vient une plus de fois renforcer l'argument en faveur d'une structure fixe plus légère de l'OPAM, doublée d'une souplesse de management capable de s'adapter promptement à la conjoncture des différentes années et de sous-traiter correctement toute fonction complémentaire au secteur privé.

TABLEAU XI. : EVOLUTION DU DEFICIT DE L'OPAM
(Millions de F.CFA)

CAMPAGNES	REVENU NET	DEFICIT CUMULE	SUBVENTIONS TOTALES	REVENU NET APRES SUBVENTION
1973/74	-5.922	-	5.966	44
1974/75	-1.012	6.934	0	-1.012
1975/76	-1.946	8.880	0	-1.946
1976/77	-2.088	10.968	0	-2.088
1977/78	-370	11.338	0	-370
1978/79	-2.188	13.526	560	-1.628
1979/80	-4.273	17.799	1.627	-2.646
1980/81	-2.600	20.399	588	-2.012
1981/82	-1.612	22.011	190	-1.422
1982/83	-1.423	23.434	125	-1.298
1983/84	-1.383	24.817	151	-1.232
1984/85	-616	25.433	269	-347
* 1985/86 *	-541	25.974	n.d.	n.d.

SOURCE: Comptes de l'OPAM.

Remarque: * Estimation budgétaire par la direction de l'OPAM.
Une estimation plus récente par l'USAID suggère que le déficit en 1985/86 se situerait entre 690 et 1.300 Millions de F.CFA.

TABLEAU XII: EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES COUTS DE L'OPAM

CAMPAGNE	COUTS TOTAUX (Millions F.CFA)	D O N T P O U R C E N T A G E E N				
		Salaires Person- nel	Amortis- sements	Salaires +Amortis- sements	Trans- port	Frais Finan- ciers
1980/81	2.046	12,8	11,3	24,1	30,5	24,6
1981/82	1.965	13,7	10,2	24,0	30,7	24,9
1982/83	1.877	15,2	8,3	23,5	27,9	24,8
1983/84	1.708	16,1	9,1	25,2	21,5	26,3
1984/85	1.141	26,6	13,4	40,0	21,0	1,9
1985/86	1.025	16,8	8,7	25,5	38,6	15,2

SOURCE: Comptes de l'OPAM.

CONCLUSION

1. Né d'un consensus entre le Gouvernement de la République du Mali et un groupe de représentants de principaux pays donateurs d'aides alimentaires, le PRMC a eu, au cours des 5 années de sa phase initiale d'exécution, des résultats certes encourageants, mais loin d'être qualifiables de réussite totale.
2. Le commerce de l'ensemble des céréales locales sous monopole d'Etat depuis l'indépendance du pays (1960), est complètement libéralisé à l'intérieur des frontières nationales en 1986/87. Il en est de même des importations céréalières. Seules les exportations exigent encore une autorisation spéciale.
3. Cette libéralisation, certes significative dans le cas du riz dont la production et la commercialisation étaient jusqu'en 1985 totalement contrôlées par des organismes publics, semble n'être qu'une reconnaissance officielle d'un état de fait pour les mil-sorgho-maïs dont le secteur d'état n'a jamais contrôlé plus de 48% des ventes totales au cours de la décennie précédant immédiatement le programme.
4. En l'absence de données de prix au producteur du marché privé clandestin d'avant PRMC, rien ne permet d'apprécier quantitativement l'impact du programme sur l'un de ses trois principaux objectifs, à savoir l'augmentation du revenu du producteur via une incitation par les prix à une production céréalière accrue. Il y a toutefois lieu de croire que la non obligation pour le producteur de vendre ses céréales à l'OPAM lorsque les prix ne lui conviennent pas, constitue en soit un gain appréciable. En outre, la plus grande fluidité du marché laisse au producteur la possibilité de vendre légalement aux commerçants privés des quantités plus élevées de céréales.
5. La libéralisation a certes contribué à augmenter le nombre de commerçants-clients des producteurs, élevant du coup le niveau de compétition entre acheteurs et peut-être les prix que ces derniers paient aux agriculteurs. Par ailleurs, les producteurs déficitaires ont pu, en tant que consommateurs, bénéficier de l'effet salutaire des aides alimentaires du PRMC sur les prix qu'ils ont dû payer. Finalement, l'appui notoire des donateurs au financement du programme (particulièrement de l'OPAM) a permis l'achat, en bonne année (telle que 1985/86) d'une part non négligeable des offres des producteurs à des prix officiels soutenus au-dessus des prix du marché.

6. Ces résultats, quoiqu'encourageants, semblent toutefois insuffisants tant que n'auront pas été prises en compte les stratégies globales des transactions céréalières des producteurs. Bon nombre de ceux-ci, particulièrement les plus démunis (petites familles semi-équipées ou non équipées en traction animale) sont forcés d'effectuer la majeure partie de leurs ventes de céréales immédiatement après les récoltes, lorsque les prix du marché privé sont à leur minimum et qu'aucun prix officiel de soutien n'est encore effectif. Ces ventes précoces étant surtout motivées par le paiement d'impôts, et dans une moindre mesure, par le remboursement de dettes contractées en période de soudure, aucun fonctionnement du marché céréaliier national, aussi parfait soit-il, ne saurait parvenir seul à améliorer le sort de ces petits agriculteurs qui vivent généralement à un niveau de subsistance en dessous du minimum acceptable. Ainsi ces producteurs qui auraient les plus fortes propensions marginales à investir dans l'équipement de production agricole ne sont pas en mesure d'adopter une stratégie de vente maximisant leur revenu et leur permettant d'épargner.

7. Si le problème de remboursement de dettes privées semble à l'heure actuelle difficile à résoudre, il ne devrait pas en être de même de la question des impôts. Une intégration de réforme de la politique fiscale (différabilité du paiement des impôts dans l'année, réduction de l'impôt per capita dans les zones rurales à faible revenu agricole, etc...) à la réforme du marché céréaliier pourrait avoir un impact plus important sur le revenu de la catégorie de producteurs actuellement défavorisés que toute politique de soutien de prix considérée isolément.

8. Par ailleurs, l'utilisation des commerçants privés comme intermédiaires d'achat entre l'OPAM et les producteurs crée dans le circuit officiel, un chaînon supplémentaire qui grignote une partie du prix officiel que doit percevoir le producteur. Une viabilisation des associations villageoises (tons) en tant que collecteurs-stockeurs primaires pourrait pallier cette imperfection et même réduire, dans une large mesure, les problèmes de stockage du circuit public. Mais ceci exige au préalable un support financier à ces associations pour financer à temps leurs achats, à l'instar du programme de crédit de campagne initié par le PRMC en faveur des grossistes privés en 1986/87.

9. Les méventes des mil-sorgho-mais en 1986/87 sont caractéristiques du Sahel où, après deux années consécutives de bonne pluviométrie, tous les pays sont plus ou moins auto-suffisants ou légèrement excédentaires en ces produits. Le déficit structurel en riz de tous ces mêmes pays est lié à l'inefficacité de leurs systèmes de production-transformation dont les coûts excessifs ne permettent pas de faire face à la concurrence du riz importé. Ceci laisse peu de possibilités d'échanges céréaliiers entre les pays sahéliens.

Une transformation industrielle plus poussée des mil-sorgho-maïs pourrait éventuellement permettre l'absorption des excédents conjoncturels de ces produits par un accroissement de la demande pour consommation humaine ou alimentation du bétail.

10. A l'exception de la légalisation du commerce privé, aucune action directe ne fut entreprise par le PRMC en faveur des opérateurs économiques (collecteurs, transporteurs, grossistes, demi-grossistes et détaillants) du marché privé des céréales avant la Campagne 1986/87. Aussi peut-on avancer qu'avant cette date, les gains des commerçants privés ont consisté en leur liberté de mouvement et d'exercice, l'augmentation subséquente de l'échelle de leurs activités, la réduction résultante des coûts de leurs opérations et, possiblement, une certaine augmentation de leurs profits. Il n'en demeure pas moins que bon nombre d'entre eux se plaignent encore en 1986 du niveau élevé des taxes sur leurs affaires, des coûts occasionnés par de multiples contrôles des agents des affaires économiques et, surtout, de leur accès limité ou inexistant au crédit bancaire pour financer leurs campagnes d'activités.

10. L'initiation par le PRMC d'un programme de crédit de campagne en faveur des grossistes en 1987 vient en réponse à la dernière doléance sans pour autant s'adresser aux autres plaintes. En outre, la complémentarité entre les circuits privés et public est encore loin d'être parfaite, l'unanimité n'étant faite sur les termes de soustraction des fonctions entre les deux, tout particulièrement en ce qui concerne le prix au producteur du paddy et les coûts d'usinage du riz par l'Office du Niger.

11. Finalement, dans le même ordre d'idée, le système d'information permettant de mieux intégrer les rôles respectifs des secteurs privé et public dans une complémentarité fonctionnelle reste à parfaire: estimations plus fiables de la production et des surplus commercialisables, informations du marché (prix, stocks, etc...), appels d'offres, contrats, programmes d'importations, d'achats locaux et de ventes de l'OPAM, etc... Cette imperfection du système d'information est à la base des risques liés à la grande incertitude qui plane constamment sur le marché céréalier et constitue l'obstacle majeur à toute planification à long terme des actions (production, achat, stockage, vente, investissement) des intervenants des deux circuits et tout particulièrement du secteur privé qui se caractérise essentiellement par ses stratégies de très court terme. La mise en place d'un système d'information "neutre" ne pouvant être détourné au profit d'aucune des parties individuelles apparaît comme un élément clé dans l'intégration des rôles complémentaires des secteurs privé et public.

12. Au consommateur, le PRMC aura indéniablement permis d'accéder à une offre accrue de céréales à des prix plus bas. Ceci résulte à la fois d'une compétition plus forte et plus ouverte entre commerçants privés, du mouvement libre des céréales entre régions du pays, de la libéralisation des importations et d'une meilleure coordination et gestion des aides des donateurs regroupés au sein du PRMC.

13. La principale contrainte pour une portion importante des consommateurs reste un problème d'adéquation de revenu pouvant leur donner accès au marché des céréales. C'est le cas pour la catégorie des petits salariés, de la masse des sans-emplois qui affluent de plus en plus dans les villes et des populations rurales en mal d'activités suffisamment lucratives pour accéder à un niveau de subsistance acceptable, à une sécurité alimentaire réelle. Il apparaît par conséquent, que les effets positifs du PRMC ne pourront atteindre leur pleine potentialité que lorsque les programmes et projets de création d'emplois et d'activités rémunératrices auront produit des fruits appréciables pour accroître la demande effective des céréales.

14. De toutes les parties concernées, l'Etat apparaît comme le grand gagnant des actions du PRMC durant sa phase initiale. C'est à juste titre qu'une équipe d'évaluation de l'USAID faisait récemment remarquer que: "L'ambiguïté des réformes de politiques se reflète par la situation ironique dans laquelle le PRMC, tout en mettant l'accent principal sur une participation accrue du secteur privé dans un commerce plus libre des céréales, a dépensé la majeure partie du temps de ses expatriés et de ses ressources financières dans une tentative de maintenir l'Office Public à flot" (Haykin, Roth et Wilcock, 1987, P.iv).

15. En effet, au cours des 5 années du PRMC initial, l'OPAM a bénéficié des fonds de contre-partie des aides alimentaires pour couvrir ses déficits annuels et financer ses actions de soutien de prix. Il a également joui d'une assistance technique des donateurs et d'une augmentation des marges qui lui sont assignées dans les barèmes officiels de prix. Le soutien du PRMC s'est également appliqué à d'autres organismes publics tels que l'Office du Niger pour le paiement des intérêts de ses prêts bancaires et l'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix (OSRP) auquel le programme se substituait pour défrayer les subventions nécessaires au système public en 1985.

16. En dépit de cette impressionnante liste d'interventions, il reste encore beaucoup à faire pour une compression définitive des coûts du système public à un niveau d'efficacité acceptable. Les coûts qu'impose la structure fixe (salaire du personnel permanent et amortissements) de l'OPAM sont encore trop élevés pour permettre une meilleure distribution des gains entre producteurs et consommateurs.

Il est à envisager que le PRMC, au cours de l'année transitoire (1986/87) avant sa deuxième phase et pendant toute la durée de celle-ci (projetée pour 3 années) se concentre sur les voies et moyens propres à doter l'OPAM d'une structure plus légère, plus flexible et plus apte à capitaliser les gains d'une complémentarité fonctionnelle plus efficace avec le secteur privé.

17. L'acceptation politique de l'idée initiale d'un programme de réforme de marché en apparence aussi fondamental que le PRMC ne peut être acquise que dans 2 situations: soit (1) les intérêts et, par conséquent, la nécessité de la réforme sont clairement et indépendamment perçus par le gouvernement du pays concerné qui prend lui-même l'initiative et devient le moteur du processus, ou (2) à la faveur d'une conjoncture économique appropriée (catastrophique), un puissant donateur (ou un groupe de principaux donateurs) utilise la réforme comme pièce de négociation dans un dialogue conditionnant leur assistance vivement sollicitée pour sortir de l'impasse du moment.

Le premier cas, il va de soi, présente plus de chances de survie ou de pérennité de la réforme ainsi générée de façon interne, parce qu'obtenant plus de support politique pour des changements réels de structure.

La deuxième situation qui décrit mieux le cas du PRMC présente, de toute évidence, un problème d'auto-entretien ou de survie autonome, car l'acceptation politique du principe est plus conjoncturelle que structurelle et, à conditions du marché différentes, termes d'échange différents!

La question reste alors ouverte à savoir que survivra-t-il du PRMC sans initiative et engagement financier du groupe de bailleurs de fonds qui l'ont promu et le supportent? Le seul fait d'une extension du Programme de 3 années supplémentaires ne fournit-il pas un élément de réponse à cette question? Limitons-nous ici à la remarque que l'acceptation politique d'une telle réforme est chose d'autant plus complexe qu'elle se heurte toujours aux intérêts d'un ou de plusieurs groupes de personnes dont le poids politique est souvent considérable. C'est seulement en assurant une certaine sécurité de ces intérêts que l'on peut prétendre à une factibilité politique, qui du reste ne peut être dissociée des factibilités techniques et économiques du Programme.

18. Quelles que soient les circonstances, la réforme, pour réussir même des succès limités dans le temps, ne doit pas être perçue comme imposée de l'extérieur. Plus elle sera perçue comme telle, plus l'acceptation politique de la réforme sera faible et les changements consentis superficiels.

19. La réussite d'un Programme tel que le PRMC exige la mise en œuvre d'une série de mesures d'accompagnement sans lesquelles tout succès devient partiel ou inexistant dans un contexte macro-économique. Il s'agit là d'un support financier, matérielle ou d'une assistance technique, mais également de mesures compensatoires pour les perdants (employés mis en chômage, producteurs et consommateurs lésés, etc.).

20. La série de mesures d'accompagnement jugée nécessaires doit être supportée par des donateurs intéressés à la réforme, organisés au sein d'un groupe cohérent. Cette cohérence seule permet une gestion coordonnée des assistances bilatérales et leur utilisation pour des fins approuvées à l'unanimité du groupe.

21. Finalement, une des conditions sine qua non de réussite d'une telle réforme est l'instauration d'un dialogue ouvert et permanent entre le groupe de donateur et les autorités politiques du pays concerné par la réforme. Ceci est indispensable tant pour une continuité de l'acceptation politique du programme que pour son intégration plus harmonieuse dans le processus plus global du développement économique et social.

PRINCIPALES REFERENCES UTILISEES

1. AMSELLE, J.L.; P. THEVENIN et J.M. YUNG.
 Evaluation du Programme de Restructuration du Marché Céréaliier au Mali. FAC, Paris. Avril 1986.
2. BECIS.
 Etude des Circuits de Commercialisation, des Prix des Céréales en Général et du Maïs en Particulier en Zone CMDT/Mali Sud. Ministère de l'Agriculture, Bamako. Décembre 1980.
3. BREMER, Jennifer et Lynn ELLSWORTH.
 Consolidating Cereals Market Reform in Mali: An Analysis of Current and Potential Roles for Public and Private Sector Institutions in the Grain Market, USAID/Bamako. Juillet 1986.
4. DIONE, Josué.
 Food grain Subsector in Mali: Vertical Components and Related Research Questions. (Document de Travail) Department of Agricultural Economics. Michigan State University, East Lansing. Janvier 1985.
5. DIONE, Josué et Niama Nango DEMBELE.
 Description des Circuits Céréaliiers au Mali et Analyse des Données Secondaires de Prix de Céréales (mil-maïs-sorgho). Document de Travail No. 86-02. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Ministère de l'Agriculture, Bamako. Mars 1986.
6. DIONE, Josué et Niama Nango DEMBELE.
 Analyse Provisoire de la Campagne de Commercialisation 1985/86 et les Prix des Céréales (mil-maïs-sorgho). Document de Travail No. 86-03. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Ministère de l'Agriculture, Bamako. Août 1986.

7. DEMBELE N. Nango; Josué DIONE et John M. STAATZ.
Description et Analyse de la Structure du Marché des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs) au Mali. Document de Travail No. 86-04. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Ministère de l'Agriculture, Bamako. Septembre 1986.
8. DEMBELE N. Nango; Josué DIONE et John M. STAATZ.
Description et Analyse du Comportement et de la Performance du Marché de Gros des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs) au Mali. Document de Travail No. 86-05. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Ministère de l'Agriculture, Bamako. Septembre 1986.
9. DIONE Josué.
Production et Transactions Céréalières des Producteurs Agricoles (Campagne 1985/86).. Document de Travail No.87-02. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA - Ministère de l'Agriculture, Bamako (sous presse).
10. DUPONT, G. A.E. HOUNZANGBE ET P. VANDENBERGHE.
Rapport d'Evaluation du Programme de Restructuration du Marché Céréaliier au Mali. Agence Canadienne de Développement International, Bamako. Janvier 1984.
11. GAGNON, Gérard.
La Commercialisation Privée des Céréales au Mali: Un Bilan Provisoire. Agence Canadienne de Développement International, Bamako. Juillet 1985.
12. GAGNON, Gérard.
Le Commerce Privé des Céréales au Mali: La Filière Socio-professionnelle. Agence Canadienne de Développement International - CILSS. Décembre 1986.
13. GITTINGER, J. Price, J. LESLIE et C. HOISINGTON, Ed.
Food Policy: Integrating Supply, Distribution, and Consumption. Institut de Développement Economique. Banque Mondiale, Washington, D.C. 1985.

14. GOETZ, Stephan et Michael T. WEBER.
Fundamentals of Price Analysis in Developing Countries' Food Systems: A Training Manual to Accompany the Microcomputer Software Program "MSTAT". (Document de Travail). MSU International Development Papers. Department of Agricultural Economics. Michigan State University, East Lansing. 1986.
15. HAYKIN, S.M.; A.D. ROTH et D.C. WILCOCK.
Grain Marketing Liberalization in Mali: An Economic Policy Reform Assessment. USAID/DAI, Bamako. Janvier 1987.
16. HUMPHREYS, Charles P..
Cereals Policy Reform in Mali. Banque Mondiale, Washington, D.C.. Mai 1986.
17. LECAILLON, Jacques et Christian MORRISSON.
Politique Economiques et Performances Agricoles: Le cas du Mali (1960-1983). OCDE, Paris. 1986.
18. TIMMER, C. Peter.
Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy. Cornell University Press, Ithaca-London. 1986.
19. TIMMER, C. Peter.
Private Decisions and Public Policy: The Price Dilemma in Food Systems of Developing Countries. MSU International Development Papers. No.7 Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing. 1986.
20. USAID. Mali Cereals Market Restructuring Project.
Food for Development Title II, Section 206-688-0230. Program Paper. USAID, Bamako. Juin 1984.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

INSTITUT D'ECONOMIE RURALE

SECRETARIAT TECHNIQUE DE LA CESA

REPUBLIQUE DU MALI

UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

PROJET SECURITE ALIMENTAIRE

M.S.U. - C.E.S.A.

LE PROGRAMME DE RESTRUCTURATION DU MARCHÉ
CERÉALIER AU MALI (PRMC) :
UNE ANALYSE DE SES OBJECTIFS, SON FONCTIONNEMENT
ET SES RÉALISATIONS

Par

JOSUE DIONE et NIAMA NANGO DEMBELE

Document de Travail No.87-01

Février 1987

ACCORD DE COOPERATION MSU/USAID (NO.DAN-1190-1-00-4092-00)
SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Avant-Propos	i
Remerciements	iii
Introduction	1
Description du Marché Céréaliier et Objectifs du PRMC	3
Structure et Fonctionnement du Marché Céréaliier	3
Principaux Objectifs et Instruments du PRMC	8
Evaluation des Réalisations du PRMC	11
Libéralisation du Marché des Céréales	11
Relèvement des Prix:	15
Amélioration de l'Efficacité Opérationnelle de l'OPAM	38
Conclusion	47

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I :	Prix Officiels au Producteur des Céréales	18
Graphes IA-IB :	Prix Officiels au Producteur des Céréales	19
Tableau II :	Prix Officiels au Producteur des Céréales: Objectifs et Réalisations du PRMC	20
Tableau III :	Achats de Céréales du Circuit Officiel	21
Tableau IV :	Prix au Producteur des Céréales sur les Marchés Ruraux	23
Graphes IIA-IIIB:	Prix au Producteur des Céréales sur les Marchés Ruraux	24
Tableau V :	Coûts de Production des Céréales par Zone	25
Tableau VI :	Prix Officiels au Consommateur des Céréales: Objectifs et Réalisations du PRMC	28
Tableau VII :	Prix au Consommateur des Céréales	29
Graphes VIIA-IIIB:	Prix au Consommateur des Céréales	30
Tableau VIII :	Prix Officiels des Céréales au Consom- mateur Malien en Pourcentage des Prix des Pays voisins	33
Graphes IVA-IVB:	Prix Officiels des Céréales au Consom- mateur Malien en Pourcentage des Prix des Pays voisins	34
Tableau IX :	Prix d'Achat Mensuels Moyens des Céréales des Grossistes	36
Tableau XA :	Barèmes Officiels des Prix des Céréales: mil-sorgho-maïs (1986/87)	41
Tableau XB :	Barèmes Officiels des Prix des Céréales: riz (1986/87)	42
Tableau XI :	Evolution du Déficit de l'OPAM	45
Tableau XII :	Evolution de la Structure des Coûts de l'OPAM	46

LISTE DES ABBREVIATIONS

C.M.D.T.	Compagnie Malienne des Textiles.
O.H.V.	Opération Haute Vallée.
O.M.M.	Opération Mil Mopti.
O.R.S.	Opération Riz Ségou.
O.N.	Office du Niger.
O.D.I.P.A.C.	Office du Développement Intégré des Productions Arachidières et Céréalières.
O.P.A.M.	Office des Produits Agricoles du Mali.
F.M.I.	Fonds Monétaire International.
H.U.I.C.O.M.A.	Huilerie Cotonnière du Mali.
C.E.S.A.	Commission Nationale de Mise en Oeuvre et de Suivie de la Stratégie Alimentaire.
M.S.U.	Michigan State University.
I.E.R.	Institut d'Economie Rurale.
O.S.R.P.	Office de Stabilisation et de Régulation des Prix.

AVANT-PROPOS

Le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA se situe dans le contexte plus global de l'Accord de Coopération (No.DAN-1190-A00-4092-00) entre l'Université de l'Etat du Michigan (MSU) et l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) sur la Sécurité Alimentaire en Afrique. Cet Accord vise à mettre en évidence, par l'analyse comparative du secteur agro-alimentaire d'un certain nombre de pays africains, les traits communs et les éléments spécifiques aux problèmes de sécurité alimentaire des différentes sous-régions du Continent.

Composante malienne de cet Accord de Coopération, le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA est placé sous le parrainage institutionnel du Secrétariat Technique de la Commission Nationale de Suivi et d'Evaluation de la Stratégie Alimentaire du Mali (CESA) qui en assure la coordination avec les activités de ses différents groupes de travail spécialisés. Ce Projet a pour objectif d'examiner: (1) l'impact de différentes politiques relatives à la commercialisation des produits et à la distribution des intrants, de l'équipement et du crédit agricoles sur la rentabilité de la production céréalière et (2) l'effet subséquent de cette rentabilité sur la capacité et la volonté de l'agriculteur et du commerçant d'investir dans la production et la commercialisation des céréales.

La série de Documents de Travail publiés périodiquement par le Projet constituent des rapports d'étape. Ils sont, par conséquent, tous provisoires et leur contenu ne saurait en aucun cas être considéré ou interprété comme indicateur du point de vue ou de la position officiels d'une quelconque des personnes ou institutions impliquées. La responsabilité des idées, commentaires et arguments présentés ou discutés dans ces documents incombe exclusivement à leurs auteurs. Du reste, les buts visés par la production, la distribution et la discussion de ces rapports sont de trois ordres:

1. Informer les personnes et organisations intéressées de l'état d'avancement de l'exécution du Projet;
2. Mettre à la disposition des personnes et organisations pertinentes, des données et informations ponctuelles et opportunes, susceptibles de leur être utiles dans leur processus de réflexion et de prise de décision;
3. Stimuler, de la part de ces personnes et organisations, des réactions, commentaires, critiques et suggestions, de manière à pouvoir élargir l'horizon des connaissances relatives à la question de la sécurité alimentaire dans son ensemble.

Les commentaires et les questions pour tous renseignements de la part de nos lecteurs sont vivement sollicités et bienvenus à l'une des deux adresses suivantes:

1. Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA
 B.P. 2314, Bamako
 République du MALI

2. Food Security in Africa Project
 Department of Agricultural Economics
 Michigan State University
 East Lansing, MI 48824-1039
 USA

Des copies supplémentaires peuvent être obtenues en écrivant à:
(Spécifiez le numéro et l'auteur du document de travail)

PPC/CDIE/DI
209 SA-18
US Agency for International Development
Washington, DC 20523

Pour les employés de USAID ou ceux travaillant dans des projets de USAID, et pour quiconque des pays en voie de développement, les copies supplémentaires sont gratuites. Des copies multiples seront envoyées, si elles sont commandées pour des buts raisonnables (par exemple, pour un professeur ou chef de département demandant des copies multiples pour un séminaire). Pour ceux qui ne sont ni associés avec USAID ni des pays en voie de développement, il y a une charge d'à peu près US \$2 par publication. Les publications requises seront envoyées par poste, y compris une facture pour les charges.

REMERCIEMENTS

Nous ne saurions clore ces préliminaires avant d'avoir rendu à toutes les personnes et organisations impliquées de près ou de loin dans la présente étude tout le mérite qui leur est dû.

Nos remerciements vont tout d'abord au Gouvernement de la République du Mali, représenté par la Commission Nationale Consultative de Suivi et d'Evaluation de la Stratégie Alimentaire (CESA) pour son approbation de l'exécution du présent projet d'étude dans le cadre prioritaire des questions relatives à la sécurité alimentaire du pays. Nous sommes tout particulièrement redevables au Secrétariat Technique de la CESA sans le parainage institutionnel duquel, l'exécution de cette étude et sa coordination avec les activités des groupes spécialisés de travail sur la stratégie alimentaire du Mali seraient sérieusement entravées. Nous sommes également reconnaissants aux cadres et experts du Programme de Restructuration du Marché Céréaliier du Mali (PRMC), de l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) et de l'Opération Haute-Vallée (OHV), pour leurs points de vue techniques, leurs commentaires, critiques et suggestions qui nous servent de garde-fous précieux à chaque pas de cette recherche.

A nos bailleurs de fonds, l'USAID/Washington (Bureau pour l'Afrique et Bureau de la Science et de la Technologie) et l'USAID/Bamako, nous exprimons toute notre gratitude pour le financement intégral de cette activité de recherche sur un sujet aussi vital que la sécurité alimentaire. Outre cet appui financier, nous tenons à remercier tout particulièrement Mme. Emmy SIMMONS (Economiste Agricole à l'USAID/Bamako) pour son intérêt soutenu pour cette étude et son apport intellectuel remarquable à travers ses commentaires, critiques et suggestions qui, sans cesse nous permettent d'établir un pont direct entre nos observations empiriques et les besoins en informations précises des décideurs.

Nous remercions d'une manière toute particulière notre institution-mère, le Département d'Economie Agricole de l'Université de l'Etat du Michigan (MSU), pour son encadrement et son appui techniques, logistiques et intellectuels exemplaires au cours de toutes les phases (conception, financement, mise en place et évaluation continue) de la présente étude.

Dans ce cadre, nous remercions nommément les co-initiateurs du Projet d'Etude sur la Sécurité Alimentaire en Afrique le Dr. Carl K. EICHER (Professeur) et le Dr. Michael T. WEBER (Professeur Associé) pour leur vue globale des priorités du Développement Agricole des Pays Africains, le Professeur James D. SHAFFER dont nous bénéficions de l'expertise incontestable en matière d'analyse des institutions relatives aux politiques agricoles et économiques tout au long de ce projet et, finalement, le Dr. John M. STAATZ (Professeur Assistant) qui, malgré les milliers de kilomètres qui nous séparent, semble toujours être à nos côtés pour concevoir, discuter, évaluer et rectifier tous les aspects de l'étude.

Nos remerciements distingués vont à la population-cible de nos principaux informateurs - producteurs agricoles, commerçants des marchés ruraux et grossistes des centres urbains - sans l'ouverture et la coopération desquels, toute analyse sur les interactions technologie-production-marché n'équivaudrait qu'à de pures élucubrations intellectuelles gratuites.

Finalement, que notre Secrétaire, Mlle. Fatoumata SANOKO retrouve ici l'expression de notre appréciation sans réserve pour toute sa patience, son sérieux, son dévouement et sa compétence professionnelle qui, nous en sommes conscients transparaissent dans tous nos documents.

REPUBLIQUE DU MALI
ZONES D'ENQUETE

