

931-1190

PNABE-499

65120

EVALUATION CONJOINTE DES PROGRAMMES
DE CREDIT PRMC
AUX ASSOCIATIONS VILLAGEOISES ET
AUX COMMERÇANTS PRIVÉS:
CAMPAGNE AGRICOLE 1986/87

Par

Niama Nango DEMBELE et Philip STEFFEN

Document de Travail 87-04 Novembre 1987

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.

EVALUATION CONJOINTE DES PROGRAMMES DE CREDIT PRMC
AUX ASSOCIATIONS VILLAGEOISES ET
COMMERCANTS PRIVES:
CAMPAGNE AGRICOLE 1986/87

Par

Niama Nango DEMBELE et Philip STEFFEN

Document de Travail 87-04

Novembre 1987

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

NOTE SUR LE PROJET SECURITE ALIMENTAIRE MSU-USAID-CESA

Le Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA se situe dans le contexte plus global de l'Accord de Coopération (No. DAN-1130-A-00-4092-00) entre l'University 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.

L'une des deux composantes maliennes de cet Accord de Coopération, le Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA traite du suivi et de l'analyse des réformes de politique du marché céréalier au Mali. Il 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 de:

1. Mener des recherches sur les opérations de commercialisation des céréales au Mali, en examinant notamment des voies alternatives de stabilisation des marchés céréaliers au Mali et les conséquences de chacune des ces voies; des actions susceptibles d'améliorer le fonctionnement des marchés céréaliers que pourrait entreprendre le secteur public; et le suivi de l'impact de la libéralisation des marchés céréaliers sur les producteurs agricoles et les commerçants des céréales;
2. Contribuer aux analyses et débats en cours sur les options éventuelles de politiques de commercialisation des céréales grâce aux résultats des recherches décrites ci-dessus; et
3. Fournir une assistance financière et technique limité au GRM pour l'aider à se doter de sa propre capacité et d'analyse et de suivi des réformes de politique alimentaire.

La série de Documents de Travail publiées périodiquement par le Projet constitue des rapports d'étape. Ces documents 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 officielle 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. 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;
2. 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; et
3. Informer les personnes et organisations intéressées de l'état d'avancement de l'exécution du Projet.

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:

Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA
B.P. 2314, Bamako
République du Mali

Food Security in Africa Cooperative Agreement
Department of Agricultural Economics
Michigan State University
East Lansing, Michigan 48824-1039
USA

AVANT-PROPOS

=====

Ce rapport évalue le programme de crédit PRMC pour les commerçants de céréales et les associations villageoises pour la Campagne agricole 1986/87. Il vise à informer les décideurs en matière de politiques agricoles, à contribuer à l'analyse des politiques de crédit de commercialisation des céréales au Mali et à stimuler des débats relatifs aux politiques de commercialisation.

Le PRMC a redéfini et étendu ses programmes de crédit pour la campagne 1987/88 dans un effort d'élargir l'accès et la couverture géographique des deux programmes de crédit. Les nouvelles propositions du PRMC comportent un bon nombre de recommandations citées dans l'évaluation de ce rapport. D'autres propositions du PRMC vont plus loin que les recommandations formulées dans cette évaluation.

Le Gouvernement de la République du Mali, à travers le Ministère de la Tutelle, a approuvé la plupart des nouvelles propositions du PRMC sur le programme de crédit de commercialisation, l'approbation du reste des nouvelles propositions attendent que celles-ci soient revues.

Bamako, le 22 décembre 1987

REMERCIEMENTS

=====

Une telle évaluation des programmes de crédit du PRMC n'aurait pas été possible sans l'assistance considérable de toutes les personnes impliquées dans les dits programmes.

L'Annexe 2 donne la liste de toutes les personnes et institutions qui ont bien voulu nous consacrer une partie de leur temps précieux ainsi que des informations et remarques utiles. D'autres personnes, ne figurant pas à l'Annexe 2 comme les commerçants de céréales et les membres des associations ont fourni une assistance également appréciable.

Nous voulons remercier spécialement les Représentants de toutes les banques participantes, de la Chambre de Commerce et du Ministère de Tutelle, pour leurs informations qui nous ont été très utiles. Nos remerciements vont également aux Membres du Comité Technique du PRMC, ainsi que le Coordinateur du groupe de donateurs PRMC, Monsieur Alain CORDEIL, pour l'opportunité qu'ils nous ont offert pour présenter les résultats préliminaires et profiter des discussions et recommandations mentionnées dans le présent rapport.

Nos remerciements spéciaux vont à Monsieur Pierre-Michel ALLARD, le Représentant du Canada au sein du Comité Technique du PRMC, pour sa disponibilité de coopération à l'échange d'informations et sa collaboration dans des interviews et discussions conjointes.

Nous remercions également nos institutions de support: Michigan State University pour son contact permanent avec nous, ainsi que notre Superviseur en la personne du Professeur Dr. John STAATZ, pour son support intellectuel et son encouragement qui n'ont jamais fait défaut. Nos remerciements vont également au Secrétariat Technique de la CESA au sein de la Division de Planification et d'Evaluation de l'Institut d'Economie Rurale, ainsi que le Chef de Division en la personne de Monsieur Moussa Halifa TRACRE, pour ses conseils pratiques, son support administratif qui a élargi notre accès aux centres de décision en matière de Sécurité Alimentaire au Mali. Nous remercions également le Bureau chargé du Développement Agricole à l'USAID (ADO), ainsi que l'ancien et l'actuel Agro-Economistes, respectivement Madame Emmy SIMMONS et Monsieur David ATWOOD, pour leur intérêt soutenu dans le parrainage de recherches appliquées de ce genre dans le cadre de politiques agricoles.

d'

Le Personnel du projet mérite aussi des remerciements spéciaux pour les deux années de service ininterrompu. Tout d'abord, nous remercions nos enquêteurs sur le terrain: Daouda KEITA, Djoumé COULIBALY, Tahirou COULIBALY, Zangfing A. OUERE, Abou SANOGO, qui ont collecté les données sur les prix et les quantités de céréales citées dans ce rapport d'évaluation; sans oublier nos enquêteurs de Bamako Abou DIARRA et Boubacar KEITA, qui ont interviewé les commerçants de céréales à Bamako dans le cadre de cette évaluation des programmes de crédit PRMC. Nous remercions vivement notre compétente secrétaire Mademoiselle Fatoumata SANOKO, qui a tapé le manuscrit pour le mettre sous presse.

Un effort consciencieux a été fait pour vérifier et documenter la préparation et l'implémentation des programmes de crédit financés par le PRMC dans la mesure du possible. Les auteurs reconnaissent que, malgré l'aide reçue d'autres personnes, ils sont les seuls responsables des erreurs de faits et de mauvaise analyse et interprétation qui peuvent en résulter. Comme toujours, nous invitons nos lecteurs à porter à notre connaissance, toutes erreurs de faits de mauvaise analyse et interprétation qui pourront être décelées.

e'

TABLE DES MATIERES

=====

	<u>Page</u>
<u>Première partie:</u> Introduction et Historique du Programme de Crédit	1
1. Introduction	1
2. Conjoncture macro-économique des Programmes de Crédit du PRMC à la veille de la Campagne de Commercialisation Agricole 1986/87	2
A. Un marché Céréaliier peu Attrayant	2
B. Changement et Incertitude dans le Secteur Rizicole	3
1. Libéralisation du Marché dans le Secteur rizicole	3
2. Importations de Riz bon marché	4
3. Parité de Prix entre les Secteurs Public et Privé pour le Riz local	4
4. Mesures ultérieures prises par le GSM et le PRMC dans le Secteur rizicole	5
C. Manque de Crédit Bancaire et de Liquidité suffisante dans la Filière Publique Céréalière ..	6
1. Plans officiels pour la Campagne de commercialisation agricole 1986/87	6
2. Manque de Crédit pour l'OFAM	6
3. Manque de Crédit pour l'Office du Niger ...	7
4. Les Négociations FMI/Banque Mondiale	7
5. Dispositions Financières prises par le PRMC	7

4

	<u>Page</u>
<u>Deuxième Partie:</u> Evaluation du Programme du Crédit aux Associations villageoises	10
A. Introduction	10
B. Description du Programme	10
1. La Théorie du Programme	10
2. Le Problème de la Théorie du Programme	11
3. Les Objectifs de la Théorie du Programme ...	12
4. Les activités de la Théorie du Programme ...	13
C. Déroulement du Programme de Stockage Villageois ..	14
1. Exécution du Programme	14
2. Les Résultats des Activités	15
D. Evaluation de l'Impact du Programme	17
1. Ecart entre Résultats et Objectifs	18
2. Les problèmes survenus	18
E. Analyse de la Théorie du Programme	19
1. Les Objectifs	19
2. Les activités et les Moyens du Programme ...	21

	<u>Page</u>
F. Recommandations	22
1. Suivi de l'évolution et de l'état des stocks villageois	22
2. La préparation des structures villageoises ..	23
3. Autres mesures d'accompagnement	24
G. Conclusion	25

	<u>Page</u>
<u>Troisième partie:</u> Evaluation du Programme de Crédit aux Commerçants Privés	27
A. Aperçu Général du Programme	27
1. Objectifs	27
2. Valeur totale et Répartition des Risques	27
B. Modalités du Prêt	28
1. Rôle des Participants dans la Mise en oeuvre du Programme	28
2. Termes du Prêt	29
3. Système d'Achat, de Stockage et de Revente des Céréales	29
4. Crédit net Disponible	30
C. Dénouement du Programme et Résultats Obtenus	30
1. Effets Inattendus	30
2. Indicateurs Objectifs	33
3. Evaluation de l'Impact de l'Entreposage des Céréales	34
4. Evaluation de l'Impact sur les Prix	36
5. Evaluation de l'Impact sur le Système Bancaire ..	37
D. Analyse des Résultats	38
1. Réalisme des Postulats et Objectifs Initiaux ...	38
2. Adéquation des Ressources au niveau des Besoins et Impact désiré	41

	<u>Page</u>
3. Progrès faits dans l'Institutionnalisation de l'Accès des Commerçants de Céréales au Crédit de Campagne	46
4. Evaluation globale des Résultats	47
E. Recommandations pour une Meilleure Gestion et Mise en Exécution du Programme de Crédit Existant	48
<u>Quatrième Partie:</u> Bilan Globale des deux Programmes de Crédit et Recommandations Conjointes ..	52
A. Evaluation d'Ensemble	52
B. Recommandations Conjointes	52
Notes	55
Annexe 1: Impact du Programme de Crédit sur le Surplus Marchand	59
Annexe 2: Personnes et Organisations Consultées	65
Annexe 3: Références	67

LISTE DES ABBREVIATIONS

=====

A.C.D.I.	Agence Canadienne de Développement International
B.C.E.A.O.	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
B.I.A.O.	Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale
B.O.A.M.	Bank of Africa Mali
B.M.C.D.	Banque Malienne de Crédits et de Dépôts
B.N.D.A.	Banque Nationale de Développement Agricole
C.E.S.A.	Commission Nationale d'Evaluation et de Suivre de la Stratégie Alimentaire
C.M.D.T.	Compagnie Malienne de Développement des Textiles
C.C.I.M.	Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali
C.N.A.V.S.	Comité National d'Aide aux Victimes de la Sécheresse
F.E.D.	Fonds Européen de Développement
F.M.I.	Fonds Monétaire International
O.H.V.	Opération Haute-Vallée
O.M.M.	Opération Mil Nopti
O.N.	Office du Niger
O.N.G.	Organisation(s) non Gouvernementale(s)
O.P.A.M.	Office des Produits Agricoles du Mali
O.R.S.	Opération Riz Ségou
O.R.S.P.	Office de Stabilisation et de Régulation des Prix
M.S.U.	Michigan State University
P.A.M.	Programme Alimentaire Mondial
F.R.M.C.	Programme de Restructuration du Marché Céréaliier
U.S.A.I.D.	Agence des Etats-Unis d'Amérique pour le Développement International

Première Partie: Introduction et Historique du Programme de Crédit

1. Introduction

En 1986, le Projet de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC), en accord avec le Gouvernement Malien (GRM), a conçu deux programmes de crédits saisonniers pour l'achat, le stockage et la revente des principaux produits céréaliiers du Mali: mil, sorgho, maïs et paddy. L'un de ces programmes de crédit a été mis en place pour les associations villageoises, l'autre pour les commerçants du secteur privé. Le FNUC a prélevé 500 millions de francs CFA de son compte du Fonds de Contrepartie pour l'affecter au programme de crédit destiné aux associations villageoises à travers la Banque Nationale pour le Développement Agricole (BNDA). Un montant supplémentaire de 500 millions de francs CFA a été alloué au programme de crédit pour les commerçants du secteur privé par les banques commerciales participantes qui, selon les prévisions, complèteraient les fonds du PRMC pour porter le montant total du crédit disponible dans le cadre du programme à un milliard de francs CFA. Dans le cas du programme de crédit destiné aux associations villageoises, des négociations tripartites ont été officiellement conclues en début Janvier 1987 entre le PRMC, la BNDA et le Ministère de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat. Des accords similaires ont été signés en même temps entre le PRMC, le Gouvernement du Mali, la Chambre de Commerce et les deux banques commerciales pour le programme de crédit destiné aux commerçants du secteur privé.

Ce document de travail du Projet de Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CEJA évalue conjointement ces deux programmes de crédit du PRMC pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces programmes de crédit ont été exécutés simultanément dans les mêmes conditions de marché affectant le secteur céréaliier au Mali, permettant ainsi une comparaison de l'impact de ces conditions sur les deux programmes. En second lieu, bien que ces deux programmes visaient des bénéficiaires différents, ils avaient été conçus pour jouer des rôles soigneusement définis dans le renforcement de la participation du secteur privé au processus de libéralisation du marché céréaliier. En troisième lieu, et c'est peut-être là l'aspect le plus important, chaque programme était conçu de manière à s'influencer l'un l'autre de façon positive. Cette approche d'évaluation conjointe conduit donc plus à des conclusions globales et à des recommandations affectant les deux programmes que ne serait pas le cas si l'on procédait à des évaluations séparées.

2. Conjoncture macro-économique des Programmes de Crédit du PRMC à la veille de la Campagne de Commercialisation Agricole 1986/87

Dès le début, les programmes de crédit du PRMC ont été confrontés à une configuration inhabituelle de facteurs macro-économiques et agricoles du marché. Ces facteurs comprenaient a) un marché peu attrayant pour les céréales locales; b) la coïncidence avec la libéralisation du marché dans le secteur politiquement sensible du riz; et c) le manque de crédit attiré et l'insuffisance de liquidité au niveau des principales agences de production et de commercialisation du secteur public.

L'on estime que les deux premiers facteurs, le peu d'attrait des marchés céréaliers et les changements et les incertitudes qui peuvent intervenir dans le secteur rizicole, avaient tendance à réduire la participation des producteurs et des commerçants dans les programmes de crédit, tandis que le dernier facteur, l'insuffisance de crédit et de liquidité, avait tendance à augmenter la participation. L'impact de chacun de ces facteurs est examiné dans les chapitres qui suivent.

A. Un Marché Cérééalier peu Attrayant

En Janvier 1987, quand les programmes de crédit démarraient, le marché intérieur des céréales était caractérisé par un grand volume et des prix bas. Le Mali connaissait sa deuxième année consécutive de bonnes récoltes. La production céréalière brute en 1986/87 a atteint un niveau estimé à 1.796 millions de tonnes, dépassant même les 1.705 millions de tonnes de l'abondante récolte de 1985/86. Alors que les estimations de 1986/87 ont été ramenées par la suite à un niveau un peu plus bas, on constatait des excédents encore plus grands.[1]

Le secteur céréalier public détenait des niveaux records en stocks de céréales locales et importées à la suite de la campagne d'achat massif de 1985/86. L'OPAM, agence d'état de commercialisation des céréales, détenait 116.000 tonnes de céréales dans son seul stock régulateur et 58.000 tonnes supplémentaires de stocks de sécurité à la date du 31 Janvier 1987.[2] Les stocks des producteurs, réduits à la suite de plusieurs campagnes agricoles déficitaires, se seraient reconstitués après la récolte de 1985/86, ce qui s'est traduit par un plus grand excédent commercialisable en 1986/87.

Les prix du riz importé, à cause de la concurrence agressive entre les principaux pays exportateurs, sont tombés beaucoup plus bas que le prix officiel à la consommation au Mali, même après l'application intégrale des taxes en cours aux frontières. Les licences d'importation de riz qui se sont multipliées pour compenser la faible production des années précédentes de sécheresse n'ont pas été ajustées à la baisse devant une nette amélioration des récoltes. Le pays a connu un flot continu d'importantes quantités de riz importé qui entraînait en concurrence directe avec le riz local (voir Section B ci-dessous).

En plus, dû à son incapacité de rembourser son énorme crédit de campagne 1985/86, l'OPAM s'est vu refuser par la Banque Centrale (BCEAO) l'accès à un nouveau crédit pour la campagne de commercialisation agricole 1986/87. L'Office du Niger (ON) s'est vu refuser à son tour la plus grande partie de son crédit de campagne pendant qu'il attendait de l'OPAM des remboursements (voir Section C). La grande incertitude était de savoir comment la campagne annuelle de commercialisation serait financée.

Pour réaliser des bénéfices dans la vente des céréales avec des marges si faibles, il faut que le produit s'écoule rapidement. Les commerçants de céréales du secteur privé étaient peu disposés à en acheter davantage en dépit des bas prix car leurs stocks ne s'écoulaient pas. Ainsi, les commerçants n'étaient pas prêts à bloquer pendant des mois ni leur capital limité ni leur capacité limitée de magasinage dans des stocks alors que d'autres activités commerciales paraissaient beaucoup plus lucratives.

Les grandes quantités de céréales détenues par le secteur d'état menaçaient sérieusement de faire tomber les prix sur le marché. Une analyse des données collectées sur les marchés ruraux et urbains révèle que les prix n'ont pas suivi les modèles saisonniers habituels de hausse régulière pendant la période des pluies (soudure) de Mai à Septembre 1986 et de baisse par la suite, avec les nouvelles récoltes.[3] Les données sur les prix ont montré au contraire une baisse continue qui durerait jusqu'en fin Juin 1987.

B. Changement et Incertitude dans le Secteur Rizicole

1. Libéralisation du marché dans le secteur rizicole

La mise en oeuvre des programmes de crédit du PRMC a coïncidé avec la libéralisation du marché dans le secteur rizicole irrigué, caractérisée par de nouvelles procédures de commercialisation et la confusion. La levée du monopole de l'OPAM sur la production de riz de l'Opération Riz Ségué (ORS) et de l'Opération Riz Mopti (ORM) et du monopole de l'Office du Niger (ON) sur la production de riz des ODR sont entrées en vigueur le 15 Février 1986. Cette libéralisation du marché dans le secteur du riz était conçue pour aller de pair avec la politique de réforme du marché céréalier dans le secteur des céréales sèches, qui débutait en 1981.

Dans le cadre de cette libéralisation, les riziculteurs pouvaient vendre leur paddy aux commerçants de céréales du secteur privé une fois qu'ils avaient fini de payer aux autorités respectives d'irrigation la fourniture d'eau et d'autres facteurs de production. Cet changement de grande envergure a créé un précédent dans deux grands domaines. D'abord, la nouvelle stratégie signifiait que pour la première fois, depuis deux décennies, les paysans devaient chercher leur propre marché dans la mesure où le secteur d'état n'achèterait plus tout le paddy qui lui était offert. Ensuite, elle signifiait que des dispositions

acceptables devraient être prises pour permettre au secteur privé de faire usiner son paddy par le secteur d'état.

Ces changements dans la stratégie de la commercialisation ci-dessus ont eu peu d'impact immédiat. L'OPAM a effectué un achat record de 22.973 tonnes de paddy (35.343 tonnes équivalent de riz usiné).[4] Ces changements stratégiques, intervenus au milieu de la campagne de commercialisation agricole 1985/86, sont venus évidemment trop tard pour qu'on puisse sentir leur effet cette année. Pour mieux mesurer l'impact de ces changements stratégiques sur toute une campagne de commercialisation agricole, il fallait attendre celle de 1986/87.

2. Importations de Riz Bon Marché

Pendant la même période, le Mali importait de grandes quantités de riz, quelques 170.000 tonnes en 1985 et 70.000 tonnes en 1986. Le prix aux frontières des brisures thaïlandaises (prix du riz avant les impôts) vers le milieu de l'année 1986, par exemple, se situait un peu au-dessus de la moitié du prix de revient du riz malien vendu au détail. Les bas prix sur les marchés mondiaux de riz constituaient des menaces, sous plusieurs formes, pour les réformes commerciales du secteur du riz.

D'abord, les importations massives ont réduit la nécessité d'acheter la production locale de paddy par le secteur public aussi bien que par le secteur privé. Cependant, le FRMC considérait qu'il était tout de même crucial pour cette première année de libéralisation commerciale que les riziculteurs trouvent un débouché rémunérateur pour leur récolte. Ensuite, l'importation continuelle du riz bon marché entravait les efforts acharnés nécessaires pour améliorer l'efficacité et réduire les coûts du secteur du riz au Mali. Il était évident que pendant une période intérimaire, le marché du riz local aurait besoin d'une certaine protection sous forme de droits de douane fixes ou variables ou les deux, ou de restrictions sur les importations comme le préconisait le FRMC.

Le Mali a importé 84.199 Tonnes de riz entre le 1er Octobre et le 10 Mars 1987, quand on imposait une restriction temporaire sur l'importation de riz.[5] Les Importateurs dont les stocks étaient déchargés à Dakar et à Abidjan étaient obligés de chercher d'autres marchés.

3. Parité de Prix entre les Secteurs Public et Privé pour le Riz Local

Les ODR (opérations de développement rural) produisant du riz le vendent au secteur d'état de commercialisation (OPAM) à un prix inférieur au prix de revient. Ces ODR reçoivent un montant égal à ce prix d'escompte par un transfert de fonds effectué par l'OSRP. Comme les ODR étaient obligées de vendre aux commerçants privés par appel

d'offre, il va de soi que ces derniers ne proposaient pas des prix plus élevés que ceux de l'OPAM. Il restait à savoir si le ODR recevraient de l'OSRP les mêmes transferts pour leurs ventes aux commerçants de céréales du secteur privé. Si ce n'était pas le cas, le secteur privé ne serait pas en mesure de concurrencer l'OPAM. Cette incertitude persistante expliquait en partie le faible volume des achats du riz des ODR par le secteur privé, surtout quand l'importation du riz était toujours possible. Une autre explication était la manière utilisée pour calculer les frais d'utilisation des usines de décorticage des ODR, par le secteur privé, ce qui était considéré comme non rentable pour ce dernier.

[4. Mesures Ulérieures prises par le GRM et le PRMC dans le Secteur Rizicole

[Les mesures prises par le GRM et le PRMC pour a) réduire l'encombrement causé par les stocks de riz local détenus par le secteur public et b) faciliter les efforts continus de libéralisation du marché du riz se trouvent resumées ci-dessous. Ces mesures ayant été mises en oeuvre après le démarrage des programmes de crédit du PRMC, elles n'ont pas pu réduire l'incertitude à laquelle s'est trouvé confronté le secteur du riz au début des programmes de crédit. De ce fait, ces mesures sont mentionnées seulement à titre d'information.

[Premièrement, le GRM et le PRMC ont autorisé l'OPAM à vendre 20.000 tonnes de stocks de report du riz de la campagne 1985/86. Le riz a été vendu (vente promotionnelle) à 140 francs CFA/kg au lieu du prix imposé à la consommation qui était de 165 francs CFA/kg. Le PRMC a accepté de subventionner la différence de 25 FCFA/kg, payable au compte de l'OSRP.

[Deuxièmement, les 20.000 tonnes du riz de 1986/87 qui auraient dû être achetées par l'OPAM pouvaient plutôt être vendues par appel d'offre aux coopératives et commerçants du secteur privé, se répartissant entre les ODR de production comme suit:

ON	14.000 tonnes
ORS	4.600
ORM	1.400

	20.000 tonnes

Seules l'ORS et l'ORM ont vendu par appel d'offre. L'Office du Niger a vendu à son prix de revient.[6]

[Troisièmement, les 20.665 tonnes restantes du riz de 1986/87 ont été proposées pour la vente au secteur privé à un prix de revient moyen de 138.820 francs CFA/kg. Elles se répartissaient comme suit:

ON	14.575 tonnes
ORS	4.700
ORM	1.390

	20.665 tonnes

Le PRMC a accepté encore de financer la différence entre le prix de revient moyen et le prix imposé à la consommation.]

C. Manque de Crédit Bancaire et de Liquidité Suffisante dans la Filière Public Céréalière

1. Plans officiels pour la campagne de commercialisation agricole 1986/87

Les barèmes officiels des prix pour la Campagne 1986/87 ordonnaient à l'OPAM l'achat de 20.000 tonnes du riz des ODR -- moins que la moitié de ses achats effectifs de l'année précédente. Pour des raisons financières et de stockage, le quota de céréales sèches a été ramené à 10.000 tonnes destinées exclusivement au stock national de sécurité. L'OPAM a reçu l'ordre d'orienter ses achats vers les coopératives agricoles et les associations villageoises, fait nouveau dont l'importance sera examinée plus tard.

2. Manque de crédit pour l'OPAM

L'OPAM a reçu en crédit de campagne 2,9 milliards de francs CFA du système bancaire, 4,4 autres milliards du PRMC et une petite contribution de la CHAVC. [7] L'OPAM se trouvait ainsi dans une situation financière exceptionnellement bonne pour acheter des céréales à la veille de la campagne commerciale 1986/87.

Le crédit de campagne que l'OPAM devait au système bancaire arrivait à échéance le 30 septembre 1988. Dans un cycle agricole "normal", ce crédit de campagne est re-acoursé au fur et à mesure que les stocks de céréales se vendent au cours de l'année. A cause des prix sur le marché qui étaient plus bas que le prix de gros (à la consommation), imposé à l'OPAM et ne pouvant pas être ajusté à la baisse pour s'adapter aux conditions du marché et aux différences saisonnières et locales, aucun des clients habituels de l'OPAM ne lui achetait plus de céréales. Sans l'obligation de vendre, l'OPAM continuait à accumuler non seulement de grandes quantités de céréales, mais des arriérés de dettes très élevés. Par conséquent, la banque Centrale n'a pas accordé le crédit de campagne à l'OPAM pour 1986/87.

3. Manque de Crédit pour l'Office du Niger

La restriction sur l'accès de l'OPAM au crédit de campagne a eu des répercussions sur l'Office du Niger, auquel l'OPAM devait des fonds. L'OPAM n'étant pas en mesure de vendre le riz local aux prix qui lui étaient imposés car confronté à la concurrence des importations moins chères, il ne pouvait pas rembourser l'Office du Niger. Ce dernier n'a pas été capable de payer les 2,5 milliards de francs CFA de crédit de campagne et, de la même manière, s'est vu refuser l'accès à la plupart de ses besoins de crédit de campagne pour 1986/87. En fin de compte, l'Office du Niger a reçu 250 millions sur les 3.300 milliards qu'il avait demandés.

4. Les Négociations FMI/Banque Mondiale

Pendant la même période, le Mali négociait à la fois avec le FMI un accord d'ouverture de crédit et avec la Banque Mondiale un prêt d'ajustement structurel dont une partie concernait la reformulation de la structure du prix du riz. Une des conditions que le FMI envisageait de proposer à l'OPAM était l'établissement d'un plan rigoureux de remboursement à la Banque Centrale et au FRMC de 4,9 milliards de francs la dette cumulée des crédits de campagne en versements trimestriels jusqu'en Décembre 1987.

Il va sans dire que les dettes de l'OPAM étaient capitalisées sous forme d'un grand stock de céréales. L'apogée des dettes de l'OPAM impliquait le dumping des céréales pour un écoulement rapide sur un marché dont les prix étaient déjà déprimés. L'exportation des céréales ne semblait pas être une option faisable.

Alarmé à la perspective de ventes massives par le secteur d'état et une nouvelle diminution des prix et de la confiance du public avec la libéralisation du marché, le FRMC s'est imposé au FMI et à la Banque Mondiale en refusant ce plan de remboursement. Les pourparlers entre le Mali et le FMI se sont rompus en Mars 1987.

Malgré tout, l'OPAM ne recevait toujours pas le crédit de campagne auprès du système bancaire pour faire face à ses obligations pendant la campagne de commercialisation agricole 1986/87. Parmi toutes les ODR, seule le CMBT a reçu suffisamment de crédit saisonnier pour ses opérations de coton.

5. Dispositions Financières prises par le FRMC

La crise financière qui s'ensuivit a menacé d'effondrement le système commercial et, par implication à juste titre ou non, l'effondrement du processus de réforme de la politique de commercialisation. Le Fonds de Contrepartie du FRMC a offert l'une des rares sources de liquidité auxquelles on pouvait recourir.

En conséquence, et après beaucoup de discussion, le PRMC a pris les mesures suivantes aux fins de résoudre certains des problèmes financiers et logistiques immédiats auxquels se trouvaient confrontés divers participants au système de commercialisation des céréales et pour s'assurer de l'achat des céréales par le secteur d'Etat:

- o Accorder 725 millions de francs à l'OFAM pour acheter 10.000 tonnes de céréales sèches pour le Stock National de Sécurité;
- o Accorder 314 millions de francs en subvention à l'Office du Niger et à l'OFM pour amener le secteur privé à utiliser leurs usines de decorticage;
- o Prêter 361 millions à un fonds de garantie contre le remboursement par les paysans de la fourniture d'eau et des services dans les ODF produisant du riz;
- o Prêter 600 millions de francs, soit 462 millions à l'ORS et 138 millions à l'OFM pour un refinancement limité d'achat de paddy;
- o Accorder 464 millions de francs à l'OFAM par le canal de l'OSBP pour parachèver les actions de soutien des prix de la campagne 1984/86; et
- o Financer pour 2 millions de francs l'étude de faisabilité de potentiel d'usines industriel du maïs malien de haute qualité.

Les mesures non financières visant à réduire l'encombrement causé par les importations de riz de services consistaient à:

- o Rechercher ou à supprimer la livraison de toute aide alimentaire autre que le riz, effectuée par les donateurs;
- o Accroître la clientèle du riz de l'OFAM en permettant aux commerçants privés d'acheter dans les stocks de ce dernier;
- o Vendre aux commerçants ou commerçants privés des stocks de riz de la campagne 1983/86 encore détenus par les ODF productrices de riz (terminées plus tard en vente promotionnelles); et
- o Chercher à suspendre provisoirement (pendant six mois) les importations de riz.

Les deux dernières mesures financières prises par le PRMC, qui font l'objet de la présente évaluation conjointe sont évidemment:

- o Prêter 500 millions de francs comme garantie d'un programme de crédit de campagne aux associations villageoises (coopératives agricoles) par l'intermédiaire de la BNDA, destinés à acheter et à stocker des céréales locales;
- o Prêter 500 millions de francs comme garantie du programme de crédit aux commerçants privés par l'intermédiaire de la BOAM et de la EMCD, destinés à acheter et à stocker les céréales locales; cette somme devant être complétée par la contre-partie des banques participantes.

En plus du PRMC, certains donateurs particuliers ont pris les mesures suivantes. Le Canada a ouvert un fonds de garantie de prêt pour les achats de riz d'une valeur initiale de 400 millions de francs. Les Pays-Bas ont autorisé l'achat de 3.000 tonnes de paddy de l'Office du Niger. D'autres donateurs, y compris la Communauté Européenne, la Belgique et les Etats-Unis ont cherché des transferts financiers directs au Fonds de Contrepartie à la place de l'aide alimentaire.

+

+

*

Ainsi, à la veille des programmes de crédit du PRMC, le marché céréalier du Mali était soumis à une incertitude considérable aux niveaux financier et stratégique, à des prix de céréales relativement bas sur le marché en suite d'une seconde année de bonne récolte, mais à un écoulement lent des stocks, d'où une faible capacité restante de stockage à moyen terme. C'est donc dans ce contexte de commercialisation agricole que les programmes de crédit du PRMC ont démarré.

Deuxième Partie: Evaluation du Programme du Crédit aux Associations Villageoises

A. Introduction

Depuis la Campagne 1985/86, le Mali a connu deux années successives d'abondantes récoltes. En conséquence, les prix aux producteurs et à la consommation sont restés inférieurs à leur niveau officiel malgré les interventions massives de l'OPAM entre 1985 et Mars-Avril 1986. Dans son effort de soutien des prix aux producteurs, l'OPAM a accumulé de larges stocks de céréales en 1985/86 qui seront restés invendus entraînant le non-paiement des crédits accordés à l'OPAM sur les fonds de contre-partie du PRMC et par la BCEAO.

Avec des stocks invendus et des dettes impayées, l'OPAM était incapable d'intervenir durant la Campagne 1986/87 pour supporter les prix aux producteurs. Conséquemment, les prix aux producteurs sur les marchés ruraux (à Koutiala par exemple) sont tombés très bas et ne représentaient à peine que 45 pourcent des prix officiels aux producteurs de 55 F.CFA/Kg.

Face à une baisse continue des prix aux producteurs et l'incapacité de l'OPAM d'intervenir dans le marché, les donateurs à travers le PRMC ont ouvert une ligne de crédit aux associations villageoises auprès de la BNDA. Ce crédit de campagne accordé aux associations villageoises permet de payer les céréales auprès des producteurs pendant que les prix sont bas, de stocker ces céréales et les revendre après que les prix aient augmenté suffisamment pour payer le principal, les intérêts, les charges de stockage et éventuellement réaliser des profits qui seront rétrocédés aux producteurs selon les quantités vendues par chacun.

Avec la fin du programme de crédit prévu fin Février-Mars 1988, il est nécessaire de regarder ce que le programme a accompli, comment il s'est déroulé, les problèmes rencontrés lors de l'exécution du programme. Savoir si le programme a atteint ses objectifs oui ou non est l'objet de cette évaluation. Une telle évaluation est nécessaire dans la mesure où elle permet de tirer des leçons de l'expérience déjà vécue pour pouvoir mieux redéfinir le programme pour le futur.

B. Description du programme

1. La théorie du programme

La théorie d'un programme comporte toujours trois dimensions ou éléments. Ces dimensions sont essentiellement: le problème, les activités et les résultats ou les objectifs. L'analyse de l'impact d'un programme consiste donc à faire des observations sur ces trois dimensions et à les relier les unes aux autres.

Le problème est généralement une situation indésirable prévue qui allait prévaloir sans l'intervention du programme. Les activités constituent tout ce qu'il faut faire pour éviter la situation indésirable prévue et les résultats ou objectifs constituent la situation désirable qu'on cherche à créer à travers les activités.

L'initiation d'un programme consiste donc essentiellement à identifier correctement le problème et l'ensemble des activités nécessaires à entreprendre pour remédier au problème.

S'il est souvent facile d'identifier le problème et fixer les objectifs d'un programme, l'identification des activités à entreprendre pose toujours des problèmes sérieux. Le rôle de la théorie du programme est alors d'aider à l'identification des activités qui mèneront à l'atteinte des objectifs. En effet, la théorie du programme n'est autre que l'identification des relations entre le problème, les activités et les objectifs. Elle consiste schématiquement à établir la relation suivante:

Problème -----> Activités -----> Résultats

Dans le cadre du programme de crédit de stockage villageois, le problème était les bas prix que le marché libre offrait aux producteurs. Les objectifs qui se ramènent principalement à un seul, était le relèvement à un niveau rémunérateur les prix au producteur. Les activités du programme ont consisté à l'octroi de prêt aux associations villageoises pour leur permettre de payer les céréales et à les stocker. Un retrait d'importantes surplus du marché par le biais des crédits était-il espéré, permettrait alors un relèvement des prix au producteur, car l'offre de céréales se réduirait. Schématiquement il s'agissait:

BAS PRIX : -----> STOCKAGE DE SURPLUS : -----> PRIX ELEVES.
(Problème) (Activités) (Objectifs)

2. Le problème de la théorie du programme

La Campagne 1986/87 a succédé à une année d'abondantes récoltes au Mali. L'offre des céréales était alors très élevée sur les marchés ruraux. Une telle offre élevée devrait nécessairement déprimer les prix dans la mesure où les exportations privées sont interdites (l'OPAM était incapable de trouver des débouchés extérieurs pour écouler son excédent). Avec des prix bas, les producteurs étaient obligés de vendre de plus grandes quantités pour satisfaire leurs besoins constants. On s'est trouvé alors devant un paradoxe où les bas prix ont entraîné plus d'offre de céréales alors que normalement cette offre devrait se réduire.

Par exemple en zone CMDT-Sud, les quantités moyennes achetées par les collecteurs sur le marché de Zangasso en Novembre 1986 étaient de 9.5 tonnes pour un prix de 29.1 F.CFA/Kg. En Janvier, ces quantités sont montées à 11.8 tonnes pour un prix moyen de 25 F.CFA/Kg. En CMDT-Nord sur le marché de Dougouolo, les quantités moyennes mensuelles des acheteurs se sont élevées en Novembre 1986 à 2 tonnes pour un prix moyen de 26.4 F.CFA/Kg, en Janvier 1987 à 2.8 tonnes pour 25.5 F.CFA/Kg et en Février 1987, il y avait près de 7 tonnes pour un prix moyen de 20.4 F.CFA/Kg.[9]

Le marché du riz connaissait également à l'ouverture de la Campagne 1986/87 des baisses de prix dues aux importations massives de riz à bon marché par rapport au riz local. Le riz importé revenant moins cher que la production locale; ceci a entraîné une mévente du riz à l'Office du Niger où les paysans étaient obligés de garder leur production. Il est à noter aussi que la chute des prix du riz au début du programme a certainement aussi réduit la demande des céréales mil-maïs-sorgho.

Le problème alors était une conjoncture de baisse généralisée des prix au producteur et du ralentissement des activités de commercialisation des céréales de la part du secteur privé.

3. Les objectifs de la théorie du programme

Selon la Convention de Gestion, les principaux objectifs recherchés par le programme sont les suivants:

a. soutenir les prix des céréales aux producteurs en mettant à la disposition des Fous villageois, des Associations villageoises ou autres groupements de producteurs, un financement sous forme d'avances à la commercialisation;

b. favoriser le stockage villageois; et

c. améliorer le circuit de commercialisation des céréales et combattre la spéculation sur les cours des céréales.[10]

Ces trois objectifs se ramènent essentiellement à la garantie de prix rémunérateurs aux producteurs pour les inciter à augmenter la production dans le futur laquelle augmentation est le but recherché par la libéralisation du marché céréalière.

Il faut noter que certains initiateurs du programme retiennent la stabilité des revenus des producteurs comme un autre objectif du programme. Mais, la notion de soutien de prix ne doit pas être confondue avec celle de stabilisation des revenus.

4. Les activités de la théorie du programme

Les activités du programme ont consisté principalement à la mise en place d'une ligne de crédit de l'ordre de 500.000.000 Francs CFA auprès de la BNDA (Banque Nationale de Développement Agricole) au profit uniquement des structures villageoises et à la gestion de cette ligne de crédit par la BNDA, les ODR (Opérations de Développement Rural), les associations villageoises et les donateurs.

La répartition des activités entre les différents exécutants du programme s'est faite comme suit:

- La BNDA, principale gestionnaire du crédit reçoit les demandes de prêts émanant des structures villageoises. A cette fin, les agences locales de la BNDA étaient chargées de recevoir les demandes de prêts de leurs localités, étudier ces dossiers de demandes, faire des recommandations auprès du siège BNDA à Bamako pour refuser ou accorder une demande de prêt et enfin évaluer les garanties présentées par les associations.

Les garanties requises sont principalement les stocks de céréales achetées, la caution solidaire des membres de l'association et l'évaluation subjective du dynamisme et la capacité de l'association à garantir le prêt demandé.

Le taux d'intérêt annuel chargé est de 8 pourcent et la durée des prêts est d'une année. La durée d'une année des prêts s'explique par le fait que le programme est conçu comme un crédit de campagne.

La valeur maximum d'un prêt est de 5.000.000 F.CFA. Elle varie entre le maximum et un minimum selon les capacités et la crédibilité de chaque association jugées par la BNDA.

L'échéance prévue du programme était le 30 Septembre 1987 et c'est la BNDA qui est chargée du recouvrement en percevant une commission de 4.7 pourcent incluse dans le taux d'intérêt annuel de 8 pourcent chargé par prêt. Mais les retards intervenus dans le démarrage du programme ont étendu cette échéance jusqu'en Mars 1988.

- Les opérations de développement ont servi principalement de cadre d'information des producteurs sur le programme. En outre, elles avaient la charge d'assister et de sensibiliser les producteurs pour un meilleur déroulement du programme.

- Les associations villageoises formulent les demandes de prêts en spécifiant le montant désiré, après avis de ses membres réunis en assemblée générale. Ce sont aussi les associations villageoises qui assurent l'achat, le stockage et la vente des céréales. En outre, elles doivent rembourser le principal et les intérêts du montant reçu. Ceci suppose que les associations ont les capacités de:

- . bien gérer les stocks;
- . bien gérer toute la comptabilité du prêt

et;

- . prévoir quand les prix vont monter afin de permettre la revente des céréales sans perte et de pouvoir déterminer les prix à l'achat des céréales à leurs membres.

- Les donateurs garantissent le crédit, supportent tout le risque et reçoivent les informations relatives au déroulement du programme.

C. Déroulement du programme de stockage villageois

1. Execution du programme

Comme il a été dit précédemment, c'est la BNDA qui gère toute la ligne de crédit du stockage villageois. Les autres participants non moins importants sont les opérations de développement (ODR) et les associations des producteurs.

a). La BNDA

Le programme a connu un retard dans son démarrage. En effet, un programme de crédit de campagne pour être efficace, doit débiter au début de la commercialisation qui se situe en Novembre. Or, selon des chiffres disponibles, il semble que les premiers déblocages des fonds se sont faits en Janvier et les associations n'ont reçu leurs premiers fonds qu'en Février 1987 du moins en ce qui concerne la zone CMDT de Koutiala.

La BNDA a aussi décidé arbitrairement d'évaluer les stocks villageois à 38,55 F.CFA/Kg. Ceci a créé une confusion au niveau des associations villageoises qui ne savaient, si elles devaient déterminer qui ou non un autre prix d'achat, car la BNDA refuse de prêter en dehors du prix de 33,5 F.CFA/Kg représentant 60 pourcent du prix aux producteurs officiel.

b). Les CEMTs

C'est principalement la CEMT qui a été active dans la mise en route du programme dans sa zone. Ceci a été le cas puisque la CEMT a utilisé le programme pour renforcer son propre programme de construction de greniers améliorés. Ceci a certainement causé des retards dans la soumission des dossiers de certaines associations. Il est aussi à noter que la CEMT avait décidé que tout profit réalisé sur la revente des stocks devrait rester dans les caisses de l'association, contrairement à l'objectif du programme qui est de retrocéder ce profit

aux producteurs.[11] La non-retrocession du profit aux producteurs impliquait que les associations villageoises achètent à des prix plus élevés que ceux du marché pour attirer les céréales de ses membres.

c). Les associations villageoises

Il a été difficile d'avoir pour le moment des informations sur l'exécution du programme par les associations de producteurs. Mais certaines associations à Koutiala ont préféré constitué des banques de céréales avec les fonds recus. Elles ont recouru le crédit sur fonds propre. Les stocks constitués sont prêtés par l'association à ses membres qui sont déficitaires en céréales. Le taux chargé est de 30 Kg pour 100 Kg de céréales prêtés, soit un taux de 30 pourcent en termes physiques.[12] Ce taux chargé par les associations est issu d'un consensus général de tous les membres. C'est le cas de l'association de Kemeny dans la zone CMTD de Koutiala.

D'autres associations toujours à Koutiala ont d'abord négocié des contrats de vente avec l'OFAM et certains commerçants avant la demande de prêt. C'est le cas de Baramba. Ces céréales ont été immédiatement livrées. Il faut noter que certaines associations n'ont pas participé au programme, soit à cause du retard de son démarrage parce qu'en ce moment les prix étaient montés un peu plus que les 38.5 F.CFA/Kg ou que le village ne disposait plus d'importants surplus; soit à cause du fait qu'elles n'étaient pas sûres que les prix pouvaient augmenter suffisamment pour leur permettre de rembourser le crédit y compris les intérêts ou à cause du manque de greniers améliorés exigés par le CMTD.

2. Les résultats des activités

2.1. Montants des prêts accordés

Les montants accordés par localité depuis le démarrage du programme jusqu'au 25 septembre 1987 sont les suivants:

<u>Localités</u>	<u>Montant</u>
Kayes	11.200.000
Kita-Bafoulabé	35.682.500
Fana	30.357.500
Sikasso	15.111.250
Koutiala	53.281.300
Bougouni	10.423.875
Ségou	67.875.500
Gao	07.156.000
Office du Niger	210.078.500
Bamako	37.237.500
Total:	483.403.925

Source: (ENDA).

On constate dans cette répartition que près de 55% des fonds débloqués ont été destinés pour l'achat des mil-maïs-sorgho, soit 266.169.425 F.CFA contre 45 pourcent du fond pour le riz paddy; soit 217.234.500 F.CFA. On remarque aussi que près de 98.7 pourcent du montant initial de 500.000.000 F.CFA ont été débloqués pour servir un total de près de 438 tons ou associations de producteurs.[13]

2.2. Achats de céréales

Les informations disponibles au 25 Septembre 1987 sur les achats de céréales restent presque incomplètes. Néanmoins, quelques regroupements ont été faits et les principaux résultats sont les suivants:

-	Bougouni	270.75 tonnes	Mil-maïs
-	Koutiala	1513.8 tonnes	Mil-maïs
-	Sikasso	392.5 tonnes	Mil-maïs
-	Ségou	1763 tonnes	Mil-maïs
-	Bamako	967.21 tonnes	Mil-maïs
-	Kita-Bafoulabé	926.79 tonnes	Mil-maïs
-	Office du Niger	5912.86 tonnes	Riz paddy
-	Gao-Diré	125.31 tonnes	Riz paddy
	Total:	11872.22 tonnes	

Source: PRMC

Pour un total de 11.872.22 tonnes de céréales achetées, il y a 6.038.17 tonnes de riz paddy contre 5.834.05 tonnes de mil-maïs pour un prix achat moyen de 33.5 F.CFA/Kg pour les mil-maïs.[14]

2.3 Situation de remboursement en zone CMDT de Koutiala

<u>Secteur</u>	<u>Nombre</u>	<u>Montant prêt</u>	<u>Remboursement</u>	<u>Taux de Remboursement</u>
Koutiala	25	1.306.750	7.846.830	42.8%
Bla	9	4.774.000	1.330.560	27.87%
Molobala	3	924.000	623.700	67.5%
Yorosso	23	13.732.950	9.342.846	68.0%
Total =	60	37.737.700	19.143.936	50.7%

Source: (BNDK/Koutiala).

Dans la zone CMDT de Koutiala, nous avons un taux de remboursement de 50.7 pourcent pour 60 associations à la fin du mois de Septembre 1987. Si le délai retenu par le siège de la BNDK qui est la fin du mois d'Octobre 1987, alors le taux de remboursement sera très faible. En effet, au 25 Septembre 1987, nous avons une situation récapitulative qui donnait un taux de remboursement de près de 25 pourcent.[15] Ce taux de 25 pourcent est très faible et semble être une indication des problèmes de recouvrement qui vont se poser tôt ou tard.

D. Evaluation de l'impact du programme

L'impact d'un programme peut se mesurer soit par l'élimination d'une fraction ou de la totalité du problème posé ou par l'ordre de grandeur de réalisation des objectifs. Une approche simple est de mesurer l'écart entre les objectifs et les résultats obtenus par suite des activités menées.

Un écart élevé entre les objectifs et les résultats est l'indication de l'échec du programme. Les causes d'un tel échec se situent généralement soit au niveau de l'élaboration de la théorie du programme, soit au niveau du déroulement des activités identifiées.

Une théorie qui n'aura pas pris en compte toutes les activités nécessaires à l'atteinte des objectifs assignés conduit nécessairement à un gaspillage de ressources dans la mesure où le programme n'aura pas l'impact souhaité. Il en est de même pour un mauvais déroulement des activités d'un programme.

La tâche essentielle d'une évaluation consiste à mesurer l'écart entre les objectifs et résultats, à expliquer les causes de cet égard et à proposer des modifications dans la théorie ou le déroulement des activités essentielles pour le succès du programme.

1. Ecart entre résultats et objectifs

Le programme dès son initiation, n'a jamais précisé le niveau de prix jugé rémunérateur aux producteurs. Cependant, il y avait un prix officiel de 55 F.CFA/Kg et la BNDA semble avoir retenu 38.5 F.CFA/Kg comme prix minimum à accorder aux producteurs.

Au moment de l'initiation du programme, les prix aux producteurs dans les zones de surplus ont dépassé rarement 25 F.CFA/Kg. Si l'on considère le mois de Mars 1987 pendant lequel les effets du programme devraient se manifester, les prix aux producteurs devraient marquer une brusque tendance à la hausse. Il semble que ceci n'a pas été le cas dans les zones de surplus comme à Zangasso où les prix en Francs CFA le kilogramme étaient de 24.7 en Mars, 28.4 en Avril, 32.2 en Mai et 34 en Juin pour le mil. Pour le sorgho, ces prix étaient 24.7 pour le mil et 24.5 pour le sorgho en Février. Exception faite pour les zones déficitaires, la plupart des prix ont rarement atteint le niveau de 38.5 F.CFA sur le marché libre entre Février et Mars 1988. Il est à remarquer que l'évolution graduelle de Février jusqu'en fin campagne est normale. En effet, le mouvement normal des prix des céréales est la baisse de ceux-ci au début de la campagne et leur hausse graduelle dans le temps jusqu'aux prochaines récoltes où les prix commencent à baisser de nouveau.

Dans le cadre de ce programme, il est difficile d'attribuer en totalité les hausses graduelles des prix observés sur les marchés ruraux au fil du temps au programme. Mais, le fait que le programme a permis de stocker près de 12.000 tonnes a dû certainement accélérer le rythme d'accroissement graduel des prix dans les localités ayant bénéficié du prêt. Tous les producteurs qui ont pu attendre Mars pour vendre leurs céréales aux associations à 38.5 F.CFA/Kg ont certainement profité du programme. Mais, il faut noter que seuls les producteurs capables d'attendre, ont bénéficié du programme. Or ce sont généralement les producteurs les mieux équipés qui ont la capacité d'attendre.

Si impact sur les prix il y a eu, il aurait été localisé au niveau des associations participantes au programme sans effet d'entraînement sur le reste du marché céréalière national. Ceci est le cas dans la mesure où sur un surplus commercialisable estimé à 300.000 tonnes, le programme n'aurait permis que le retrait de 12.000 tonnes du marché, soit 4 pourcent du surplus. Le seul impact certain se situerait au niveau du transfert de la fonction de stockage des gros producteurs qui ont reçu des encaissements immédiats vers les 438 associations qui ont bénéficié du programme.

2. Les problèmes survenus

Le programme de crédit n'a pas été exécuté exactement comme prévu. Il y a eu des incidents de parcours qui sont d'ailleurs inévitables pour une expérience comme ce programme de crédit.

Les principaux faits inattendus qui ont vu le jour durant l'exécution du programme sont:

- la fixation unilatérale du prix d'achat de 38.5 F.CFA/Kg par la BNDA sans consultation des autres participants. Ceci a limité la flexibilité des associations dans la gestion de leur crédit à payer en dessous de ce prix perçu par les producteurs comme garantie.

- l'exigence de la CMDT pour ses associations d'avoir des greniers améliorés selon les standards définis par elle-même. Ceci a soit empêché certaines associations de participer au programme ou entraîné des retards dans le déblocage des fonds en direction des associations villageoises de la zone CMDT;

- le manque de volonté de la part de l'OHV d'encourager une participation massive de ses associations dans le programme à cause de l'incertitude liée à une éventuelle augmentation des prix. Ce non-engagement de l'OHV explique la participation très limitée dans les zones couvertes par cette opération. En effet, pour un stockage de 6 mois, les prix devraient monter jusqu'à 43 F.CFA/Kg pour permettre aux associations de pouvoir rembourser le crédit sans profit;

- le retard apporté dans le démarrage effectif du programme. Ce retard a très certainement limité l'impact du programme au niveau des producteurs qui vendent à la récolte;

- le manque d'information sur le programme. Il aurait été en effet nécessaire de faire une publicité autour du programme afin d'informer tous les acteurs engagés dans le marché céréalier, notamment les commerçants.

E. Analyse de la théorie du programme

L'analyse de la théorie d'un programme permet de juger le réalisme de celle-ci eu égard aux objectifs recherchés. Cette analyse permet alors de faire des recommandations pour une meilleure gestion du programme, grâce à l'identification des erreurs de conception de mise en route ou d'exécution de la théorie qui soutient le programme.

Pour ce qui concerne le programme de crédit aux associations villageoises, l'analyse de la théorie se fera principalement autour de deux éléments: les objectifs et les activités.

1. Les objectifs

Les divers objectifs du programme déjà cités ont donné lieu aux interprétations les plus diverses. Pour certains participants du programme comme la BNDA, l'objectif recherché est un soutien des

revenus des producteurs en combattant la spéculation des commerçants sur les marchés ruraux. Selon la BNDA, les bas prix observés durant la Campagne 1986/87 ne sont pas seulement dus à l'offre abondante, mais à une spéculation des commerçants qui payent à bas prix les céréales aux producteurs et les revendent à prix élevés aux consommateurs. Une telle attitude négative de la BNDA principal gestionnaire du programme est très dangereuse dans la mesure où elle influe sur la direction à donner à l'exécution du programme. Cette attitude explique peut être pourquoi la BNDA a fixé le prix d'évaluation des stocks de mil-maïs-sorgho à 38.5 F.CFA/Kg même si les conditions du marché dictaient un prix inférieur.

Pour certains donateurs du PRMC, l'objectif principal devrait être de permettre aux producteurs de profiter des hausses éventuelles des prix même s'ils vendent à des prix bas à la récolte à leurs associations à travers le partage des profits réalisés lors de la revente des céréales.

D'autres participants du programme retenaient la constitution de stocks villageois comme objectif sans se soucier du problème de débouchés à la revente de ces mêmes stocks ou leurs effets sur les prix, quand tous ces stocks retirés du marché seront déversés dans le même marché d'un moment donné de l'année faute de débouchés extérieurs.

Certains bénéficiaires du programme en l'occurrence, les structures villageoises assignaient comme objectif la constitution de banques céréalières ou de stocks régulateurs en payant des prix un peu plus élevés que ceux du marché libre à la récolte et en revendant à des prix bas par rapport à ceux du marché à leurs membres pendant la période de soudure. Une telle vision du programme de la part des structures villageoises est étroitement liée à la recherche de la sécurité alimentaire des ruraux, laquelle sécurité n'a jamais été prise en compte dans les faits par le gouvernement. Il faut noter que ce sont les associations des zones déficitaires de l'OHV qui recherchent une sécurité alimentaire à travers le programme. Par contre, dans les zones de surplus comme la zone CMDT-Sud, le programme est vu comme moyen d'obtenir des prix stables et rémunérateurs aux membres des associations.

Une telle diversité dans la définition des objectifs d'un programme aussi important que celui du crédit aux associations villageoises pose un problème d'identification correcte des différentes activités et moyens nécessaires à mettre en oeuvre. En effet, les activités et les moyens varient selon les objectifs qu'on se donne. Par conséquent, il était important que tous les initiateurs du programme se mettent d'accord sur des objectifs précis et clairement définis. Ceci a l'avantage d'aider à une identification correcte des activités et moyens nécessaires à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs.

Cependant, on remarque que malgré les interprétations les plus diverses des objectifs du programme, l'idée de soutien des prix est manifeste d'une façon explicite. Mais, cet objectif de soutien de prix souffre également d'une confusion à tous les niveaux. En effet, on ne sait pas quel est le niveau de prix qu'il faut soutenir. S'agit-il d'un prix à la récolte pour combattre la spéculation? Pour ceux qui voulaient que les producteurs bénéficient des hausses éventuelles des prix même s'ils vendent à la récolte semblent être plus réalistes dans la mesure où c'est un prix moyen annuel qu'ils cherchaient à soutenir pour les petits producteurs qui sont obligés de vendre à la récolte pour satisfaire leurs besoins monétaires.

2. Les activités et les moyens du programme

2.1. Les activités

Comme précédemment dit, les activités du programme se sont articulées autour de la gestion du crédit à savoir, préparation et étude des dossiers de prêts, évaluation des garanties et octroi des prêts, achats et stockage des céréales et enfin vente et recouvrement du crédit. La définition des activités menées supposait les hypothèses suivantes:

- les associations de producteurs pouvaient fournir les capacités de stockage exigées par le programme;
- les associations sauraient prévoir l'évolution des prix pour savoir à quel prix il faut acheter pour être en mesure de rembourser les prêts à la vente;
- les associations avaient les capacités de gérer les stocks de céréales et les prêts reçus.

De telles hypothèses à notre avis ne sont pas très réalistes dans la mesure où toutes les associations ne sont pas préparées à de telles tâches pour l'implémentation d'un tel programme.

Le plus, le fait de confier la gestion du programme à la BNDA sans un suivi régulier de la part des donateurs supposait que donateurs et BNDA poursuivaient les mêmes objectifs; ce qui semble ne pas être le cas.

La non préparation des associations à une gestion de crédit et de stocks conjuguée avec une certaine divergence entre les objectifs que chaque participant du programme s'était assignés, n'était pas de nature à assurer la réussite du programme. Le succès du programme suggèrait la mise en place de mesures ou d'activités d'accompagnement.

2.2. Les moyens du programme

Le programme avait une enveloppe globale de 500.000.000 F.CFA. Au prix de 38.5 F.CFA/Kg, comme l'a voulu la BNDA, ce montant aurait permis de payer près de 12.987 tonnes; ce qui semble avoir été le cas. Pour un surplus marchand de près de 200.000 tonnes au 1er Janvier 1987 (voir l'Annexe 1), il aurait fallu une enveloppe de plus de 500.000.000 pour espérer un impact quelconque et sur les prix et sur les stockages paysans. Mais, acceptons que ce programme n'est qu'une expérience qui a été tentée.

En tant qu'expérience, on ne peut pas se permettre de tirer des conclusions qui du reste, seront trop tôt. Ce qui est donc important, ce ne sont pas les moyens dont disposait le programme, mais le principe qui lui est de nature à aider à la réduction des coûts du marketing.

Aussi, le programme aurait démontré qu'il est possible d'implémenter sans trop de problèmes de tels programmes dont les populations concernées auront la gestion en main.

F. Recommandations

L'analyse des objectifs des activités et des moyens révèle que le programme a souffert d'un manque de rigueur dans la mise en application de la convention. On a l'impression que le manque de liquidité dans le système statique de commercialisation par l'OPAM et les ODP au début de la campagne a provoqué une panique au niveau du gouvernement et des donateurs face à la chute généralisée des prix des céréales sur les marchés ruraux. Cette panique semble être à l'origine de la mise en place du programme sans préparation adéquate.

Pour un programme de 500.000.000 F.CFA dans un pays aux ressources rares comme le Mali, ce programme devrait mériter toute l'attention requise de la part de ses initiateurs compte tenu du coût d'opportunité très élevé des ressources nationales ou extérieures.

Les activités d'encadrement qui s'imposent sont principalement deux ordres: le suivi de l'évolution et de l'état des stocks villageois et la préparation continue des structures villageoises à leurs nouvelles fonctions.

1. Suivi de l'évolution et de l'état des stocks villageois

Un tel programme impliquait que les donateurs suivent d'une façon régulière l'évolution du montant des stocks et leur état. Un tel suivi était nécessaire pour aider à prévenir à temps les problèmes de

débouchés et les taux de détérioration des stocks. On parle de 12.000 tonnes de céréales stockées à travers l'action du programme, mais le taux de perte dû soit à une mauvaise conservation des stocks, soit à l'attaque d'insectes n'est pas connu. Si ce taux s'élève, par exemple, à 20 pourcent en moyenne, ce sont près de 2.400 tonnes de céréales qui sont perdues soit l'équivalent 36.250.000 F.CFA si ces 2.500 tonnes sont des mil-sorgho-maïs au prix 38,5 comme arrêté par la BNDA. Quelles sont les implications d'une telle perte pour la poursuite du programme dans le futur:

Il était nécessaire que les donateurs puissent avoir des informations d'une façon permanente sur l'état de détérioration des stocks, leur variations dans le temps et les problèmes soulevés par leur gestion au niveau des associations villageoises afin de prévenir tout genre de problème. L'exemple des conséquences d'un tel manque de suivi des stocks est celui du crédit accordé aux commerçants. La Chambre de Commerce qui gère les stocks de ce programme s'était contentée de relever les quantités mises en magasin sans une idée claire de l'état des stocks. Quand la Chambre a passé un contrat de vente de céréales avec la France pour exportation vers la Mauritanie, on s'est rendu compte que les stocks s'étaient détériorés à tel point que la Chambre n'était pas en mesure d'honorer le contrat à partir de ses stocks (voir la troisième Partie qui suit).

La détérioration des stocks de la Chambre est survenue par suite d'une mauvaise disposition des sacs de céréales alors qu'une inspection des différents entrepôts de la Chambre par des experts en stockage aurait permis d'éviter une telle perte.

2. La préparation des structures villageoises

L'énergie sur la gestion des stocks de la Chambre de Commerce montre qu'un bon maintien des stocks de céréales exige un minimum de préparation. Si les structures villageoises ont souvent été utilisées pour gérer les crédits d'intrants et d'équipement agricoles ou pour commercialiser les produits agricoles à l'exportation comme le coton, leur expérience est très limitée en matière de gestion de stocks. Cette limitation de leurs capacités en matière de gestion de stocks de céréales impliquait une certaine assistance technique à apporter à ces associations. Une telle assistance s'avérait nécessaire dans la mesure où la plupart des stocks villageois se font sous forme d'épis alors que dans le cadre du programme, il s'agit d'un stockage en grains mis en sacs. Le stockage des grains suppose des traitements aux produits chimiques, lesquels produits ne sont ni connus de la plupart des associations villageoises, ni disponibles dans les zones rurales.

En dehors des problèmes de gestion de stockage, la prévision des hausses éventuelles de prix qu'implique le programme imposait une nouvelle tâche aux associations. Par exemple, au prix de 38,5 F.CFA/Kg, il faut que les prix atteignent près de 43 F.CFA sur une

période de 6 mois pour qu'une associations puisse vendre sans perte et sans profit.

Les associations villageoises ont-elles la capacité de faire de tels calculs ou projections? Les initiateurs du programme devraient se pencher sur de telles questions.

3. Autres mesures d'accompagnement

En dehors des activités complémentaires précédemment citées, il s'avérerait nécessaire de prendre les mesures suivantes pour le futur:

- la mise en place des fonds au niveau des associations au plus tard en fin Octobre de chaque campagne;
- peu d'intervention des opérations de développement en ce qui concerne les objectifs propres à elles à travers le programme;
- établir les relations entre associations et commerçants d'une part, ensuite associations et OPAM d'autre part pour une meilleure coordination des activités du secteur privé et étatique.
- informer les commerçants et l'OPAM à travers les rapports de la ENDA sur le niveau des stocks disponibles au niveau des associations;
- mettre en relation les associations de zones déficitaires avec celles des zones de surplus afin que les premières puissent s'approvisionner à moindre coût pour constituer leurs banques de céréales.

G. Conclusions

Le programme de crédit s'est déroulé dans un contexte de dépression du marché céréalier. Deux années successives de bonnes récoltes conjuguées avec le manque de crédit dans le circuit officiel de commercialisation exigeaient la mise en place d'un tel programme. Ce programme s'avérait nécessaire dans la mesure où les commerçants seuls intervenants dans la campagne de commercialisation 1986/87, ne s'adonnaient pas à des activités de stockage, mais assuraient plutôt un transfert régulier des céréales des campagnes vers les villes. Même ce transfert souffre d'une limitation des capacités financières des petits commerçants qui sont généralement les plus actifs et enclins à l'innovation.

C'est grâce à une grande vitesse de rotation de ses stocks que le secteur privé arrive à transférer de larges quantités de céréales des campagnes vers les villes. Or, au début de la Campagne 1986/87, cette vitesse de rotation des stocks s'est trouvée réduite par suite d'un état de morosité généralisée des céréales au niveau des commerçants.

Intervenu à un moment de besoin pressant, le programme par les retards intervenus dans son implémentation et la limite de ses capacités financières n'aura pas eu l'impact escompté. Aussi, la limite de 38.5 F.CFA/Kg arrêtée par la BIDA aura réduit le surplus qui aurait pu être assemblé et stocké à travers les actions du programme si les associations pouvaient évacuer leurs stocks en dessous des prix des 38.5 F.CFA/Kg. Le stockage d'un grand surplus aura certainement permis un relèvement des prix sur les marchés ruraux.

Le programme de crédit tel que conçu n'a pas été exécuté comme tel. Divers problèmes ont surgi lors de son déroulement telle que l'imposition des greniers améliorés par la CMBP à ses associations villageoises.

Cependant, il est à noter que le programme aura couvert près de 438 associations ou tous villageois, permit d'acheter près de 12.000 tonnes de céréales y compris le riz paddy et aussi l'expérience acquise dans son exécution sera d'une grande utilité pour la continuation et la rédefinition du programme dans le futur.

Pour le processus de libéralisation du marché céréalier, un tel programme peut aboutir à :

- Réduire les coûts de collecte des céréales pour les commerçants qui pourront s'approvisionner directement auprès des associations;

- Favoriser l'entrée de nouveaux commerçants dans le système, dans la mesure où ils n'auront pas pu s'installer un réseau de collecteurs de céréales sur les marchés ruraux.

- Faciliter l'initiation des contrats entre commerçants, puisque ces derniers auront accès à d'importants stocks de céréales au niveau des associations à tous moments.

- Faciliter une coordination effective dans la filière céréalière, puisque les commerçants auront des sources d'approvisionnement sûres auprès des associations et que le contrôle de qualité des céréales se fera à coût réduit.

- Faciliter le développement des contrats de production, puisque les commerçants pourront établir des relations commerciales avec les associations et influencer les décisions de production des paysans à travers la transmission des préférences des consommateurs pour tel ou tel type de céréale.

- Faciliter la planification des arrangements de transport des céréales entre commerçants et transporteurs.

- Renforcer la solidarité entre producteurs; ce qui pourrait aboutir à l'émergence d'un pouvoir politique influant des producteurs.

- Faciliter la mise en place de facilités de stockage en milieu rural, lesquelles facilités pourront être utilisées pour distribuer des aides en cas de famine dans les milieux ruraux.

- Faciliter l'établissement de relation de confiance entre le système bancaire et les populations rurales, lesquelles relations pourront donner lieu à la naissance de structures bancaires rurales, capables d'atteindre et de mobiliser l'épargne rurale.

Tous ces effets possibles du programme ne seront acquis qu'au bout d'un long processus d'adaptation, de reformulation et de la continuation du programme. L'objectif principal à rechercher devrait être à l'avenir la consolidation des associations ou tous villageois pour que ces derniers deviennent des partenaires privilégiés des commerçants dans la commercialisation des céréales. Il est temps qu'on dépasse le circuit officiel de commercialisation pour donner une nouvelle dynamique au secteur privé qui comprendra principalement les associations villageoises et les commerçants.

Troisième Partie: Evaluation du Programme de Crédit aux Commerçants Privés

A. Aperçu Général du Programme

1. Objectifs

Le FRMC a mis en place un programme de crédit pour les commerçants de céréales du secteur privé pendant la campagne de commercialisation céréalière 1986/87 à plusieurs fins:

- a) permettre d'acheter tôt et de stocker les produits agricoles (à partir du 30 Avril 1987) jusqu'à plus tard pendant la campagne de commercialisation, afin de contribuer à la stabilisation de l'offre et de la demande pendant la campagne;
- b) soutenir autant que possible les prix à la production; et
- c) renforcer la participation du secteur privé au marché céréalière pour accroître la concurrence et améliorer ainsi la position des producteurs.[16]

De façon moins officielle, le programme de crédit visait à:

- d) injecter un fonds de roulement plus important dans le système bancaire pour le secteur privé;
- e) institutionnaliser dans le système bancaire cette ligne de crédit pour les commerçants;
- f) donner au secteur privé les mêmes chances d'accès au crédit de campagne réservé normalement à l'OPAM, à un certain nombre d'OGA agricoles et, à travers le programme approprié du FRMC, aux associations villageoises remplissant les conditions requises; et
- g) encourager un entreposage plus long des céréales par le secteur privé comme l'un des moyens de stabiliser les marchés céréalières, en collaboration avec le secteur public.

2. Valeur Totale et Répartition des Risques

Le FRMC a affecté 500 millions de francs CFA de son Fonds de Contrepartie à ce programme de crédit. Cette somme a été également répartie entre deux banques commerciales, la Banque of Africa-Mali (BOAM) et la Banque Maliens de Crédit et de Dépôts (BMCD) qui ont accepté de gérer le programme avec des procédures régulières de banque.

Ces banques devaient également verser une contre-partie au fonds du PRMC un montant égal (250 millions de francs CFA chacune) provenant de leurs propres fonds. Ainsi, la ligne de crédit totale pour les commerçants du secteur privé était prévue pour atteindre un milliard de francs CFA, soit 500 millions de francs pour chaque banque participante.

La tierce partie à ce programme de crédit, la Chambre de Commerce, a procédé à une sélection préliminaire pour les banques de candidats potentiels parmi les commerçants de céréales et a surveillé le stockage et la manutention physiques des céréales achetées dans le cadre du programme.

B. Modalités du Prêt

1. Rôle des Participants dans la Mise en Oeuvre du Programme

a) Le PRMC. La première initiative du programme de crédit est venue du membre canadien du Comité Technique du PRMC, qui était convaincu de la nécessité d'affecter une partie du Fonds de Contrepartie au secteur privé, fonds qui, auparavant, allait exclusivement aux agences de commercialisation de céréales du secteur public. Après beaucoup de discussions et en vue d'étendre le programme de libéralisation du marché au secteur rizicole, le Comité Technique a accepté d'affecter 500 millions de francs CFA de son Fonds de Contrepartie au programme de crédit aux commerçants du secteur privé.

Le coordinateur des donateurs au sein du Comité Technique a joué un rôle actif en sollicitant la participation des banques privées et en réussissant à signer des accords avec le GRM, les banques, la Chambre de Commerce et le PRMC. Chaque membre du Comité Technique a effectué des voyages sur le terrain pour surveiller l'exécution du programme.

b) Les banques. Chaque banque commerciale participante devait souscrire un montant de 250 millions de francs CFA au programme de crédit pour compléter la contribution du Fonds de Contrepartie du PRMC. Les banques ont appliqué leurs dispositions habituelles concernant les conditions à satisfaire pour demander et obtenir des prêts. Toute perte enregistrée par le programme de crédit devait être également répartie entre la banque concernée et le PRMC.

c) La Chambre de Commerce. Elle a joué plusieurs rôles clés. D'abord, elle a informé ses membres à Bamako et dans les centres régionaux producteurs de céréales de l'existence du programme de crédit. Ensuite, elle a sélectionné les candidats potentiels sur la base de leur solvabilité, leur expérience et surtout sur leur capacité en tant que commerçants de céréales, pour un programme de crédit destiné uniquement à l'achat, au stockage et à la revente de céréales. Les listes des candidats potentiels pour le prêt ont été envoyées par les Chambres de Commerce régionales aux banques.

Enfin, utilisant magasins régionaux pris à louage à ses membres, la Chambre de Commerce a contrôlé le stockage et la manutention physiques des céréales achetées dans le cadre du programme, ces céréales servant aussi de garantie contre les défauts de paiement du prêt. En attestant l'entrée et la sortie des céréales achetées dans le cadre du programme de crédit, la Chambre de Commerce a fonctionné comme contrôleur des magasins et de ce fait, comme garant auprès des banques et du FRMC pour le remboursement des prêts qui arrivaient tous à échéance le 30 Septembre 1987.

2. Termes du Prêt

Tout commerçant du secteur privé satisfaisant les conditions financières et professionnelles des banques pourrait prétendre au crédit de campagne du programme. Chaque banque participante se réserverait le droit d'exiger des garanties qu'elle jugeait nécessaires pour la demande d'un prêt donné. Le taux d'intérêt était fixé à 8 pourcent par an pour la BOAM et à 8,5 pourcent pour la BMCD. Pour la prestation de service, chaque banque recevait 3 pourcent sur chaque prêt accordé et un supplément de 2 pourcent sur chaque prêt entièrement remboursé avant la date limite. Le reste de l'intérêt devait être compensé par le Fonds de Contrepartie du FRMC. La durée du prêt variait de 2 à 10 mois après le 1er Décembre 1986, mais ne devait pas s'étendre au delà du 30 Septembre 1987.

La BOAM a accordé le crédit en tranches maximales de 10 millions de francs CFA que la BMCD prêtait en tranches allant jusqu'à 15 millions de francs. Le crédit maximum disponible à chaque banque pour tout commerçant donné était plafonné à 30 millions de francs CFA.

3. Système d'Achat, de Stockage et de Revente des Céréales

a) Quantités achetées. Chaque bénéficiaire de prêt devait signer avec la banque un contrat spécifiant le prix d'achat moyen des céréales et les quantités minimum comme base pour le montant du prêt demandé.

b) Modalités de stockage. Une fois le prêt approuvé, le bénéficiaire achetait les quantités spécifiées de céréales, soit à crédit, soit avec ses propres fonds. Ces céréales étaient stockées dans des magasins choisis appartenant à la Chambre de Commerce. La Chambre de Commerce était chargée de l'entretien, de la protection phytosanitaire et de la gestion des stocks. Les céréales en stockage, identifiées par le propriétaire, demeuraient la propriété du bénéficiaire du prêt qui devait payer les frais de stockage.

En raison du grand volume des stocks et des prix relativement bas des céréales à l'époque, les clauses du programme de crédit interdisaient l'enlèvement des stocks avant le 1er Mai 1987. Ces dispositions étaient prises afin de faire monter provisoirement les prix sur le marché en écoulant une partie de l'excédent commercialisable.

c) Garanties prises. Les stocks de céréales servaient de garantie au prêt pour la banque. En fait, c'est seulement après que les représentants de la Chambre de Commerce et de la banque prêteuse ont vérifié par une attestation d'entreposage le stockage physique des céréales dans les magasins que le bénéficiaire du prêt pouvait toucher la valeur de son prêt en espèces. La même procédure était valable pour chaque tranche de prêt dans le cas des prêts multiples.

Les banques ont aussi retranché les 3 pourcent initiaux de la valeur du prêt qui leur revenaient, tels autorisés par les protocoles d'accord, ainsi que les 5.000 Francs CFA par tonne de céréales à stocker pour payer les coûts des nouveaux sacs.

4. Crédit Net Disponible

Jusqu'à 25 millions de francs CFA représentant une partie des frais d'entreposage et de gestion des stocks supportés par la Chambre de Commerce, étaient déduits de l'enveloppe de crédit de chaque banque participante, dont 5 millions étaient prêtés à la Chambre de Commerce comme crédit immédiat. Un autre montant de 5 millions était mis de côté pour permettre à la Chambre de Commerce de financer le processus d'attestation des entrées et des sorties de céréales. Ainsi, le montant net de crédit disponible mis à la disposition des commerçants par le Fonds de Contrepartie du PRMC était ramené de 500 millions de francs CFA à 440 millions.[17]

C. Dénouement du Programme et Résultats Obtenus

1. Effets Inattendus

a) Inéligibilité de la Chambre de Commerce au crédit de campagne. La Banque Centrale (BCEAO) de l'Union Monétaire Ouest-Africain (UMO) a fixé dans les pays membres des plafonds stricts pour la formation des crédits ordinaires. Le crédit ordinaire (taux d'escompte normal, TEN) a un taux d'intérêt de base de 8,5 pourcent pour atteindre un taux maximum de 13,5 pourcent. La durée de l'échéance varie d'un mois à plus de 10 ans. Le crédit de campagne (taux d'escompte préférentiel, TEP) pour lequel le taux d'intérêt de base est de 6 pourcent avec un taux supplémentaire maximum de 3 pourcent vient à échéance dans l'intervalle de 12 mois à partir de la date de versement. Dans le cas du crédit de campagne agricole, le taux d'intérêt total est de 8 pourcent avec tous les prêts arrivant à échéance le 30 Septembre, date de la fin de la campagne commerciale agricole.[18]

L'éligibilité pour le crédit de campagne doit satisfaire les principes directeurs suivants de la Banque Centrale:

- 1) Le crédit de campagne est consenti de façon exclusive et certaine pour l'achat des produits agricoles locaux (y compris des intrants de production); et

- 2) Le crédit de campagne est accordé à travers un organisme contrôlé directement ou indirectement par l'Etat pour assurer le bon déroulement du programme de crédit; que le crédit soit utilisé dans le cadre de son objectif et, en cas de non paiement, que l'organisme garantisse le remboursement.

La proposition de désigner la Chambre de Commerce comme agent d'Etat pour la supervision du programme de crédit de campagne s'est faite dans la confusion. Le Ministre des Finances du GRM a publiquement déclaré éligible la Chambre de Commerce au début de l'année 1987. Cependant, en Février 1987, la Banque Centrale a décidé que pendant que les objectifs du programme de crédit du PRMC étaient conformes à la première condition, la Chambre de Commerce ne satisfaisait pas la seconde comme organisme publique ou parapublique de l'Etat, capable de puiser dans les fonds de l'Etat pour couvrir des défauts de remboursement possibles.

La Banque Centrale a fait remarquer toutefois que la CMDT pourrait être un organisme acceptable pour surveiller le programme de crédit au nom de la Chambre de Commerce, à condition que la CMDT accepte d'assumer les garanties financières requises à partir de son allocation de crédit de campagne.[19] (Les deux autres agences logiques, l'OPAM et l'Office du Niger ne pouvaient être envisagées comme candidats à la surveillance du programme de crédit à cause des arriérés considérables qu'ils devaient sur le crédit de campagne de 1985/86, comme il est indiqué dans la Première Partie). Il n'existe aucun document disponible indiquant que la CMDT a été touchée à ce sujet et, dans tous les cas, il est peu probable qu'elle l'aurait accepté. Il semble que la décision finale de la BCEAO de ne pas accepter la surveillance de la Chambre de Commerce a été reprise verbalement par le Ministre des Finances.[20]

Afin d'accroître l'enveloppe du crédit jusqu'à son niveau initialement prévu, le Gouvernement du Mali a accepté la demande du PRMC pour que la Banque de Développement du Mali (BDM), banque d'Etat, serve d'organisme d'Etat pour garantir le remboursement des emprunts à la place de la Chambre de Commerce. Malheureusement, les problèmes chroniques d'insuffisance de liquidité de la BDM ont fait qu'elle ne pouvait pas mettre de côté les 500 millions de francs de garantie. Une seconde tentative d'impliquer la BDM, tentative par laquelle elle devrait mettre de côté 100 millions de francs en cinq mensualités égales entre Mars et Juillet a également échoué.

Le Gouvernement ne pouvant pas garantir le remboursement en cas de défaut de paiement du prêt, la réglementation de la Banque Centrale a empêché chacune des deux banques participantes de verser une contrepartie aux fonds du PRMC avec leur propre fonds. Le montant du crédit disponible n'a donc pas atteint le milliard de francs prévu, mais demeurait les 500 millions représentant exclusivement le Fonds de Contrepartie du PRMC. Ces fonds, comme l'a confirmé la Banque Centrale, ne remplissaient pas les conditions des plafonds du système

de crédit bancaire dans la mesure où aucune des deux banques participantes n'a exposé ses propres fonds à aucun risque. Tous les prêts étaient ainsi entièrement garantis par le PRMC.

b) Surestimation de la capacité de stockage des céréales et mauvaises procédures de stockage. Une tournée d'inspection dans les magasins de la Chambre de Commerce a révélé à la fois une surestimation de la capacité de stockage et des pratiques de stockage non satisfaisantes, entraînant une détérioration grave de certains lots de céréales.

Les premières estimations de la capacité de stockage disponible semblent avoir été exagérées par les propriétaires des magasins dans des proportions allant du double au quadruple. Une estimation plus prudente de la capacité effective se situerait entre 15.000 et 20.000 tonnes, plutôt que les 30.000 tonnes prévues.

Le plus embarrassant toutefois a été la condition de stockage des céréales. La firme SMDD, engagée par la Chambre de Commerce pour fournir des services phytosanitaires, a effectué un travail de qualité douteuse. Les murs et les sols n'ont pas été traités de façon uniforme avant l'arrivée des céréales. Dans la plupart des cas, les céréales ont été entassées du sol au plafond et contre les murs, empêchant ainsi une inspection facile et une fumigation efficace. Pour une fumigation à la phostoxine, par exemple, les tas de céréales doivent être complètement recouverts de bâche, ce qui n'a pas été possible. Certains lots ont été très infestés, selon le consultant qui a accompagné les céréales pour le stockage. En plus, quelques 2.300 tonnes de sorgho que la France devait acheter dans le cadre d'un échange triangulaire avec la Mauritanie n'ont pas satisfait les normes d'exportation et devaient être rejetées. La mauvaise gestion des magasins, les renseignements insuffisants sur les sacs, l'inspection sur la qualité et la preuve d'assurance faisaient partie des problèmes découverts. L'équipe d'inspection a fait un certain nombre de recommandations techniques sur les futures programmes de stockage qui passeraient par la Chambre de Commerce.[21]

c) Irrégularités dans le stockage des céréales et les pratiques de prêts bancaires. Ce qui semble être une négligence coupable de la part des banques ou de la Chambre de Commerce ou des deux, c'est la violation grave des termes des protocoles de programmes de crédit. Ces questions méritent d'être clarifiées et examinées davantage.

Un certain nombre d'emprunteurs n'ont pas acheté toute la quantité de céréales spécifiée dans les contrats qu'ils ont signés avec les banques. Dans le cas de la RMCD par exemple, six emprunteurs se sont engagés à acheter au total 4.000 tonnes de céréales (au prix d'achat moyen de 30,8 F CFA/kg). Cependant, les achats effectifs ne faisaient que 2.307 tonnes (au prix hypothétique d'achat moyen de 53,4 F CFA/kg) et seul un emprunteur s'est exécuté conformément au contrat. Pourtant, contrairement aux protocoles du programme de crédit, tous les emprunteurs ont reçu des banques le montant intégral du prêt, ce qui

constitue une irrégularité flagrante quand la totalité des céréales doit être stockée et déclarée au préalable.[22] Il n'est pas clair si ces achats de quantité inférieure sont liés à la perte de confiance de l'emprunteur due au mauvais état des magasins, décrit dans la Section b ci-dessus.

Une autre irrégularité plus flagrante a été que cinq des emprunteurs de la BOAM, contrairement aux protocoles, n'ont pas stocké à l'avance leurs céréales avant de recevoir les prêts. En outre, il n'est même pas certain que ces cinq emprunteurs ont utilisé leurs fonds pour acheter des céréales.[23] Si tel est le cas, cette pratique va directement à l'encontre des protocoles du programme de crédit aussi bien que de l'objectif visé par le crédit saisonnier tel qu'il a été établi par la Banque Centrale.

Enfin, un emprunteur a reçu de la BOAM cinq prêts totalisant 64.501.769 francs CFA, en violation du plafond de prêt fixé à 30 millions de francs par personne et par banque.[24] Dans ce cas, près de 20 pourcent de l'ensemble des fonds prêtés, ont été accordés à un seul commerçant.

2. Indicateurs Objectifs

a) Nombre de prêts et montant total par banque. A la date du 30 Septembre 1987, les versements de crédit saisonnier de deux banques aux commerçants se chiffraient à:

Bank or Africa Mali	193,1 millions de francs CFA
Banque Mallenne de Crédit et de Dépôts	123,2

	316,3 millions de francs CFA

source: FRMC

ou 316 millions de francs CFA sur un total disponible de 500 millions de francs -- un peu plus de 63 pourcent. Aucune des deux banques n'a accordé de prêt après le mois de Mai. En comptant les 60 millions de francs déduites pour couvrir les frais de gestion des magasins de stockage par la Chambre de Commerce, l'ensemble des versements effectués dans le cadre du programme de crédit ont atteint ainsi 376,3 millions de francs CFA.[25]

Trente-deux prêts individuels ont été accordés pour un versement moyen de 9.882.868 francs CFA. Les versements maximaux de 10 millions de francs et 15 millions de francs ont été atteints, ce qui correspond aux plafonds respectifs de la BOAM et de la BMCD. Le plus petit versement individuel accordé par la BOAM était de 3,6 millions de francs CFA alors que celui de la BMCD était de 3,15 millions.[26]

b) Nombre des emprunteurs et leur distribution géographique. Peu de commerçants de céréales ont obtenu des prêts par le canal du programme de crédit du PRMC. La BOAM a accordé des prêts à onze commerçants et la EMCD à six, soit au total 17 emprunteurs. Un des commerçants a pris de l'argent avec toutes les deux banques, réduisant davantage le nombre des bénéficiaires à seulement 16.

Dix sur seize bénéficiaires résident à Bamako. Quatre commerçants de Ségou et deux de Mopti ont également reçu des prêts.[27] La répartition géographique de ces emprunteurs correspond de façon imparfaite à la répartition des magasins de céréales désignés.

c) Taux de remboursement. Seuls deux des bénéficiaires ont entièrement remboursé leur prêts avant l'échéance fixée au 30 Septembre, ce qui implique une durée minimum de prêt de 4 mois, de Mai à Septembre. Le montant remboursé avant le 30 Septembre était de 73.965.000 francs et revenait exclusivement à la EMCD.[28] Pendant que ce montant représente en principe 76,6 pourcent de perte que le PRMC devait supporter, les banques ne semblaient pas s'en inquiéter outre mesure à ce stade. Elles pensaient que les prêts seraient remboursés bien qu'avec du retard, car les emprunteurs ne voudraient pas compromettre leur classement de crédit personnel.

Les remboursements de prêts rentrent lentement. La BOAM a enregistré environ 25 pourcent de remboursement à la date du 15 Octobre 1987. Près de 75 pourcent des prêts de la EMCD ont été remboursés à la date du 20 Octobre.[29]

3. Evaluation de l'Impact de l'Entreposage des Céréales

Dans le cadre du programme de crédit aux commerçants, relativement peu de céréales ont été achetées. Les fonds prêtés par la Bank of Africa ont été utilisés pour acheter 2.863,7 tonnes de mil, sorgho et maïs, dont 329,8 tonnes ont été revendues à la date du 30 Septembre. Les fonds prêtés par la EMCD ont été utilisés pour acheter 2.307 tonnes de mil, sorgho et maïs, dont 1.723,8 tonnes ont été revendues à la date du 30 Septembre. Ainsi au total, 5.169,7 tonnes ont été achetées grâce à la ligne de crédit du PRMC.[30] Aucun paddy ni aucun riz n'a été acheté.

La période de stockage des céréales correspond approximativement à la période du prêt dans la mesure où les céréales devaient être entreposées avant la réception du prêt et supposées être vendues avant le remboursement. La durée maximum du prêt irait de fin Février à fin Septembre, soit sept mois. La durée minimum serait de deux mois, de Mars au 1er Mai, la date la plus proche à laquelle les céréales pouvaient être retirées des magasins de la Chambre de Commerce pour la vente.

On ne peut pas affirmer si les bénéficiaires du prêt du secteur privé auraient acheté plus, moins, ou la même quantité de céréales en l'absence du programme de crédit du PRMC, tous les facteurs étant égaux. La réponse à une telle question est liée au coût d'opportunité de l'achat et du stockage des céréales, comparé à d'autres solutions de rechange, ce qui est une fonction du marché à un moment donné.

L'impact du programme de crédit du PRMC peut être évalué par rapport au surplus marchand, différence positive entre l'offre et la demande pour la période comptable donnée qui est normalement la campagne commerciale agricole. Un des objectifs du programme de crédit était de réduire temporairement le grand surplus marchand après les récoltes en retirant les céréales du marché et en augmentant le surplus marchand plus tard au courant de la campagne (après le 30 Avril) en injectant plus de céréales dans le marché. L'évaluation du stockage des céréales à travers le programme de crédit du PRMC par rapport à le surplus marchand montre un impact négligeable, dans la mesure où le surplus marchand s'est effectivement accru pendant la campagne 1986/87. (Prière se référer à l'Annexe 1 pour le calcul du surplus marchand à diverses périodes pendant la campagne 1986/87).

Comme le montrent les chiffres de l'Annexe 1, le surplus marchand a atteint le 30 Novembre 1986, 158.884 tonnes. Contrairement à ce qui a été prévu pourtant, ce surplus n'a pas diminué avec le temps et s'est même accru à cause de la restriction sur les exportations légales et les importations continues de riz et de blé.

En considérant que les importations connues de riz et de blé étaient de 16.766 tonnes par mois entre Novembre et Mars et de seulement 2.740 tonnes par mois par la suite, le surplus marchand a atteint le 1er Mars 1987, 225.948 tonnes. En supposant que tous les achats de céréales dans le cadre du programme de crédit se sont effectués avant le 1er Avril, le surplus marchand est légèrement tombé à 223.518,3 tonnes (225.948 tonnes - 5.169,7 tonnes + 2.740 tonnes). Un mois plus tard, le 1er Mai, date à partir de laquelle les céréales achetées dans le cadre du programme pouvaient être enlevées des magasins, ce surplus marchand est monté jusqu'à 226.258,3 tonnes. Ainsi, les céréales stockées dans le cadre du programme de crédit n'ont résorbé que 2,3 pourcent du surplus marchand à la date du 1er Mai. Comme alternative, les céréales retirées du marché équivalaient à environ deux mois d'importation de blé.

Il n'est pas nécessaire de calculer un surplus marchand hypothétique pour se rendre compte que 5.170 tonnes achetées, entreposées et retirées du marché dans le cadre du programme de crédit ne représentait qu'une faible proportion du surplus marchand théorique. De plus, ce volume maintenu hors du marché a eu une importance décroissante au fil du temps en tant que surplus marchand. Avant le 30 Septembre, quelques 1.723,8 tonnes ont été vendues, réduisant ainsi le reste des céréales entreposées à 3.445,9 tonnes. Ces 241.683 tonnes de céréales, en termes de pourcentage du surplus marchand disponible à la date du 1er Octobre 1987, sont tombées à 1,4 pourcent de 2,3 pourcent le 1er Mai.

En outre, on en peut pas dire que le programme de crédit du PRMC a encouragé le stockage des céréales à plus long terme par les commerçants privés que s'il en était autrement. Encore une fois, c'est en grande partie une question de rentabilité d'autres solutions d'entreposage. Par défaillance, toutes les céréales, qu'elles soient détenues par le secteur d'état, les commerçants ou les paysans, ont connu un écoulement lent à la vente à cause des conditions du marché. La seule grande exception a été les associations villageoises qui ont vendu à l'OPAM leurs céréales sèches au prix officiel à la production pour le Stock National de Sécurité pendant les mois d'Avril et de Mai.

Le programme de crédit du PRMC envisageait un impact considérablement plus grand en réduisant le surplus marchand pendant la période d'après-récoltes. Avec tout le milliard de francs, les commerçants auraient pu acheter 20.000 tonnes de céréales à un prix moyen de 40 francs CFA le kilo, ou 10.000 tonnes au même prix avec un programme de crédit limité à 500 millions de francs CFA. Tous les deux chiffres auraient représenté une proportion beaucoup plus grande du surplus marchand retiré du marché que le tonnage réalisé -- et auraient produit l'impact désiré.

4. Evaluation de l'Impact sur les Prix

Le but du retrait des céréales des marchés était de supporter les niveaux des prix pendant la période après la récolte, notamment en Mars et Avril lorsque la plus grande partie du grain est achetée pour être stockée, et d'abaisser les prix à partir du mois de Mai en ré-injectant des céréales sur le marché.

Les prix moyens mensuels pour les céréales secondaires (francs CFA par kilogramme) dans quatre villes de stockage de Janvier à Septembre 1987 sont indiqués ci-dessous. Les prix de Bamako et de Ségou sont les prix à la consommation alors que ceux de Mopti et de Koutiala sont les prix de gros à la vente:[31]

	Jan	Fev	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sep
Bamako									
petit mil	71,0	64,0	60,3	58,0	66,0	68,0	76,9	81,2	81,0
sorgho	64,3	63,0	57,3	56,7	62,0	65,0	74,3	80,8	78,7
maïs	63,7	54,3	55,0	53,7	59,0	57,3	68,3	78,6	72,3
Ségou									
mil-sorgho	35,0	30,0	37,5						
maïs	20,0	20,0	25,0						

	Jan	Fev	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	AOÛT	Sep
Mopti									
petit mil	38,9	39,3	42,3	41,4	50,8	56,9	67,9	67,9	64,1
sorgho	43,5	42,8	45,1	43,3	50,0	58,0	67,6	67,8	71,4
maïs									
Koutiala									
petit mil	32,9	31,1	36,1	39,0	37,8	47,5	53,4	55,3	59,9
sorgho	32,3	31,0	30,5	38,5	38,5	46,6	50,4	53,3	52,3
maïs	30,0	25,9	28,2	32,1	34,8	40,0	35,0	39,7	39,8

Cependant, sans une longue série des prix (au moins 20 ans) et sans données sur les quantités vendues pour chaque céréale et pour chaque ville, on ne peut pas déterminer si les prix ci-dessus représentent une déviation par rapport aux tendances des prix dans la direction souhaitée. Par ailleurs, ces données sur les prix et les volumes sont nécessaires pour calculer les flexibilités des prix, le changement escompté dans les prix si le volume varie d'un pourcent. Avec des données viables, il est possible de calculer la quantité de céréales qu'il faut tenir à l'écart du marché (ou y apporter) pour atteindre le prix visé, tous les autres facteurs étant égaux.

Dans tous les cas, il est peu probable que le programme de crédit ait un impact direct sur les prix des céréales. L'impact d'un tonnage si insignifiant retiré du surplus commercialisable et ajouté encore plus tard ne peut pas être séparé des autres facteurs affectant les tendances de prix, même à Bamako et à Ségou où l'on devait stocker la plupart des céréales. Les prix des céréales ont commencé à monter sur certains marchés locaux pendant les mois de Juin, Juillet et Août 1987, reflétant les frais d'entreposage, du capital et du risque. Ainsi, le moment le plus favorable pour la vente, du point de vue des commerçants serait le plus tard possible dans le programme de crédit, tant que les augmentations des prix du marché dépassent celles des coûts d'intérêt. En fait, la plupart des commerçants ont vendu tard, dépassant même la date limite de remboursement.

5. Evaluation de l'Impact sur le Système Bancaire

Le programme de crédit du PRMC a eu un impact qui va de négligeable à bénin sur le système bancaire pour plusieurs raisons. En premier lieu, pour la Banque Centrale, le fonds de contre-partie du PRMC se situait en dehors des limites du crédit à court terme fixées pour le Mali. A cause de la garantie intégrale du PRMC, les fonds d'aucune des deux banques n'étaient de risque.

En second lieu, les banques ont appliqué leurs normes ordinaires d'éligibilité au prêt au choix des candidats pour le programme de crédit du PRMC, y compris la condition que chaque bénéficiaire de prêt ait (ou ouvre) un compte à la banque concernée. Le programme du PRMC n'a pas changé les procédures normales d'opération des banques.

Si changement il y a, les banques prétendent que l'utilisation de fonds externes les a amené à prendre plus de précautions dans leurs décisions de prêter.

En troisième lieu, toutes les deux banques prétendent que la sélection et le traitement des demandes de prêt du PRMC n'ont créé aucune charge supplémentaire pour l'administration ou la gestion. Elles pensent pouvoir manipuler aisément un portefeuille de crédit beaucoup plus grand pour le PRMC.

D. Analyse des Résultats

1. Réalisme des Postulats et Objectifs Initiaux

a. Objectifs du programme. Les objectifs du programme de crédit destiné aux commerçants étaient réalistes et s'adaptaient convenablement aux conditions du marché céréalier de 1986/87. Les hypothèses sous-tendant le retrait des céréales du marché afin de diminuer le surplus marchand et de soutenir par conséquent les prix après la récolte étaient correctes. Toutefois, tel qu'indiqué plus haut, l'objectif de la réduction temporaire du surplus marchand a été sapé par trois facteurs: 1) le faible taux d'octroi des prêts et le taux d'achat des céréales encore plus bas; 2) la continuation des importations à grande échelle de riz meilleur marché (jusqu'au 10 Mars 1987); et 3) l'embargo sur les exportations de céréales. Ces facteurs ont au contraire augmenté le surplus commercialisable.

b. Rôles des Participants. Les objectifs du programme de crédit pour les commerçants privés ont été clairement écrites dans les protocoles et vraisemblablement, compris par les participants au programme. La répartition des responsabilités entre les participants a fonctionné raisonnablement bien. Beaucoup de lacunes des participants peuvent être attribuées à leur première expérience avec le programme de crédit.

On se demande si la Chambre de Commerce est capable et disposée à gérer le programme de crédit/stockage des céréales. La Chambre de Commerce a sous-estimé la capacité des magasins et certaines céréales se sont détériorées en entreposage.

De même, on se demande si les banques sont réellement prêtes à accorder des crédits. Les banques ont limité l'éligibilité à quelques commerçants, laissant inutilisé un-quart des fonds disponibles.

Le programme de crédit exige une supervision constante. Pour sa part, le PRMC n'était pas en mesure de le suivre de près comme il fallait. Certaines disparités entre les protocoles du programme de crédit et l'exécution réelle ont été constatées seulement à la suite de cette évaluation. D'autres évaluations ont fait ressortir les mêmes disparités. Les banques sont en partie responsables de cet état des

faits, ainsi que la Chambre de Commerce qui n'a fourni à temps ni les rapports trimestriels exigés sur l'état d'avancement, ni les détails nécessaires pour effectuer les corrections de mi-parcours.

Il n'était certainement pas réaliste de supposer que les renseignements sur le programme de crédit se diffuseraient naturellement. Tous les participants pourraient faire circuler plus largement les informations concernant le programme de crédit afin d'attirer davantage de participants.

c. Caractère non-fongible du crédit du PRMC. Relativement, peu de céréales ont été achetées et il existe des doutes sérieux quant à l'utilisation des fonds du prêt par certains emprunteurs. La rentabilité du commerce de céréales (et des facilités d'emmagasinage des céréales) est généralement plus faible que celle des autres produits. Ce commerce est intéressant seulement quand le renouvellement du stock est rapide. Compte tenu de la lenteur des conditions du marché décrites dans la Première Partie, d'autres genres de commerce semblaient indéniablement plus lucratifs. Il semble que les mesures restrictives qui avaient pour but de consacrer le crédit à l'achat de grain uniquement, n'ont pas été respectées. Donc, l'hypothèse que le crédit du PRMC n'était pas fongible, n'était pas réaliste.

Un commerçant participant pouvait bénéficier d'un crédit ordinaire auprès d'une banque à un taux d'intérêt de 18 pourcent, acheter et stocker le grain dans les magasins indiqués de la Chambre de Commerce et ensuite percevoir son prêt du PRMC au taux de 8 pourcent ou 8,5 pourcent, selon la banque. Avec cet argent moins cher, le commerçant pouvait investir cet argent dans d'autres produits à profits plus élevés et dont le stock se renouvelle plus vite, réaliser des bénéfices considérables, rembourser son prêt à intérêt plus élevé, mais payer seulement 8 pourcent ou 8,5 pourcent sur le prêt qu'il a reçu du PRMC. Dans ce cas, le commerçant pourrait manifester peu d'intérêt pour le stockage du grain et s'intéresser au programme de crédit du PRMC uniquement à cause des possibilités d'obtenir des prêts à faible taux d'intérêt. Tout ceci était parfaitement légal.

En raison du relâchement dans l'application des dispositions relatives au prêt par les banques et la Chambre de Commerce, certains emprunteurs ont détourné les fonds du PRMC pour acheter d'autres produits. Certains emprunteurs n'ont pas du tout acheté de grain; ce qui est une violation de l'accord de prêt. A part deux, ils n'ont pas respecté le délai de remboursement des prêts.

d. Les bénéficiaires-cibles appropriés. En cherchant à canaliser le crédit exclusivement à travers la Chambre de Commerce, le programme de crédit du PRMC a dû involontairement chercher le "mauvais" groupe cible de commerçants.

La recherche précédente par MSU-USAID-CESA a montré que ce sont seulement les grossistes dans les zones productrices de céréales qui financent à l'avance les achats de céréales au début de la campagne agricole [32]. Si ces grossistes n'ont les fonds nécessaires au début de la campagne de commercialisation, les quantités de céréales achetées seront faibles. En conséquence, les quantités de céréales transportées vers les grands centres de consommation seront également faibles; ce qui provoque alors une hausse des prix à la consommation. C'est à ce moment seulement que les grossistes à Bamako, Mopti et Ségou injectent leurs propres fonds dans le système de commercialisation, parce que le marché céréalier devient plus attrayant.

Mais si la demande est telle que le capital circulant de ces grossistes dans les régions productrices est suffisante pour transférer les quantités de céréales nécessaires, les grossistes dans les centres de consommation n'utilisent pas leurs propres fonds. Ils achètent plutôt à crédit avec les grossistes des régions productrices, vendent aux détaillants urbains et remboursent ensuite le crédit. Les grossistes urbains financent leurs stocks non vendus en remboursant le crédit à leurs homologues des régions productrices seulement quand il y a une fluctuation de la demande de céréales.

Dans la rétrospective, il semble évident que les grossistes dans les zones urbaines de consommation n'avaient pas un besoin urgent de capitaux pour financer les transactions de céréales pendant la Campagne 1986/87, parce que le marché n'était pas assez attrayant pour eux. Les commerçants qui remplissaient les conditions pour bénéficier du crédit du PRMC ont pris des prêts, pas nécessairement pour acheter des céréales mais, comme exposé précédemment, pour profiter de ces prêts dont le taux d'intérêt est faible. En canalisant le crédit à travers la Chambre de Commerce, une organisation de commerçants urbains qui ne sont pas spécialisés dans les céréales, le programme de crédit du PRMC a dû passer à côté de ceux qui auraient dû être les vrais bénéficiaires plus importants.

Personne ne parle d'enlever à la Chambre de Commerce les fonctions qu'elle assume dans le programme de crédit. Cependant, il est nécessaire d'étendre la couverture du programme de crédit pour atteindre les grossistes dans les régions productrices, afin d'augmenter leurs capacités de stockage et financer les stocks de grains pendant une période plus longue. Ce sont surtout ces grossistes et petits grossistes qui ont une plus grande inclination d'investir dans les céréales, puisque c'est dans leur intérêt et leurs moyens d'existence.

e. L'utilisation du système bancaire. En canalisant son programme de crédit à travers les banques commerciales, le PRMC a bénéficié des services de gestionnaires financiers de profession et a gagné énormément de temps. Les banques à leur tour, étaient payées pour leurs prestations. Néanmoins, l'utilisation du système bancaire à travers les banques commerciales a limité comme on pouvait le prévoir, l'accès des emprunteurs, à l'exception de ceux qui étaient les plus

"banquables", au crédit du FRMC, quoique ceux-ci ne soient pas nécessairement ceux qui ont un intérêt à long terme pour le marché céréalier.

L'octroi du crédit du secteur bancaire formel (ou crédit ordinaire) sur la base d'une gamme de taux d'intérêt spécifiques est limité par la BCEAO.[33] C'est le système de crédit informel qui prend en charge les besoins de crédit non satisfaits par le système bancaire formel. Ainsi au Mali, les marchés de crédit ont été segmentés avec deux genres de taux d'intérêt. Il n'y a pas de taux d'intérêt uniforme qui équilibre ces deux marchés. Puisque les marchés structurés avec des prix fixes (des plafonds fixes de taux d'intérêt) ne peuvent pas s'accommoder aux changements brusques de l'offre et de la demande (de crédit) ou aux autres facteurs extérieurs, la fonction d'ajustement est transférée au secteur non-structuré où les taux d'intérêt peuvent augmenter de façon disproportionnée.

L'octroi limité de crédit conduit au rationnement du crédit. Lorsque le crédit est limité, c'est le marché vendeur. Les banques prennent logiquement plus de précautions à prêter le peu de fonds dont elles disposent et par conséquent, choisissent les emprunteurs présentant le moins de risques, en tenant compte des comptes bancaires ou d'autres garanties de prêt. Paradoxalement, ceux qui ont plus accès au crédit bancaire, sont précisément ceux qui possèdent déjà le plus de capital.

Ainsi, lorsqu'il s'agit d'accorder le crédit aux taux du crédit de campagne, environ 10 pourcent inférieur aux taux d'intérêt du crédit ordinaire, ce crédit est même plus intéressant et le rationnement du crédit plus intense et, les banques deviennent plus sélectives. Ceci explique la raison pour laquelle si peu de commerçants ont bénéficié du crédit du FRMC. Aux yeux des banques, les commerçants qui ont bénéficié de prêts sont les seuls qui remplissent les normes de faibles risques de la banque.

L'important n'est pas seulement que le GRM accorde le crédit de campagne au secteur privé par le canal du système bancaire pour la commercialisation des céréales, mais que le crédit bancaire soit progressivement accordé de façon à ce qu'il soit plus flexible et accessible à un plus grand nombre de commerçants.

2. Adéquation des Ressources au Niveau des Besoins et Impact Désiré

L'impact du programme de crédit du FRMC s'examine de façon plus appropriée dans le contexte des disponibilités de crédit pour la Campagne de commercialisation agricole 1986/87. Il faudra se rappeler dans la Première Partie que l'OPAM n'a reçu aucun crédit de campagne de la Banque Centrale pour acheter des récoltes, en comparaison avec les 2,8 milliards de francs CFA en 1985/86, 4,4 milliards du FRMC et 2,6 milliards de francs du CNAVS. Il faut se rappeler aussi que l'Office du Niger n'a reçu que 250 millions de francs sur les 3,5 milliards de

ses besoins estimés. Ni l'OPAM, ni l'Office du Niger n'ont pu rembourser leurs arriérés respectifs de crédit de campagne à cause de l'impossibilité d'écouler leurs importants stocks au prix officiel de gros, beaucoup plus élevé que les prix sur le marché. La Banque Centrale fut ainsi forcée d'imposer des restrictions à la libération de nouveaux crédits, afin de rester dans les limites du plafond de crédit fixé pour le Mali.

Cette absence de crédit est tout de même crucial en considérant que d'habitude, l'OPAM pré-finançait ses achats de récoltes aux petites ODR telles que l'OHV, l'ORS et l'ORM sans avoir recours à leur propre ligne de crédit saisonnier auprès de la Banque Centrale. De même, il est crucial pour l'Office du Niger, qui est de loin la plus importante des ODR productrices de riz. Seule la CMDT a reçu son niveau "normal" de crédit saisonnier en 1986/87.

L'OPAM et l'Office du Niger avaient l'habitude de recevoir ensemble cinq à six milliards de francs CFA en crédit de campagne. L'absence brutale d'un nouveau crédit dans le système a perturbé la commercialisation des céréales chez les ODR affectées qui furent obligées de chercher des méthodes ad hoc d'achat de céréales telles que l'achat à crédit avec les producteurs, avec leurs propres fonds, avec les prêts du PRMC ou par financement des donateurs pour le fonds de contre-partie du PRMC. L'OPAM, pour sa part, s'est retiré de la campagne de commercialisation sauf pour 10.000 tonnes de céréales sèches pour le Stock National de Sécurité achetées avec 725,8 millions de francs provenant des fonds du PRMC.

Quand il est analysé par rapport à la seule absence de crédit de campagne, le programme de crédit aux commerçants du secteur privé représentait moins de 10 pourcent de l'ancien crédit de campagne disponible au niveau du système bancaire.[34] Ce chiffre aurait été double si les banques commerciales avaient été autorisées par la Banque Centrale à contribuer pour un montant égal pris sur leurs propres fonds.

Le PRMC a également injecté d'autres capitaux dans le marché du paddy en mettant en place un fonds de garantie de 435 millions de francs pour les ODR productrices de riz servant au remboursement des frais d'eau et des services, en prêtant 600 millions de francs à l'ORS et l'ORM pour le pré-financement d'achats de paddy et en subventionnant pour un montant de 539,2 millions de francs la vente promotionnelle de 20.000 tonnes de riz de 1985/86 déteu par l'OPAM. Pris dans son ensemble en comptant les deux programmes de crédit, le capital direct du PRMC pour la Campagne de commercialisation 1986/87 a atteint 3,310 milliards de francs CFA. Toutefois, ce chiffre est inférieur à celui de 1985/86 de sorte que la liquidité totale dans le système était encore de loin en dessous des niveaux précédents. Quand on calcule toute l'enveloppe financière du PRMC pour 1986/87, elle représente les deux-tiers des liquidités du secteur public de l'ancien crédit de campagne.

Par conséquent, on peut poser l'hypothèse selon laquelle le programme de crédit aux commerçants du secteur privé a joué un rôle relativement important dans la Campagne de commercialisation 1986/87 dans laquelle les capitaux étaient rares. Ce programme a facilité le flux de liquidité pour les ODR qui n'avaient pas accès au crédit de campagne et aux offices auxquels on refusait le crédit de campagne.

Cependant, la validité de la première hypothèse est considérablement affaiblie, si l'on considère que seulement près de 63 pourcent de l'enveloppe totale du crédit du PRMC aux commerçants du secteur privé ont été directement versés aux commerçants.

Les analystes ne devraient pas tirer des conclusions hâtives en croyant nécessairement que les besoins en crédit de campagne des commerçants de céréales du secteur privé au Mali sont de beaucoup inférieurs à 500 millions de francs CFA et que cette absence d'accès au crédit de campagne à travers le système bancaire régulier ne présente aucun obstacle inévitable.

Plusieurs facteurs expliquent ce ralentissement relatif des retraits. Ces facteurs peuvent être regroupés selon: a) les aspects structurels du programme de crédit même; et b) les caractéristiques conjoncturelles du marché de céréales sèches et du riz.

a. Facteurs structurels

1. Démarrage tardif du programme. La campagne de commercialisation a officiellement commencé le 1er Novembre. Cependant, les protocoles du programme de crédit entre les différentes parties (PRMC, Chambre de Commerce, Ministère de Tutelle et les deux banques participantes) n'ont été finalisés et signés que pendant la première semaine de Janvier 1987. De plus, les banques n'ont débloqué les fonds du PRMC que vers fin Février - début Mars.

Au cours du Séminaire National sur la Politique de Commercialisation des Céréales tenu en Juin, les commerçants du secteur privé ont vivement recommandé la mise en place des futurs programmes de crédit au plus tard le 1er Novembre pour leur permettre de mieux programmer leur opération.

2. Première confusion. Une des sources de confusion persistante se rapportait à la question de savoir si c'était le paddy ou le riz décortiqué qui était concerné par le programme, en dépit du fait que le protocole disposait clairement que toutes les céréales étaient admises. Au niveau des banques, la principale source de confusion concernait l'utilisation de leurs fonds pour compléter ceux du fonds de contre-partie du PRMC.

3. Perception de l'influence restrictive de la Chambre de Commerce. Le rôle central joué par la chambre de Commerce peut avoir empêché un intérêt plus grand pour le programme de crédit, surtout de ceux qui se sont spécialisés dans le commerce des céréales.

Une enquête menée du 17 au 20 Octobre à Bamako auprès de 28 commerçants autorisés de vendre en gros des céréales a montré que sur les 24 ayant entendu parler du programme de crédit, 14 ne se sont pas donnés la peine de se renseigner davantage auprès de la Chambre de Commerce ou de s'inscrire auprès des banques pour demander un prêt. Les remarques spontanées comprenaient entre autres: les membres de la Chambre de Commerce constituent un groupe à part; c'est un club de gros commerçants qui s'intéressent à autre chose que le commerce de céréales; une réticence générale à traiter avec la Chambre de Commerce. Seuls trois des grossistes interrogés avaient bénéficié de prêts.[35]

Il n'est pas établi que les banques participantes ont cherché une plus grande clientèle au-delà de la liste des demandes soumises par la Chambre de Commerce.

4. Conditions strictes d'éligibilité. La sélection des candidats se fait à deux niveaux. La Chambre de Commerce effectue les premières sélections des demandeurs de prêt sur la base de leur réputation de commerçants, y compris leur solvabilité et leur expérience dans le commerce des céréales. Selon la Chambre de Commerce, les noms des membres soumis aux banques commerciales se chiffraient "à des centaines".

Les banques procèdent à la deuxième sélection. Conformément aux dispositions du protocole, les banques étaient libres d'exiger toutes autres garanties qu'elles jugeaient opportunes pour s'assurer du remboursement du prêt. Les commerçants qui n'avaient pas de compte dans aucune des deux banques participantes, devaient au préalable ouvrir un compte ou présenter leur maison en garantie, afin de recevoir un crédit du PRMC. La BMCD semblait plus exigeante sur les garanties de prêt que la BOAM. Il ressort ainsi que les petits commerçants étaient effectivement exclus du programme de crédit sur la base des conditions normales des banques au Mali.

Il reste à savoir toutefois, si les crédits du PRMC ont bénéficié aux petits commerçants. On sait très bien que beaucoup de gros commerçants et commerçants moyens de céréales ont accordé de façon informelle des crédits à leurs petits acheteurs et collecteurs.[36] Même si les bénéficiaires du crédit du PRMC représentent numériquement le groupe de commerçants privés ou d'entreprises les plus importants au Mali, il est probable qu'une fraction des crédits du PRMC a été distribué en dehors des propres filières du bénéficiaire du prêt pour atteindre des agents ruraux indépendants.

5. Conditions strictes du prêt. Dans sa conception, le programme de crédit était effectivement limité aux commerçants pouvant accéder aux crédits bancaires ou à leurs propres grands capitaux. Le fait que les commerçants devaient d'abord acheter et stocker les céréales avant de recevoir le prêt de la banque, a éliminé ceux qui avaient un besoin pressant de liquidité. L'effet de ces conditions relativement strictes

d'éligibilité et des prêts peut avoir contribué à réduire effectivement les demandes de prêts.

L'intention du PRMC était d'accorder les prêts, tous les facteurs étant par ailleurs égaux pour l'achat de petites quantités jusqu'à concurrence de 25 tonnes, afin d'attirer la participation des petits commerçants de céréales; ce qui correspond à un prêt de 1 million de francs pour des achats à raison de 40 francs le kilo. Cependant, le plus petit prêt accordé par la BOAM était de 3,6 millions de francs et celui de la BMCD, de 3,150 millions de francs.

La même enquête sur les grossistes de Bamako révèle beaucoup de plaintes de la part de ceux qui se sont vu refuser le crédit. Certains accusent la Chambre de Commerce, mais la plupart d'entre-eux s'attaquent aux banques.

6. Concentration géographique des banques participantes. La BOAM n'est présente qu'à Bamako, la BMCD à Bamako et Ségou; ce qui signifie que les banques participantes ne sont pas directement accessibles aux commerçants des autres principaux centres de production et de commercialisation céréalières comme Sikasso, Koutiala et Mopti. Le déplacement à Bamako ou Ségou augmentait les coûts de transaction du commerçant, rendant ainsi moins attrayant les termes du crédit.

Aucune des deux banques n'a perçu cet aspect comme étant un problème.

7. Concentration géographique des magasins de la Chambre de Commerce. La Chambre de Commerce était chargée de tous les aspects de la gestion des stocks, car les céréales achetées dans le cadre du programme du prêt devaient être stockées dans les magasins régionaux appartenant à ses membres. La répartition et la capacité des magasins étaient prévues comme suit:

Bamako	10.000 tonnes
Ségou	15.000
Mopti	3.000
Koutiala	2.000

	30.000 tonnes

Deux points émergent de cette répartition de la capacité des magasins. En premier lieu, la concentration de plus de la moitié de la capacité des magasins du programme du prêt à Ségou favorisait implicitement l'achat des céréales dans cette région. Acheter ailleurs puis transporter ces céréales sur de longues distances jusqu'à Ségou augmentait les coûts de transaction et peut avoir découragé l'achat des céréales en plus grandes quantités.

En second lieu, la répartition géographique des magasins autorisés ne correspond pas exactement à l'emplacement des banques participantes.

Comme indiqué, la seule agence bancaire ne se trouvant pas à Bamako est celle de la BMCD à Ségou. Tous les deux facteurs montrent que l'accès effectif au programme de crédit est inégalement réparti à travers les principales zones de production de céréales dans le pays.

b). Les facteurs du marché

Les facteurs de marché qui rendent moins attrayant le programme de crédit du PRMC sont ceux déjà mentionnés dans la Première Partie: grands stocks et bas prix, combinés avec l'incertitude de l'importation continue de riz et les restrictions gouvernementales sur les exportations. Comme les conditions du marché changent d'année en année, il est clair que de la même manière les besoins en crédits changent.

Néanmoins, on suppose que pour un pays comme le Mali où les capitaux sont rares, les besoins en crédits pour les commerçants des céréales demeurent importants. Dans des conditions de marché plus attrayantes et des procédures de prêt plus flexibles pour s'adapter à beaucoup de demandeurs de prêt, on s'attendrait à une plus grande diminution du crédit du PRMC. Par conséquent, on ne peut pas nécessairement affirmer que le programme de crédit du PRMC a fourni suffisamment de fonds pour faire face aux besoins de crédit des commerçants du secteur privé en 1986/87.

3. Progrès Faits dans l'Institutionnalisation de l'Accès des Commerçants de Céréales au Crédit de Campagne

Le plus important objectif peut-être du programme de crédit du PRMC qui n'a pu être atteint pendant la campagne 1986/87 concerne la participation des banques commerciales qui fourniraient des crédits de campagne au secteur privé sur leurs propres fonds. La non-institutionnalisation du crédit bancaire peut avoir été le résultat le plus critique ayant des implications à long terme. Il arrivera un moment où le PRMC avec son Fonds de Contrepartie cessera d'exister. Il importe donc que le système bancaire, avec le soutien actif du Gouvernement du Mali, aura à faire face aux besoins de crédit de campagne du secteur privé pour permettre à la libéralisation du marché d'être totale et auto-entretenu.

Ce point a été longuement discuté au cours du Séminaire National sur la Politique de Commercialisation des Céréales tenu à Bamako du 15 au 18 Juin 1987. Le Séminaire a recommandé que le secteur bancaire:

- o facilit[e] l'accès du secteur non public aux crédits de campagne, notamment à travers un organisme para-public de la tutelle;
- o renforç[e] sa participation au financement des divers volets des filières céréalières.[37]

Le Comité inter-ministériel de la conjoncture économique, concerné lui aussi par la politique céréalière, a approuvé les mêmes recommandations le 31 Juillet 1987. Telle qu'elle a été approuvée le 7 Octobre 1987 par l'ensemble des Ministres en Conseil, la recommandation intégrale est la suivante

- o facilit[e] l'accès du secteur non-public (groupements de producteurs et commerçants privés) au crédit bancaire pour une participation plus active aux fonctions de commercialisation et de stockage.[38]

Ce principe est maintenant clairement accepté par le Gouvernement du Mali comme officiel. Il reste maintenant à élaborer les modalités pratiques acceptables entre le Ministère de Tutelle, le Ministère des Finances et du Commerce et la Banque Centrale pour une mise en application immédiate, dès maintenant plutôt que de la remettre à plus tard pendant les trois années que durera PRMC II. Cependant, il n'est pas certain qu'un système d'accès du secteur privé au crédit saisonnier à travers le système bancaire ordinaire puisse être mis en place pour la Campagne de commercialisation agricole 1987/88, dans la mesure où il faudrait effectuer des changements dans le(s) statut(s) juridique(s) des institutions maliennes de contrôle. D'où un autre programme de crédit du PRMC sera nécessaire.

4. Evaluation globale des résultats

La première partie de cette évaluation a avancé trois hypothèses concernant l'influence du marché céréalière, le changement et l'incertitude dans le secteur rizicole et le manque de crédit de campagne pour le secteur public. Il a été postulé que le manque d'attrait du marché et l'incertitude dans le secteur rizicole saperaient la participation des commerçants au programme de crédit du PRMC, tandis que le manque de liquidité pour le secteur public créerait des créneaux dans le marché céréalière, attirant ainsi une plus grande participation.

Il est évident qu'à partir de cette évaluation, les hypothèses ci-dessus n'ont pas joué un rôle dominant dans la détermination du taux de participation des commerçants au programme de crédit. Les commerçants ont sollicité beaucoup plus de crédits qu'ils en ont reçus. Le niveau bas du taux de prêts s'explique plus par les facteurs structurels inhérents au programme de crédit lui-même, surtout par la rigueur du système bancaire formel. Le peu d'attrait du marché céréalière et les incertitudes concernant les mesures relatives au commerce du riz ont certainement influencé les décisions d'un grand nombre d'emprunteurs et les ont amenés à ne pas acheter les quantités de grains convenues ou à détourner le crédit du PRMC pour l'utiliser à d'autres fins.

Certaines des hypothèses initiales n'ont pas été confirmées. Les participants du programme n'ont pas toujours respecté les termes des protocoles de prêts. Les deux-tiers seulement des fonds ont été distribués comme prêts. A cela, il n'y a qu'un nombre restreint de commerçants qui ont pu bénéficier de ces prêts et moins de 6.000 tonnes de grains ont été achetées et stockées. Cependant, il y a tout lieu de croire que les besoins pour le crédit de campagne sont importants. L'accès au crédit de campagne pour le marché céréalier doit être institutionnalisé et les critères d'octroi doivent être plus flexibles.

Ainsi, une évaluation d'ensemble des progrès réalisés par rapport aux postulats et objectifs initiaux montre des résultats mélangés. Néanmoins, ce programme pilote de crédit, mis en place pendant une période relativement courte, a su répondre à une crise de liquidité potentiellement grave dans le système de commercialisation agricole. Les insuffisances constatées dans le programme de crédit peuvent être corrigées dans les programmes futurs.

E. Recommendations pour une Meilleure Gestion et Mise en Exécution du Programme de Crédit Existant

Les recommandations suivantes ont pour but de corriger les problèmes structurels du programme de crédit du PRMC, tel qu'il est actuellement conçu.

1. Il est recommandé que chaque programme de crédit ultérieur au titre du PRMC à l'intention des commerçants soit soigneusement préparé pour refléter les conditions du marché céréalier. Tout comme les conditions du marché céréalier, la production, les stocks, les importations et les exportations subissent des changements d'une année à l'autre; aussi, le programme de crédit du PRMC devrait ré-évaluer ses objectifs généraux chaque année. Par exemple, l'un des objectifs qui consistait à encourager le stockage des céréales pendant l'inter-saison pour le programme de crédit de 1986/87 est moins approprié cette année, où un renouvellement rapide des stocks est plus souhaitable. Ainsi, un nouveau programme de crédit doit être conçu en tenant compte des conditions du marché.

2. Il est recommandé que le programme de crédit du PRMC pour les commerçants soit fonctionnel à la veille de la campagne de commercialisation agricole -- avant le 1er Novembre de chaque année. Les producteurs, comme les commerçants, ont besoin de connaître toutes les options de crédit et de commercialisation disponibles dès début Novembre pour leur permettre de prendre, en toute connaissance de cause, des décisions intelligentes et sages et de programmer leurs stratégies de commercialisation.

Cela suppose que: a) les protocoles avec les banques participantes et la Chambre de Commerce (ou autre organisation de contrôle) auront été signés; b) les informations concernant tous les aspects du

programme de crédit, y compris l'éligibilité, auront été largement diffusées; et c) il y aura une liquidité suffisante dans le Fonds de Contrepartie.

Il est recommandé en outre que le programme de crédit commence sur la base du reliquat des programmes de crédit précédents, si nécessaire, afin de respecter la date de démarrage. Des fonds supplémentaires du PRMC peuvent s'ajouter à l'enveloppe de crédit si nécessaire.

Les quatre recommandations qui suivent traitent de l'extension de l'accès des petits et moyens commerçants au programme de crédit.

3. Il est recommandé que le PRMC encourage plus de banques commerciales à participer au programme de crédit, afin d'accroître le nombre des agences bancaires et la couverture géographique du pays. Un nombre plus grand d'agences accroît l'accès des commerçants de céréales au système officiel de crédit.

Une mesure qui encouragerait toutes les banques à y participer tout en assurant que les prêts soient employés selon l'objectif visé et repayés avant la date d'échéance, serait d'augmenter la partie du taux d'intérêt perçu par la banque lors du remboursement effectif du prêt.[39]

4. Il est recommandé que le PRMC explore la possibilité d'étendre le nombre des organisations de parrainage des demandeurs de prêt au-delà de la Chambre de Commerce. A ce jour, la Chambre de Commerce ne transmettait aux banques que le nom de ses membres demandeurs de prêt. La raison de cette recommandation est que la qualité de membre de la Chambre de Commerce est beaucoup plus étendue que la seule appellation des commerçants de céréales et que tous les commerçants de céréales, surtout ceux qui s'y sont spécialisés, ne sont pas membres de la Chambre de Commerce. On reconnaît que des organisations officielles de rechange, capable de sélectionner les demandeurs de prêt parmi leurs membres peuvent ne pas exister. Cependant, ceci ne devrait pas empêcher de telles organisations de se former, même aux seules fins de demander des crédits du PRMC.

Une recommandation de rechange est que la Chambre de Commerce serve de prestataire de service intermédiaire pour tous les commerçants de céréales.

5. Il est recommandé que les banques déclenchent immédiatement des prêts alloués pour faciliter le pré-financement des achats de céréales. Le présent arrangement par lequel, le programme de crédit exige que tout le lot de céréales soit acheté et stocké avant la libération du prêt approuvé, est trop contraignant pour les petits commerçants, qui ne disposent pas de fonds pour pré-financer un achat de céréales dont le montant se chiffre à 10 - 15 millions de francs CFA. La participation des petits et moyens commerçants, surtout de ceux spécialisés dans la commercialisation des céréales, est désirable.

On peut intéresser les petits négociants à participer au programme en procédant à des transferts de fonds à leur compte; ce qui leur faciliterait l'achat du grain.

Une autre solution serait que les banques versent les prêts en montants variables, y compris de très petites tranches, dans le but d'élargir l'accès des petits commerçants au crédit de campagne. On peut amener les petits commerçants à participer au programme en leur accordant des petits prêts qui soient adaptés à leur capacité de pré-financement et au degré de risque perçu par la banque.

6. Il est recommandé que le Programme de Crédit du PRMC prenne des mesures de garantie plus strictes pour s'assurer que le crédit est effectivement utilisé uniquement pour l'achat, l'entreposage, le transport et la revente du grain. Il est évident que certains commerçants n'ont pas acheté la quantité de grain qu'ils devaient acheter et que certains ne possèdent rien. Dans les deux cas, le crédit du PRMC a été utilisé pour des fins non autorisés.

Il est possible de prendre un certain nombre de mesures de garantie. Une mesure qu'il serait facile de mettre en oeuvre, serait d'appliquer le taux d'intérêt normal sur les prêts jusqu'à ce qu'il soit prouvé que le grain a été acheté et stocké; ainsi, l'emprunteur reçoit son prêt et paiera alors l'intérêt normal prévu pour le crédit de campagne.

Une autre mesure de garantie serait de déduire pour chaque prêt le prix des sacs et les frais d'entreposage du grain. De toute façon, le commerçant devra payer ces coûts plus tard. La raison de cette mesure est que lorsque ces coûts auront été déduits, le commerçant sera moins tenté de détourner les prêts pour les utiliser à d'autres fins [40].

7. Il est recommandé que le programme de crédit du PRMC étende la distribution géographique des magasins approuvés à un nombre plus grand de villes. Une plus grande dispersion des magasins accroît à la fois l'accès au programme et sa couverture géographique pendant qu'elle réduit les coûts de transactions de la livraison de céréales aux villes éloignées pour leur entreposage.

Il est également recommandé que le programme de crédit du PRMC envisage l'approbation des installations de stockage appartenant à des commerçants au cas où a) le montant du prêt approuvé dans le cas des petits commerçants équivaut à la capacité de stockage appartenant au commerçant, évitant ainsi le besoin de louer un espace supplémentaire de stockage non nécessaire; b) il n'existe pas de magasin de la Chambre de Commerce dans la ville donnée; et/ou c) là où aucun demandeur de prêt n'est membre de la Chambre de Commerce. Des sauvegardes appropriées seront nécessaires en cas d'auto-entreposage.

8. Il est recommandé que le PRMC explore simultanément avec la mise en oeuvre du présent programme de crédit d'autres possibilités de financement plus flexibles qui élargiraient l'accès à plus de petits commerçants et "libérait" un important montant du Fonds de Contrepartie.

Un exemple de ce genre est le programme de garantie de prêt financé par le Canada pour l'achat du riz local. Dans le cadre de ce programme, 100 Millions de francs CFA ont été déposés auprès de la Bank comme fonds de garantie à l'achat du riz dans les proportions de quatre contre un des 400 millions de francs. Le chiffre d'affaires total de ces fonds a atteint 722,2 millions de francs avec l'achat de 5.027 tonnes de riz.[41] On pense que la liquidité que représente ce programme pouvait être augmentée sans risque important par l'accroissement du rapport de la garantie du prêt jusqu'à huit contre un. Dans sa conception cependant, ce programme de garantie de prêt avait deux inconvénients. D'abord, le programme ne faisait pas payer de taux d'intérêt, tout juste 5,5 pourcent de service qui était de loin inférieur au coût d'opportunité du capital. Ensuite, comme le programme du PRMC, peu de commerçants y ont participé (seulement huit), dont les trois plus gros bénéficiaires ont obtenu 75 pourcent des garanties du prêt.

Quatrième Partie: Bilan Globale des Deux Programmes de
Crédit et Recommandations Conjointes

A. Evaluation d'Ensemble

Les programmes de crédit du PRMC aux associations villageoises et aux commerçants privés a injecté des sommes considérables dans le système de commercialisation agricole au moment où la participation du secteur public était en doute. En achetant les céréales pour les stocker pendant la période d'après-récoltes et les revendre plus tard pendant la période de "soudure", tous les deux programmes ont ainsi accru l'auto-responsabilité du secteur privé comme partenaire du secteur public dans la stabilisation des marchés agricoles.

A presque tous les égards, le programme de crédit aux associations villageoises était le plus réussi des deux. Il était plus décentralisé, impliquait plus de participants et a acheté deux fois plus de céréales. En dépit de certains problèmes dans la demande des prêts, presque toute l'enveloppe de crédit a été prêtée. Il reste à savoir si toutes les associations villageoises seront en mesure de rembourser leurs prêts à partir des seules recettes de la vente des céréales.

B. Recommandations Conjointes

Les recommandations suivantes se réfèrent conjointement aux programmes de crédit du PRMC pour les associations villageoises et pour les commerçants.

1. En raison de l'évolution rapide devant intervenir dans le système de commercialisation des céréales, il est recommandé que les programmes de crédit du PRMC aux associations villageoises et aux commerçants entrent en vigueur pendant la campagne de commercialisation 1987/88. Cette année, pour la première fois, il n'y aura pas de soutien officiel au prix pour les céréales sèches (mil, sorgho et maïs). Les transactions céréalières du secteur privé seront basées sur les prix du marché, alors que celles du secteur étatique se feront sur la base des soumissions et des offres. La politique de prix pour le secteur du riz irrigué attend d'être clarifiée, mais dans tous les cas, le manque d'accès au crédit de campagne pour les principaux ODR productrices de riz peut empêcher de mettre en exécution une politique de soutien au prix officiel. Aussi, le besoin de liquidité dans le système de commercialisation céréalière est plus que jamais urgent cette année.

2. Il est recommandé que le PRMC encourage les efforts en cours pour institutionnaliser l'accès des associations villageoises et des commerçants privés au crédit de campagne à travers le système officiel des banques. Pour que cette banque de crédit de campagne soit opérationnelle pour le secteur privé, il est évident que les règlements bancaires de la BCEAO devraient être ajustés pour prendre en compte le rôle plus actif et complémentaire assigné au secteur privé et également prendre en compte les caractéristiques particulières du marché céréalière.

Par exemple, tous les deux programmes de crédit du PRMC concernent l'achat et l'entreposage intra-annuels du grain. Des dispositions doivent être prises pour que l'on puisse effectuer l'achat et le stockage inter-annuels du grain, si les conditions du marché l'exigent sans pénaliser les commerçants, les producteurs ou les banques prêteuses -- l'emprunteur en imposant un taux d'intérêt normal quand l'échéance du paiement du crédit de campagne est passée et les banques en exigeant le paiement des sanctions, quand le plafond de leur crédit ordinaire est dépassé.

De telles mesures requièrent une analyse profonde de la part de toutes les parties concernées, ainsi que la bonne volonté d'accepter des compromis. Une solution de compromis à court terme serait d'octroyer le crédit aux groupes éligibles (dans le cadre du plafond du crédit ordinaire) à un taux d'intérêt qui pourrait atteindre 13,5 pourcent, avec la possibilité d'une bonification du taux d'intérêt ou d'une subvention versée par le PRMC pour couvrir la marge entre ces taux et le taux du crédit de campagne.

3. Il est recommandé, à moyen terme, que le PRMC et d'autres groupes engagés dans les opérations de crédit de campagne examinent le niveau des disponibilités de crédit au Mali, afin de déterminer le taux d'intérêt approprié pour le crédit de campagne, lequel reflète étroitement le coût d'opportunité du capital.

Il est possible d'accroître les taux d'intérêt imposés. Le Mali est un pays disposant de peu de capitaux; ce qui signifie que le coût d'opportunité réel du capital (le taux d'intérêt) est considérablement plus élevé que le taux d'intérêt du crédit de campagne de 8 pourcent ou au taux normal du crédit de 13 pourcent. Tant que le programme de crédit du PRMC ne satisfait pas aux conditions de la Banque Centrale pour être considéré comme crédit de campagne, les banques commerciales participantes devraient être autorisées à accroître le taux en fonction des risques anticipés sur chaque prêt, jusqu'à concurrence de 25 pourcent, taux qui n'est pas incompatible aux taux d'intérêt payés pour les transactions céréalières dans le système de crédit informel. Les profits obtenus à partir des taux d'intérêt élevés permettront de réapprovisionner plus rapidement le fonds de crédit.

4. Il est recommandé que le PRMC mette en place un mécanisme de contrôles réguliers et fréquents de l'exécution des programmes de crédit du PRMC.

Ce mécanisme devrait au moins: a) examiner périodiquement l'état des comptes de prêts; b) effectuer des inspections de contrôle de la qualité des céréales gardées dans les greniers des associations villageoises et les magasins de la Chambre de Commerce; c) s'assurer que l'exécution effective des programmes suit de près les plans respectifs; et d) trouver en général les causes des problèmes de toute l'opération de crédit. Des voyages périodiques sur le terrain par les membres du PRMC constituent en eux-mêmes une nécessité, mais ne satisfont pas et ne peuvent satisfaire les besoins de surveillance requise pour un programme de prêt de cette ampleur financière.

5. Il est recommandé que les programmes de crédit du PRMC soient liés par un système d'information que public les prix des céréales et les lieux d'entreposage de tous les participants au programme de crédit, associations villageoises comme commerçants privés. Ce système d'information pourra établir un contact direct entre les associations villageoises et les commerçants pour effectuer des transactions de céréales.

Par exemple, en faisant connaître aux associations villageoise le prix qu'ils peuvent obtenir de leurs céréales, une telle information les aiderait à décider quand et à quel prix vendre leurs céréales. L'établissement de tels réseaux d'information aiderait également les commerçants à situer plus facilement les excédents céréaliers commercialisables disponibles chez les associations villageoises. Comme ce système d'information réduit l'incertitude aussi bien que les coûts de transaction et de recherche pour toutes les deux parties, il ne favorise aucune des parties. Un troisième bénéficiaire de cette information serait l'OFAM dans la détermination des prix des céréales et des disponibilités pour réapprovisionner le Stock National de Sécurité.

De même, il est recommandé que le système d'information sur le marché qui, selon la Plateforme Commune sur les Objectifs du PRMC II doit être fonctionnel pour la Campagne de commercialisation 1987/88, commence immédiatement avec des informations précises disponibles maintenant, même si le système de couverture n'est pas total.

6. Enfin, il est recommandé que le PRMC encourage et finance si cela est nécessaire, la formation de groupes de paysans et de commerçants du secteur privé et des organisations du secteur public dans l'utilisation du système d'appels d'offre pour le commerce des céréales. Cette formation, à travers les ODR et les ONG, va accroître la compétence dans les opérations d'achat et de vente et la confiance avec laquelle elles s'effectuent.

Notes

- [1] En septembre 1987, la DNSI/PADEM a ajusté ses chiffres de la production locale 1985/86 brute à la hausse de 4,9 pourcent de 1.705.106 tonnes à 1.788.922 tonnes. La DNSI/PADEM a ajusté ses chiffres de la production locale brute 1986/87 à la baisse de 1,8 pourcent de 1.794.600 tonnes à 1.763.179 tonnes.
- [2] OPAM. Situation des Stocks de l'OPAM au 31 janvier 1987: Tableau Recapitulatif.
- [3] Pour les prix aux producteurs sur les marchés ruraux et les prix sur et aux marchés de gros urbains, se référer à Josué Dione et Niama Nango Dembélé. Analyse Provisoire de la Campagne de Commercialisation 1985/86 des Céréales (Mil-Sorgho-Mais). (Document de Travail No. 86-03, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Août 1986, pages 12 et 20. Pour les prix au consommateur aux marchés à Bamako, voir Assistance Technique au Programme de Restructuration du Marché Céréalière, Ministère de Tutelle. Les Relevés des Prix. Bamako, juin 1987.
- [4] OPAM. Commercialisation Céréales Secteur Public. Campagne 1985/86. Voir aussi, OSRP/MFC. Estimations des Soutiens à la Filière Céréalière de la Campagne Céréalière 1985/86.
- [5] OSRP. Rapport de Synthèse des Travaux de la Sous-Commission Filière Riz. (Ministère des Finances et du Commerce: Bamako), le 30 juin 1987, Tableau 3: "Situation des Stocks Disponibles au 31-05-1987".
- [6] Secrétariat PRMC. "Informations Complémentaires" en date du 23 septembre 1987. Pour un aperçu général, voir OSRP. Synthèse des Travaux de la Sous-Commission Filière Riz du mardi, le 8 septembre 1987. (Ministère des Finances et du Commerce: Bamako), le 17 septembre 1987.
- [7] Anonyme. Note Synthétique Relatant de l'Evolution du Marché Céréalière au Mali durant les Deux Dernières Campagnes Agricoles. Bamako, le 20 mars 1987, page 2.
- [8] Office du Niger. Analyse des Résultats de la Campagne 1986/87. (ON, Direction Général, Service Contrôle de Gestion: Ségou), le 20 septembre 1987.
- [9] Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA. Enquêtes Marchés Ruraux 1986/87.
- [10] Convention de Gestion entre la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE), fait à Bamako le 2 décembre 1986; Article 2.

- [11] Emmy Simmons. Inspection Tour of Grain Storage in the CMDT and OHV Zones managed by Village Associations as part of the PRMC Credit Program for Village Associations: February 12-15, 1987. (USAID/ADO: Bamako).
- [12] Ce taux implicite d'intérêt serait beaucoup plus bas s'il était exprimé en termes financiers. Par exemple, si on emprunte des céréales pendant la soudure lorsque les prix sont relativement plus élevés sur repaiement après récolte lorsque les prix sont typiquement plus bas, on paie moins en termes financiers qu'on ne paierait en terme physique.
- [13] BNDA. Rapport d'Execution des Crédits de Commercialisation-Stockage. (BNDA, Service de l'Épargne et du Crédit: Bamako), novembre 1987.
- [14] L'Office du Niger a bénéficié d'une intervention FED pour l'achat de son riz paddy de l'ordre de 185.477.000 de francs CFA. Les fonds totaux reçus par l'Office du Niger s'élevaient ainsi à 210.078.500 F.CFA (PRMC) plus 185.477.000 (FED), soit un total de près de 395.555.500 F.CFA pour des achats totaux de 11.068,32 tonnes de riz paddy.
- [15] Données brutes PRMC.
- [16] Protocole d'Accord entre la Bank of Africa-Mali (BOAM), le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE). Bamako, le 5 janvier 1987.
- [17] Protocole d'Accord entre la Chambre de Commerce de Bamako, le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC), et le Ministère de la Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat (MTSEE). Bamako, le 5 janvier 1987.
- [18] Entretien avec M. Mamdou Dembelé, Chef du Service de Crédit, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), Agence de Bamako, le 15 octobre 1987.
- [19] Lettre de M. Younoussi Touré, Directeur National de la BCEAO, Agence de Bamako, à M. le Ministre des Finances et du Commerce, le 18 février 1987.
- [20] Entretien avec M. Serge Coelo, Conseiller au Ministre, Ministère de Tutelle, à Bamako le 12 octobre 1987.
- [21] Emmy Simmons. Inspection Tour to Grain Warehouses managed by the Chamber of Commerce as part of the PRMC Trader Credit Program: July 14-15, 1987. (USAID/ADO: Bamako).
- [22] Banque Malienne de Crédit et de Dépôts. Opération PRMC Récapitulatif 31/10/1987. (EMCD: Bamako), novembre 1987.

- [23] Bank of Africa-Mali. Programme PRMC pour le Crédit aux Stockages Commerçants. (BOAM: Bamako), novembre 1987.
- [24] Bank of Africa-Mali.
- [25] Secrétariat PRMC. Recapitulatif des Financements aux Commerçants Privés. Bamako, le 30 septembre 1987.
- [26] Banque Malienne de Crédit et de Dépôts. Opération PRMC Recapitulatif 31/10/1987. (BMCD: Bamako), novembre 1987; et Bank of Africa-Mali. Programme PRMC pour le Crédit aux Stockages Commerçants. (BOAM: Bamako), novembre 1987.
- [27] Selon les informations fournies par les deux banques participantes.
- [28] Entretien avec le Président de la BOAM, le 15 octobre 1987; et informations reçues du Chef des portefeuilles de la BMCD, le 22 octobre 1987.
- [29] Entretien avec le Président de la BOAM, le 15 octobre 1987; entretien avec le Chef d'exploitation de la BMCD, le 20 octobre 1987.
- [30] Ces montants représentent le tonnage déclaré soit sous forme de fiche de stock soit sous forme de fiche à tierce détention. Il est donc possible que d'autres tonnages supplémentaires ont été stockés mais pas déclarés ou stockés ailleurs.
- [31] Assistance Technique au Programme de Restructuration du Marché Céréalière, Ministère de Tutelle pour les prix moyens mensuels à la consommation; Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA pour les prix de gros aux demi-grossistes et aux détaillants.
- [32] Se référer à Josué Dione, Niama Nango Dembélé et John Staatz. Description et Analyse de la Structure du Marché des Céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali. (Document de Travail No. 86-04, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Septembre 1986; Josué Dione, Niama Nango Dembélé et John Staatz. Description et Analyse du Comportement et de la Performance du Marché de Gros des Céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali. (Document de Travail No. 86-05, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Septembre 1986.
- [33] La BCEAO fixe aucun plafond pour le crédit saisonnier (crédit de campagne). Néanmoins, tout arriéré de crédit saisonnier dépassant une durée de plus d'un an est ramené automatiquement au crédit ordinaire, ce qui est strictement plafonné par le BCEAO. Ainsi, les banques risquent d'encourir des pénalités bancaires si leur plafonds de crédit ordinaire sont dépassés.

- [34] Le crédit PRMC aux commerçants s'élevait à 500 millions de francs CFA alors que le crédit de campagne accordé par la BCEAO, soit en cours soit en arriéré, s'élevait à 5,2 milliards de francs en decembre 1986, décomposé OPAM 2,7 milliards et ON 2,5 milliards. Lettre de M. Gouro Boucoum, l'Adjoint du Directeur National chargé de l'intérim, de la BCEAO, Agence de Bamako, à M. le Représentant du PAM, le 17 juin 1987. Voir "Tableau IV. Décomposition du Crédit à l'Economie au Secteur Public Agissant sur le Marché Céréalière."
- [35] Cet échantillon de 30 grossistes de céréales sèches à Bamako est le même que celui employé par le Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA. L'échantillon est basé sur un recensement des 41 grossistes agréés, fait en decembre 1985.
- [36] Josué Dione, Niama Nango Dembélé et John Staats. Description et Analyse de la Structure du Marché des Céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali. (Document de Travail No. 86-04, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Septembre 1986; Josué Dione, Niama Nango Dembélé et John Staats. Description et Analyse du Comportement et de la Performance du Marché de Gros des Céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali. (Document de Travail No. 86-05, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Septembre 1986.
- [37] Ministère de Tutelle. Seminaire National sur la Politique Céréalière au Mali (15-18 juin 1987): Rapport de Synthèse. (Ministère de Tutelle: Bamako), juillet 1987.
- [38] Ministère de Tutelle. Projet de recommandations du Seminaire National sur la Politique Céréalière au Mali pour session ordinaire du Conseil de Ministres, le 7 octobre 1987. Partie 4. "Solutions Proposées".
- [39] Recommandation discutée lors de la séance du Comité Technique du PRMC, le 23 novembre 1987.
- [40] Comité Technique du PRMC, le 23 novembre 1987.
- [41] Pierre-Michel Allard. Evaluation du Programme Tripartite MTSEE-Canada-Bank of Africa Crédit aux Commerçants: Avril à Septembre 1987. (ACDI: Bamako), octobre 1987, pages 7-8.

Annexe 1: Impact du Programme de Crédit sur le Surplus Marchand

L'impact du programme de crédit du PRMC peut être mesuré par comparaison avec le surplus marchand, la différence positive entre l'offre et la demande pour un exercice comptable donné, normalement l'exercice de la commercialisation agricole. L'un des buts du programme de crédit était de réduire temporairement les grandes quantités du surplus marchand après les récoltes en retirant une certaine quantité de céréales du marché et en augmentant le surplus marchand plus tard (après le 30 Avril) en écoulant plus de céréales sur le marché.

L'évaluation du stockage des céréales dans le cadre du programme de crédit du PRMC comparé au surplus marchand montre un impact négligeable, étant donné que le surplus a effectivement augmenté en 1986/1987, tel que le montrent les données ci-dessous.

Le surplus marchand est calculé pour diverses périodes de 1986/87 à partir des hypothèses simplistes suivantes:

1. les agriculteurs ont pu reconstituer leurs stocks en totalité sur la base de la production de 1985/86;
2. la population rurale (6.429.210) arrive à satisfaire ses besoins de céréales; [1]
3. la population urbaine (2.241.790) arrive à satisfaire ses besoins de céréales sur le marché; [1]
4. toutes les céréales sont récoltées et conditionnées le même jour (1er Novembre);
5. il se passe une seule transaction entre le producteur et le consommateur ultime;
6. les consommateurs ne font aucune distinction entre les différents types de céréales; et
7. la disponibilité des céréales est proportionnellement répartie dans le pays selon la densité de la population.

Toutes ces conditions ont été bien sûr violées en réalité. Ainsi, ces chiffres sur l'excédent sont donnés à titre indicatif ou représentent des ordres de grandeur. Comme tous les chiffres sur les stocks (par contraste avec les chiffres sur les flux), le concept de surplus commercialisable reflète un volume qui est valable seulement pour une date donnée. En l'absence d'importation, le surplus qui existe juste après la récolte représente un volume maximum, qui peut être réduit par suite des exportations, des détériorations ou des reports de consommation sur l'exercice comptable suivant (saison agricole).

Dans le cadre de l'évaluation, il est intéressant de connaître l'impact du programme de crédit sur la réduction du surplus marchand pendant la période où le grain a été acheté. Comme on l'a calculé, l'excédent à la date du 1er Novembre 1986 atteignait 158.884 tonnes. Cependant, contrairement aux prévisions, l'excédent n'a pas diminué avec le temps, mais a plutôt augmenté en raison des restrictions sur l'exportation et la continuation des importations de riz et de blé.

I. Bilan Alimentaire Sommaire (du 1er novembre 1986 au 31 octobre 1987)
Tonnes metriques

	Riz	Autres Céréales	Total
A. Ressources			
1. production locale brute [2]	249.000	1.531.000	1.780.000
2. production locale nette [3]	127.000	1.291.000	1.418.000
3. stock public [4]	77.384	121.500	198.884
4. stock producteur	--	--	--
5. ressources totales	204.384	1.412.500	1.616.884
B. Besoins en Céréales [5]			
1. riz (25 kg/par tête)	217.000	--	--
2. autres (142 kg/par tête)	--	1.231.000	1.448.000
3. reconstitution SNS	--	10.000	10.000
4. reconstitution stock producteur	--	--	--
5. besoins totaux	217.000	1.241.000	1.458.000
C. Bilan Céréaliier	(12.616)	171.500	158.884
= SURPLUS MARCHAND au 1er novembre 1986			
D. Importations 1986/87			
1. commerciales	84.188 [6]	20.000	104.188
2. aides alimentaires	1.000	12.900	13.900
3. importations totales	85.188	32.900 [7]	118.088
E. Bilan Céréaliier Final	72.527	204.400	276.972
= SURPLUS MARCHAND prévu au 31 octobre 1987			

En estimant à 16.766 tonnes en moyenne, le volume des importations mensuelles de riz et de blé connu entre Novembre et Mars, et à 2.740 tonnes seulement les importations mensuelles de blé après cette période, le surplus marchand au 1er Mars 1987 s'élève à 225.948 tonnes. En supposant que toute la quantité de grain acheté dans le cadre du programme de crédit a été achetée en Mars 1987, le surplus à la date du 1er Avril 1987 diminue légèrement de 223.518,3 tonnes (225.948 tonnes - 5.169,7 tonnes + 2.740 tonnes). Un mois plus tard le 1er Mai, le premier jour où les céréales achetées dans le cadre du programme pouvaient être enlevées des magasins, cet surplus s'élevait à 226.258,3 tonnes. Ainsi, le grain stocké au titre du programme de crédit n'avait pu retirer que 2,3 pourcent du surplus marchand à la date du 1er Mai. Tour à tour, la quantité de céréales prélevée au marché était équivalente à deux mois d'importation de blé.

Avec le temps, l'importance de ce volume conservé hors du circuit commercial a diminué en tant que portion du surplus marchand. Le 30 Septembre, quelques 1.723,8 tonnes avaient été vendues, réduisant ainsi le reste du grain en stock à 3.444,9 tonnes. En supposant que toutes les opérations de prélèvement et de vente de céréales stockées ont eu lieu en Septembre, le reliquat du stock représentant 3.446 tonnes, tombe à 1,4 pourcent du surplus marchand disponible qui était de 241.683 tonnes à la date du 1er Octobre 1987, alors qu'il représentait 2,3 pourcent à la date du 1er Mai.

II. Surplus Marchand Mensuel Ajusté

A. Bilan Céréaliier = Surplus Marchand au 1er novembre 1986	158.884 T
B. 1er decembre 1986	
1. surplus marchand précédent	158.884
2. importations mensuelles	16.766
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	175.650 T
C. 1er janvier 1987	
1. surplus marchand précédent	175.650
2. importations mensuelles	16.766
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	192.416 T

D. 1er fevrier 1987	
1. surplus marchand précédent	192.416
2. importations mensuelles	16.766
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	209.182 T
E. 1er mars 1987	
1. surplus marchand précédent	209.182
2. importations mensuelles	16.766
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	225.948 T
F. 1er avril 1987	
1. surplus marchand précédent	225.948
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--
4. quantité PRMC retirées du surplus	- 5.169

5. surplus marchanda	223.519 T
G. 1er mai 1987	
1. surplus marchand précédent	223.519
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	226.259 T
H. 1er juin 1987	
1. surplus marchand précédent	226.259
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	228.999 T
I. 1er juillet 1987	
1. surplus marchand précédent	228.999
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	231.739 T
J. 1er août 1987	
1. surplus marchand précédent	231.739
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	234.479 T

K. 1er septembre 1987

1. surplus marchand précédent	234.479
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--

4. surplus marchand	237.219 T

L. 1er octobre 1987

1. surplus marchand précédent	237.219
2. importations mensuelles	2.740
3. exportations mensuelles	--
4. quantités PRMC re-injectées au marché	1.724

5. surplus marchand	241.683 T

Un certain nombre d'ajustements mineurs peuvent se faire à ce calcul y compris l'hypothèse d'un taux élevé de consommation de céréales et la prise en compte des 6.000 tonnes de mil et sorgho achetées par la France et exportées en Mauritanie. Le premier ajustement aboutirait à une réduction de la base de l'excédent, tandis que le second réduirait l'excédent commercialisable en Août et Septembre. Cependant, ces ajustements à la baisse seraient compensés, si l'on utilisait les récentes estimations révisées de la population. L'écart dans les chiffres d'estimation de la population de 8,6 millions à 7,6 millions d'habitants annoncé en Octobre 1987 réduirait la demande pour la consommation et partant, augmenterait le surplus marchand de base d'environ 165.000 tonnes.

Cet exercice, avec ou sans ces ajustements ou d'autres, montre un accroissement constant de l'excédent commercialisable jusqu'en Septembre 1987, date d'échéance pour le remboursement du crédit du PRMC. Ce surplus marchand a diminué une fois seulement entre le 1er Mars et le 1er Avril quand le grain du PRMC a été retiré du marché. Le surplus marchand a continué à augmenter mois après mois par la suite.

Notes

- [1] Hill, Allen. "Revised Population Figures for Selected Cercles in Mali." (USAID/Bamako: Food and Early Warning System), April 1986. Comme indiqué plus haut, ces chiffres de la population ont été ajustés à la baisse par le GRM.
- [2] Direction Nationale des Statistiques et de l'Informatique, 1986/87.
- [3] Les coefficients basés sur les pertes au cours du stockage et les taux de conditionnement pour établir la production nette sont:
- | | |
|------------|------|
| mil-sorgho | 0,85 |
| maïs | 0,80 |
| fonio | 0,90 |
| riz | 0,51 |
- [4] Emmy Simmons. "Mali Food Assessment:1986/87." Table 1. (USAID/Bamako: Agricultural Development Office), November 25, 1986.
- [5] Ces taux de consommation sont ceux utilisés par l'ex-Comité National pour l'Aide aux Victimes de la Sécheresse (CNAVS).
- [6] Ministère des Finances et du Commerce.
- [7] Ces "autres importations" représentent les importations commerciales et le blé importé au titre de l'aide alimentaire.

Annexe 2. Personnes et Organisations Consultées

Producteurs membres des Associations Villageoises:

Cercle de Koutiala:	N'Tosso
	Zangasso
Cercle de Bla:	Dougouolo
Cercle de _____:	Sirakorola
	Chola
Cercle de _____:	Sougoula
	Quélessébougou

Echantillon de 28 Commerçants-grossistes de céréales à Bamako.

M. Pierre-Michel Allard, Conseiller canadien au PRMC.

M. Mamadou Dembélé, Chef du Service de Crédit, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), Agence de Bamako.

M. Paul Derreumaux, Président, Bank of Africa - Mali (BOAM).

M. Mamadou Keita, Bank of Africa - Mali (BOAM).

M. Alain Cordeil, Coordinateur-donateurs PRMC, Programme Alimentaire Mondial (PAM).

M. Ramaraj Saravanamuttu, Secrétariat PRMC, PAM.

M. Serge Coelo, Conseiller au Ministre, Ministère de la Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat (MTSEE).

M. Bakary Traoré, Président, Banque Nationale de Développement Agricole du Mali, (BND).

M. Sidy Modibo Diop, Chef du Service de l'Épargne et du Crédit, BND.

Agence de BND à Koutiala.

M. Salif Diarra, Rapporteur commercial, Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali (CCIM).

M. Nafu Alpha Bocar, Chef d'Exploitation, Banque Malienne des Crédits et Dépôts (BMCD).

M. Khalilou Camara, Chef des Portfeuilles, BMCD.

Mme. Emmy Simmons, ancienne Agro-économiste, USAID.

M. David Atwood, Agro-économiste, USAID.

M. Mark Heim, Operation Haute Vallée (OHV).

Agence de CMDT à Koutiala.

Mlle. Arntraud Hartmann, Division Agricole C: Projets de l'Afrique de l'Ouest, Banque Mondiale, Washington, D.C.

M. Jakob Colster, Banque Mondiale, Washington, D.C.

Dr. Bruce Johnston, Food Research Institute, Stanford University, Palo Alto, California (à Bamako).

Dr. John M. Staatz, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing, Michigan (à Bamako).

Annexe 3. Références

Protocole d'Accord entre la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE), fait à Bamako le 1er décembre 1986.

Convention de Gestion entre la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE), fait à Bamako le 2 décembre 1986.

Protocole d'Accord entre la Bank of Africa-Mali (BOAM), le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE), fait à Bamako le 5 janvier 1987.

Protocole d'Accord entre la Banque Malienne des Crédits et Dépôts (BMCD), le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE), fait à Bamako le 13 janvier 1987.

Protocole d'Accord entre la Chambre de Commerce de Bamako, le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC), et le Ministère de Tutelle (MTSEE), fait à Bamako le 5 janvier 1987.

Emmy Simons. Inspection Tour of Grain Storage in the CMT and OHV Zones managed by the Village Associations as part of the PRMC Credit Program for Village Associations; February 12-15, 1987. (USAID/AID).

Emmy Simons. Inspection Tour to Grain Warehouses managed by the Chamber of Commerce as part of the PRMC Trader Credit Program; July 14-15, 1987. (USAID/AID).

Mamadou Nango Dembélé et Victoire D'Agostino. Rapport de Mission sur le Terrain aux Zones CMT et OHV. Bamako, octobre 1987.

Service de l'Énergie et du Crédit, BNDA. Rapport d'Exécution des Crédits de Commercialisation-Stockage. Bamako, novembre 1987.

Pierre-Michel Allard. Evaluation du Programme Tripartite MTSEE-Canada-Bank of Africa Crédit aux Commerçants. Avril à Septembre 1987. (ACDI/Bamako, octobre 1987).

Pierre-Michel Allard. Programme de Crédit aux Commerçants Privés accordés par le PRMC durant la Campagne 1987. (ACDI/Bamako, octobre 1987).

Bank of Africa. Programme PRMC pour le Crédit aux Stockages Commerçants. Bamako, novembre 1987.

Banque Malienne des Crédit et des Dépôts. Opération PRMC Récapitulatif 31/10/87. Bamako, novembre 1987.

Chambre de Commerce. Analyse et Propositions pour la Campagne de Commercialisation des Céréales 1987/88. Bamako, novembre 1987.

Secrétariat du PRMC, Programme Alimentaire Mondial (PAM). Evolution des Comptes Bancaires PRMC. Bamako, 30 octobre 1987.

Assistance Technique au Programme de Restructuration du Marché Céréalière, Ministère de Tutelle. Les Relevés des Prix. Bamako, juin 1987, mis à jour.

Josué Dione et Niama Nango Dembélé. Analyse Provisoire de la Campagne de Commercialisation 1985/86 des Céréales (Mil-Sorgho-Mais). (Document de Travail No. 86-03, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Août 1986.

Josué Dione, Niama Nango Dembélé et John Staats. Description et Analyse de la Structure du Marché des Céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali. (Document de Travail No. 86-04, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Septembre 1986.

Josué Dione, Niama Nango Dembélé et John Staats. Description et Analyse du Comportement et de la Performance du Marché de Gros des Céréales (Mil, Mais, Sorgho) au Mali. (Document de Travail No. 86-05, Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA: Bamako), Septembre 1986.

Banque des Données. Projet Sécurité Alimentaire MSU-USAID-CESA. Les Relevés des Prix sur des Marchés de Gros. Bamako, novembre 1985-novembre 1987.

Ministère de Tutelle. Seminaire National sur la Politique Céréalière au Mali (15-18 juin 1987): Rapport de Synthèse. (Ministère de Tutelle: Bamako), juillet 1987.

Ministère de Tutelle. Compte Rendu de Réunion: Evaluation des programmes PRMC auprès des banques en 1986/87 en direction des commerçants privés et des groupements de producteurs. (Ministère de Tutelle, Cabinet: Bamako), le 11 novembre 1987.

Lawrence B. Mohr. Impact Analysis for Program Evaluation. (University of Michigan, Ann Arbor: unpublished), June 1986.