

**COMMISSION NATIONALE D'EVALUATION
ET DE SUIVI DE LA SECURITE ALIMENTAIRE
(C. E. S. A)**

SECRETARIAT TECHNIQUE

PROJET SECURITE ALIMENTAIRE MSU - CESA - USAID

Projet Sécurité Alimentaire MSU - CESA - USAID

B. P. 2314

Bamako, Mali

PNABE.501

Une Critique des
Rôles Alternatifs pour l'OPAM
sur le Marché Céréaliier
à travers des
Concepts de Biens Publics

par

Philip STEFFEN

avec la collaboration de
Niam Nango DEMBELE et John STAATZ

Document de Travail 88-02 Septembre 1988

Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA-USAID

Accord de Coopération MSU-USAID (No. DAN-1190-1-00-4092-00)
Sur la Sécurité Alimentaire en Afrique

Avant Propos

Le centre d'intérêt du Document de Travail a considérablement évolué depuis l'élaboration complète du plan de travail de ces séries de Documents de Travail CESA-MSU-USAID, il y a bien un an. Au début, ce document était destiné à proposer des rôles alternatifs pour l'OPAM qui aligneraient davantage les opérations de l'OPAM sur les objectifs de la Plateforme Commune de la 2ème phase du PRMC.

Au lieu de cela, le centre d'intérêt original a été éclipsé par les décisions prises par le Gouvernement du Mali (Conseil des Ministres) en début octobre 1987 et plus récemment pour rationaliser les fonctions de l'OPAM et son organisation correspondante. Depuis la conceptualisation préliminaire de ce document en décembre, l'OPAM a été enlevée au Ministère de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat et placée sous la tutelle du Ministère des Finances et du Commerce. L'OPAM a activement commencé à établir un plan de réorganisation en janvier 1988. Ce plan a été examiné et révisé par une petite "Cellule ad hoc sur la restructuration de l'OPAM" composée de responsables du Gouvernement de la République du Mali (GRM) et des représentants des donateurs du PRMC en mars et avril afin d'être soumis au Conseil d'Administration de l'OPAM et au Ministre. L'OPAM était censée devenir une "entreprise publique à caractère industriel ou commercial" (EPIC) le 1er mai 1988.

Ce document ne se limite pas au rôle de l'OPAM, un seul des acteurs du secteur public dans le marché céréalier, mais concerne les rôles du secteur public dans la commercialisation des céréales en général. La manière d'allouer des rôles légitimes à l'Etat parmi les différentes agences du secteur public est une décision politique basée sur le précédent, les qualités des ressources humaines et en capacité de management, le soin d'éviter les conflits d'intérêt et le double emploi des efforts ainsi que sur "le bon sens". Une grande partie du plan de réorganisation du marché céréalier malien, proposé ou déjà approuvé répond de manière satisfaisante à cette division des responsabilités.

Ce document filtre les rôles du secteur public dans la commercialisation des céréales à travers un paradigme des "biens publics" communément accepté. Le paradigme du bien public est présenté ici d'une manière théorique mais non doctrinaire. Les lecteurs qui seraient intéressés sont encouragés à se référer aux Notes pour des explications supplémentaires sur certains de ces points. Le document ne fait pas d'efforts particuliers pour détailler les différences spécifiques dans les mandats actuels des différentes agences du secteur public qui ont un rôle actif dans les marchés céréaliers afin qu'il ne se détourne pas du paradigme et de ses applications en tant que message central.

Etant donné l'évolution rapide de l'économie politique des marchés céréaliers maliens, il a été décidé de distribuer immédiatement ce document et de lui donner une grande presse pendant que la question est actuellement débattue et avant l'élaboration d'un "contrat-plan" qui déterminerait les responsabilités réciproques entre l'OPAM et l'Etat. Néanmoins, les deux auteurs sur place ont pu profiter des opinions des autres, grâce à leur participation, respectivement, dans la Cellule ad hoc sur la restructuration de l'OPAM et dans la Cellule technique de l'OPAM sur le système transitoire d'information et d'analyse sur le marché céréalier (SIM), de même que l'examen préalable d'un nombre limité d'observateurs à long terme informés sur le marché céréalier malien pour qu'ils fassent un examen critique et des commentaires.

L'objectif de ce Document est donc de combler les lacunes de l'analyse et de donner l'occasion de réfléchir davantage sur le rôle du secteur public dans la commercialisation des céréales, une denrée sensible qui est sur le champ la nourriture de base, un bien salarial avec des influences évidentes sur les revenus respectifs et une denrée particulièrement appropriée pour les marchés efficaces.

Comme d'habitude, les auteurs encouragent activement les lecteurs à envoyer ou discuter leurs commentaires et corrections. Les auteurs restent les seuls responsables de toutes les erreurs sur les faits ou les erreurs analytiques.

/s/ Philip STEFFEN

/s/ Niama Nango DEMBELE

/s/ John STAATZ

Sommaire des Principales Conclusions

Ce Document de Travail filtre les rôles du secteur public dans la commercialisation des céréales à travers un paradigme des "biens publics". Ce paradigme est distillé des sciences économiques et politiques et des concepts de management. En résumé, ce paradigme considère qu'il y a une catégorie distincte de biens appelés biens publics (ou services publics) que le secteur privé ou marché libre soit ne fournira pas soit fournira de manière insuffisante.

La définition principale et la plus précise de "biens publics" traite des

- 1) biens publics résultant des caractéristiques intrinsèques du bien (peut-être les caractéristiques techniques) qui aboutissent aux effets induits.

Toutefois, il y a aussi deux cas spéciaux de biens publics qui mettent chacun l'accent sur un point particulier de la définition ci-dessus, dont tous les deux font partie. Ces cas spéciaux concernent des

- 2) biens publics résultant des imperfections du marché libre (plutôt que dans la nature même des biens ou services), et
- 3) biens publics résultant du souci de la qualité de l'environnement socio-économique, y compris la notion de l'équité (plutôt qu'un aspect particulier des biens ou marchés).

Un bien donné peut prendre deux attributs ou plus des biens publics.

La conclusion fondamentale à tirer du paradigme des biens publics a des implications d'une grande portée pour l'OPAM et le Gouvernement: Par définition, un bien public ne peut être acheté en privé en quantité optimale. Ceci veut dire, par suite, qu'il ne peut pas être vendu en quantité optimale. Par conséquent, en tant que fournisseur des biens publics, l'état ne peut espérer recouvrir les coûts d'approvisionnement.

Ainsi, la première implication est que les biens publics ont tendance à ne pas être rentables parce que le recouvrement direct du coût n'est pas possible. Par la suite, la fourniture des biens publics nécessitent un financement public provenant du budget du Gouvernement (y compris l'aide extérieure). Troisièmement, le secteur public peut sous-traiter avec le secteur privé pour la livraison de certaines composantes des biens et des services publics. Quatrièmement, la rédéfinition des rôles de l'OPAM nécessite des ajustements analogues dans ses opérations. Toute dernièrement, l'allocation de biens et services publics parmi des agences publics impliqués dans le marché céréalier doit éviter les conflits d'intérêts.

Comme il est possible que le secteur privé puisse fournir les biens et services publics sous contrat avec le secteur public, la principale responsabilité de l'état vis à vis des biens publics est réduite à assurer leur 1) financement et 2) supervision.

L'analyse des rôles de l'OPAM à travers le paradigme porte donc les avantages de pouvoir reconnaître quelles sont les biens du commerce céréalier qui peuvent être mieux fournis par le secteur privé et ceux qui peuvent être mieux fournis par le secteur public; mieux cerner quels sont les rôles qui conviennent spécifiquement à l'OPAM et donc à l'état; et faciliter le financement de ces activités par l'état.

Toutefois, le paradigme identifie seulement les biens et service susceptible à être fournis par le secteur public. Au moins que mesures d'accompagnement renforce les capacités publics, il n'est pas automatique que l'état soit du tout mieux équipé que le secteur privé dans la fourniture des certains biens et services au marché céréalier.

La réstructuration proposée de l'OPAM répond généralement aux critères visant à l'approvisionnement en biens publics des marchés céréaliers maliens par le secteur public. Ses nouvelles missions sont ventilées par des biens publics "sans équivoques" et des biens publics "équivoques".

Les biens et services publics "sans équivoque" sont ainsi classifiés sur la base de la satisfaction d'au moins l'un des trois critères présentés dans ce Document. Ce sont:

- o Gestion du Stock national de sécurité
- o Approvisionnement des zones à l'accès temporairement difficile, en complément du secteur privé [réformulation recommandée]
- o Collecte, analyse et diffusion d'information sur le marché céréalier
- o Gestion et distribution des aides alimentaires

Les services ou biens publics "équivoques" sont ceux qui ne remplissent du tout les critères de biens publics, mais que l'OPAM est obligée de pourvoir, dû à d'autres circonstances. Ce sont:

- o Organisme avalisateur de crédit de campagne
- o Prestation des services de la protection des stocks

Les recommandations découlant directement des implications des biens et services publics devraient être prises en considération pendant l'élaboration d'un contrat-plan pour l'OPAM, correspondant à ses nouveaux rôles. Il est recommandé que, premièrement, le

Gouvernement du Mali garantisse à l'OPAM un appui financier direct et automatique. Deuxièmement, il est recommandé que le contrat-plan de l'OPAM précise un système de comptabilité financière professionnelle et transparente. Troisièmement, il est recommandé que l'OPAM considère sous-traiter, chaque fois que possible, une partie de ses opérations avec le secteur privé afin de concentrer sur les rôles que lui appartiennent exclusivement.

Quatrièmement, il est recommandé que la mission de l'OPAM "d'assurer le ravitaillement des zones déficitaires" soit reformulée comme "d'assurer le ravitaillement des zones à l'accès difficile," ceci qui correspond mieux à la fourniture d'un bien public. Cinquièmement, il est recommandé que les trois missions principales de l'OPAM fassent le sujet d'une réflexion plus approfondie et que des règles standards de procédure soient mis en exécution de ces missions principales. Sixièmement, et proche à celle ci-dessus, il est recommandé que l'OPAM établisse des procédures flexibles et qui réagissent rapidement pour la coordination de ses missions avec d'autres agences.

Septièmement, il est recommandé que l'environnement incitateur reflète, s'accommode et encourage la primauté du secteur privé dans le commerce quotidien de céréales. Finalement, pour ces nouvelles fonctions de l'OPAM qui ne répondent pas directement aux critères des biens et services publics, il est recommandé que a) soit atténuer ou supprimer le règle BCEAO qu'un organisme public tel que l'OPAM supervise et garantisse le remboursement de crédit de campagne; et b) soit réexaminer en profondeur dans trois ans les possibilités de vendre le Service de la Protection des Stocks de l'OPAM au secteur privé.

Note sur le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID

Le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID se situe dans le contexte plus global de l'Accord de Coopération (No. DAN-1190-1-00-4092-00) 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 CESA-MSU-USAID 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 au sein du COC et du PRMC 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 limitée 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 publiés 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-CESA
B.P. 2314, Bamako
République du Mali
Téléphone 22.74.75

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

Remerciements

A la différence des autres Document de Travail de nos séries, celui-ci ne rapporte pas les résultats d'une recherche basée sur des données statistiques. Il présente plutôt une application pratique du paradigme des biens publics pour lequel aucun enquêteur ou répondant n'étaient spécifiquement requis.

Toutefois, l'auteur et ses collaborateurs ont bénéficié de leur collaboration tout au long d'une année avec un nombre de décideurs de politique et d'autres acteurs clés du marché malien des céréales. Bien qu'il ne nous serait pas possible de les citer tous par leurs noms, nous leur sommes reconnaissants pour leurs commentaires, leurs perspicacités et leurs points de vue alternatifs occasionnels desquels nous avons pu bénéficier pour écrire ce Document. Ils englobent les membres du Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC) et de son homologue, le Comité d'Orientation et de Coordination (COC); divers conseillers techniques auprès le Ministre des Finances et du Commerce et le Ministre de l'Agriculture; beaucoup d'autres de la fonction publique et des services donateurs, bilatéraux aussi bien que multilatéraux; producteurs, transporteurs et commerçants de céréales -- sans parler bien sûr des hauts responsables et des agents de l'OPAM elle-même.

Néanmoins, nous voudrions remercier la Faculté d'Agro-économie de Michigan State University et le directeur du Projet Sécurité Alimentaire, Dr. Michael WEBER, pour leur support intellectuel aussi bien qu'institutionnel et matériel qui soutiennent nos efforts malgré la grande distance qui nous sépare.

Nous voulons remercier également le Secrétaire Technique de la CESA en la personne de M. Moussa Khalifa TRAORE, pour son support continuuel administratif, sur lequel il fallait faire appel plusieurs fois pendant ces derniers mois.

A nos bailleurs de fonds, l'USAID/Washington et l'USAID/Bamako, nous exprimons toute notre gratitude pour le financement intégral de cette activité de recherches sur un sujet aussi vital que la sécurité alimentaire. Outre cet appui financier, nous tenons à remercier l'Agricultural Development Office de l'USAID/Bamako et son Agro-économiste, M. David ATWOOD, pour son intérêt soutenu dans le parrainage de la recherche appliquée dans le cadre des politiques agricoles.

Toutes erreurs de faits et de mauvaises analyses et interprétations qui peuvent en résulter de ce Document sont la responsabilité de son auteur principal. Comme toujours, nous invitons nos lecteurs à porter à notre connaissance, toutes erreurs de faits de mauvaises analyses et interprétations qui pourront être décelées.

Table des Matières

	Pages
Avant-Propos	ii
Sommaire des Principales Conclusions	iv
Note sur le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID	vii
Remerciements	ix
Table des Matières	x
Caractéristiques Particulières de Céréales	xiv
Partie I. Introduction et Exposé du Problème	1
A. Bref Aperçu Historique de l'OPAM jusqu'à la Libéralisation du Marché Céréalière	1
B. L'Evolution des Rôles de l'OPAM pendant la Phase I du PRMC (1981-1986)	1
C. Développements Récents pendant la Phase II du PRMC	4
1. La Plateforme Commune des Objectifs	4
2. Séminaire National sur la Politique Céréalière au Mali	5
3. Décisions du Gouvernement	6
4. Le Plan de Restructuration	7
D. L'Objectif du Présent Document de Travail	8
Partie II. Un Paradigme du Bien Public pour l'OPAM l'OPAM et le Marché Céréalière	9
A. Caractéristiques des Biens Privés	9

	pages
B. Caractéristiques des Biens Publics	10
1. Caractéristiques inhérentes du bien	12
2. Biens publics résultant des imperfections du marché	14
3. Biens publics résultant du souci de la qualité du milieu socio-économique	16
C. Echec du gouvernement versus échec du marché	18
D. Résumé	19
 Partie III. L'Examen Critique des Rôles de l'OPAM par l'Entremise du Paradigme des Biens Publics	 22
A. Fonctions Spécifiques assignées à l'OPAM pour la Commercialisation des Céréales	22
1. Gestion du Stock National de Sécurité	22
2. Ravitaillement des Zones Déficitaires	28
3. Gestion et Distribution des Aides Alimentaires	32
4. Organisme Avalisateur de Crédit de Campagne	33
5. Système d'Information et d'Analyse du Marché	36
6. Prestataire de Services de Stockage	38
B. Bilan des Nouveaux Rôles de l'OPAM	41
1. Biens publics sans équivoque	43
2. Biens publics équivoques	43
3. Biens non publics	43
 Partie IV. Avantages et Implications du Paradigme des Biens Publics et Recommandations pour l'OPAM	 41
A. Avantages dus au Paradigme des Biens Publics	44
1. Financement	44
2. Supervision	44

	pages
B. Implications	45
1. Les biens publics ont tendance à ne pas être profitables parce que le recouvrement direct du coût n'est pas possible.	45
2. Les biens publics nécessitent un financement public provenant directement du budget public.	46
3. Le secteur public peut sous-traiter avec le secteur privé pour la livraison de certaines parties des biens et services publics.	47
4. La rédéfinition des rôles de l'OPAM nécessite des ajustements analogues dans ses opérations.	47
5. L'allocation de biens et services publics pour le marché céréalier aux agences du gouvernement doit éviter les conflits d'intérêts	48
C. Recommandations	48
1. Il est recommandé que le Gouvernement du Mali garantisse à l'OPAM un appui financier direct et automatique.	49
2. Il est recommandé que le contrat-plan de l'OPAM précise un système de comptabilité financière professionnelle et transparente.	49
3. Il est recommandé que l'OPAM considère sous-traiter, chaque fois que possible, une partie de ses opérations avec le secteur privé.	50
4. Il est recommandé que la mission de l'OPAM "d'assurer le ravitaillement des zones déficitaires" soit reformulée comme "d'assurer le ravitaillement des zones à l'accès temporairement difficile."	50
5. Il est recommandé que les trois principales missions de l'OPAM fasse le sujet d'une réflexion plus approfondie et que les règles d'opération standard soit établis pour la mise en execution de ces missions principales.	50
6. Il est recommandé que l'OPAM établisse des procédures flexibles qui réagissent rapidement pour la coordination de ses missions avec d'autres agences.	51

	pages
7. Il est recommandé que l'environnement incitateur reflète, s'accommode et encourage la primauté du secteur privé dans le commerce quotidien des céréales.	52
8. Il est recommandé que des actions spécifiques soient prises pour ces nouvelles fonctions de l'OPAM qui ne répondent pas aux critères des biens et services publics.	52
Notes	53
Annexe I. Autres Rôles de Commercialisation des Céréales du Secteur Public	63
1. Fourniture des institutions de base pour faciliter le marché	63
A. Poids, mesures et qualités standards	63
B. Mise en application des contrats	64
2. Système d'Alerte Précoce (SAP)	66
3. Assistance Publique et Agence de Réhabilitation pour Ceux pour qui le Marché Céréalière est Inaccessible	67
Annexe II. Rôles Inappropriés de Commercialisation des Céréales du Secteur Public: Un Exemple	71
Annexe III. Les Sommaires de Quelques Concepts Economiques Clés	74
1. L'Efficiacité du Marché	74
2. Les Suppositions Théoriques des Marchés Compétitifs	74
3. Le Monopole Naturel	74
Bibliographie	77
Tableau I. Le Paradigme des Biens Publics	20
Tableau II. Feuille de Marque des Missions de l'OPAM à travers le Paradigme des Biens Publics	42

Caractéristiques Particulières des Céréales

Avant d'examiner les rôles alternatifs du secteur public dans les marchés céréaliers, il est utile de résumer les caractéristiques physiques particulières des céréales (mil, sorgho, maïs et riz) qui les distinguent des autres produits commercialisés.

Premièrement, le grain est un bien qui est facilement divisible en mesures infiniment petites. Donc, l'achat d'une quantité fixe, minimum n'est pas nécessaire, contrairement à une automobile qui peut être considérée comme indivisible. N'importe quelle quantité de céréales peut être achetée.

Deuxièmement, le grain est un produit plus ou moins standardisé dans sa catégorie donnée, juste comme la production industrielle de masse d'une spécification donnée de boulons avec leurs écrous assortis qui sont exactement les mêmes. La standardisation des céréales réduit, par exemple, le besoin d'une inspection individuelle et d'un marchandage pour chaque lot de riz RM-40 de la campagne 1988/89.

Troisièmement, les céréales sont des denrées que l'on peut emmagasiner pendant plusieurs années. Contrairement aux fruits et aux légumes dont la durée de conservation avant la mise en vente peut être prolongée jusqu'à deux semaines grâce à la frigorification, les céréales ne se détériorent pas rapidement après la récolte si elles sont emmagasinées dans de bonnes conditions.

Quatrièmement, les céréales sont des produits facilement transportables. Elles ne seront pas endommagées pendant le transport.

En plus de ces caractéristiques physiques, les céréales ont un rôle important dans le régime quotidien de la plupart des maliens. Très souvent, il n'existe pas d'autres aliments de base moins chers dans les marchés. Par conséquent, la demande de céréales est inélastique jusqu'à un certain hauteur de prix, dépendant du niveau de revenu du consommateur.

En outre, avec beaucoup de petits, moyens et grands commerçants de céréales et même plus de cultivateurs de céréales, la structure du marché céréalier malien est potentiellement compétitive. On avance l'hypothèse, qui a besoin d'un examen sur la base d'une recherche plus approfondie, qu'avec un bon réseau de communications et de transports rapides, le marché céréalier serait bien équipé pour accomplir les fonctions stabilisatrices du marché des arbitrages spatiaux, temporels et transformationnels -- contre les autres forces, telles que pluviométrie variable, marchés étroits, revenus bas et situation sans accès à la mer, qui ont une tendance déstabilisatrice.

Partie I. Introduction et Exposé du Problème

A. Bref Aperçu Historique de l'OPAM jusqu'à la Libéralisation du Marché Céréalière

Des 1965, l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) a été accordée l'exclusivité de la commercialisation des céréales au Mali. Elle avait les pleins pouvoirs pour le monopole légal des achats de céréales, le monopole légal des ventes de céréales ainsi que le contrôle de toutes les importations et exportations de céréales. Autrement dit, tout rôle du secteur privé dans la commercialisation des céréales était proscrit par la loi et donc illégal. Les pouvoirs considérables de l'OPAM reflétaient l'orientation socialiste de la politique du premier Gouvernement ailleurs dans le marché céréalière y compris la création de champs collectifs, les quotas fixés et obligatoires pour les céréales achetées aux cultivateurs par l'OPAM et une politique de prix rigoureusement fixés aux producteurs et aux consommateurs pour les céréales. Bref, l'OPAM fut l'instrument partie "d'un système fortement dirigiste caractérisé par l'omni-présence de l'Etat".[1]

Le second Gouvernement supprima les quotas de commercialisation après sa prise du pouvoir en 1968, mais maintint le système des barèmes et la dépendance vis à vis des coopératives des cultivateurs pour les ventes à l'OPAM.[2] En 1969-1970, on a essayé de libéraliser le marché céréalière en supprimant le monopole de l'OPAM et en étendant le crédit aux commerçants privés afin qu'ils financent les livraisons de céréales à l'OPAM. Pourtant, cette expérience a été considérée comme un échec parce que les commerçants, prétend-on, ont utilisé à d'autres fins ces crédits, en partie parce que les prix fixés par l'OPAM étaient plus bas que les prix du marché. Le monopole de l'OPAM dans le marché céréalière a été rétabli moins d'un an après son abolition.[3]

B. L'Evolution des Rôles de l'OPAM pendant la Phase I du PRMC (1981-1986)

Les continuelles et mal conçues politiques de production de céréales et de commercialisation pendant les années 1970 ont contribué à l'expansion du marché céréalière parallèle et à d'énormes déficits de fonctionnement pour l'OPAM, exacerbés par des sécheresses rigoureuses et périodiques. Les consultations entre le Mali et un nombre de ces principaux donateurs ont abouti à un plan multi-annuel pour redresser la situation en libéralisant le marché.

Ce plan, accepté par le Gouvernement et qui a démarré avec la saison commerciale agricole de 1981/1982 a été appelé Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC). Les trois principaux objectifs de la première phase du PRMC étaient de:

1. Accroître la puissance économique nationale en stimulant une augmentation de la production céréalière et du pouvoir d'achat dans les zones rurales en augmentant les prix officiels aux producteurs;
2. Libéraliser le marché céréalier en encourageant une participation accrue du secteur privé dans la commercialisation des céréales, ceci en concurrence avec l'OPAM; et
3. Réduire les coûts du système officiel de commercialisation (pour éliminer progressivement les subventions coûteuses pour le budget de l'OPAM) en augmentant les prix aux consommateurs en conformité avec les coûts et les prix aux producteurs.[4]

L'orientation globale de la Phase I du PRMC a nécessité un ajustement analogue du mandat officiel de l'OPAM. Par conséquent, en 1982, une nouvelle loi de l'OPAM a été promulguée pour abroger celle plus récente de 1955 et charger l'OPAM des missions suivantes:

1. Assurer la commercialisation des céréales;
2. Assurer le ravitaillement correct des services reconnus d'utilité publique;
3. Assurer l'approvisionnement correct des zones déficitaires (dont la liste sera établie annuellement);
4. Constituer, gérer et conserver des stocks de sécurité des céréales permettant d'intervenir en cas de besoin sur tout le territoire national;
5. Assurer le respect des prix aux producteurs et aux consommateurs en stabilisant le marché céréalier (à travers un stock régulateur ou stock outil); et
6. Gérer et distribuer les aides alimentaires.[5]

Cette loi décrit la nature juridique de l'OPAM comme "un établissement public à caractère industriel et commercial, doté...de l'autonomie financière". Cette obligation de l'OPAM à être financièrement autonome s'est avérée impossible à la lumière des rôles qui lui ont été assignés.

Le fonds de contrepartie, ou produit net, provenant de la vente de l'aide alimentaire des donateurs a été utilisé pour accroître les prix officiels aux producteurs en conformité avec ceux des pays voisins, financer les coûts de distribution interne de l'aide alimentaire non-urgente et couvrir les déficits de fonctionnement de l'OPAM étant donné que ceux-ci devaient être progressivement éliminés pendant la période de cinq ans.

Pendant la Phase I du PRMC, on a enregistré un progrès constant dans l'exécution du plan général des objectifs. En 1981, le Gouvernement supprima le monopsonne statutaire et les pouvoirs monopolistes de l'OPAM respectivement pour l'achat et la vente des céréales sèches, en partie pour respecter son accord avec les donateurs du PRMC et en partie pour reconnaître officiellement l'important et continu rôle du secteur privé dans les marchés céréaliers.[6] En outre, les commerçants privés ont été autorisés à importer des céréales sous licence. En fait, la suppression des barrières légales pour une plus grande compétition dans le marché céréalier a été le succès le plus important pendant cette période.

Le tableau financier s'est aussi amélioré au début. Les déficits de fonctionnement de l'OPAM ont baissé de 1981/82 à 1984/85 en partie, à cause des hausses graduelles du prix officiel aux consommateurs, réduisant les subventions du consommateur et de la coïncidence de deux successives pauvres récoltes qui ont toutes les deux réduit les achats de céréales locales par l'OPAM (et par conséquent, les pertes de fonctionnement) et ont généré d'importants fonds de contre-partie par la vente de l'aide alimentaire dont l'OPAM était l'unique bénéficiaire.

Malheureusement, cette situation financière améliorée bouleversa complètement l'année suivante. La saison commerciale de 1985/86 a illustré la futilité des obligations de l'OPAM pour couvrir tous les coûts d'emmagasinage, de transport et autres différents coûts avec ces recettes dans le cadre d'une politique de prix officiels fixes ne permettant pas de variations saisonnières, pas de différences géographiques et pas de différences de qualité (excepté pour le riz) et la nécessité de s'occuper de certaines quantités minimum (comme l'approvisionnement des services d'utilité publique).

Avec un surplus commercial plus important que prévu et des prix de marché libre plus bas, l'OPAM est devenue non pas l'acheteur de dernier ressort, mais l'acheteur de premier ressort. L'OPAM a acheté des céréales à tous les marchands jusqu'à épuisement de ses fonds. Alors, elle s'est retirée brusquement du marché et les prix ont dégringolé.[7] En tout, l'OPAM a acheté presque 59.000 tonnes de mil, de maïs et de sorgho et 22.973 tonnes de paddy pour un total de 82.900 tonnes dépassant dans une large mesure, la prévision d'achat de 42.000 tonnes.

Cette campagne de commercialisation a provoqué des effets déstabilisateurs dans tout le secteur céréalier de l'économie. L'OPAM n'a pas pu liquider ses importants stocks parce que les prix fixes aux consommateurs de l'OPAM excédaient les prix consommateurs du marché. Incapable de vendre ces stocks de céréales, l'OPAM était incapable de rembourser son crédit saisonnier pour l'achat de céréales et, par la suite, la Banque Centrale a refusé d'approuver de nouveaux crédits pour 1986/87. La combinaison des stocks abondants de céréales sèches et des bas prix du marché, d'aucune perspective d'exportation, de l'incertitude continue sur les politiques de libéralisation du marché et, pendant un moment, les importations de riz bon marché ont créé un engrenage financier et commerciale d'où l'OPAM est toujours en train de s'extraire. Du jour au lendemain, l'inquiétude principale de l'OPAM a été transformée de gestion de déficit en gestion de surplus.

Néanmoins, la Campagne de commercialisation perturbatrice de 1985/86 a déclenché la reconsidération de la contradiction inhérente entre l'objectif du PRMC qui est de réduire les coûts du système officiel de commercialisation et la mission légale de l'OPAM qui est de maintenir des prix fixes aux producteurs et aux consommateurs.

Comme les autres pays sahéliens, le Mali est caractérisé par une instabilité systématique de la production céréalière due tout d'abord aux fluctuations de la pluviométrie. Par conséquent, le prix n'a qu'un impact négligeable sur le niveau de production au stade actuel de technologie, mais un impact déterminant sur les stratégies commerciales du producteur et du consommateur. Dans le cas hypothétique d'une récolte pauvre et de prix du marché plus élevés que les prix fixés par l'OPAM, tous facteurs égaux, personne ne vendra à l'OPAM. Toutefois, dans le cas contraire d'une récolte abondante et de prix de marché plus bas que les prix fixés par l'OPAM, tout le monde se précipitera pour vendre à l'OPAM qui est à son tour obligée d'acheter, mettant ainsi à rude épreuve ses capacités de stockage et sa gestion financière.

La leçon apprise était claire. Sans autorité pour ajuster les prix officiels en fonction des conditions du marché, de ses stocks de céréales et des réserves financières, la capacité de l'OPAM à effectuer ses fonctions régulatrices du marché a été sérieusement entravée. Il semblait qu'il n'y avait qu'une option sûre pour ce dilemme: abandonner le système de prix de soutien fixes en cours au profit d'un système plus flexible.

C. Développements Récents pendant la Phase II du PRMC

Les propositions actuelles de rôles pour l'OPAM ont suivi un chemin détourné ainsi que montré ci-dessous.

1. La Plateforme Commune des Objectifs

Le besoin de réviser à la fois les objectifs fondamentaux du PRMC et de proposer des mesures plus spécifiques pour les réaliser, a poussé les donateurs du PRMC à élaborer une "Plateforme Commune des Objectifs" pour la seconde phase du PRMC, 1987-1990. La Plateforme Commune reflétait donc une nouvelle approche pour la commercialisation des céréales en proposant que le PRMC:

- a) Contribue à rééquilibrer les rôles respectifs des secteurs publics et privés à tous les niveaux de la commercialisation;
- b) Poursuive une politique flexible d'ajustement et de promotion du marché céréalière compatible avec les ressources de l'Etat; et
- c) Participe au processus de réforme des organismes publics de commercialisation. [8]

Notons que le premier objectif remplace essentiellement l'accentuation légale de l'objectif visant à "la libéralisation du marché" de la 1ère phase du PRMC avec la nécessité d'une modification permanente des rôles du secteur public et privé. Le second objectif remplace l'objectif visant à "accroître les prix au producteur" de la 1ère phase du PRMC avec une accentuation sur la flexibilité dans le processus de l'élaboration de la politique de commercialisation des céréales, adaptable aux différentes conditions d'approvisionnement et de demandes. Enfin le troisième objectif relatif à l'amélioration de l'efficacité du secteur public de commercialisation accroît l'objectif visant à la "réduction des coûts" de la 1ère phase du PRMC.[9]

La Plateforme commune a recommandé la substitution progressive du secteur privé aux organismes publics de commercialisation, en proposant ces rôles restreints pour l'OPAM:

- a) Gérer un stock de sécurité;
- b) Diffuser des informations sur le marché céréaliier aux différents intervenants concernés;
- c) Contribuer à stabiliser le marché céréaliier par l'emploi d'une gamme d'interventions adaptées à la conjoncture (importations, contrats d'assurances alimentaires, aides alimentaires, exportations, informations);
- d) Gérer l'aide alimentaire qui lui est allouée.[10]

Brillant par son absence, mention n'était pas faite du rôle de régulateur des prix de l'OPAM ni de son stock régulateur de céréales. Ainsi, les donateurs préconisaient le principe de limiter l'étendue des activités de l'OPAM sans avoir exprimé une délimitation précise.

2. Séminaire National sur la Politique Céréalière au Mali

La Plateforme commune des objectifs de la 2ème phase du PRMC a été présentée au Gouvernement en mai 1987 et débattue pendant le Séminaire National sur la Politique Céréalière au Mali en mi-juin. Le groupe de travail du séminaire chargé du "Rôle des secteurs étatiques et privés" a, en général, recommandé que l'amélioration de la gestion de l'OPAM, en termes de compression des coûts, soit poursuivie pour renforcer son efficacité.

Cependant, les rôles prescrits à l'OPAM reflètent un mélange des vieux rôles et de certains des nouveaux rôles:

- a) Participer aux opérations d'achat et de vente dans le cadre de la régulation du marché;
- b) Assurer l'approvisionnement correct des services d'utilité publique et veiller à la couverture des besoins céréaliiers des zones déficitaires;

- c) Gérer le stock national de sécurité et le stock d'aide alimentaire en céréales;
- d) Collecter, traiter et diffuser de informations sur l'évolution des marchés maliens et étrangers; et
- e) Susciter l'exportation en proposant des mesures incitatives.[11]

Ces recommandations ont été envoyées au Gouvernement.

3. Décisions du Gouvernement

Maintenant, c'était au Gouvernement de concilier ces propositions divergentes. Elles ont été discutées à plusieurs stades: le Comité inter-ministériel de la conjoncture économique, concerné lui aussi par la politique céréalière, le 31 juillet 1987; le Conseil des Ministres, le 7 octobre; et la Commission Nationale des Revenus et des Prix, le 23 octobre.

Dans sa première communication officielle au donateurs du PRMC le 12 novembre 1987, le Gouvernement a confirmé qu'il avait examiné et adopté les recommandations du Séminaire national et la proposition des donateurs pour prolonger de trois ans le PRMC. En ce qui concerne particulièrement l'OPAM, le Gouvernement a décidé de réduire sa mission à:

- a) la gestion du stock national de sécurité; et
- b) l'intervention dans les zones déficitaires.[12]

Le Gouvernement a commencé à traduire ces déclarations politiques en mesures spécifiques pour le secteur de commercialisation des céréales, y compris le rôle de l'OPAM. Les deux mesures qui ont eu des implications d'une plus grande portée étaient:

- a) la décision d'éliminer le coûteux stock régulateur de l'OPAM; et
- b) la décision d'instaurer la liberté des prix pour les mil, maïs et sorgho en ce qui concerne le secteur non-public; (le maintien du prix minimum garanti restant la règle commune pour les achats de paddy).[13]

Ces mesures reflétaient en partie une réalité de facto. Sans prix du producteur ou du consommateur à supporter dans le secteur des céréales sèches, on n'avait plus besoin du stock régulateur. L'élimination des barèmes dans le secteur rizicole et leur remplacement par l'homologation souple a supprimé la nécessité de l'intervention de l'OPAM en ce qui concerne le prix du riz.[14] En outre, l'OPAM n'avait aucun accès au crédit saisonnier en ce moment. Hormis les fonds avancés par le PRMC pour l'achat de 10.000 Tonnes de céréales sèches

pour le SNS en avril et mai 1987, le rôle de vendeur et d'acheteur actif sur le marché de l'OPAM lui a été enlevé.

Pour l'OPAM, les implications étaient claires. La réduction brusque de sa mission nécessiterait une grande révision de la structure organisationnelle de l'OPAM, de ces procédures de fonctionnement et de ses besoins en personnel.

La première présentation publique du nouveau rôle prescrit à l'OPAM a eu lieu le 4 décembre lors de la réunion annuelle de concertation Gouvernement/Donateurs du PRMC. Le Ministre de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat a déclaré, qu'en plus de ses deux missions fondamentales (ci-dessus), l'OPAM

- a. serait "l'organisme de supervision" désigné par l'état pour faciliter l'accès du secteur non public au crédit de campagne;
- b. jouerait également le rôle de "prestataire de service" pour des tiers dans les domaines de sa compétence; et
- c. pourrait être chargée de mettre en place un "système d'information sur les marchés et les prix." [15]

Dans la suite, l'OPAM a été chargée d'élaborer un plan de réorganisation interne en fonction de ses nouvelles missions, y compris les dégonflements parallèles de son effectif et des arrières de crédit de campagne, afin d'assainir son bilan financier.

4. Le Plan de Restructuration

Les nouveaux rôles de l'OPAM, ainsi qu'ils ont été présentés dans son dossier "Restructuration de l'OPAM" sont compatibles avec ceux présentés en Décembre. L'OPAM doit avoir trois "Missions Principales":

- a. Gestion du Stock National de Sécurité (SNS);
- b. Approvisionnement des zones déficitaires; et
- c. Gestion et distribution des aides alimentaires.

L'OPAM est aussi chargée d'effectuer trois "Missions Spécifiques", en servant de:

- d. Organisme avalisateur pour permettre l'accès du Secteur Privé au crédit de campagne à un taux d'intérêt minoré;
- e. Organisme centralisateur d'un système d'informations sur le marché céréalier; et
- f. Prestataire de service pour le traitement des stocks de céréales du Secteur non-public. [16]

Ces "missions spécifiques" non encore officiellement déterminées seront effectuées et évaluées comme des programmes pilotes pendant l'année prochaine.

Dès que la restructuration de l'OPAM sera fermement engagée, il restera maintenant à: 1) d'obtenir la révision des textes concernant l'OPAM to bring its legal status in line conformément aux termes de ses nouvelles missions; et 2) d'élaborer un "contrat-plan" précisant les obligations réciproques entre l'état et l'OPAM, y compris le problème des ajustements financiers.

D. L'Objectif du Présent Document de Travail

L'objectif de ce document de travail peut être mis en perspective en énonçant d'abord de ce qu'il n'est pas. Ce document n'est pas l'histoire de l'OPAM. Ce n'est pas une autre évaluation du PRMC ni ses hypothèses fondamentales.

Ce document de travail est plutôt destiné à scruter les fonctions de l'OPAM qui évoluent dans le cadre d'un paradigme des biens publics qui sera présenté dans la prochaine partie. On espère que pendant que le "contrat-plan" de l'OPAM est en train d'être rédigé, ce paradigme incitera à des réflexions plus approfondies sur la manière de rendre opérationnelle les nouvelles fonctions de l'OPAM, de mettre au point certains détails et peut être même de repenser certaines propositions. Bref, ce document englobe et examine une bonne partie des services facilitant le commerce et le mandat de la sécurité alimentaire du secteur public.

Partie II. Un Paradigme des Biens Publics pour l'OPAM et le Marché Céréaliier

La Phase II du PRMC avance le programme de libéralisation du marché céréaliier au-delà de changements légaux et administratifs. Pour que cette libéralisation puisse être permanente, il est nécessaire d'améliorer l'efficacité des marchés céréaliiers. Cette Partie démontrera que le secteur privé ne peut jouer un rôle plus actif et efficace que dans la mesure où le secteur public agit comme fournisseur de certaines mesures d'accompagnement, telles que les services pour faciliter le commerce ou la fourniture des "biens publics." C'est là qu'il faut revoir les rôles assignés à l'OPAM afin qu'elle puisse également y contribuer.

Avant de poursuivre, il est d'abord nécessaire de pouvoir faire la distinction entre les biens privés et les biens publics.

A. Caractéristiques des Biens Privés

Les biens privés sont plus aisément reconnaissables, tout d'abord, parce qu'ils peuvent facilement appartenir à un particulier ou des particuliers. La possession d'un bien privé confère le droit d'exclure les autres ou le droit de les contraindre économiquement.

Par contraste, lorsqu'il devient difficile d'exclure les autres (lorsque le coût d'exclusion des autres est trop exorbitant) la possession devient un droit inutile. Finalement, lorsque personne ne peut être exclue, le bien est considéré comme propriété commune ou un bien collectif de consommation -- sur quoi on ne produit plus du bien ou on le produit en quantités sous-optimales.

Les biens privés sont appelés parfois "biens à usage incompatible". Leur usage ou leur possession par une personne empêche l'usage simultanée par une autre personne. Ces sont les biens plus adaptés aux propriétaires privés donc au secteur privé qui ont les caractéristiques suivantes:

- 1) le coût d'exclusion d'un individu de la consommation du bien est très bas (le bien et/ou son usage peuvent être facilement divisé ou compartimenté);
- 2) il y a une telle rivalité pour la consommation du bien que deux personnes ou plus ne peuvent le consommer au même moment (le bien est également considéré comme bien à usage incompatible parce qu'il est épuisable); et
- 3) on a le choix d'en consommer ou non (il n'y a pas d'effets induits ou d'effets externes [externalités] non-commerciaux associés au bien).

De plus, les transactions répétées des biens ayant les caractéristiques ci-dessus renforcent leur adaptabilité au secteur privé (alors qu'au contraire, les transactions occasionnelles mettent en cause leur adaptabilité au secteur privé). Par ailleurs, en général, les céréales semblent être le bien idéal qui doit être fourni par le secteur privé. Bien entendu, une telle distinction entre biens "privés" et biens "publics" nécessite un code bien précis des droits de propriété.[17]

On peut aussi reconnaître les biens privés par la manière dont ils sont échangés. Les biens et les services privés peuvent être légitimement achetés et vendus sur le marché. Pourquoi certains biens sont vendus alors que d'autres ne le sont pas?[18]

Pour les biens et services privés, le mécanisme des prix est basé sur l'offre et la demande. Ce mécanisme est plus utile, pratique et acceptable lorsque plusieurs conditions sont réunies.

- 1) Il est nécessaire que ceux qui bénéficient directement de biens ou de services puissent être exclus s'ils ne paient pas. En d'autres mots, il est relativement facile d'empêcher quelqu'un qui ne paie pas le bien de le consommer ou de l'apprécier. Dans un sens strictement commercial, celui qui ne paie pas, n'a rien.
- 2) Les coûts de recouvrement devraient être bas. Les prix doivent être rassembleables et applicables à un coût raisonnable. Cette condition est étroitement liée à la première.
- 3) La plupart des bénéfices des biens ou services devraient revenir aux récipiendaires de ces biens ou services afin que les autres n'obtiennent que peu d'effets induits [externalités] positifs.
- 4) Le libre jeu des prix ne devrait pas provoquer d'inéquités inacceptables.[19]

Notons bien que les conditions facilitant l'achat ou la vente des biens reprennent les caractéristiques de propriété privée et les réformulent à travers une optique différente. Néanmoins, les résultats restent les mêmes.

B. Caractéristiques des Biens Publics

Que dire de l'incapacité ou du fait que le secteur privé n'est pas disposé à fournir des biens ou services particuliers? Se pourrait-il que l'éventuelle volonté d'acheter des différents consommateurs ne puisse être exploitée par les fournisseurs privés? Dans quelles conditions le secteur public devrait-il fournir ces biens qui manquent? Qu'est-ce qui constitue donc le bien public? Comment se différencie-t-il du bien privé?

La définition normative des biens publics comprend les différences entre les biens et les services que le secteur privé est disposé à fournir et les biens et services que le public veut, qu'il est disposé à payer et pour lesquels il compte sur l'aide de son gouvernement. Mais cela ne veut pas dire qu'un bien donné est un bien public simplement parce que le secteur public le fournit. Une bonne partie de l'activité du gouvernement peut consister à fournir des biens qui sont entièrement ou en grande partie de type privé et à les distribuer d'une manière ou d'une autre, souvent gratuitement ou en dessous du coût.[20]

Heureusement qu'il y a une définition positive qui donne plus de précisions sur le concept de biens publics. Cette définition traite des

- 1) biens publics résultant des caractéristiques intrinsèques du bien (peut-être les caractéristiques techniques) qui aboutissent aux effets induits.

Toutefois, il y a deux cas spéciaux qui sont énumérés ici pour mieux éclaircir la définition ci-dessus, dont tous les deux font partie, en mettant chacun l'accent sur un point particulier. Ces cas spéciaux traitent des

- 2) biens publics résultant des incapacités du marché ou des imperfections dans le mécanisme commercial plutôt que dans la nature même des biens ou services; et
- 3) biens publics résultant du souci de la qualité ou de la nature de l'environnement socio-économique, y compris la notion d'équité, plutôt que l'aspect des biens ou marchés particuliers.

Cette taxonomie aide à déterminer si des biens ou services particuliers font partie des biens publics. Elle servira comme base d'analyse pour ce Document de Travail.

On finance des biens publics parce que le bénéfice social de leur disponibilité est supposé peser plus que le coût social de leur fourniture. La volonté de faire appel au pouvoir coercitif de l'Etat est un important attribut du bien public collectif à cause des pouvoirs qui leur sont conférés: 1) le système fiscal, 2) l'application des lois en vigueur -- bref, leur souveraineté. Seuls les gouvernements remplissent les conditions requises pour la fourniture des biens publics.

La définition la plus exacte du bien public est la première qui se rapporte aux caractéristiques inhérentes ou particulières du bien qui le rendent appropriés à la fourniture publique, définition aussi qui coiffe les deux cas spéciaux. Néanmoins, les différences entre ces catégories pouvant être indistinctes, on peut argumenter que certains biens publics réunissent toutes les trois aspects. En effet, certains aspects de chaque définition sont reflétés dans les programmes actuels

de dépenses du gouvernement.[21] La définition primaire et ses deux cas spéciaux sont examinées ci-dessous.

1. Caractéristiques inhérentes du bien

Il y a divergence entre le désirs du public, y compris la volonté à payer, et l'offre privés chaque fois qu'il y a des effets secondaires de l'offre d'un bien ou service dont la valeur n'est pas reflétée dans les prix du marché des articles vendus ou des ressources utilisées. Ces effets secondaires sont appelés effets induits ou, en terme économique, externalités.

Les externalités sont définies comme la conséquence de l'activité économique d'une partie occasionnant des dépenses économiques ou des bénéfiques à la seconde partie et pour lesquels la première partie n'est pas tenue responsable. Pourquoi pas? On dit que ces dépenses ou bénéfiques sont externes aux comptes de la première partie du point de vue social ou légal. Elle ne paie ni les dommages, ni récolte des bénéfiques.[22]

Les externalités se produisent lorsque certaines des ressources utilisées ou les articles produits ne sont pas correctement évalués par le marché (parce que certaines ressources ne sont pas considérées comme rares ou parce que certains sous-produits ne peuvent être ni vendus ni contrôlés). On a donc toutes les raisons de s'attendre à ce que le marché les emploie d'une manière abusive. Par exemple, un fabricant industriel peut considérer qu'un fleuve est un endroit libre et convenable pour jeter les déchets de fabrication même si cette pratique ne tient pas compte des opinions des gens qui vivent en aval.

Une action collective et l'intérêt du public peuvent être requis pour allouer des ressources en accord avec leurs vraies valeurs (perçues). Dans ce cas, il peut être demandé au pollueur industriel de dédommager les victimes pour leur exposition à une eau non saine ou d'arrêter complètement de polluer. De cette manière, une externalité peut être internalisée chez la première partie (on fait payer les dépenses par le fabricant) avec une modification de la loi ou des attitudes sociales reflétant les changements dans l'interprétation des droits de propriété -- le droit à une eau propre et saine.

Le bien collectif de consommation est le cas extrême d'une externalité où tous les articles sont considérés comme non commerciabiles individuellement. De fait, tous les bénéfiques sont externes. Une personne ne peut être exclu de la consommation du bien, elle ne peut non plus être forcée à payer sa part du coût des fournitures. Avec les caractéristiques suivantes, les biens collectifs sont appelés parfois "biens à impact conjoint":

- a) le coût marginal d'un utilisateur de plus est à zero (personne ne rivalise avec un autre consommateur du bien parce que le bien n'est jamais entièrement consommable par une seule personne);

- b) le coût d'exclusion d'un individu de la consommation du bien est exorbitant (le bien n'est pas compartimenté);[23] et
- c) d'habitude on n'a pas le choix de consommer le bien ou non, une fois que le bien est fourni (on ne peut éviter la consommation du bien).

C'est-à-dire que le bien apprécié mais non consommé et les bénéfices sont trouvés sans acte direct d'appropriation de paiement par l'utilisateur. En d'autres mots, une fois que l'on dispose de certains biens, on ne peut empêcher quelqu'un d'en profiter, que la personne ait contribué à sa fourniture ou non. Ainsi, il peut y avoir certains genres d'activités, de bien ou de service qui sont socialement désirables, mais qui ne seront pas réalisés par le secteur privé sans aide.

Ces trois importantes caractéristiques: a) le caractère inépuisable (non-concurrentiel) de la consommation; b) les coûts élevés de l'exclusion (non-appropriation) de la consommation; et c) la présence inhérente des externalités distinguent ce type de bien public des autres.

La défense nationale est l'exemple classique d'un bien public de ce genre. Comme ce bien est non divisible entre consommateurs, même s'ils le voulaient, il est impossible d'éviter sa consommation. Comme ce bien n'est jamais épuisé, le nombre de consommateurs importe peu. Mais, il est également vrai que les biens à grande exclusion créent des "resquilleurs" qui profitent sans aucune dépense personnelle. Ceci à cause du fait que certains peuvent en consommer sans supporter le moindre coût tout simplement parce que le coût de rejeter leur utilisation serait infiniment plus élevé ou impossible. Il est donc presque certain que des biens collectifs publics ne trouveront pas de financement adéquat en dehors de celui de l'état.

Il y a très peu d'autres biens qui ne conviennent pas beaucoup aux critères de bien (ou service) public comme la défense nationale. Ainsi, pour la dépense de biens et services publics qui ne sont pas la défense nationale, tels que les écoles publiques, l'électricité et l'irrigation pour ne nommer que quelques uns: 1) certaines personnes peuvent être exclues; 2) le bien ou service peut être entièrement ou partiellement consommé; 3) le bien ou service peut être techniquement soumis aux redevances.

Néanmoins, un nombre de biens à impact conjoint et aux coûts d'exclusions élevés sont devenus des domaines légitimes d'activité publique. Ceux-ci comprennent la défense, la santé publique, la justice ou la loi et l'ordre et le service météorologique entre autres. Pour les autres biens collectifs, les coûts d'exclusion ne sont que relativement élevés, pas impossible, ennuyeux plutôt que prohibitifs. L'avantage de la fourniture publique de ces biens peut être moins évident.

2. Biens publics résultant des imperfections du marché

Les imperfections du marché sont liées à son inefficacité. Donc, le concept préliminaire clé est celui de l'efficacité du marché.[24] Les conditions nécessaires et suffisantes pour que les marchés fonctionnent bien du point de vue économique sont les suivantes:

- a) comportement compétitif entre tous les participants;[25]
- b) l'existence d'un ensemble complet de marchés:
 - 1. pour toutes sortes de produits (externalités, biens publics et monopoles naturels);[26]
 - 2. pour toutes les dates de livraison (marchés à terme) où la définition des produits dépend de leur date de consommation;
 - 3. pour tous risques (marchés d'éventualités); et
- c) marchés libres (les quantités ne sont pas rationnées).

Par contraste, les marchés qui ne fonctionnent pas parfaitement sont caractérisés par:

- a) une concurrence imparfaite, surtout dans les localités d'accès difficiles;
- b) des marchés incomplets:
 - 1. marchés inexistantes pour tout genre de biens (externalités et biens publics);
 - 2. pas de marché à terme;
 - 3. marchés inexistantes pour l'échange de risques (marchés d'éventualités); et
- c) marchés déséquilibrés (il y a un rationnement des quantités dû au régime mixte des prix fixes et des prix libres; existence de marchés segmentés).[27]

Cette inefficacité des marchés est aussi appelée échec du marché ou imperfection du marché. C'est-à-dire, le marché ne fonctionne pas correctement à cause de ses imperfections. Premièrement, les résultats du marché sont ni satisfaisants à cause des effets induits ni acceptables pour des raisons hormies l'allocation des ressources. Deuxièmement, il n'y a pas de marché pour le bien ou l'activité appropriée comme c'est le cas pour les biens publics. Dans ces genres d'échecs du marché, il n'y a pas de prix du marché ou ils ne reflètent pas la valeur réelle ou sont inappropriés.[28]

Le sous-développement est de plusieurs manières synonyme de l'inefficacité des marchés étendus. Une faible compétition ne peut pas

tenir en échec un esprit opportuniste ou les tentatives de complicité de contrôler les prix ou l'offre.[29] Les marchés sont d'habitude moins complets que ceux des pays plus développés. Cette inefficacité du marché est elle aussi appelée échec du marché.

Au Mali, les marchés céréaliers sont fortement et partout influencés par l'instabilité de la production due en grande partie à la variabilité saisonnière, interannuelle et géographique de la pluviométrie. Les origines des échecs des marchés associées à l'instabilité et le risque sont les marchés à terme incomplets, les marchés d'éventualités incomplets et le déséquilibre dû aux marchés qui ne sont pas libres. Il n'y a pas de marchés pour l'échange de risques.

En revanche, on pouvait reformuler l'échec d'un marché en termes des caractéristiques inhérents ou techniques d'un bien. Par exemple, l'incapacité de contrôler les externalités peut être considérée comme un défaut des marchés actuels plutôt que l'absence des marchés pour services spécifiques.[30] Le cas des marchés inexistant est plus évident. Dans ce cas, certains biens collectifs fournis par le public, peuvent améliorer la concurrence et atténuer le manque de marchés à terme et d'éventualités.

En pratique, aucun marché n'est parfaitement efficace. Aucun marché tout à fait laissé libre n'entraîne pas automatiquement un meilleur fonctionnement. Que devrait donc faire le secteur public?

Le prétendu objectif de l'intervention publique dans les marchés céréaliers est de corriger ces inefficacités. Cependant, il est peu probable que des actions gouvernementales puissent traiter toutes les sources d'inefficacité du marché, encore moins les corriger pendant la durée du PRNC, c'est-à-dire les deux années à venir.

Les marchés qui fonctionnent bien présupposent habituellement des informations adéquates, un rajustement opportun, une compétition suffisante et des coûts de transaction modestes.[31] Cela présuppose des poids et mesures standards, une communication rapide et une infrastructure pour le transport, la mise en vigueur des droits de contrats et une certaine stabilité des anticipations en ce qui concerne les actions du secteur public et les règles de jeu.[32] Néanmoins, rien ne garantit que le mécanisme du marché fournira ces biens.

Il est donc clair que les marchés ne peuvent jouer leur rôle que si le secteur public fournit certains biens publics et services de première nécessité. Ces services visent tous à améliorer la transparence et la compétition afin de changer le pouvoir respectif de négociation entre ceux qui participent au marché et améliorer le comportement du marché.[33] Comme beaucoup de ces services ne sont pas achetés de la manière habituelle, leur absence peut vraisemblablement pousser le secteur public à les fournir au moins en partie.

Rappelons que la compétition idéale et parfaite suppose que tous les agents économiques connaissent et prévoient parfaitement les conditions du marché et qu'ils peuvent adapter en conséquence leurs stratégies commerciales. Avec peu d'informations sur le marché, les

producteurs, les commerçants de même que les consommateurs courent le risque d'ignorer systématiquement ou de mal comprendre les signes du marché. Il est vrai qu'il y aura une allocation de biens et de ressources, mais elle sera différente de celle qu'il y aurait eu s'il y avait eu des informations adéquates et précises.

Les informations peuvent être considérées comme un bien collectif public qui engendre la demande de sa fourniture par le secteur public dans trois sens au moins:

- a) lorsqu'un plus grand accès à l'information améliorera directement la compétition des marchés.
- b) la société considère que les externalités dues au fait d'avoir mal informé les producteurs ou les commerçants pour la fonction importante d'approvisionner les marchés céréaliers est socialement indésirable ou intenable; et
- c) là où il n'y a pas de véritable marché où acheter efficacement des informations.

Comme autre origine des imperfections du marché, il y a les retards excessifs et l'immobilité de facteurs, surtout les ressources humaines sans compétences "modernes" ou avec des compétences superflues. Lorsque les marchés cherchent à réaffecter "trop lentement" des ressources, il peut y avoir une demande collective pour compléter ou remplacer le mécanisme du marché. Beaucoup de demandes pour accélérer le développement -- par le biais des opérations de développement rural (les ODR), les bourses universitaires et les campagnes littéraires de masse, par exemple -- sont dues à l'insatisfaction devant le long temps pris par le marché pour satisfaire les nouvelles demandes.[34]

Le pouvoir du monopole, la capacité de fixer les prix en limitant l'offre représentent une autre imperfection du marché non-compétitif. Les activités publiques pour encourager ou imposer un esprit compétitif -- ou pour compléter une offre privée monopoliste par une offre publique -- sont d'autres ressources des biens publics.

Parfois, les coûts des transactions peuvent être trop élevés. Un aspect des biens collectifs provient de l'incapacité du marché à traduire l'éventuelle volonté de payer en revenus à cause des coûts élevés de collection ou, autrement dit, résultant des caractéristiques inhérents des biens.

3. Biens Publics résultant du Souci de la Qualité du Milieu Socio-Economique

Pour certains biens et services, même les marchés fonctionnant parfaitement ne pourraient éliminer le désir de l'intervention publique. Si l'efficacité économique est si désirable comme cela est expliqué dans la section précédente, pourquoi pas?.

L'efficacité économique dépend d'une répartition donnée des prix et des coûts. Ces prix et ces coûts reflètent les conditions de l'offre et de la demande basées sur une répartition initiale des richesses et du revenu. Pour chaque répartition différente de revenu, il y aura une différente et efficace répartition des ressources, ou optimum Pareto.[35]

Le problème est que le revenu d'une personne dépend de ce qu'elle avait initialement. La société peut croire que cette répartition initiale du revenu est injuste ou non défendable à long terme. C'est le problème de la répartition de la justice et de l'équité -- ce qui est juste pour les concitoyens selon les critères de la société. Les sociétés rejettent implicitement la réaffectation des ressources du marché lorsqu'elles utilisent des biens publics pour changer le modèle de la répartition du revenu, la nature de la qualité des biens produits (leur sécurité ou valeur nutritionnelle), ou les modèles de consommation produits par les marchés.[36]

Pendant, même un marché économiquement efficace avec une distribution de ressources déterminée par le marché ne pourra arriver à une répartition idéale des ressources tant qu'il y aura des externalités et que la répartition des revenus qui en découlera, sera indésirable. C'est pourquoi cette discussion relative à la modification de la répartition initiale du revenu ou du modèle de consommation est si essentiellement importante -- et politiquement délicate -- pour un pays en développement comme le Mali où l'inégalité dans la répartition du revenu est si répandue.

Ici, donc, le milieu ne se rapporte pas à l'écologie naturelle mais à l'ensemble de perspectives que doivent affronter des individus ou des groupes d'individus. L'attrait des biens publics classiques (défense, justice, santé publique et sécurité) c'est qu'ils font tous partie et, à la fois, qu'ils conditionnent le milieu de la société en créant des externalités désirables. Il y a encore d'autres facteurs qui affectent le milieu en créant des externalités qui ne sont pas liés à des biens ou services particuliers. Ces facteurs comprennent: le taux d'alphabétisation, le niveau de chômage, l'amélioration de la sécurité alimentaire et, d'une manière très sensible, la répartition du revenu et de la richesse. Les programmes sociaux désignés pour changer ces facteurs sont considérés comme des biens publics qui sont nés à cause de l'intérêt porté à la qualité du milieu.

La politique alimentaire d'un pays ou sa stratégie pour la sécurité alimentaire, par exemple, est une tentative consciente d'améliorer l'environnement en modifiant la répartition des richesses et du revenu. On a remarqué que les très pauvres souffrent parfois de la faim, parce qu'ils sont incapables d'acheter les vivres dont ils ont besoin.[37] Cela prouve que la répartition de revenu tirée du marché et le modèle de consommation qui en découle ne sont pas satisfaisants, parce que certains groupes socio-économiques ne peuvent pas atteindre le niveau alimentaire désirable.

A cet égard, il y a fréquemment des discussions entre l'avantage de changer la répartition initiale des richesses et du revenu et l'avantage de changer les modèles de consommation (au sein de cette même distribution du revenu). La répartition du revenu est plus communément modifiée par les taxes et les politiques de subvention. Si cela est socialement désiré, ces revenus des taxes peuvent être utilisés pour modifier les modèles de consommation en canalisant des transferts spéciaux de revenus vers des groupes cibles -- par l'accès direct à des programmes alimentaires supplémentaires, par exemple.[38] Selon le bien public particulier dont il est question, cela peut à la fois affecter la répartition du revenu et le modèle de consommation.[39]

C. Echec du gouvernement versus échec du marché

Avant de faire le sommaire du paradigme des biens publics, il serait nécessaire d'insérer une note d'avertissement: Il n'y a aucune garantie que l'intervention du gouvernement sur le marché à travers le ravitaillement des biens et services publics réussira là où la répartition des ressources par le marché a échoué.

Au fait, les gouvernements peuvent ne pas être pas mieux équipés que le marché pour faire face à un problème. Au mieux, là où les gouvernements n'ont pas un meilleur accès à l'information par rapport au secteur privé, par exemple, les gouvernements sont susceptibles de faire face aux mêmes problèmes s'ils interviennent. Au pire, ils échouent. Cet échec des programmes gouvernementaux d'atteindre leurs objectifs, ou la fixation des objectifs défectueux en premier lieu, est connu en terme économique comme l'échec du gouvernement.

Comment est-ce que les gouvernements échouent-ils alors? Tout d'abord de manière ironique, les organes de sauvegarde gouvernementaux établis pour protéger l'intérêt public peut inconsciemment contribuer à l'échec des gouvernements sur le marché. Les programmes gouvernementaux souffrent d'une inflexibilité structurale. Les programmes publics sont souvent longuement débattus dû à des procédures de prise de décisions encombrantes et lentement mis en exécution à cause des enchaînements rigides de l'autorité. Le décalage de temps réduit l'efficacité des programmes gouvernementaux parce que les conditions fondamentales peuvent avoir changé et l'instrument de la politique n'est plus approprié. A l'opposé, le motif de profit du secteur privé permet à d'innombrable agents agissant de façon autonome de prendre des avantages immédiats des opportunités imprévues. Malheureusement, la flexibilité du marché va rarement de pair avec la flexibilité du gouvernement.

Deuxièmement, les incitations pour que les gouvernements corrigent l'impact des programmes gouvernementaux sont plus diffus. Par contre, jusqu'à la minute près, les prix au marché y compris d'innombrable petites informations pourvoient au secteur privé des stimulants pour qu'il adapte ses activités de telle sorte que les activités de marché se corrigent presque d'elles mêmes. Sans ce type d'évaluation instantanée et transparente, les programmes gouvernementaux risquent de

se diriger dans la mauvaise direction, ou de ne pas s'y diriger du tout. Ce problème est exacerbé là où il y a une faible responsabilité du secteur public, peu de concurrence des groupes d'intérêt, ou incapacité des groupes cibles du programme de révéler leurs véritables préférences.

Troisièmement, il peut y avoir un fossé considérable entre le rationnel pour certains programmes gouvernementaux et leurs conséquences. D'ailleurs, un trait commun à beaucoup de programmes gouvernementaux dans tous les pays est la tendance à créer exprès (plutôt que de corriger) le déséquilibre du marché afin d'y extraire les rentes d'occasion qui sont alors redistribuées aux adhérents favorisés. Une plus grande compétition au niveau du marché réduit le rayon d'action pour ce type d'intervention du gouvernement.[40]

Le notion que les marchés font face à certains problèmes, donc, ne justifie pas en lui même l'intervention du gouvernement. Il identifie seulement les endroits potentiels pour l'investigation.[41] Les bénéfices potentiels du secteur public en corrigeant les imperfections du marché doivent être balancés avec les coûts, y compris 1) le coût en termes des ressources rares du gouvernements; et 2) le coût potentiel de l'échec du gouvernement puisque l'état, en essayant d'améliorer les choses, les fait empirer. Donc, le paradigme des biens publics ne donne pas un chèque en blanc au secteur privé pour intervenir à volonté.

D. Résumé

Cette Partie a mis l'accent sur la nature pluralistique des demandes collectives pour les biens publics nés des caractéristiques techniques ou inhérentes des biens particuliers, des imperfections et des échecs du marché et d'autres divergences entre les valeurs collectives et individuelles. Celles-ci sont résumées dans le Tableau 1.

Un bien collectif nécessite:

- a) une sensible différence dans la quantité ou la qualité entre le bien et sa solution de rechange que le marché privé produirait; et
- b) une demande viable pour cette différence.[42]

Il est à noter que les biens collectifs peuvent être fournis publiquement ou en privé. Il s'agit des biens collectifs publics chaque fois que certains groupes publics veulent collectivement et sont prêts à payer un bien ou service particulier que le marché libre n'est pas disposé à produire ou qu'il est incapable de produire.

Toutefois, lorsque les mécanismes de coordination pour fournir un bien collectif nécessitent les pouvoirs de l'Etat, le bien est défini comme bien public. Cette définition a l'avantage supplémentaire d'être applicable dans la plupart des milieux culturels, sinon tous.

Tableau 1. Paradigme des Biens Publics

Cette taxonomie resume les concepts definis dans le texte. Elle aide a determiner si des biens ou services particuliers font partie des biens publics. La definition la plus precise traite des biens resultant des caracteristiques inherentes du bien qui aboutissent aux externalites. Toutefois, cette definition couvre deux cas speciaux des biens publics qui mettent l'accent sur l'amelioration de l'efficacite du marche et sur la rehausse de la qualite du milieu socio-economique, surtout l'equite.

Definition generale:
Biens Publics resultant des
Caracteristiques inherentes
du Bien

Premier cas special:
Biens publics visant a
l'amelioration de
l'Efficacite du Marche

Deuxieme cas special:
Biens publics visant a
la Rehausse du Milieu
Socio-economique

- 1. Le bien est inepuisable; personne ne rivalise avec un autre consommateur du bien; donc le nombre de consommateurs importe peu.
- 2. Le bien est non-divisible entre utilisateurs; le cout d'exclusion d'un individu du bien est exorbitant, donc le propriete du bien est rendu impossible.
- 3. La consommation du bien peut etre inevitable; la ou le choix d'en consommer n'est pas facultatif, on ne peut pas eviter la consommation du bien.
- 4. Le bien porte des externalites; les depenses ou benefices desquels sont externes aux comptes du proprietaire du bien.
- 5. Le bien a les caracteristiques d'un monopole "naturel," dus aux couts degressifs de la fourniture du bien a toute l'entendue du marche.

- 1. Le bien ameliora le comportement de competition des operateurs economiques; il rend la concurrence plus parfaite.
- 2. Le bien soit compense soit se substitue pour les marches incomplets:
 - a. marches inexistantes pour tous genres de biens (externalites, biens publics, ou monopoles naturels);
 - b. marche a terme manquant;
 - c. marches inexistantes pour l'echange de risques (marches d'eventualites).
- 3. Le bien soit compense soit se substitue pour les marches disequilibres, la ou il y a des marches segmentes du au regime mixte des prix fixes et des prix libres.

- 1. Le bien repond aux facteurs qui affectent le milieu [social, economique, et politique] en creant des externalites non pas liees a des biens ou services particuliers.
- 2. Le bien tente de compenser un equilibre donne tire du marche, ce qui est juge [socialement, economiquement et politiquement] non-soutenable a la longue, tel que:
 - a. la repartition de revenu;
 - b. le modele de consommation; et
 - c. toute question d'equite.

Cette définition nécessite donc que le bien public réponde aux critères d'un bien collectif. En outre, "l'aspect public" n'a pas besoin de s'appliquer à cent pourcent ou à zéro pourcent au bien, mais seulement à certains de ses aspects particulièrement collectifs. Il est à noter aussi qu'un bien collectif n'a pas besoin d'apporter des bénéfices à tous les membres de la société, mais seulement à certains sous-groupes. Mais quels sous-groupes?

A un certain point, un jugement social ou politique est nécessaire pour connaître les raisons pour lesquelles on se tourne vers le secteur public.

Analyser aussi précisément que possible les différences entre un bien public et son alternative privée est un premier pas critique dans la prise de décision du secteur public. Est-ce qu'un bien devrait être fourni publiquement? Ceci est une question normative guidée par les questions positives suivantes:

- a) Les alternatives du marché privé pour l'approvisionnement public sont-elles impossibles, pas pratiques, seulement coûteuses ou simplement non désirées?
- b) Pourquoi la solution du marché ne satisfait pas les membres du groupe et la société dans l'ensemble?
- c) L'approvisionnement d'un bien public aboutira-t-il à un échec du gouvernement qui est plus mauvais qu'un échec du marché?
- d) Est-il possible d'évaluer les conséquences de l'approvisionnement du bien public avec autant de précision possible, y compris les contraintes politico-économiques à une politique donnée? y compris la possibilité d'un échec du gouvernement? et
- e) Peut-on identifier les groupes des bénéficiaires? les perdants?[43]

Ces questions sont celles auxquelles l'OPAM et le marché céréalier doivent répondre à court ou moyen terme lorsqu'ils considéreront les biens et les services publics qu'ils devront fournir pour faciliter le commerce des céréales, notamment lorsque l'OPAM et le Gouvernement se mettront d'accord sur le contrat-plan de l'OPAM.

Partie III. L'Examen Critique des Rôles de l'OPAM et du Secteur Public par l'Entremise du Paradigme des Biens Publics

Le secteur privé a démontré qu'il était capable, dans des conditions de marché relativement libre, d'effectuer une liste presque illimitée de fonctions relatives à la commercialisation des céréales. Cependant, la disponibilité et l'interaction simultanées d'un nombre de biens publics sont indispensables pour qu'un système de marché céréalier qui fonctionne bien, arrive à une efficacité maximale.

La Partie précédente a présenté un paradigme, ou une ossature, du débat, à déterminer si des activités particulières méritent d'être incluses dans le secteur public. Maintenant, cette Partie se réfère à ce paradigme pour critiquer la portée de l'intervention du secteur public dans les marchés céréaliers du Mali, notamment par la fourniture de biens publics.

A. Fonctions Spécifiques assignées à l'OPAM pour la Commercialisation des Céréales

Cette section examine ces fonctions qui ont été assignées à l'OPAM ainsi qu'énoncées dans la Partie I. A titre de rappel, ces nouveaux rôles comprennent: 1) la gestion du Stock National de Sécurité; 2) l'approvisionnement en céréales des zones déficitaires; 3) la gestion de la réception et de la distribution de l'aide alimentaire; 4) servir d'agence de supervision pour les prêts saisonniers accordés aux commerçants de céréales; 5) diriger un système d'informations sur le marché; et 6) servir de prestataire pour certains services commerciaux.

1. Gestion du Stock National de Sécurité

La sécurité alimentaire a des dimensions multiples. Une détermination générale de la sécurité alimentaire considère la capacité d'un pays à assurer que tous les groupes publics ont, tout le long de l'année, accès à une diète alimentaire adéquate. Le concept opposé est l'insécurité alimentaire, qui peut être divisée en insécurité alimentaire transitoire ou chronique. L'insécurité alimentaire transitoire "provient des fluctuations dans le revenu du ménage, la consommation des vivres et la disponibilité des vivres aux niveaux national et mondial". L'insécurité alimentaire chronique est définie comme "le continu et insuffisant accès aux vivres qui affligent les gens qui manquent en permanence d'un pouvoir d'achat suffisant".[44]

Vu la fréquence avec laquelle le Mali connaît la sécheresse et la famine, deux institutions publiques sont responsables des deux aspects de l'insécurité alimentaire: le Stock National de Sécurité (SNS), s'occupe essentiellement, mais non exclusivement, du problème de l'insécurité alimentaire transitoire grâce à des interventions commerciales non personnelles. Le Comité National d'Aide d'Urgence et de Réhabilitation (CNAUR, ou l'ancien Comité National d'Aide aux

Victimes de la Sécheresse, CNAVS), s'occupe surtout de l'insécurité alimentaire chronique en se chargeant des groupes cibles spécifiques; (voir l'Annexe I pour une discussion du CNAUR).

Le Stock National de Sécurité a été créé en 1974 à la suite de la grande sécheresse sahélienne. Il était sensé couvrir, pour une période limitée, les risques de rupture d'approvisionnement en céréales provoquée par des situations imprévisibles dans le cadre de la planification annuelle des interventions de l'OPAM régulateur. Ces risques comprenaient: a) le risque logistique dans la filière mobilisation et transport des ressources, provoquant des retards dans les interventions de l'OPAM; b) le risque des baisses imprévisibles de l'offre de céréales; et c) le risque d'un accroissement imprévisible en besoins de consommation des céréales. En fonction de ces risques, la totalité du volume théorique a été fixé à environ 65.000 Tonnes, repartis entre Bamako et les sept capitales régionales. En règle générale, le SNS est destiné à satisfaire pendant au moins un mois, les besoins en céréales des cercles déficitaires.[45]

A travers le Mali, les cultivateurs gardaient traditionnellement leur propre stock de céréales dans des greniers bien protégés. Des règles basées sur l'expérience dictent le niveau optimal de céréales que chaque ménage doit stocker, quand alterner les vieux stocks de grains et quand reconstituer de nouveaux stocks ainsi que quand consommer ces stocks. Ces règles ne sont violées que sous une contrainte extrême lorsque la priorité de la consommation est d'une manière inélastique plus importante que la priorité du stockage pour une consommation à une date ultérieure.[46]

Pourquoi donc devrait-on considérer la gestion du SNS comme un rôle approprié pour l'OPAM? Tout simplement, tout le monde ne stocke pas des céréales. Même les efforts visés à encourager les banques de céréales gérées par les associations villageoises ne suffiront pas lorsque elles ne produisent pas de surplus de quoi stocker. Par conséquent, seule une proportion de la population a accès à ses propres stocks de céréales de sécurité. Le problème est de couvrir les besoins en céréales de sécurité de ceux qui n'ont pas leurs propres stocks dans un environnement aux offres fortement variées.

Cette grande variabilité dans la fourniture des céréales est un point clé parce qu'elle rend "la règle du stockage optimal" non opérationnelle. Le niveau optimal des céréales stockées est défini selon une règle de stockage par laquelle la différence du prix prévu des céréales à partir du moment où elles sont enlevées devrait être égale, en moyenne, au coût de détention pendant cette période.[47] L'hypothèse fondamentale des réserves des denrées de base est violée dans le cas du Mali. L'instabilité systématique de la production de céréales fait que même la conservation de céréales pendant plusieurs mois est risquée.

Mais le problème va au-delà de "la règle du stockage optimal." Il y a un rapport avec le manque des incitations économiques pour que les commerçants privés ravitaillent ceux qui ont une demande solvable inadéquate et la répugnance de la société à permettre aux prix de

grimper assez pendant les ruptures sévères pour compenser les commerçants dans la détentions des stocks à long terme. Ceci justifie aussi en partie l'intervention publique dans le stockage des céréales.

Quelles sont donc les caractéristiques de son bien public? Le SNS promouvait la sécurité alimentaire en surveillant le bien-être alimentaire d'une population à risques grâce à une gamme de prix et de quantités acceptables. Ainsi le SNS entre dans le domaine des biens publics sur la base de: a) ses caractéristiques inhérentes, mais de façon plus convaincante encore, sur la base de b) l'amélioration de l'efficacité du marché et c) l'amélioration de la qualité du milieu en conservant une population saine et productive.

a. Caractéristiques inhérentes

A tout prendre, le Stock National de Sécurité crée quelques assurances comme quoi le pays ne souffrira pas d'une famine à court terme jusqu'à ce que les importations de céréales puissent être entreprises. Il encourage aussi un marché qui fonctionne bien en prevenant le dérangement à cause des achats dûs à la panique et l'amassage.

Ce sont ces assurances, et non pas les céréales elles-mêmes, qui portent des caractéristiques inhérents: un bien à impact conjoint d'où le coût d'exclusion de quelqu'un est élevé et qu'on a pas le choix d'éviter ou non. Comme l'on "consomme" la défense qui protège la sécurité nationale que le pays soit en guerre ou non, on "consomme" le stock de sécurité que le pays connaisse la famine ou pratique des prix élevés ou non. De même que la sécurité sociale, l'on paie des primes que l'on soit blessé ou non.

b. Amélioration de l'efficacité du marché

Le Stock National de Sécurité s'occupe à la fois de la pénurie de céréales dans des zones spécifiques pour des groupes à risques particuliers et des pénuries temporaires de céréales sur le marché, quelles qu'en soient les causes. Cette dernière fonction est directement liée à l'amélioration de l'efficacité du marché.

Comme première alternative pour le SNS, pourquoi pas des stocks gardés par les commerçants? En accédant suffisamment au crédit, les commerçants de céréales qui achètent, stockent et vendent les céréales devraient être capables d'assurer les besoins en céréales de tout le pays par la gestion de leurs stocks privés. Le prix de consommation de ce grain reflètera les prix d'achat, de stockage et de transport. Dans des conditions de marché concurrentiel, la différence dans les prix du mil de deux villes données ne reflètera pas plus que le coût du transport et d'autres coûts de transaction. De même la différence entre le prix du mil aujourd'hui et son prix dans deux mois ne reflètera rien de plus que le coût de stockage. La compétition assurera une économiquement efficace répartition des céréales à leur vrai prix.

Toutefois, la deuxième Partie, qui énumérait les conditions requises pour avoir des marchés céréaliers efficaces a noté, qu'au Mali, les marchés céréaliers sont très loins de l'efficacité idéale. Ils sont imparfaits, surtout à cause d'une infrastructure physique pauvre. De plus, les marchés céréaliers sont sérieusement handicapés parce qu'ils n'y a pas de marchés à terme et de marchés d'éventualités. Sans informations, le risque et l'incertitude sont encore plus importants. Enfin, certains marchés, tels que de crédit sont limités et ne sont pas équilibrés à cause du rationnement des quantités; ce qui entraîne une double structure du marché, un marché à crédit formel et un marché à crédit informel. Dépendre exclusivement des stocks privés dans un environnement de marchés imparfaits et des attitudes sociales contre les prix élevés récompensant le stockage à la longue ne permettra pas de réaliser les objectifs susmentionnés du SNS.

Le commerce extérieur offre une seconde alternative aux stocks céréaliers gardés publiquement en s'attaquant aux deux manifestations les plus communes de l'instabilité du marché: les réductions temporaires de l'offre des céréales locales ainsi que les hausses temporaires des prix des céréales locales. Un régime de commerce libre ainsi qu'une importation et une exportation libres des céréales fonctionneraient beaucoup comme le SNS en assurant l'approvisionnement en céréales et en stabilisant les prix des céréales dans une gamme distincte de prix prévisibles à court terme (3 à 6 mois).

Pour les importations, le prix des céréales sur le marché mondial (ou le prix paritaire à l'importation qui est le franc CFA équivalent au prix de livraison dans un marché donné au Mali) devient le prix plafond réel des céréales sur le marché malien. C'est-à-dire que si le prix des céréales locales est plus élevé que le prix mondial de distribution, il devient avantageux d'importer des céréales. Comme les commerçants importent des céréales, l'augmentation des réserves du marché réduit les prix locaux jusqu'au niveau des prix mondiaux. De même, le prix mondial des céréales sert de prix plancher réel puisque les exportations réduisent les surplus locaux et surenchérissent le prix des céréales locales aux niveaux des prix mondiaux.

Malheureusement, dans le cas du Mali, le commerce extérieur est lui aussi une alternative imparfaite pour équilibrer le marché à cause de plusieurs facteurs qui le limitent.

Tout d'abord, le réseau du commerce international du Mali est sous-développé. Seule une poignée de commerçants internationaux de céréales remplit les critères réglementaires pour pouvoir profiter des perspectives du commerce international. Par conséquent, la compétition est faible dans le commerce extérieur. Rectifier cette situation pourrait nécessiter l'allègement des restrictions à l'importation.

Ensuite, le Mali est un pays enclavé à l'accès difficile. Alors que le fait d'être à grande distance de la côte protège naturellement l'économie domestique du Mali, y compris le secteur agricole contre les prix mondiaux, le mouvement rapide des céréales -- importations, exportations ou gestion des réserves locales (des ports ou des régions

productrices aux régions déficitaires) -- est presque impossible. Le temps minimum de livraison d'importations commerciales -- à partir de la commande initiale ou appel -- est de deux mois, sauf dans le cas d'une livraison à partir des ports voisins ou d'une déviation des vaisseaux en mer. Ce temps de livraison peut être trop lent en cas d'urgence.

En plus, ce ne sont pas toutes les céréales communes qui sont commercialisées. Ou si elles sont commercialisées, leur goût et leur apparence peuvent "ne pas convenir". Par exemple, les consommateurs maliens préfèrent le sorgho blanc alors que certains exportateurs (ou donateurs de l'aide alimentaire) ne peuvent fournir que du sorgho rouge.

D'ailleurs, le Mali est un acteur marginal sur les marchés céréaliers mondiaux. Ceci fait que le Mali pourra toujours en acheter, mais probablement aux prix un peu plus chers (sans remise pour des grandes quantités), aux termes d'achat un peu moins favorables et peut-être à livraison un peu plus lente -- aussi longtemps qu'il y a ailleurs des demandes plus grandes et plus stables.

Finalement, l'importation nécessite l'utilisation de devises. Recourir à l'importation pour stabiliser les marchés céréaliers en cas de fluctuation de la production peut déstabiliser le compte en devises. En outre, l'utilisation de devises par le Mali peut être sévèrement limitée à un moment donné par la BCEAO, selon la situation des réserves de change des autres membres de l'UMOA.

L'aide alimentaire est une troisième alternative pour le SNS. Le Mali ne reçoit l'aide alimentaire que sous forme de dons plutôt que sous forme de prêts qui nécessitent un paiement. L'aide alimentaire sous forme de don est différente du commerce du fait que le premier objectif des pays bénéficiaires est bien de satisfaire les objectifs d'approvisionnement pendant que les considérations sur les prix sont secondaires. Ceci parce que, sur les marchés, les prix locaux de vente de l'aide alimentaire n'ont pas besoin de se rapporter aux prix mondiaux (à moins que le donateur ne spécifie à quel prix l'aide alimentaire doit être vendue). De cette manière, l'impact de l'aide alimentaire peut être plus prononcé du côté de l'offre.

Beaucoup des mêmes inconvénients liés à l'importation commerciale s'appliquent à l'aide alimentaire. D'année en année, les donateurs de l'aide alimentaire peuvent changer leur politique d'aide alimentaire, rendant les livraisons incertaines. Les programmes de livraison peuvent ne pas coïncider avec les périodes de grand besoin. Certains donateurs sont incapables de fournir le produit exact en question. Par conséquent, pour les pays comme le Mali, l'importation et l'aide alimentaire ne sont pas tout à fait sûres ou rassurantes en cas d'urgence.

En vue de la discussion ci-dessus, l'intervention du secteur public est nécessaire à un certain degré pour corriger localement les marchés céréaliers imparfaits et les inconvénients particuliers liés à l'importation et à l'aide alimentaire. Mais la question reste toujours

la même: savoir si une réserve céréalière est le moyen le plus efficace de réaliser les objectifs qui lui sont assignés.

Les analystes proposent des alternatives pour les réserves céréalières gardées publiquement afin de stabiliser le marché qui, dit-on, peut être plus efficace en fonction du coût. Celles-ci sont des variantes de l'option de l'importation.

L'une de ces alternatives pour une réserve céréalière est un programme d'assurance alimentaire par lequel un pays (secteur public) prend une assurance contre une augmentation, disons 25 pourcent, de plus que la tendance des prix ou la tendance du volume de ces importations de céréales. De cette manière, le pays est assuré d'avoir suffisamment de devises pour faire face à ses besoins extraordinaires en céréales grâce à l'importation.

La seconde alternative est basée sur un financement compensateur, tel que STABEX de la Communauté Européenne ou la Facilité de Financement de Céréales du Fonds Monétaire International. Le pays qui participe est dédommagé soit pour un déficit dans la tendance des bénéfices de l'exportation (grâce auxquels il importe le reste de ses besoins en céréales) ou pour une hausse de la tendance du volume d'importation des céréales et/ou du prix. Toutes les deux alternatives supposent un prompt accès et une confiance dans les marchés céréaliers mondiaux. De plus, toutes les deux alternatives supposent que le pays a suffisamment de moyens financiers pour se débrouiller en attendant d'être remboursé et/ou compensé plus tard.

Le SNS s'adapte au paradigme du bien public. Il est qualifié comme bien public approprié que le secteur public peut fournir pour contrebalancer les empêchements actuels devant le marché pour le stockage des céréales à longue terme. On peut utiliser le SNS avec plus de confiance que l'importation ou l'aide alimentaire ou des compensations rétrospectives. Il a l'avantage d'être rapide et sûr. Le SNS peut donc être considéré comme un arrangement temporaire en attendant que les marchés maliens fonctionnent mieux.

De plus important, le SNS complète aussi le recours aux importations et aux aides. Etant donné le volume du SNS, il ne peut pas se substituer tout à fait aux importations. Cependant, il peut fournir des stocks fonctionnels afin de faire mieux marcher cette politique d'importation. Dans ce sens, le SNS améliore l'efficacité du marché.

c. Amélioration de la qualité du milieu

En influençant les prix et les quantités respectives des céréales, le SNS améliore indirectement la qualité du milieu socio-économique pour permettre un accès plus équitable aux denrées alimentaires de base et donc à la répartition du revenu.

La qualité du milieu peut être mesurée par le degré de malnutrition et la fréquence des maladies liées à la malnutrition. Elle peut aussi être mesurée par l'accès équitable à un minimum de réserves alimentaires, même pendant les périodes de contraintes lorsque les provisions sont rares et que les prix montent en flèche; c'est la définition de la sécurité alimentaire citée déjà. Ceci traite de la notion de pouvoir d'achat.

En l'absence de réserves extérieures, les prix et les quantités de céréales varieront fortement. Ceci est tout à fait prévisible si l'on tient compte des modèles variables de pluviométrie et des risques de production qui y sont liés. Cependant, il est peu probable qu'un marché libre permette toujours l'accès minimum requis en céréales à tous les groupes socio-économiques, y compris certains cultivateurs qui consomment aussi les produits du marché. A un certain point, les prix des céréales monteront et seront hors de portée de certains groupes, ce qui les amènera à quitter temporairement le marché. Le problème est que même des insuffisances alimentaires temporaires peuvent entraîner une détérioration permanente de la santé et de la productivité ou la famine. [48]

Par conséquent, ce qui est implicite dans la notion d'un Stock national de sécurité c'est l'équité, des prix abordables et suffisamment stables et des gammes de quantités qui améliorent l'accès immédiat des pauvres ou des vulnérables à une diète alimentaire adéquate, que ce soit par les ventes sur le marché ou la distribution gratuite. Comme il n'est pas garanti que le marché trouvera "la correcte" mesure de stabilité, le SNS peut être justifié comme le bien public qui modère les oscillations de prix et de quantité du marché, améliorant de cette façon la qualité du milieu.

Mais si les recipients of free grain distributions du SNS comprennent des bénéficiaires non nécessaires, tels que les SUPs ou des fonctionnaires partiellement payés en nature avec les stocks de l'OPAM, le SNS ne pourra pas vraiment considéré comme bien public. Il faudra faire attention aussi à ce que le SNS ne décourage ni les producteurs à produire les surplus ni les grossistes à stocker davantage eux-mêmes.

2. Ravitaillement des Zones Déficitaires

La seconde attribution de l'OPAM est d'approvisionner en céréales les zones déficitaires du pays -- traditionnellement, les première, cinquième, sixième et septième régions.

Mais avant de s'engager trop loin, cette fonction doit être examinée d'avantage et une reformulation est recommandée pour correspondre au paradigme du bien public.

A première vue, il n'y a pas de cas évident où le secteur public ravitaille en céréales les zones déficitaires en tant que telles. Ainsi que défini actuellement, 18 des 46 cercles du Mali, y compris Bamako, sont considérés comme des zones déficitaires parce que, en se

basant sur des résultats statistiques, ces cercles ne produisent pas suffisamment de céréales pour satisfaire les besoins de leurs propres populations.

Evidemment, certaines régions du Sud dont les précipitations sont plus fortes produisent plus efficacement de céréales (rendements plus élevés à plus bas coût) que les régions semi-arides ou désertiques du Nord. Les différences régionales dans la production et la productivité, tous autres facteurs étant égaux, se traduisent en différences de prix selon les régions. C'est cet écart de prix qui active le commerce régional de céréales. Le commerce du secteur privé équilibrera l'approvisionnement et la demande de céréales dans les zones déficitaires grâce au mécanisme des prix qui incorpore tous les coûts d'emmagasinage et de transfert.

Le ravitaillement des zones déficitaires est donc la plus épineuse des nouvelles missions assignées à l'OPAM. Tout d'abord, elle est mal conçue en termes économiques. Telle que formulée, cette mission ne tient pas compte des principes de base tels que l'avantage comparatif et la spécialisation régionale en production céréalière de même que des bénéfices des échanges inter-régionaux. Cette mission implique donc que chaque région, ou cercle, devrait être autosuffisant en production de céréales, ou dans le cas contraire, devra demander une intervention spéciale du secteur public au niveau du marché.

Deuxièmement, ce rôle semble manquer l'objectif souhaité, en faisant confondre les régions administratives avec des individus nécessiteux ou des ménages vulnérables. C'est à dire que les objectifs de la sécurité alimentaire se définissent typiquement en termes de critères de besoins objectivement déterminés, et non en termes de ventes ou des distributions gratuites non-discriminatoires entre bénéficiaires, comme c'est le cas actuellement.

Finalement, l'idée sous-jacente à cette mission est que soit que le commerce privé en céréales n'existe pas, soit qu'il fonctionne mal dans les zones déficitaires et que le secteur public doit alors prendre la relève. L'évidence est que le secteur privé est très actif dans les zones déficitaires, malgré les contraintes énormes et dans les conditions d'incertitude. Par exemple, les zones de production excédentaires ravitaillent une très grande partie des céréales aux zones déficitaires dans le nord-est du pays par le biais d'un réseau assez intégré de commerçants de céréales.

Toutefois, garantir la sécurité en céréales dans les zones éloignées ou d'accès difficile demeure une pré-occupation économique prééminente -- et politiquement sensible -- du gouvernement et des donateurs coopérants.

Supposons que certains marchés soient trop éloignés, que le réseau routier et les communications soient inadéquates ou que les pistes soient impraticables pendant les trois mois de l'hivernage -- en d'autres mots que ce soient des marchés d'accès difficile. Approvisionner ces marchés est donc coûteux. Dans ces cas, le secteur

privé pourrait ne pas pouvoir récupérer ses frais de transport si les prix du marché excèdent le pouvoir d'achat de certaines couches socio-économiques dans certaines localités pendant certaines saisons. S'il n'y a pas d'occasion rentable, il est clair que le secteur privé ne manifesterait aucun intérêt pour ravitailler ces marchés.

Deux scénarios peuvent en résulter. Le plus vraisemblable serait "la migration naturelle" de la population enclavée vers des centres commerciaux plus accessibles à la longue. Cette migration aura lieu dans la mesure où ces gens y sont déjà bien intégrés et dans la mesure où ils dépendent de l'économie du marché, que les céréales occupent une grande place dans leur alimentation et qu'ils n'ont pas d'autres sources de nourriture. Une telle migration, ce qui se passe souvent, n'est pas nécessairement à redouter.

Notons bien que ceci ne préconise pas l'abandon systématique des régions inaccessibles du pays. Le Mali aura toujours besoin d'une présence militaire dans ces régions pour faire valoir sa souveraineté territoriale et d'une diplomatie habile pour assurer des relations pacifiques avec ses voisins. La défense nationale et la diplomatie sont tous les deux des biens publics et des sphères légitimes de l'activité gouvernementale. Cependant, ceci contraste avec le maintien de groupes de populations civiles dangereusement exposés aux risques alimentaires dans les zones d'accès difficile "à n'importe quel coût".

Le second scénario, moins probable, est lorsqu'il n'y a aucune migration naturelle de la population. Ce scénario peut être de nature temporaire lorsque des groupes de population sont brusquement immobilisés, peut être à cause d'un désastre naturel entraînant une pénurie immédiate de céréales. Dans ce cas, il incombe au secteur public (OPAM) d'intervenir (par exemple, par voie de prêts garantis aux commerçants et transporteurs de céréales) pour assurer, temporairement, un approvisionnement suffisant en céréales, à peu près les mêmes prix qu'avant la crise ou lorsqu'elles sont destinées à la distribution gratuite. Ainsi, la fonction de l'OPAM est de protéger la santé publique et la sécurité nationale et d'éviter les pertes de vie lorsque c'est possible.

Notons encore qu'il ne pourra être plus nécessaire que l'OPAM maintienne une présence physique dans les zones d'accès difficile. La question en jeu est comment l'OPAM peut utiliser les deux instruments dont elle dispose, la gestion du Stock National de Sécurité et la distribution de l'aide alimentaire, pour parvenir à une sécurité en céréales toute l'année pour ceux qui sont dans une situation nutritionnelle à risque.

Il est donc nécessaire de faire la distinction critique et fondamentale entre la reformulation proposée de la mission de l'OPAM qui est de "ravitailler des zones d'accès temporairement difficile, en complément du secteur privé" et sa mission actuelle, "le ravitaillement en permanence, de zones déficitaires." L'approvisionnement continu ou permanent de localités particulières en céréales à l'aide de subvention fausserait sérieusement les signaux des prix du marché et détruirait toute incitation du secteur privé à approvisionner la zone dans

l'avenir. Dans ce cas, le rôle le plus approprié pour le secteur public serait de fournir des biens publics tels que des routes et des réseaux de communication améliorés afin que les zones "inaccessibles" deviennent accessibles.

Avec cette reformulation proposée, l'OPAM vendra en gros ainsi les céréales au prix du marché à partir des aides en céréales destinées à la vente et de la rotation technique des anciens stocks dans le Stock national de sécurité pour injecter encore des céréales dans le commerce privé en cas de besoin. Ce rôle fait bâtir un rapport positif entre partenaires avec le commerce privé des céréales, et non un rapport entre adversaires. D'ailleurs, ce rôle reconnaît la contribution majeure du commerce privé dans l'assistance portée au gouvernement pour atteindre ses objectifs de sécurité alimentaire.

Donc, la reformulation de ce rôle du "ravitaillement des zones déficitaires" en "ravitaillement des zones d'accès temporairement difficile, en complément du secteur privé" correspond plus étroitement à l'approvisionnement d'un bien public.

a. Caractéristiques inhérentes

Ce rôle de ravitaillement n'est pas un bien public sur la base des caractéristiques inhérentes. Les céréales sont des biens d'usage incompatible, d'où les autres biens peuvent être exclus en fonction de ses coûts élevés de livraison dans les zones d'accès difficile. Pourtant, seuls les consommateurs les plus nantis pourront s'en procurer.

b. Amélioration de l'efficacité du marché

Même la reformulation de ce rôle de ravitaillement des zones à l'accès difficile n'améliore pas l'efficacité du marché comme telle. Une rupture temporaire du marché arrive parce qu'il coûte temporairement plus cher d'amener des céréales par rapport au coût qu'on peut recouvrer sur le marché. On ne peut pas dire que la livraison temporaire des céréales subventionnées de l'OPAM améliorera l'efficacité du marché.

Là où le ravitaillement des zones éloignées pourrait améliorer l'efficacité du marché est là où un marché de monopole avait l'habitude d'exister. De cette manière, l'influence et/ou la présence du secteur public servent à améliorer la compétition locale.

c. Amélioration de la qualité du milieu

Les mêmes arguments avancés en faveur du SNS sont généralement applicables ici. Le rôle de ravitaillement des zones d'accès temporairement difficile en complément du secteur privé est un bien public parce qu'il améliore la qualité du milieu socio-économique en réduisant la fréquence éventuelle de la malnutrition et des maladies ainsi qu'en maintenant un certain pouvoir d'achat en offrant une alternative pour la brusque dislocation des populations et la

perturbation de leur mode de vie. Ce rôle est relatif aux obligations générales du gouvernement, en matière de sécurité alimentaire, envers sa population. En général, ce n'est que sous la rubrique, "amélioration de la qualité du milieu," que ce rôle satisfait le paradigme des biens publics.

3. Gestion et Distribution des Aides Alimentaires

Servant des objectifs multiples et les bénéficiaires cibles, l'aide alimentaire est reçue sous plusieurs formes: vivres pour une consommation directe grâce à des programmes alimentaire sur place, vivres pour une distribution directe aux groupes vulnérables, vivres comme paiement (partiel) de travaux publics et vivres à vendre sur le marché. En règle générale, l'aide alimentaire destinée à une distribution gratuite directe est dirigée vers les organisations non gouvernementales (les ONG) ou le Programme Alimentaire Mondial (PAM) des Nations Unies alors que les vivres à vendre sont dirigés vers les agences gouvernementales de commercialisation des céréales. Les vivres particuliers, transformés ou renforcés en vitamines, sont habituellement destinés à la distribution directe alors que les grains entiers et quelques céréales moulues sont d'habitude vendus sur le marché.

En tant que bien public, la gestion et la distribution de l'aide alimentaire répondent à tous les trois critères.

a. Caractéristiques inhérentes

On ne devrait pas confondre l'aide alimentaire elle-même avec le rôle de l'OPAM qui est de gérer l'aide alimentaire. Ces deux aspects sont différents de manière analytique.[49]

Ce n'est pas simplement pour la forme que l'OPAM est responsable de la gestion de la vente de l'aide alimentaire. Elle nécessite une approche coordonnée qui implique le CNAUR, les différents programmes d'alertes précoces pour les insuffisances alimentaires et autres catastrophes ainsi que leurs groupes de travail respectifs, les services d'information sur le marché et les services statistiques, le PRMC et le COC, les donateurs d'aide alimentaire, et, enfin, le Ministère des Affaires Etrangères pour solliciter l'aide alimentaire.

La gestion de l'aide alimentaire est un bien à impact conjoint qui a des implications monopolistes naturelles. Ceci veut dire que la taille du marché (le territoire national) ne nécessite qu'une firme (agence du secteur public) pour gérer et se charger de toute l'aide alimentaire et que les consommateurs de la gestion de l'aide alimentaire (donateurs de l'aide alimentaire) n'ont ni une autre firme ni n'en recherche une autre.

Ce monopole naturel pour la gestion publique de l'aide alimentaire nécessite des analyses, des requêtes, des livraisons et des ventes ou des manières de distribution provenant de droits souverains, beaucoup comme les pouvoirs de lever des taxes et de les appliquer d'un gouvernement. Par exemple, seuls les gouvernements peuvent diriger l'aide alimentaire vers les populations cibles. La gestion publique de l'aide alimentaire est renforcée par le système des relations inter-gouvernementales. Seuls les gouvernements font des requêtes pour l'aide alimentaire étrangère. Les donateurs ne vont certainement pas livrer l'aide alimentaire sans avoir reçu une requête officielle.

b. Amélioration de l'efficacité du marché

La mauvaise gestion de l'aide alimentaire risque de perturber ou déstabiliser le marché céréalier. La bonne gestion de l'aide alimentaire est au moins indispensable pour conserver l'efficacité du marché.

La gestion effective de l'aide alimentaire peut aussi améliorer l'efficacité du marché en se substituant aux marchés manquants à termes ou d'éventualités (à risque) ou aux projets de fonds de compensation. La vente aux enchères des aides alimentaires peut améliorer la compétition dans les marchés lorsqu'elle est faible. La distribution gratuite de l'aide alimentaire peut remédier au rationnement des quantités en augmentant l'offre.

c. Amélioration de la qualité du milieu

Par-dessus tout, la gestion de l'aide alimentaire peut remédier le type de marché imparfait où les prix pratiques chassent les plus pauvres du marché céréalier sans substituts de céréales à plus bas prix. Comme la gestion du SNS et le ravitaillement des zones à l'accès difficiles par l'OPAM, la gestion et la distribution de l'aide alimentaire améliorent la qualité de l'environnement en renforçant l'équité et en atténuant les disparités temporaires et sérieuses dans la répartition du revenu.

4. Organisme Avalisateur de Crédit de Campagne

Cette fonction charge l'OPAM de la supervision de l'utilisation des crédits bancaires pour la commercialisation des cultures domestiques et des intrants agricoles. Le taux d'intérêt pour le crédit de campagne agricole est minoré de 8 pourcent et tous les prêts arrivent à échéance le 30 Septembre, date de la fin de la campagne commerciale agricole.

Tous les commerçants de céréales, personnes physiques ou morales, doivent obtenir au préalable l'agrément de l'OPAM pour souscrire à un crédit de campagne. Toute demande d'agrément transmise à l'OPAM doit comprendre un dossier comprenant: 1) des renseignements personnels de base; 2) un quitus fiscal; 3) les mentions sur les principaux

établissements ou succursales exploités et leur localisation; 4) le nombre, la capacité, la localisation des magasins de stockage utilisés ou susceptibles d'être utilisés, avec copies des titres de propriété, contrats de bail, promesses de contrat de bail et des mentions spécifiques sur l'état des dits magasins de stockage; 5) le plan prévisionnel d'intervention précisant les zones d'achat de céréales et les lieux prévus pour leur distribution; et 6) une attestation de domiciliation bancaire fournie par une banque disposée à octroyer le crédit.

Une commission mixte spéciale sera chargée d'examiner les demandes et l'éligibilité aux crédits de campagne. Les banques qui accordent le crédit participent à l'examen des demandes de prêts et appliquent leurs propres critères d'évaluer du risque.

Cependant, le rôle de l'OPAM est censé être plus important qu'un simple rôle de transit. Elle doit garantir l'utilisation de ces prêts pour la commercialisation des céréales ainsi que pour le remboursement à la date prévue.

Mais pourquoi? Sur les plans économiques et administratifs, il y a un nombre d'objections possibles que l'on peut avancer en ce qui concerne ce système. Cette analyse n'en citera que trois.

Premièrement, sur le plan économique, ce système représente un rationnement du crédit par lequel l'accès aux prêts par le système bancaire officiel est effectivement limité aux grands commerçants ayant une grande surface financière.[50] C'est donc le système de crédit informel qui prend en charge les besoins non-satisfaits par le système formel.

Ainsi au Mali, les marchés de crédit sont 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 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. Tout marché caractérisé par un rationnement des quantités sans prix compensateur ou taux d'intérêt est considéré comme inefficace parce que les ressources ne sont pas allouées de façon optimale.

Deuxièmement, le crédit est facilement fongible. Un commerçant peut utiliser différentes sources de crédit et par conséquent, différents taux d'intérêt les uns contre les autres pour en tirer profit (arbitrage du taux d'intérêt) et ceci de façon plutôt légale. C'est pourquoi, demander à l'OPAM d'attribuer tel ou tel achat de céréales à telle ou telle source de crédit représente un casse-tête administratif.

Troisièmement, du point de vue de la gestion, cette procédure semble être inutilement encombrante. Pourquoi alourdir davantage les procédures administratives en exigeant que l'OPAM et une commission

spéciale enquêtent sur la solvabilité d'un commerçant? Après tout, l'analyse du risque est une fonction normale des banques commerciales.

La réponse à ces questions pour la forme se trouve dans l'adhésion du Mali à l'Union Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UMOA), régie par le règlement de sa Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). L'éligibilité pour le crédit de campagne doit satisfaire les principes directeurs suivants de la BCEAO:

- 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 par le biais d'un organisme contrôle directement ou indirectement par l'Etat pour assurer le bon déroulement du programme de crédit; pour que le crédit soit utilisé dans le cadre de son objectif et qu'en cas de non paiement, l'organisme garantisse le remboursement. [51]

C'est donc l'OPAM qui doit assurer la supervision et la garantie du crédit pour le gouvernement afin de se conformer aux règlements de la BCEAO. A la demande du GRM, le PRMC ont contribué à un "fonds de sécurisation" pour l'OPAM afin qu'elle ne soit pas trop exposée aux mauvais prêts.

Ce rôle de l'OPAM est pour le moins curieux. Il ne satisfait aucun des critères énoncés dans le paradigme du bien public. Il peut même aller à l'encontre de certains d'entre-eux en perpétuant l'inefficacité du marché au lieu de la corriger. On pourrait dire que ce rôle de l'OPAM n'est pas nécessaire. La preuve est que la précédente Banque Centrale n'a pas imposé une telle supervision. Les commerçants de céréales ont pu demander directement des crédits de campagne à leurs banques commerciales sans passer par l'examen minutieux de l'OPAM ou de toute autre agence publique. [52]

Ce rôle de l'OPAM comme avalisateur du crédit de campagne n'est qualifié comme service public qu'en fonction de l'adhésion du Mali à l'UMOA. Le fait de se joindre à une autorité supérieure, supra-nationale comme l'UMOA, l'OUA ou l'ONU représente un renoncement volontaire partiel de la souveraineté nationale par lequel le Mali s'engage à adhérer à des règles d'organisation pour lesquelles elle ne dispose que d'une voix parmi plusieurs. Dans ce cas, la règle appropriée est que tout le crédit de campagne soit garanti par un organisme public ou parapublic. Dans l'immédiat, on continuera à appliquer cette règle.

L'approche recommandée à moyen terme serait de lancer un appel à tous les membres de l'UMOA pour changer les règles bancaires en faveur: a) des demandes directes de crédit de campagne par le commerçant intéressé à la banque commerciale, qui seront jugés selon la propre perception du risque de la banque et/ou b) du retrait de l'intérêt à taux minoré pour le crédit de campagne.

5. Système d'Information et d'Analyse du Marché Céréaliier

En tant que gestionnaire du Stock National de Sécurité et fournisseur des zones à l'accès difficile, l'accès aux données crédibles de la production, stocks, aux importations et aux autres informations sur le marché est implicite dans les rôles de l'OPAM. Le système d'information sur le marché est donc à la base des deux rôles susmentionnés. L'OPAM a été chargée de mettre sur pied un système d'information en partie pour pouvoir exécuter d'autres tâches qui lui ont été assignées -- la gestion de l'aide alimentaire, la gestion du SNS, le ravitaillement des zones d'accès temporairement difficile -- ainsi que pour rendre service à tous les opérateurs économiques en procurant une meilleure transparence du marché.

Pour la Phase II du PRMC, la Plateforme Commune des Objectifs nécessite que le système d'informations sur le marché soit opérationnel pour la campagne commerciale de 1988/89. Ce système d'information sur le marché peut être aussi simple ou complexe qu'exigé par l'offre et la demande d'information, ainsi que par les ressources disponibles pour leur collection, leur analyse et leur dissémination.

Pourquoi insister sur l'information? Les informations sur le marché sont un bien public a) sur la base de ces caractéristiques inhérentes; b) à cause de ces aptitudes à rectifier les marchés imparfaits ou incomplets; et peut être bien public c) parce qu'elle améliore la qualité du milieu si les producteurs, les commerçants, les consommateurs et les décideurs politiques bien informés du gouvernement représentent un effet induit positif sans rapport avec l'approvisionnement d'un bien ou service particulier.

a. Caractéristiques inhérentes

Les caractéristiques inhérentes de l'information doivent être soigneusement considérées. L'information n'est pas nécessairement un bien d'usage incompatible. Selon le contexte, l'information peut être un bien à bas coût d'exclusion ou un bien à haut coût d'exclusion.

L'information peut être un bien à bas coût d'exclusion si elle est soigneusement gardée par très peu de personnes qui ont une bonne raison pour ne pas la dévoiler. Un secret est un exemple d'information qui a les caractéristiques d'un bien à bas coût d'exclusion. Lorsque peu de personnes ont accès à une information, il est facile d'exclure les autres. Toutefois, ceux qui ont accès à l'information peuvent la vendre contre de l'argent s'ils le désirent. Ceci pourrait marcher si l'information n'est pas dépassée sur le champ.

L'information ne devient un bien à coût d'exclusion élevé que si elle est largement disséminée. Un secret, partagé une fois avec des amis qui le disent à leurs amis et ainsi de suite, n'est plus un secret parce que le coût d'exclusion d'autres personnes a augmenté de manière exponentielle. Une information largement disséminée a les caractéristiques d'un bien à impact conjoint. Le coût marginal d'un autre consommateur de l'information, comme le coût marginal d'une autre

personne qui écoute un match de football à la radio, est à zéro. L'information n'est pas épuisée par le nombre de consommateurs, bien que certains types d'informations sont plus rapidement périmés que d'autres.

Pourquoi donc, en plus des coûts évidents et non négligeables de la collecte et l'analyse des informations, résiste-on à fournir les informations fondamentales du marché?

La collecte de l'information sur le marché joue sur les prix, c'est à dire que les prix seront en baisse pour les grands marchés ou les grandes firmes. Si seulement ces grandes firmes sont en mesure de supporter ces coûts, l'accès aux informations sur lesquelles les décisions sur la commercialisation sont prises sera irrégulier.

Aussi longtemps que les informations sur le marché seront limitées, l'accès à l'information sera comme une propriété privée, un droit de propriété et une source de revenu. Un résultat possible est le comportement monopoliste ou oligopoliste de commercialisation. Ceux qui ont accès aux informations rares y gagnent de l'argent. Permettre à tout le monde d'avoir accès à l'information réduit à zéro ces gains.

L'accès de tout le monde aux données de base n'empêche pas le secteur privé de s'occuper de l'information sur le marché céréalier. Les individus entrepreneurs peuvent effectuer des analyses supplémentaires des données du domaine public pour leur usage exclusif ou pour les vendre aux autres. Ces données reformées ou d'autres informations améliorées prennent une fois encore les caractéristiques d'une propriété privée par le fait que les coûts d'exclusion peuvent être diminués. On s'abonne ou non à un service d'information sur le marché.

Peut-être l'un des plus grands caractéristiques bien public du système d'information sur le marché est qu'il servira à informer non seulement les opérateurs économiques privés, mais aussi ceux qui sont chargés de prendre les décisions publiques -- là où son impact sera susceptible d'être le plus grand au cours de ses premières années. L'information sur le marché servira comme une pierre angulaire dans les politiques de commercialisation améliorées qui sont, par définition, des biens à impact conjoint -- appliqués à tous les opérateurs économiques.

b. Amélioration de l'efficacité du marché

La manière la plus convaincante pour la fourniture d'informations sur le marché par le secteur public c'est d'améliorer l'efficacité du marché en améliorant la compétition résultant de l'accès universel à l'information. Dans ce cas, les retours sont potentiellement considérables en fonction de meilleures décisions, de la réduction de l'incertitude, d'une meilleure coordination des investissements et du contrôle des rumeurs.

En théorie, l'une des conditions requises pour une compétition parfaite est que les agents économiques aient une connaissance et une prévoyance parfaites des conditions du marché, surtout qu'ils aient la capacité de prévoir les mouvements des prix. C'est en grande partie les prévisions des changements de prix, appuyées par différentes sources d'informations, qui dirigent le marché.

L'un des principaux domaines d'intérêt des économistes est la manière avec laquelle les gens forment, adoptent ou ajustent leurs prévisions commerciales. Par exemple, la logique suppose que les agents économiques utiliseront toutes les informations sur les conditions d'offre et de demande du marché, y compris les politiques gouvernementales de commercialisation des céréales, dans leurs prédictions des prix. Les prévisions dépendent des informations dont on dispose au moment où chaque prévision est faite. Ces prévisions sont continuellement mises à jour au fur et à mesure que l'on dispose de nouvelles informations. Les prévisions similaires convergeront. La théorie des prévisions rationnelles implique donc que les prévisions du marché sont établies rationnellement (non irrationnellement ou bêtement) et que les gens connaissent la structure du système ou marché approprié dans lequel ils opèrent. Par exemple, la connaissance d'une interdiction sur les importations de riz ou l'arrivée des importations de riz de l'aide alimentaire fera partie des prévisions rationnelles des gens sur les prix du riz.[53]

Des opérateurs économiques mieux informés prendront des décisions plus rationnelles, ce qui amène à une meilleure allocation de ressources dans l'agriculture et le commerce céréalier. D'importance également, les préférences des consommateurs pourraient être mieux articulées et transmises à tout niveau du marché. Bref, plus on dispose et utilise intelligemment les informations fiables sur le marché, moins les conséquences des marchés incomplets et surtout des marchés à risques et des marchés à termes sont nuisibles.

c. Amélioration de la qualité du milieu

Le cas d'un bien public pour un système d'information et d'analyse du marché céréalier est plus convaincant si l'on se base sur des caractéristiques inhérentes de l'information et des améliorations éventuelles de l'efficacité du marché dues à la disponibilité d'information sur le marché. Néanmoins, les participants de tous niveaux qui sont mieux informés sur le marché -- producteurs, commerçants, consommateurs et décideurs politiques -- peuvent être considérés comme une qualité désirable de l'environnement dont les effets induits ne sont pas directement liés au système d'information sur le marché.

6. Prestataire de Services de Stockage

Au fil des années, l'OPAM a construit un "Service de la Protection des Stocks" pour le traitement des stocks, la formation des cadres et des magasiniers. A l'origine, ce service a été créé pour la fumigation

et la protection du stock régulateur de l'OPAM et de son Stock National de Sécurité (SNS). Ce Service est doté d'un laboratoire très complet pour les analyses phytosanitaires, permettant à l'OPAM de suivre la qualité des céréales stockées et de lutter contre les déprédations.

La suppression du stock régulateur de l'OPAM supprime une grande partie du travail original du Service de la Protection des Stocks. Cependant, le service dispose toujours, dans les cellules de traitement à Ségou, Mopti et Gao, de ressources humaines et matérielles -- bréf, de ressources actuellement sous-employées. On propose que le Service fournisse sur commande des prestations de services à des tiers. Ces prestations pourraient inclure:

1. la formation des magasiniers par les techniques d'entreposage et les notions de conservation des stocks;
2. des conseils pour les capacités de stockage à utiliser et leur aménagement;
3. la détermination des normes de qualité (pour l'importation ou pour l'exportation; et
4. le traitement phytosanitaire (pulvérisation et fumigation) des magasins et des stocks.

Le Service a déjà effectué des prestations pour le compte de l'Office du Niger, l'Intendance Militaire et plusieurs ONGs. Il cherche une clientèle régulière dans le secteur privé.

La question est de savoir si cette prestation de service est vraiment un bien public. A première vue, elle ne l'est pas.

a. Caractéristiques inhérentes

Ces services de formation de fumigation et les services consultatifs ne montrent pas les qualités inhérentes qui caractérisent autrement ce genre de bien public.

Les services ne corrigent pas tous les effets induits manifestes. De plus, ces services sont épuisables, entièrement ou partiellement consommables. Enfin, le service peut être soumis aux frais de l'utilisateur en rendant les coûts d'exclusion peu élevés. Ce service de protection a donc tous les attributs d'un bien privé.

Par contre, il est à noter que l'établissement de normes régulatrices pour l'utilisation et les dosages recommandés de produits chimiques éventuellement risqués ou l'exécution de tests au hasard sur le niveau de toxicité des céréales seraient considérés comme un bien public. L'établissement et le contrôle des règles se rapportent au problème de la santé publique dont les coûts d'exclusion sont élevés.

b. Amélioration de l'efficacité du marché

La protection des stocks et des services qui s'y rapportent, représentent une valeur-ajoutée, juste comme le sont le transport ou le stockage de céréales. La fumigation et le stockage correct sur des palettes prolongent simplement la durée de stockage des céréales. Ils n'améliorent pas l'efficacité du marché si l'on se base sur les critères précédemment cités.

c. Amélioration de la qualité du milieu

Ni la protection des stocks de céréales, ni la formation des magasiniers, n'améliorent directement les chances de certains groupes. Il est douteux que l'on puisse dire que la protection du stock améliore le problème de l'équité. Peut-être que ce n'est qu'en disposant de plus de céréales pendant de plus longues périodes que l'on peut considérer que ce service améliore la distribution du revenu en accroissant l'accès éventuel au SNS.

Devant cette évidence cumulative que le Service de la Protection des Stocks n'est pas un bien public ainsi que défini par le paradigme du bien public, pourquoi ne pas le vendre au secteur privé? L'OPAM elle-même a considéré cette possibilité.

En premier lieu, il est clair que l'OPAM continuera à exiger des conditions rigoureuses de stockage phytosanitaire pour le stockage multi-annuel des céréales dans le SNS ainsi qu'à satisfaire les exigences de stockage des donateurs de l'aide alimentaire. Ces services de protection de stocks sont nécessaires à l'OPAM pour mener ses activités légitimes de bien public. Moins de pertes en céréales impliquent aussi une réduction de coûts de stockage.

Deuxièmement, étant donné son investissement antérieur dans ces services de protection des stocks, l'OPAM le trouve moins cher de rendre ces services elle-même plutôt que de s'engager par contrat avec le secteur privé pour les rendre (y compris le coût de persuasion du secteur privé à s'enroller dans de telles activités). Assurer certains services soi-même est une pratique reconnue dans l'administration des affaires là où 1) le service demande certains biens spécifiques, déjà acquis, qui ne peuvent pas être objets d'autres fins utiles; 2) le service est rendu fréquemment; et 3) la disponibilité d'autres sources alternatives des services de protection de stocks n'est pas certaine.[54]

Troisièmement, l'OPAM semble être la seule source efficace et compétente de services de gestion complète des magasins de céréales dans le nord et l'est du pays, là où le marché des services de protection du stock est limité essentiellement au secteur public. Du reste, la dimension minimum efficace du service est grande par rapport au marché, le rendant presque un monopole naturel. C'est à dire, il pourrait y avoir des économies d'échelle qui rendra la compétition impossible si ce service était vendu au secteur privé. Dans ce cas, la possession continue du secteur privé peut être justifiée, toutefois,

aussi longtemps que le service est géré comme s'il était une société privée (avec des efforts continus aux innovations de réduction des coûts et l'amélioration des services rendus aux clients).

Par conséquent, le dilemme d'avoir une seule source efficace est dû au manque de demande solvable ailleurs dans l'économie et au manque de sources alternatives pour la fourniture de ce service.

En vue des obligations de l'OPAM de maintenir des standards formels de stockage et en vue de sa capacité non-utilisée autrement, il est tout à fait logique que l'OPAM cherche à commercialiser une partie de ses services de gestion des magasins de céréales. L'OPAM peut réduire le coût d'approvisionnement de ses biens publics (gestion du SNS et l'aide alimentaire) en vendant ses services de protection de stocks aux commerçants de céréales, aussi longtemps le prix qu'elle reçoit pour ces services n'excède pas leur coût marginal.[55]

En résumé, le Service de la Protection des Stocks est un service théoriquement privatisable mais, qui à défaut des sources alternatives de l'offre sur le marché dû à une demande peu solvable, restera entre les mains de l'OPAM.

B. Bilan des Nouveaux Rôles de l'OPAM

L'application du paradigme des biens publics ne donne pas toujours des résultats nets et précis. Les résultats doivent être tempérés par les rôles temporaires de l'OPAM, rôles dus au manque d'alternatives privées plus viables et rôles déterminés par le renoncement volontaire de la souveraineté nationale au profit d'organisations supra-nationales comme la BCEAO.

Ce bilan peut être ventilé en trois catégories: 1) des biens ou des services publics sans équivoque; 2) des biens ou des services publics équivoques; et 3) ceux qui ne sont pas, sans équivoque, des biens ou des services publics. Ces résultats sont montrés dans le Tableau II.

112

Tableau 2. Feuille de Marque des Missions de l'OPAM a travers le Paradigme des Biens Publics

	Definition generale: Biens publics resultant des Caracteristiques inherentes du bien	Premier cas special: Biens publics visant a l'Amelioration de l'efficacite du marche	Deuxieme cas special: Biens publics visant a la Rehausse du milieu socio-economique
1. Gestion du Stock National de Securite	*****	*****	*****
2. Approvisionnement des Zones a l'Acces Difficile en Complement du Secteur Prive		*****	*****
3. Gestion et Distribution des Aides Alimentaires	*****	*****	*****
4. Organisme Avalisateur de Credit de Campagne	(a)		
5. Collecte, analyse et diffusion d'information sur le marche	*****	*****	*****
6. Prestation des Services de la Protection des Stocks			(b)

(a) Ceci est un service public determine par l'abandon volontaire d'une partie de la souverainete nationale a une organisation supra-nationale, l'UNOA.

(b) Ceci est un bien public temporaire a defaut d'alternatives privees plus viables.

1. Biens publics sans équivoque

Les biens publics "sans équivoque" sont classifiés ainsi parce qu'ils satisfont au moins un des trois critères présentés dans ce document de travail. Ces biens sont:

- o Gestion du Stock National de Sécurité
- o Approvisionnement des zones temporairement d'accès difficile
- o Collecte, analyse et diffusion d'informations sur le marché céréalier
- o Gestion et distribution des aides alimentaires

2. Biens publics équivoques

Ces biens ou services publics équivoques sont ceux qui ne répondent pas carrément aux critères des biens publics, mais que l'OPAM est obligé de fournir à cause d'autres circonstances. Ce sont:

- o Organisme avalisateur de crédit de campagne
- o Prestation des services de la protection des stocks

3. Biens non publics

Un exemple d'une des anciennes fonctions de l'OPAM, l'approvisionnement des services d'utilité publique, est présenté dans l'Annexe II pour illustrer le contraste entre les biens et services publics et les biens et services non publics.

Il y a plusieurs manières pour allouer les responsabilités du secteur public envers le marché céréalier aux différentes agences publiques appropriées. Heureusement qu'aucune des nouvelles missions de l'OPAM n'est réellement contestée. Toutes rentrent sans équivoque ou de manière équivoque dans le domaine des biens ou services publics. Après une ou deux années d'expérience, l'évaluation de ces rôles permettra de mieux savoir s'ils conviennent bien à l'OPAM et au secteur public.

Partie IV. Implications du Paradigme du Bien Public et Recommandations pour l'OPAM

A. Avantages du Paradigme des Biens Publics

A la lumière du paradigme des biens publics, l'analyse des rôles du secteur public révèle trois principaux avantages, à savoir:

- 1) Reconnaître quelles sont les tâches qui peuvent mieux être réalisées par le secteur privé et celles qui conviennent le mieux au secteur public;
- 2) Mieux cerner quels sont les rôles et/ou les opérations qui conviennent spécifiquement à l'OPAM et donc à l'état; et,
- 3) Faciliter, par la suite, l'identification des activités susceptibles d'être financées par l'état.

Le rôle du secteur public dans la fourniture des biens publics se limite à deux fonctions principales: le financement et la supervision. Même la décision relative au bien public à fournir n'est pas du domaine exclusif de l'Etat. Ce Document de travail a fait sien cette définition des biens publics "tout bien collectif publiquement induit". Ces biens sont induits par le biais de la presse, les sondages d'opinion et les manifestations ou par les électeurs, les politiciens, ou même les donateurs -- bref, par n'importe quel groupe collectif.

1. Financement

Le secteur public a un rôle précis en finançant ou en garantissant le financement des biens public. En se basant sur le caractère inépuisable, le coût d'exclusion élevé et/ou les caractéristiques des effets externes des biens publics, le secteur privé ne pourra jamais payer de façon adéquate les dépenses complètes de l'approvisionnement et, cela, même si dans certains cas, les frais de l'utilisateur peuvent être prélevés. En se basant sur leurs caractéristiques inhérentes de non exclusion et de non consommable, aucun bien public ne sera capable de s'autofinancer à cent pour cent. Chacun y perdra de l'argent. C'est pourquoi le secteur public doit payer la note par le biais de taxes ou autres impôts. Autrement, il sera incapable de continuer à fournir le bien.

2. Supervision

Utilisé dans ce contexte, la supervision s'applique à la gestion et l'évaluation complètes de l'approvisionnement du bien public. En assurant le financement des biens publics, le secteur public "achète" aussi le droit de superviser leur approvisionnement. Ceci est plus que normal pour pouvoir avoir une gestion saine de l'affaire. En principe, seul le secteur public peut assurer cette supervision avec sérieux,

parce qu'il est en définitive responsable de la manière dont les biens publics sont fournis.

Pourquoi limiter les ultimes rôles du secteur public dans l'approvisionnement des biens publics au financement et à la supervision seulement? Prenons comme exemple le SNS. Il a été démontré que le SNS est un bien public. Mais ces fonctions techniques individuelles ou ses parties constituantes ne le sont pas. Ces fonctions pouvaient parfaitement appartenir ou être gérées par le secteur privé et elles pouvaient être exécutées par le secteur privé sur une base de tâche par tâche ou de constituant par constituant, sous la supervision de l'OPAM. Les céréales elles-mêmes sont des biens d'usage incompatible. L'OPAM n'est pas forcément obligée de garder ces réserves de céréales, de fournir la phytosanitation, la gestion des réserves et le transport et de rendre des services toute seule tout simplement parce qu'elle est responsable du SNS. Le secteur privé pouvait se charger de ces tâches. Bien entendu, l'OPAM est obligée d'assurer le financement et la supervision de ces opérations.

De même, toute autre tâche se rapportant aux biens publics de façon concevable pouvaient être effectuée par le secteur privé -- la collecte des données du marché, l'analyse et la diffusion pour le système d'information sur le marché, la publication et la livraison des bulletins du SAP et l'achat des céréales, le transport et même les services d'achat/vente, les services phytosanitaires du SNS, pour n'en citer que quelques uns.

Si le secteur privé devrait rendre ces services, cela dépendra des coûts pour l'OPAM d'avoir le contrat pour ce service (y compris le coût de transaction de la supervision) contre le coût pour l'OPAM de rendre ces services elle-même.

B. Implications

Les implications tirées du paradigme des biens publics pour le marché céréalier et le rôle de l'OPAM dans le marché céréalier doivent être poursuivis jusqu'à leurs conclusions logiques. Ces conclusions, dont certaines se chevauchent, sont résumées ci-dessous:

1. Les biens publics ont tendance à ne pas être rentables parce que le recouvrement direct du coût n'est pas possible.

Les biens publics ne sont pas rentables parce qu'ils se caractérisent d'un coût d'exclusion élevé. Par conséquent, ils ne peuvent pas être facilement refusés aux consommateurs que ces consommateurs paient les taxes ou non. Les vrais biens publics sont librement à la disposition de quiconque choisit de les consommer.

Les biens publics ne peuvent être achetés en privé en quantité optimale. Les activités classées comme biens publics constituent des revendications légitimes sur le budget de l'Etat pour lesquelles on ne

s'attend pas à un recouvrement total des coûts. Donc, les révisions du mandat de l'OPAM en ce qui concerne la fourniture des biens publics nécessiteront qu'elle continue à recevoir un support du budget public du gouvernement.

Des contributions financières des donateurs ne sont pas exclues. Il est tout à fait approprié, par exemple, que le PRMC augmente, grâce à son Fonds de Contrepartie, les revenus de l'Etat pour le financement des biens publics, fournis par l'OPAM et d'autres organismes d'Etat qui visent à une forte amélioration de l'efficacité du marché.[56] Par contre, toutes fonctions "non biens publics" de l'OPAM seront considérées comme des fonctions facultatives et non essentielles pour lesquelles, un financement PRMC ne conviendrait pas (sauf peut être pendant une période transitoire bien précisée).[57]

La gestion du Stock National de Sécurité illustre bien le fait que les biens publics perdent de l'argent. Il est clair que le SNS ne pourra jamais s'autofinancer. L'OPAM encourra les coûts d'achat, de stockage et de transport du SNS qui ne seront jamais récupérés en cas de distribution gratuite. Même en cas de ventes sur le marché des vieux stocks qui doivent être alternés tous les trois ans, au plus tard, il est très douteux que l'OPAM arrive à récupérer tous ses frais. Non seulement les vieilles céréales perdent de la valeur selon les préférences du consommateur, mais les coûts d'emmagasinage s'accumulent en attendant.

2. Les biens publics nécessitent un financement public provenant directement du budget public.

Etant donné que les biens publics ne peuvent pas être achetés en privé, ils doivent être financés à partir du secteur public parce que personne d'autre ne le fera.

Prenons encore un exemple, les coûts de gestion de l'aide alimentaire. En dépit de la meilleure planification, l'aide alimentaire arrive souvent à des moments inopportuns. La distribution de l'aide alimentaire qui arrive en retard peut destabiliser les marchés locaux et les ventes aux enchères immédiates au secteur privé peuvent ne pas amener la gestion désirée du stock. De plus, la distribution de l'aide alimentaire peut être impossible dans certaines régions à cause des routes impraticables pendant l'hivernage. Dans de tels cas, il est préférable d'enlever l'aide alimentaire du marché.

C'est probablement l'OPAM qui assurera ce stockage temporaire. Cependant, il y a une question qui n'est pas résolue: qui va payer pour ce stockage imprévu? Il y a deux possibilités. La première est de déduire les frais supplémentaires de stockage du revenu des ventes de l'aide alimentaire. Cette possibilité a l'inconvénient de réduire davantage le produit net qui est déposé dans le Fonds de Contre-partie du PRMC. La seconde possibilité est que ces frais de stockage soient financés par le gouvernement. Une fois encore, il est impératif que l'OPAM ait un accès permanent et direct à l'appui financier du GRM pour récupérer ses frais.

Le budget de l'état est la source appropriée pour le financement de biens publics, d'intérêt public général -- tels que la défense, la justice et la santé. Etant donné que l'OPAM sert l'intérêt public national, sa principale source de financement est également le budget de l'état.

3. Le secteur public peut sous-traiter avec le secteur privé pour la livraison de certaines parties des biens et services publics.

L'analyse de ce qui est "uniquement" privé ou public dans un bien ou service particulier indiquera si le secteur public a besoin de procurer tout le bien public. Au strict minimum, le secteur public n'a besoin que de maintenir son financement et son rôle de surveillance.

Il est clair que l'approvisionnement physique des biens publics peut être sous-traité par le secteur public par le soumissionnaire compétitif qui offre le plus. Certains biens et services publics peuvent être décomposés en différentes parties. Ces parties individuelles peuvent être fournies au secteur public par le secteur privé -- d'habitude, au plus bas prix avec une livraison rapide et, dans le but d'assurer les futurs sous-traités, toute satisfaction garantie.

Donc, l'avantage de sous-traiter est que le secteur privé sera capable de fournir de grands nombres de services à bas prix concurrentiels pendant que le secteur public sera libre de se concentrer sur les rôles qui lui appartiennent exclusivement. [58]

Néanmoins, passer un contrat avec le secteur privé est assez paradoxale. A cause de la nature même des biens publics, le secteur privé peut ne pas avoir d'expérience préalable, des dispositions ou des avantages économiques particuliers en les fournissant. Au début, au moins, le secteur public peut courir un risque en passant le contrat avec le secteur privé pour réaliser les composantes spécifiques des biens publics. Surtout, cela nécessite un effort de confiance de toutes les deux parties.

La décision si oui ou non on doit confier au secteur privé la fourniture de certains biens publics doit donc être basée sur un jugement pratique. Bien entendu, il y a des coûts non-négligeables pour la coordination et la supervision des contrats. Sous-traiter pourrait coûter plus dans certains cas que le coût d'approvisionnement de ces biens et services à partir de l'OPAM. A un certain niveau, il y a un minimum irréductible que l'état directement prendre en charge.

4. La rédefinition des rôles de l'OPAM nécessite des ajustements analogues dans ces opérations.

Puisque l'OPAM rédefinit son mandat et réduit ses fonctions à celles qui conviennent mieux à la définition des biens publics, elle devra faire des ajustements équivalents dans le nombre et le profil de son personnel. Certains travailleurs seront en surnombre puisque leurs

fonctions ne seront plus nécessaires. Quelques travailleurs devront être gardés pour le recyclage ou d'autres engagés afin d'effectuer avec compétence les fonctions assignées de l'OPAM.

D'autant plus important, c'est la gestion interne stricte et rigoureuse pour que la gestion de l'OPAM devienne plus technique et moins politique dans l'exécution de ses tâches.

5. L'allocation de biens et services publics pour le marché céréalier aux agences du gouvernement doit éviter les conflits d'intérêts.

La répartition des efforts -- quel mandat est assigné à quelle agence -- est une décision politique basée sur l'expérience, l'aptitude, la compétence et les ressources disponibles de l'agence. Néanmoins, il est demandé à certaines divisions d'éviter les éventuels conflits d'intérêt, ou même l'apparence d'un conflit d'intérêt, dans une agence donnée. Il y a conflit d'intérêt lorsque le fait d'exécuter une fonction donnée compromet la capacité de l'agence à exécuter ses fonctions dans un autre domaine.

Par exemple, l'OPAM a été chargée de créer et de faire fonctionner un système d'information et d'analyse sur le marché céréalier. Cette tâche nécessite la collecte de beaucoup d'informations sur le marché et, par conséquent, beaucoup de contacts avec les participants de tous niveaux du marché céréalier. Certaines informations, dont les sources doivent rester anonymes, ne peuvent être rassemblées que de manière amicale ou confidentielle. Ainsi, il est bon que l'OPAM ne soit pas chargée des autres fonctions légitimes du secteur public, telles que l'application des contrats de ventes et/ou de livraison de céréales ou la vérification et la délivrance de licence pour les poids et mesures. fonctions qui sont convenablement et respectivement assignées au Ministère de la Justice et aux Affaires Economiques.

C. Recommandations

Cette dernière section fait un nombre de recommandations que le Gouvernement et les principaux donateurs de l'OPAM devraient prendre en considération pendant qu'ils élaborent pour l'OPAM un contrat-plan correspondant à ses nouveaux rôles et ses nouvelles responsabilités à moyen terme. Ces recommandations découlent directement des implications des biens et services publics exposés dans la section B. et ne nécessitent donc pas une élaboration approfondie.

1. Il est recommandé que le Gouvernement du Mali garantisse OPAM un appui financier direct et automatique.

En chargeant l'OPAM d'assurer un nombre de biens et services publics pour le marché céréalier, le Gouvernement condamne en effet l'OPAM à être déficitaire à cause de sa propre impuissance à récupérer les coûts de fourniture des biens publics. Pour pouvoir réaliser effectivement sa nouvelle mission, l'OPAM a besoin d'être fermement assurée que le budget national va financer ses opérations légitimes. L'OPAM a donc besoin d'un accès direct et automatique au budget national en compensation de sa fourniture de biens publics comme à l'instar de la défense nationale.

Plusieurs des rôles de l'OPAM nécessitent son intervention rapide lors des urgences alimentaires. Ces mécanismes financiers doivent permettre à l'OPAM d'avoir immédiatement et entièrement accès à des fonds lorsque cela est nécessaire.

Les nouvelles missions de l'OPAM nécessitent aussi des modifications correspondantes de son status légal passant d'une "office" où l'OPAM était sensée auto-financer toutes ses opérations avec ses propres recettes à une situation où l'OPAM profiterait d'un accès direct au budget national. Ça va sans dire qu'en échange de cet accès, l'OPAM exige une gestion financière interne stricte et sans reproche.

2. Il est recommandé que le contrat-plan de l'OPAM précise un système de comptabilité financière saine et professionnelle.

L'OPAM devra tenir des documents comptables méticuleux et transparents pour prouver le remboursement automatique (ci-dessus). Personne n'aime payer plus que le coût réel d'un bien ou service public, que ce soit les contribuables ou les donateurs. Une comptabilité des coûts nécessaires pour procurer des biens publics garantit que le public ne paie en impôts que ce qui est nécessaire.

Premièrement, il est impératif qu'une comptabilité financière professionnelle et transparente puisse déterminer le niveau de subventions requis du budget d'Etat. Lorsque l'on demande le remboursement du coût de certains biens ou services, on doit pouvoir retrouver et vérifier ces coûts.

Deuxièmement, une comptabilité rigoureuse permettra de localiser avec précision la où des économies peuvent être réalisées, pour les coûts fixes de même que les coûts variables d'une opération donnée.

Troisièmement, des procédures comptables rigoureuses aideront la direction de l'OPAM dans la planification financière. Par exemple, lorsque l'on demande au PRMC de financer les coûts de démarrage du système d'information et d'analyse du marché ou certains coûts de stockage ou de transport des céréales pour le SNS, les estimations des coûts doivent être aussi exactes que possible.

3. Il est recommandé que l'OPAM considère sous-traiter, chaque fois que cela est possible, une partie de ses opérations avec le secteur privé.

Sous-traiter offre à l'OPAM plusieurs avantages simultanés. Primo, sous-traiter par enchère compétitive au plus bas prix pourrait permettre à l'OPAM de réduire ses coûts. Secundo, sous-traiter avec le secteur privé pourrait aider à garder bas les coûts fixes et variables de l'OPAM ou de les réduire davantage. Tertio, sous-traiter offre à la direction de l'OPAM beaucoup de flexibilités administratives. Encore une fois, sous-traiter avec le secteur privé nécessitera beaucoup de rigueur dans la gestion interne de l'OPAM.

4. Il est recommandé que la mission de l'OPAM "d'assurer le ravitaillement des zones déficitaires" soit reformulée comme "d'assurer le ravitaillement des zones à l'accès temporairement difficile, en complément du secteur privé."

Cette réforme proposée, le rationnel qui fut discuté dans la Partie III, ajoutera de la précision à une mission qui par ailleurs est ambiguë pour l'OPAM et l'amener dans le domaine des biens et services publics. Sinon, il n'y a simplement aucune raison implicite ou explicite pour donner au secteur public une tâche qui est normalement accomplie par le secteur privé.

5. Il est recommandé que les trois missions principales de l'OPAM soient l'objet d'une ample réflexion et que les procédures standard de fonctionnement soient établies pour la mise en exécution de ces missions principales.

Il y a un chevauchement considérable dans la conception entre les trois missions principales de l'OPAM: 1) gestion du Stock National de Sécurité; 2) ravitaillement des zones d'accès temporairement difficile, (tel que recommandé); et 3) gestion et distribution des aides alimentaires. A moins que ces missions soient clairement délinéées, il y aura aussi une confusion considérable quant à comment celles-ci seront mises en exécution.

A l'avenir, une recherche intensive est nécessaire pour examiner les questions telles que: 1) Quels sont les circuits de commercialisation par lesquels les céréales des zones productrices atteignent ces zones "déficitaires" ou les zones d'accès difficile? 2) Quelle est la structure du commerce privé de céréales là-bas? 3) Quelles sont les contraintes auxquelles fait face le commerce privé pour le ravitaillement de ces zones?; 4) Comment l'OPAM et le secteur public peuvent-ils faciliter la suppression de ces contraintes?; 5) Comment l'OPAM et le secteur public peuvent-ils jouer un rôle résiduel, et équilibreur du marché sans mettre en danger les incitations au commerce privé de céréales?; 6) Comment peut-on distinguer ceux ayant une demande solvable de céréales de ceux n'en ayant pas?; 7) Comment l'OPAM pourra-t-il coordonner l'utilisation des deux instruments de politique qui sont directement à sa disposition,

l'aide alimentaire et le Stock national de sécurité, pour atteindre les objectifs de sa politique?; 8) Comment le Système d'information sur le marché céréalière (SIM) et le Système d'alerte précoce (SAP) peuvent-ils être enrôlés dans la formulation des règles qui doivent régir l'utilisation de l'Aide alimentaire et du Stock national de sécurité?[59]

Les procédures standards de fonctionnement pourront être tirées des résultats des recherches sur l'utilisation de l'aide alimentaire et du Stock national de sécurité pour atteindre les objectifs fixés pour l'OPAM, aussi bien que les implications pour leur utilisation. Des clarifications dans les procédures standards de fonctionnement peuvent aboutir au changement du motif pour lequel l'aide alimentaire est utilisé. Par exemple, ces procédures de fonctionnement seront en mesure de définir les scénarios dans lesquels l'OPAM devra vendre l'aide alimentaire ou les distribuer en dons. En bref, et plus important, les procédures standards de fonctionnement peuvent aider à définir le niveau "exact" de l'intervention de l'OPAM dans ces marchés.

6. Il est recommandé que l'OPAM établisse des procédures flexibles et qui réagissent rapidement pour la coordination de ses missions avec les autres agences.

Les nouvelles missions de l'OPAM l'obligent à coopérer et à coordonner étroitement ses actions avec d'autres agences publiques telles que la CNAUR, la DNA, la DNSI, la DNAE; les commissions ou comités publics comme le COC, la CESA, la Commission Nationale de Suivi de la Campagne Agricole, les donateurs du SAP et les comités des donateurs comme le PRMC; les banques commerciales privées; et les organisations volontaires privées (ONGs).

Ce qui est plus important encore, c'est que l'OPAM a sur les épaules l'énorme responsabilité de garder la sécurité alimentaire du pays, surtout l'utilisation du Stock National de Sécurité, le premier moyen de défense contre la famine. Pour pouvoir remplir réellement ses responsabilités, l'OPAM aura besoin d'une autorité proportionnée pour coordonner ces actions avec les autres agences impliquées et d'assez d'autonomie quotidienne pour réaliser ces actions.

Des mécanismes rapides doivent être établis pour permettre à l'OPAM et à ces autres agences de coordonner et exécuter leurs missions. Une attention spéciale doit être accordée aux mécanismes de consultations-coordonnées entre l'OPAM et le SAP, la CNAUR et les ONGs. Ces mécanismes de coordination devraient aussi pouvoir se charger des aspects financiers des opérations d'urgence.

7. Il est recommandé que l'environnement des incitations reflète et s'accommode de la primauté du secteur privé dans le commerce quotidien de céréales.

La nouvelle configuration des missions de l'OPAM confie implicitement au secteur privé la part du lion des achats, stockage, transport, et vente quotidiens de céréales. Il ne s'agit pas tout simplement d'enlever les obstacles qui entravent le secteur privé pour satisfaire la demande en céréales des consommateurs d'une manière efficace. Les mesures d'incitation doivent aussi être activement encouragées pour assurer que le secteur privé puisse faire face pleinement à ses responsabilités.[60]

Un impact immédiat de la redéfinition des rôles de l'OPAM est le besoin pour le secteur privé de stocker des céréales pendant de longues périodes. On s'aperçoit qu'en faisant stocker des céréales pendant des courtes périodes seulement, les commerçants renvoient les risques du stockage sur le secteur privé en haut et sur les producteurs en bas.[61] Le nouveau rôle des commerçants de céréales nécessite qu'ils soient motivés pour tenir de grands stocks de céréales pendant de longues périodes, y compris le stockage inter-annuel.

En retour, cela nécessite une série de mesures qui réduisent les risques pour assurer la stabilité des prévisions attendues sur le marché de céréales. Ces mesures comportent le recours à la justice si les contrats sont rompus, l'allègement des politiques de crédit et d'investissement, aussi bien que les barrières légales et administratives pour l'entrée dans la profession et pour le transfert de céréales là où elles agissent au détriment de l'extension d'un marché privé dynamique de céréales. Des structures encourageantes dans d'autres secteurs pourront nécessiter un examen similaire.

8. Pour ces nouvelles fonctions de l'OPAM qui ne répondent pas directement aux critères des biens et services publics, il est recommandé que:

a. La Commission Nationale de Crédit du Mali et l'Agence Nationale de la BCEAO utilisent leurs bons offices pour intervenir auprès du siège de la BCEAO à Dakar pour supprimer ou atténuer la nécessité qu'un organisme public ou parapublic tel que l'OPAM supervise et garantisse le remboursement du crédit de campagne pour l'achat des produits agricoles locaux. D'une part, le rationnement du crédit n'améliore ni l'efficacité des marchés à crédit, ni le marché céréalier. D'autre part, le crédit est facilement fongible, ce qui fait que le dépistage de son utilisation est un casse tête administratif.

b. dans les trois ans qui suivront la mise en vigueur de son contrat-plan, l'OPAM réexamine en profondeur s'il y a assez de demandes solvables pour la fumigation des magasins de céréales et les services de gestion dans le secteur privé qui lui permettraient de vendre son Service de la Protection des Stocks au secteur privé.

Notes.

- [1] Moustapha Deme et Sidi Coulibaly. "Les Politiques de Prix et d'Intervention sur les Marchés Agricoles en Afrique: Rapport National du Mali," document présenté lors de la Consultation d'Experts à Dakar, 30 mars - 3 avril 1987, ainsi que cité dans FAO. Politiques des Prix et d'Intervention sur les Marchés Agricoles en Afrique. Etude FAO Développement Economique et Social No. 71. (FAO: Rome), 1988, p. 40.
- [2] La barème fixait des prix sur la base de l'estimation de la moyenne des coûts de production, y compris les coûts des intrants, de l'eau dans les périmètres rizicoles irrigués et la rémunération du travail pour arriver au prix d'achat au producteur. Les frais d'usinage, de transport et d'emmagasinage de l'OPAM étaient ajoutés après ainsi que les marges fixes de commercialisation et une taxe pour rémunérer la prestation de l'OPAM.
- Le barème fixait aussi le prix définitif au consommateur en fonction de la politique des salaires et des revenus du Gouvernement pour protéger le pouvoir d'achat des consommateurs tel que perçu. Toute différence entre les coûts cumulatifs encourus par l'OPAM et les prix fixes au consommateur était ~~compensée~~ par une subvention de l'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix (OSRP) à l'OPAM.
- [3] Charles P. Humphreys. Cereals Policy Reform in the Sahel: Mali. (Elliot Berg Associates: Alexandria, Virginia), April 1986, p. 2. Voir aussi Emmy B. Simmons. Policy and Structural Reform of Grain Markets in Mali. (USAID: Bamako), August 21, 1987, p. 4.
- [4] Propositions d'avant-projet "Restructuration du Marché Céréaliier," présentées par les donateurs au Gouvernement le 28 novembre 1980. Pages 1-2.
- [5] Loi No. 82-36/AN-RM [signée le 20 mars 1982] Abrogeant et Remplaçant la Loi No. 65-7/AN-RM du 13 mars 1965 portant Creation de l'OPAM. Ces missions sont résumées de l'Article 2.
- [6] Ce n'est que le 15 février 1986, que le marché du riz et du paddy local a été libéralisé de la même façon.
- [7] Voir Josué Dioné et Niama Nango Dembélé. Analyse Provisoire de la Campagne de Commercialisation 1985/86 des Céréales (Mil-Maïs-Sorgho). Document de Travail No. 86-03. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), août 1986.

- [8] PRMC Secrétariat Permanent des Donateurs. Proposition d'Appui des Donateurs au PRMC pour une Prolongation de Trois Ans. Voir Annexe, Objectifs du Programme PRMC Phase II. (PRMC: Bamako), Juin 1987.
- [9] Emmy B. Simmons. "PRMC/II: The Common Framework. Objectives and Proposed Measures for Implmentation. Donor Proposals as of March 13, 1987." (USAID: Bamako), March 1987, pp. 2, 3, et 5.
- [10] PRMC Secrétariat Permanent des Donateurs. "Proposition d'Appui des Donateurs au PRMC pour une Prolongation de Trois Ans." Voir Annexe, Article D.3.1.a. (PRMC: Bamako), juin 1987.
- [11] Séminaire National sur la Politique Céréalière au Mali (15-18 juin 1987): Rapport de Synthèse. Recommandations, p. 7.
- [12] Lettre du Ministre de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat au Secretariat du PRMC, le 12 novembre 1987.
- [13] Décret No. 319/PG-RM du 24 novembre 1987 portant réglementation de la campagne céréalière 1987/88.
- [14] L'homologation se réfère à la détermination administrative du prix de vente ou de la marge par référence au prix de revient sur la base de documents justificatifs, d'habitude d'un marché ou usine de référence. L'homologation souple autorise aux commerçants une marge bénéficiaire plafonnée à un certain pourcentage. Le prix du riz au marché donc est homologué au prix du riz sorti-rizerie de l'Office du Niger à Ségou avec une marge maximale bénéficiaire de 10 pourcent.
- Par contre, l'homologation rigide fixe les marges bénéficiaires.
- [Voir Ministère des Finances et de Commerce. Code de Commerce du Mali. (Chapitre II, La Fixation des Prix, Section 2, de la Loi No. 86-90 AN-RM du 12 septembre 1986), 1986, p. 234.
- [15] Ministère de Tutelles des Sociétés et Entreprises d'Etat. "Compte Rendu de Réunion de Concertation Gouvernement/Donateurs du PRMC." (MTSEE: Bamako), le 4 decembre 1987, p. 6.
- [16] Cabinet, Ministère des Finances et du Commerce. "Note de Présentation." (MFC: Bamako), avril 1988, p. 1.

[17] Les droits de propriété décrivent les relations des gens en ce qui concerne une ressource ou n'importe quelle ligne de conduite. La notion de droits de propriété est une définition apprise qui est créée politiquement et sanctionnée socialement. Les droits de propriété existent donc en dehors du marché. En effet, les droits de propriété définissant l'échange des biens et services venaient avant tout marché. Voir James D. Shaffer, "Property, Market Structure and Efficiency." (Michigan State University: East Lansing), aucune date.

[18] Ici, les ventes du marché s'appliquent à tout échange volontaire de biens ou services contre un paiement en espèces ou en nature. En tant que tel, le terme "marché" ne s'applique pas nécessairement à un emplacement physique, une période ou une institution spécifique.

Le mercatique [marketing] s'applique à "une combinaison intentionnelle de ressources impliquant deux personnes ou plus" [Harold F. Breimyer. Economics of the Product Markets of Agriculture. (Iowa State University Press: Ames, Iowa), 1977, p. 3]. Par conséquent, le mercatique comporte une ou deux opérations de valeur ajoutée. Cette valeur ajoutée représente les changements dans l'espace, la forme et la durée d'utilité d'un bien.

L'opération mercatique par laquelle un kilogramme de mil est transféré du champ à la ville pour être vendu, représente un changement dans l'utilité de l'espace. En d'autres mots, pour différents opérateurs économiques, l'utilité d'un kilo de mil dépend de son emplacement. L'opération qui consiste à transférer le mil d'un lieu à un autre, représente la valeur ajoutée que l'acheteur est prêt à payer. De même, le mercatique où un kilo de mil est échangé contre la même quantité moulue, représente un changement dans l'utilité de la forme. Enfin, du mil stocké en novembre et retiré ensuite pour être vendu sur le marché en juillet, représente un changement dans l'utilité du moment, que les consommateurs sont prêts à payer.

[19] Une nette augmentation du prix du mouton, par exemple, qui pousse la plupart des consommateurs à se tourner vers le poulet qui est moins cher serait une iniquité plus acceptable qu'une flambée du prix du mil qui pousse certains consommateurs très pauvres à abandonner tous ensemble le marché. Dans le premier cas, la plupart des consommateurs ont encore le choix de manger de la viande tandis que dans le deuxième cas, parce qu'il n'y a pas de substituts moins chers pour l'aliment de base, certaines personnes souffrent de la faim. Ceci est une iniquité inacceptable pour laquelle des solutions non commerciales doivent être trouvées.

[20] Jusqu'à très récemment, le riz était un de ces biens produits par le secteur public (Office du Niger, Opération Riz Ségou, Opération Riz Mopti et la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles) et vendus par l'OPAM en dessous des coûts de production. Pour la Campagne de commercialisation de 1986/87, les consommateurs ont reçu une subvention moyenne de 28 F. CFA/Kg pour le riz malien. Cette subvention a été retirée le 24 novembre 1987, lorsque le barème du riz a été aboli. Voir Décret No. 319/PG-RM.

[21] Peter O. Steiner. "Public Expenditure Budgeting." The Economics of Public Finance. (Washington, D.C.: The Brookings Institution), 1974, pp. 244-257, ainsi que cité dans Gerald M. Meier, ed. Pricing Policy for Economic Development. The Economic Development Institute of the World Bank. (The Johns Hopkins University Press: Baltimore), 1983, pp. 163-169.

[22] Les effets induits peuvent être de trois sortes:

- A. Les effets induits technologiques où la valeur utilitaire du bien est affectée.
- B. Les effets induits pécuniers où la valeur d'échange du bien est affectée.
- C. Les effets induits politiques où une modification des droits affecte le modèle précédent de libertés d'actions et de découvertes.

Voir A. Allen Schmid and James D. Shaffer. "Marketing in Social Perspective," dans Agricultural Market Analysis, Vernon L. Sorenson, ed. (Michigan State University Bureau of Business and Economic Research: East Lansing, Michigan), 1964, p. 20.

[23] Par exemple, un mètre mesurera avec peu de difficulté la volonté de consommer l'électricité et l'eau. Toute les deux sont facilement compartimentées. Le frais d'abonnement au service représentent le coût d'exclusion. Pour celui qui ne paie pas ce frais, on coupe son service.

Toutefois, il est presque impossible de mesurer la volonté de consommer de l'air pur, par exemple, ou les rapports météorologiques à la radio ou la loi et l'ordre. Ces derniers biens collectifs sont caractérisés par des coûts d'exclusion élevés, notamment les services qui peuvent ne pas être demandés en tant que fonction accrue du revenu de sorte que l'on ne peut pas faire contribuer les riches.

- [24] Se référer à l'Annexe III pour les sommaires de trois concepts économiques clés: a) l'efficacité du marché; b) les conditions d'un marché compétitif; et c) le monopole naturel.
- [25] Se référer à l'Annexe III.
- [26] Se référer à l'Annexe III.
- [27] Robert J. Myers and James F. Oehmke. "Instability and Risk as Rationales for Government Intervention in Agriculture." (Michigan State University: East Lansing), March 1987.
- [28] Gerald M. Meier, pp. 137-138.
- [29] James D. Shaffer, et al. "Designing Marketing Systems to Promote Development in Third World Countries," ainsi que cité dans ICRISAT. Agricultural Markets in the Semi-Arid Tropics. [Compte-rendu d'un Atelier International sur les Marchés Agricoles dans les Zones Tropicales Semi-Arides de l'ICRISAT; Hyderbad, Inde, les 24-28 octobre 1983]. (ICRISAT: Patancheru, Andhra Pradesh, Inde), 1985. Pages 305-318.
- [30] Peter O. Steiner, p. 167.
- [31] Steiner.
- [32] C. Peter Timmer, Walter P. Falcon and Scott R. Pearson. Food Policy Analysis. (The Johns Hopkins University Press for the World Bank: Baltimore), 1983, p. 156.
- [33] Le pouvoir relatif de négociation provient de l'environnement qui permet de "contraindre économiquement" alors que l'ensemble des perspectives s'appliquent aux lignes de conduites ouvertes à un individu qui sont influencées par les coûts, les effets induits et le pouvoir; où la contrainte s'applique à l'impact de l'esprit ou des choix des autres sur la structure des propres opportunités de soi et où l'économie fait référence au système de contrainte mutuelle. Voir A. Allen Schmid. Property, Power, and Public Choice. (New York: Praeger), 1987.

- [34] Le revers de la médaille c'est lorsque le secteur public cherche à réaffecter trop vite des ressources, sans faisant l'attention nécessaire aux prix du marché signalant qu'il ne peut pas absorber une telle grande offre. Un surnombre des certaines ressources en résulte puisque l'offre est inélastique au prix -- par exemple, le surplus des enseignants qualifiés par rapport au faible nombre des embauches. Ceci rapporte un bénéfice des ressources superflues "inacceptablement bas," sans parler de la frustration des enseignants chômeurs. Voir la section H.C., "Echec du gouvernement versus échec du marché."
- [35] L'Optimalité Pareto est un concept par lequel une économie est efficace chaque fois qu'il n'est plus possible d'allouer des ressources de manière à rendre quelqu'un plus riche sans rendre quelqu'un pauvre. Une économie dans cet état est appelée "optimale Pareto" (d'après l'économiste italien, Vilfredo Pareto, 1849-1921).
- [36] Il est à noter que les sociétés ne rejettent pas la possibilité d'une efficacité déterminée du marché. Elles ne rejettent que le résultat actuel.
- [37] Voir Amartya Sen. "Poverty and Entitlements," ainsi cité dans J. Price Gittinger, Joanne Leslie, and Caroline Hoisington, eds. Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption. (The Johns Hopkins University Press for the World Bank: Baltimore), 1987, pp. 198-204.
- [38] La plupart des économistes partisan de la détermination des prix par le marché sont plus en faveur d'une redistribution partielle des revenus qu'en faveur de la modification des certaines modèles particulières de consommation. C'est pourquoi Timmer et al. argumentent contre l'idée de modifier le modèle de consommation alimentaire des populations en général par des prix fixes (qui altèrent l'allocation des ressources du marché); alors qu'ils argumentent en faveur de transferts prudents d'argent comptant aux groupes ciblés pour améliorer leurs modèles de consommation (qui à cause d'un minimum de "fuites de bénéfiques" hors de récipiendaires cibles, ne déforment pas l'allocation des ressources du marché). Voir C. Peter Timmer, Walter Falcon and Scott F. Pearson. Food Policy Analysis, pp. 64-72, 207-208, 210-211, 271 et 292.
- L'approche alternative favorise la modification du modèle de richesse et de propriété. Ses extrêmes préconisent une révolution des classes.
- [39] Ainsi, ici, il est important de faire la distinction entre le rejet d'une distribution déterminée du revenu du marché et le rejet de l'éventualité d'une distribution déterminée du revenu du marché. Steiner, p. 168.

- [40] Voir Robert Bates. Markets and States in Africa. (University of California Press: Los Angeles and Berkeley), 1983.
- [41] Joseph E. Stiglitz. "Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies," ainsi que cité dans Research Observer, 2:1, (January 1987), p. 44.
- [42] Steiner, p. 165.
- [43] Steiner.
- [44] La Pauvreté et la faim. Etude de Politique Générale de la Banque Mondiale. (Banque Mondiale: Washington, D.C.), 1986, p. 2. Voir aussi Shlomo Reutlinger. "Food Security and Poverty in Developing Countries," ainsi que cité dans J. Price Gittinger, Joanne Leslie, and Caroline Hoisington, eds. Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption. (The Johns Hopkins University for the World Bank: Baltimore), 1987, pp. 205-214.
- [45] Hans J. von Bieler. Etude sur les Capacités de Stockage des Céréales de l'OPAM. (AgroProgress Kienbaum International GmbH: Bonn/Bamako), septembre 1984, pages 56-57 et 71-72.
- [46] Le taux d'escompte de même que le taux d'intérêt est mesuré par le moment de préférence de l'individu entre consommer maintenant ou plus tard. Par exemple, pour l'argent, le taux d'intérêt acceptable "est égal" à la préférence d'un individu entre consommer maintenant (dépenser) et consommer après (épargner). Si une personne est prête à investir 10.000 Francs à 8 pourcent par an, cela lui est égal de consommer (dépenser) 10.000 Francs maintenant ou 10.800 Francs d'ici un an.)

Contrairement au taux d'intérêt qui mesure l'estimation de la valeur nominale d'un bien, habituellement de l'argent, reflétant à la longue le temps de préférence d'un individu, le taux d'escompte mesure la dépréciation de la valeur nominale, qui reflète que sa consommation une année plus tard est bien moins que sa consommation aujourd'hui.

Soit un faible taux d'escompte ou un faible taux d'intérêt indique qu'il est égal à un individu de consommer maintenant ou plus tard. Tout temps de préférence est influencé par le temps de préférence des autres et des occasions alternatives.

Pour certains biens comme les vivres ou l'eau qui sont absolument indispensables à la maintenance physiologique quotidienne, le taux d'escompte est très élevé et indique une demande inélastique et une grande préférence pour la consommation du jour.

- [47] D. Gale Johnson. "Grain Insurance, Reserves, and Trade: Contributions to Food Security for LDCs" dans Alberto Valdès, rédacteur. Food Security for Developing Countries. (Westview Press: Boulder, Colorado), 1981, pages 260 et 282.
- [48] Shelly Sundberg. Stanford University. Recherche (pas encore intitulée) dans la zone OHV, à sortir.
- [49] Toute céréale, quoique soit sa provenance, est un bien d'usage incompatible. Deux individus ne peuvent consommer simultanément les mêmes céréales. La seule caractéristique inhérente des céréales de l'aide alimentaire relative aux biens publics est par conséquent liée à ses coûts d'exclusion.
- Les céréales de l'aide alimentaire qui doivent être vendues sur le marché rentrent dans la même catégorie que les céréales d'autres sources. Le coût d'exclusion est précisément égal au prix du marché. Ou bien le coût d'exclusion des autres est aussi élevé que le prix du marché.
- Toutefois, les céréales de l'aide alimentaire destinées à la distribution directe et gratuite ont des coûts d'exclusion variés. L'accès à l'aide alimentaire gratuite est un droit de propriété. Lorsqu'il y a un accès universel à l'aide alimentaire gratuite, les coûts d'exclusion sont élevés. Cependant, si l'accès à l'aide alimentaire gratuite est strictement et effectivement ciblé, les coûts d'exclusion sont relativement bas.
- [50] L'évaluation des programmes de crédit pour la campagne 1987/88 montre qu'il y avait une forte corrélation entre l'octroi d'un prêt et le fait que celui faisant la demande d'un prêt aie un compte bancaire et un nantissement suffisant apprécié par la banque. Tous ceux qui ont bénéficié de crédits sont des grossistes de très gros volumes.
- Se référer à Mona Mehta. Evaluation du Programme de Crédit de Campagne, Programme de Crédit Nantissement et Programme de Crédit Traite Avalisée. [Consultation auprès le PRMC sur préfinancement ACDI], le 5 octobre 1988. Pages 9, 10 et 16.
- [51] Lettre du Directeur National de la BCEAO, Agence de Bamako, au Ministre des Finances et du Commerce, le 18 février 1987.
- [52] Ce commentaire n'est pas fait dans l'intention d'être indulgent envers les politiques financières molles de la Banque Centrale du Mali autrefois. Il déclare simplement que l'évaluation de risque pour l'accès de crédit de campagne relevait de la responsabilité des banques commerciales, et non pas d'une agence gouvernementale.

- [53] Brian S. Fisher. "Rational Expectations in Agricultural Economics Research and Policy Analysis." American Journal of Agricultural Economics. (May 1982), pp. 260-265.
- [54] Voir Oliver E. Williamson. Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications. (New York: Free Press), en particulier, le chapitre 2, 1975.
- [55] Néanmoins, on prévoit que la demande solvable de services "modernes" de gestion de magasins s'accroîtra en même temps que les responsabilités du secteur privé dans le commerce des céréales s'accroîtront. Cette demande solvable augmentera aussi puisque les commerçants stockent des céréales pour de plus longues périodes. A un moment donné dans l'avenir, le secteur privé peut être équipé pour assurer une fumigation, une formation et des services de gestion des magasins de céréales similaires, ceci en concurrence directe avec l'OPAM. Alors, l'OPAM pourra privatiser son service de protection des céréales et passer contrat avec le secteur privé pour les services de gestion des magasins dont elle a besoin.
- Il est à noter que 27 sur 34 grossistes de céréales de Bamako (79 pourcent) et 11 sur 15 grossistes de Mopti (73 pourcent) se sont déclarés intéressés de prendre part dans un stage sur de nouvelles techniques de stockage de céréales. Voir Mehta, page 15.
- [56] Se référer à l'Annexe I pour une discussion d'autres biens publics, non fournis par l'OPAM, pour faciliter le marché céréalier.
- [57] En ce qui concerne la fourniture des biens publics, il faut faire énormément attention pour assurer une stabilité dans la disponibilité de ces fonds extérieurs.
- [58] En théorie, on pourrait même passer contrat pour la gestion de tout le système suivant des directives de gestion interne strictes ou des termes de références. Dans ce cas, le rôle du secteur public comprendrait l'évaluation des degrés de performance de l'entrepreneur du secteur privé. Notons que le rôle du secteur public, en tant que secteur qui est en définitive responsable de la fourniture des biens publics, est toujours de superviser (gérer ou évaluer) ceux qui ont un contrat de gestion.
- [59] La recherche sur beaucoup de ces sujets sont en cours par le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA-USAID, la Coopération Néerlandaise/SNED, l'Institut d'Economie Rurale/FAC, la Banque Mondiale, et l'ORSTOM, parmi d'autres.

[60] Encore une fois, se référer à l'Annexe I pour une discussion d'autres biens publics, non fournis par l'OPAM, pour faciliter le marché céréalier.

[61] Pour l'evidence sur les stockages à court terme chez les grossistes de céréales, se référer à Josué Dioné et Niam Nango Dembélé. Analyse Provisoire de la Campagne de Commercialisation 1985/86 des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs). Document de Travail No. 86-03. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), août 1986, et à Nango Dembélé, Josué Dioné et John Staatz. Description et Analyse de la Structure du Marché des Céréales (Mil, Maïs, Sorgho). Document de Travail No. 86-04. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), septembre 1986.

Se référer aussi à Mona Mehta. An Analysis of the Wholesale Cereals Market in Mali. (Thèse de masters, Michigan State University), octobre 1988.

Annexe I. Autres Rôles de Commercialisation des Céréales du Secteur Public

Cette annexe cite trois autres biens publics que le secteur public -- pas nécessairement l'OPAM -- peut procurer pour améliorer l'efficacité des marchés céréaliers. Ce sont: 1) les institutions de base pour faciliter le marché; 2) un système d'alerte précoce pour les vivres et l'agriculture; et 3) une agence d'aide et de réhabilitation pour ceux qui n'ont pas accès au marché céréalier.

1. Fourniture des institutions de base pour faciliter le marché

Pour une commercialisation efficace des céréales, il est nécessaire d'avoir recours aux institutions utilitaires du marché -- au moins l'utilisation des poids et mesures standard et d'un code de commerce adéquat qui régit les droits contractuels et les obligations entre toutes les parties. Le système de qualités standard de céréales (aussi bien que pour les fruits, les légumes et les viandes) représenterait une institution subséquente. Ces institutions commerciales fournissent les règles qui facilitent le marchandage et la conclusion des transactions du marché. Pour tous les participants du marché, elles réduisent le risque et l'incertitude qui y sont associés de sorte que le prix devient le principe variable de référence.

A. Poids, mesures et standards de qualité

Avec des poids et mesures standards comme le système métrique, un commerçant n'a pas à s'inquiéter de la comptabilité des mesures locales d'une région du Mali avec celles d'une autre région. Une classification standard par sélection du grain telle que pratiquée actuellement pour les différentes qualités de riz, peut être étendue au mil, au maïs et au sorgho. La classification du grain selon sa taille, son apparence, son pourcentage d'humidité, son âge et autres préférences du consommateur réduit le besoin d'une inspection visuelle ou personnelle de chaque lot individuel. Finalement, l'établissement de poids et mesures standard et la vérification des qualités favorisent un environnement commercial où l'incertitude est réduite.

1. Caractéristiques inhérentes

Les poids, mesures et qualités standard peuvent être considérés comme biens publics si l'on se base sur leurs caractéristiques inhérentes de biens à impact conjoint: la consommation de poids et mesures standard est non concurrentielle et non épuisable. Toutefois, comme les coûts d'exclusion peuvent être élevés, leur consommation est facultative. Par exemple, quiconque désire acheter ou vendre en utilisant des poids et mesures traditionnels, peut éviter les poids et mesures standards.

Le secteur privé est théoriquement capable d'évaluer ou de classer ses propres produits (par exemple, l'industrie cinématographique classifie ces films selon l'âge et la "maturité" recommandés des spectateurs). En effet, l'auto-évaluation par le secteur privé est peut être inspirée pour éviter les évaluations imposées par le secteur public. D'autres fois, l'évaluation du secteur privé est effectuée selon les directives du secteur public.

Toutefois, des poids et mesures uniformes doivent être établis par une plus haute autorité reconnue ou par une autorité politique reconnue pour arbitrer en cas de disputes relatives à la qualité ou à la classe. Le contrôle et la certification de l'exactitude des poids et mesures standard pour contrecarrer les tricheurs sont aussi une fonction légitime du secteur public dans les marchés céréaliers. Le contrôle intermittent des qualités standard des céréales est aussi une fonction légitime.

2. Amélioration de l'efficacité du marché

Pour les céréales, l'avantage principal des poids et mesures standard est évident. Ils simplifient les négociations. Chaque transaction prend moins de temps, réduit les coûts et améliore ainsi l'efficacité du marché. Avec de bonnes qualités de gestion, les participants du marché peuvent traiter plus d'affaires pendant une période donnée. En fin de compte, les transactions de céréales deviennent plus rapides et plus anonymes étant donné que acheteurs et vendeurs ont confiance au système de mesures et qualités standard.[1] Pourtant, toute suspicion d'escroquerie dû à l'emploi de mesures non-standardisées variant selon la saison ou la localité, aurait l'effet contraire d'augmenter plutôt que de diminuer cette confiance.

3. Amélioration de la qualité du milieu

Finalement, on pourrait dire que l'établissement de poids et mesures standard et la vérification des qualités protège même les faibles revenus des pauvres contre la tricherie.

B. Mise en application des contrats

Le système commercial est en général un système d'échanges marchandées.[2] La transaction marchandée a toujours lieu dans un ensemble de restrictions sociales et politiques (code de commerce) qui fixe les règles pour le commerce et les droits de propriété pour le bien échangé. Les participants du marché passent des contrats entre eux en tant que juridiquement égaux, verbalement ou par écrit, pour confirmer ou enregistrer les conditions de l'échange ainsi que marchandé ou négocié. De tels contrats protègent chaque partie et accorde à chaque partie un moyen pour demander réparation lorsqu'il y a violation du contrat par l'autre partie.

La recherche effectuée par le Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA-USAID indique qu'il existait un système de contrats informels qui fonctionnaient raisonnablement bien, surtout parmi les grossistes et demi-grossistes régionaux.[3] Ces commerçants achètent, vendent et s'empruntent de l'argent sur la base des contacts personnels et de la confiance édiflée à la longue. Les commerçants de céréales prétendaient que ce système contractuel basé sur des garanties personnelles, assure qu'aucun commerçant ne viole volontairement les termes du contrat. Tout commerçant qui violerait un contrat se retrouverait coupé de ce cercle de contacts professionnels; ce qui est une perspective alarmante pour ceux qui n'ont pas accès aux crédits bancaires.[4]

A la longue, les transactions céréalières deviendront plus dépersonnalisées, lointaines et rapides. Dans le secteur privé, l'utilisation de contrats céréaliers sera accrue entre le secteur privé et le secteur public (dans le cas du Stock National de Sécurité) et entre le secteur privé et les organisations non gouvernementales. Tôt ou tard, ces contrats nécessiteront des termes plus formels et précis.

En cas de violation du contrat par l'une des parties, l'autre sollicitera l'intervention d'une troisième partie impartiale pour juger le cas et/ou pour dédommager le plaignant. Cette tierce partie est le système de justice qui interprète et applique le code du commerce. Un tel code du commerce et système de justice existent déjà. Tous les deux ont besoin d'être plus rationalisés et transparents pour améliorer la confiance du secteur commercial et pour faciliter l'efficacité des marchés céréaliers.

Il est très essentiel que le code du commerce fonctionne bien et sans reproche dans le pratique afin 1) de stabiliser les anticipations commerciales de tous les opérateurs économiques à tout niveau (pour le secteur public aussi bien que pour le secteur privé) en ce qui concerne les résultats de leurs actions; 2) de faire savoir à tous les opérateurs économiques qu'eux seuls sont responsables pour leurs actions commerciales; et 3) de rassurer tous les autres qu'ils aient recours rapide et loyal à la justice pour être dédommagés en cas de besoin.

1. Caractéristiques inhérentes

La mise en application du code du commerce fait partie intégrante du système légal (ou de justice) dont on a déjà démontré les caractéristiques inhérentes de bien public. Donc, la mise en application des contrats est un bien à impact conjoint avec des coûts d'exclusion élevés et pour lequel la demande n'est pas facultative.

2. Amélioration de l'efficacité du marché

Comme l'établissement de poids et mesures standard et le contrôle des qualités, l'application des contrats commerciaux développe un environnement commercial où l'incertitude est réduite et la confiance renforcée. L'application du code du commerce et la loi contractuelle est indispensable, entre autres avantages, pour une compétition honnête et loyale, améliorant ainsi l'efficacité du marché. Mais pour que la loi contractuelle soit vraiment efficace, le processus ne doit pas être anormalement long ou coûteux.

3. Amélioration de la qualité du milieu

L'application du code du commerce protège elle aussi les couches à faible revenu contre les transactions commerciales frauduleuses.

2. Système d'Alerte Précoce (SAP)

Le Système d'Alerte Précoce est un outil administratif pour combattre l'insécurité alimentaire transitoire. Il met en garde contre les insuffisances alimentaires imminentes et est un moyen d'empêcher la famine, les maladies liées à la malnutrition et la mort. Pour cela, le SAP collecte et analyse une grande gamme de données sur les types de pluviométrie, le prix des vivres et des réserves, les changements brusques de revenus de certains groupes socio-économiques, le type de migration des nomades et/ou les ventes de détresses d'animaux et la malnutrition, entre autres indicateurs.

En effet, le Système d'Alerte Précoce peut être simplement considéré comme un autre genre de système d'information et d'analyse du marché. Pour être utile, par exemple, il est indispensable que le Système d'Information du Marché aussi bien que le Système d'Alerte Précoce collectent et disséminent même les informations de dernière minute. En dépit de la différence de portée et de centre d'intérêt des deux systèmes, ils se chevauchent beaucoup. On pourrait trouver comment réaliser des économies d'échelles en intégrant certains aspects des deux systèmes. Une proposition visant à combiner les deux systèmes d'information est actuellement attentivement étudiée au PRMC.

L'aspect bien public du Système d'Alerte Précoce est un peu différent de celui du Système d'Information du Marché.

a. Caractéristiques inhérentes

Le Système d'Alerte Précoce présente les mêmes caractéristiques inhérentes que le Système d'Information du marché. Le SAP est un bien à impact conjoint non épuisable et non concurrentiel dans la consommation. Comme il n'y a pas d'appropriation directe de fonds pour consommer le SAP, les coûts d'exclusion sont élevés. On n'a pas le choix de l'éviter que l'on en consomme ou non.

b. Amélioration de l'efficacité du marché

Le Système d'Alerte Précoce améliore aussi l'efficacité du marché en approfondissant la connaissance et la prévision des participants sur le marché. Un fonctionnement rapide du SAP pourrait même aider le marché à remplir sa fonction d'arbitrage de prix et d'approvisionnement en disseminant l'information à jour relative aux conditions du marché dans les zones affectées.

c. Rehausse de la qualité du milieu

Le Système d'Alerte Précoce a un impact aussi important. La prévention et l'éradication de la famine et des maladies liées à la malnutrition qui menacent le grand public améliorent simultanément l'environnement social, économique et politique.

3 Assistance Publique et Agence de Réhabilitation pour Ceux pour qui le Marché Céréalière est Inaccessible

Le marché céréalière est basé sur un système d'échanges marchandés qui implique un minimum de pouvoir d'achat de la part des consommateurs. Un important analyste des famines écrit que ce n'est pas nécessairement à cause du manque de céréales sur le marché ou de la "diminution de la disponibilité des vivres" que les pauvres souffrent voire meurent de la faim, mais plutôt à cause de pouvoirs d'achats insuffisants, ce qu'il nomme "droit d'échanger des vivres" -- la capacité d'échanger un revenu, des biens, un travail personnel ou des prêts (contre un revenu, des biens ou un travail) pour un approvisionnement alimentaire suffisant. C'est ainsi que les riches ne meurent presque jamais de la faim parce qu'ils sont dotés de suffisamment de droits d'échanges alors que les pauvres qui n'en ont pas sont souvent affamés.[5]

Le Mali est un pays appauvri avec des disparités frappantes dans la répartition des revenus. Ceux qui gagnent de bas salaires comme les journaliers sont particulièrement vulnérables aux augmentations de prix de la nourriture de base qui réduisent leur pouvoir d'achat. Même les ménages qui ont de quoi vivre ne sont pas exemptés. Lorsqu'ils perdent leurs moyens d'existence à cause de la sécheresse, les pertes de récoltes, l'infestation de locustes ou les maladies du bétail, ils perdent aussi leur nécessaires dans le marchandage.

Cette distribution inégale des revenus est heureusement tempérée par une pratique très répandue et dynamique de transferts de revenu. Des quantités jugées phénoménales d'argent changent de mains des plus riches aux moins riches; ce qui stabilise le pouvoir d'achat de toutes les couches sociales. De cette manière, les couches indigentes dépendent de l'aide de la famille, des amis et des voisins.[6] Pourtant, quelquefois cette assistance n'est pas suffisante et le Gouvernement doit intervenir.

Le Comité National d'Aide aux Victimes de la Sécheresse (CNAVS) a été créé en 1973 pour s'occuper de ce problème. Le CNAVS a été transformé en Comité National d'Actions d'Urgence et de Réhabilitation des Zones à Risques (CNAUR) en Mars 1988. En gros, le CNAUR accomplit les fonctions suivantes:

- a) Proposer des mesures d'urgences visant à assurer un ravitaillement efficace des besoins alimentaires; promouvoir des actions ponctuelles et des actions de développement visant à mieux sécuriser les populations contre les situations de crise; préconiser toutes autres mesures en faveur des populations affectées par la sécheresse;
- b) Etudier et organiser toutes les possibilités logistiques en vue d'assurer l'acheminement normal des aides vers les zones sinistrées; assurer la bonne gestion et le contrôle de toutes les aides alimentaires et financières; assurer la coordination, l'évaluation et le suivi de toutes les opérations et programmes d'assistance; et
- c) Prévoir les situations de crise par une étude systématique des zones à risque.[7]

La deuxième et la troisième fonctions ont déjà été discutées dans le cadre de la gestion de l'aide alimentaire et du Système d'Alerte Précoce (SAP) et dans le cadre du système d'information sur le marché. Ce bien public s'occupe de la première fonction à plus long terme visant les actions de développement et la réhabilitation des victimes de la sécheresse et des régions. A présent, il n'est pas tout à fait clair si le CNAUR doit se concentrer sur le redressement de l'insécurité alimentaire transitoire ou de l'insécurité chronique des ménages déficitaires, ou tous les deux.

Dans tous les cas, en vertu de sa souveraineté, le Gouvernement est chargé d'assurer la sécurité alimentaire du pays. Mais quel est le rapport avec l'approvisionnement des marchés céréaliers en biens publics?

1. Caractéristiques inhérents

Tout comme la gestion de l'aide alimentaire, la gestion nationale des efforts d'aide d'urgence devient un bien à impact conjoint avec des caractéristiques de monopole naturel. Ceci arrive particulièrement comme tel quand la répartition des ressources limitées demande des décisions rigoureuses que seule une organisation centralisée peut prendre et pour laquelle elle seule compte.

2. Amélioration de l'efficacité du marché

Le CNAUR, dans un sens strict, n'améliore pas l'efficacité du marché, même pendant les périodes de grandes insuffisances alimentaires telles que celles causées par la sécheresse ou la peste. Le mécanisme du marché fonctionne toujours et les prix continuent à refléter les conditions de l'offre et de demande.

A la limite, le CNAUR pourra améliorer l'efficacité du marché dans les circonstances où il n'y a simplement aucune provision de céréales à aucun prix en amorçant les marchés par réinjection de l'offre, en prevenant ainsi la rupture causée par les achats et l'accumulation dus à la panique.

3. Amélioration de la qualité du milieu socio-économique

Certes, lorsque la demande dépasse l'offre, les prix grimpent temporairement hors de portée de ceux qui n'ont pas de pouvoir d'achat. En d'autres mots, dans le sens de la sécurité alimentaire, le marché n'a même pas permis aux couches les plus pauvres d'avoir accès à la consommation alimentaire minimum et adéquate à des prix abordables. Par conséquent, ces couches éprouvées nécessitent des revenus supplémentaires sous la forme de transferts directs d'aide alimentaire, des perspectives d'emploi, (participation à des programmes de vivres contre travail) et une réhabilitation (alphabétisation et formation en calcul et autres aptitudes de travail) -- précisément pour augmenter leur pouvoir d'achat.

Par conséquent, la promotion de la réhabilitation des victimes de la sécheresse et des régions, par le biais du CNAUR, est un bien public parce qu'elle compense les résultats du marché. C'est aussi un bien public parce qu'elle améliore l'environnement social en corrigeant les disparités de la répartition des revenus (le problème de l'équité) et en combattant les problèmes de santé liés à la malnutrition et les risques d'épidémies.

Notes

- [1] Dans les pays industrialisés, les céréales sont achetées et vendues, sans inspection visuelle de chaque lot, par téléphone, par telex ou par de grands échanges de marchandises comme le pratique la Bourse de Chicago, (jusqu'à un an avant la récolte.

- [2] Une transaction marchandée nécessite le consentement mutuel des deux parties qui sont légalement égales (parce que les transactions sont régies par un ensemble de règles impersonnelles ou légales) aboutissant à un accord pour transférer les droits (par exemple de propriété). Une transaction marchandée est aussi appelée coercition mutuelle. De manière plus générale, le système de marchandage est appelé marché.

Voir A. Allan Schmid. *Property, Power and Public Choice*, second édition. (New York: Praeger), 1987. Voir aussi A. Allen Schmid et James D. Shaffer. "Marketing in Social Perspective" in Vernon L. Sorenson, ed. *Agricultural Market Analysis: Development, Performance, Process*. (Michigan State University: East Lansing, Michigan) 1964, Pp. 20-24.

- [3] Se référer à Josué Dioné et Niama Nango Dembélé. *Analyse Provisoire de la Campagne de Commercialisation 1985/86 des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs)*. Document de Travail No. 86-03. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), août 1986, et à Nango Dembélé, Josué Dioné et John Staatz. *Description et Analyse de la Structure du Marché des Céréales (Mil, Maïs, Sorgho)*. Document de Travail No. 86-04. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), septembre 1986. Se référer aussi à Mona Mehta. *An Analysis of the Wholesale Cereals Market in Mali*. (Thèse de maîtrise, Michigan State University), octobre 1988.

- [4] La bonne performance jadis du système de contrats informels paraît être en voie d'écroulement dans le marché de Bamako, essentiellement due aux effets cumulatifs des retards dans le paiement du salaire des fonctionnaires et la décision de l'OPAM ne plus vendre aux coopératives de consommation à crédit, qui exacerbent tous des contraintes sévères pour le crédit dans l'échange des céréales à cause de la segmentation du marché à crédit. Voir les recherches de Niama Nango Dembélé, à paraître.

- [5] Amartya Sen. "Poverty and Entitlements".

- [6] Des 190 ménages ruraux de l'échantillon Projet Sécurité MSU-CESA-USAID, 45,3 pourcent furent les acheteurs nets de céréales en 1985/86, une année de bonne production. Aussi 56,9 pourcent des ménages eurent recours aux trocs et aux dons en dehors du marché. Se référer à Josué Dioné. *Production et Transactions Céréalières des Producteurs Agricoles, Campagne 1985/86*. Document de Travail No. 87-02. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), avril 1987.

- [7] Résumé du "Communiqué du Conseil des Ministres". *L'Essor* du 21 Mars 1988.

Annexe II. Rôles Inappropriés pour la Commercialisation des Céréales: un Exemple

L'ancienne obligation de l'OPAM d'approvisionner les services d'utilité publique (les SUP) et d'autres clients institutionnels est un exemple d'un rôle public inapproprié pour la commercialisation des céréales.

Cet approvisionnement ne remplit pas des critères d'un bien public et n'en a jamais rempli. Il n'y a pas de similarité analytique entre l'approvisionnement des SUP et l'approvisionnement des zones déficitaires ou d'accès difficile par le Stock national de sécurité.

L'ancien rôle de l'OPAM n'opérait qu'à grâce à l'ancien système des prix officiels à la consommation. Ce système protégeait le pouvoir d'achat des SUP et d'autres clients privilégiés ayant recours aux céréales de l'OPAM en fixant effectivement, une limite haute, ou plafond, des prix payés pour les céréales. Ainsi, les SUP achetaient des céréales chez l'OPAM chaque fois que le prix officiel à la consommation descend en dessous du prix du marché. Cependant, les SUP avaient toujours la latitude de s'approvisionner sur le marché pendant que les prix du marché tombe en dessous du prix officiel. C'était le meilleur des deux affaires -- la possibilité de profiter du scénario plus favorable à n'importe quel moment.[1]

Le fait que l'OPAM était obligée d'approvisionner les SUP alors que de leur côté les SUP n'étaient pas obligés d'acheter à l'OPAM explique en grande partie pourquoi les prix fixés étaient une telle charge financière pour l'OPAM. La situation devint pire puisque les SUP ne remboursaient pas l'OPAM pour ses céréales vendues à crédit. Ceci explique aussi pourquoi l'ancien système échoua à cause du poids de ses propres dettes.

Cette ancienne fonction de l'OPAM n'est plus possible parce qu'il n'y a plus de prix officiels à la consommation pour les céréales seches. Cette fonction n'est possible non plus parce qu'il n'y a plus de produits céréaliers à vendre. Les anciens stocks régulateurs sont en vente. Pour les arguments signalés dans la première Partie, le stock régulateur n'est pas soutenable financièrement aux prix fixe de vente dans toute l'étendue du territoire national toute au long de l'année. Et il ne faut certainement pas espérer que l'OPAM va vendre les céréales du Stock national de sécurité (exception faite pour la rotation technique des anciens stocks) pour satisfaire les besoins quotidiens de groupes particuliers de clients.

a. Caractéristiques inhérentes

Ainsi que souligné dans l'avant-propos, les céréales ont toutes les caractéristiques d'un bien privé. Sur cette base, il n'y a pas de raison que le secteur salarié ne s'approvisionne pas à partir du

marché. Même au début, lorsque l'OPAM avait parfois d'importants stocks, il n'y avait pas de raison que l'OPAM approvisionne les SUP, même en tant que prestataire de service pour des paiements immédiats au comptant. N'importe quel commerçant du secteur privé aurait pu se charger de l'approvisionnement des SUP sur la base de contrats à longs termes. L'argument avancé pour la défense nationale ne tient pas non plus ici. L'Armée, en tant qu'organe public, peut passer ses propres contrats à long terme pour l'approvisionnement des troupes en telle quantité, tel lieu et à telle date.

A l'issue, on se demande si les SUP payeront leurs fournisseurs privés au comptant et à temps voulu. Contrairement à l'OPAM, qui a échappé à la banqueroute grâce à son recours au Trésor et aux Fonds de contrepartie, les commerçants privés ne sont pas dans une position à supporter ni un paiement très en retard ni un commerce déloyal. Cela va de soi que les SUP et les coopératives de consommation qui ne payent pas leurs fournisseurs seront boycottés.[2]

b. Amélioration de l'efficacité du marché

Il n'y a aucun argument basé sur l'efficacité du marché qui puisse concevablement s'appliquer à l'OPAM pour approvisionner en céréales les SUP. Transférer les vieilles fonctions d'approvisionnement de l'OPAM aux ODRs agricoles serait une grave erreur pour les mêmes raisons. Néanmoins, la capacité du secteur privé à exécuter cette fonction, nécessite le paiement sûr de ses services.

c. Rehausse de la qualité du milieu

Par un effort d'imagination, certains pourraient appliquer l'argument d'amélioration du milieu socio-économique à la défense de l'approvisionnement des SUP par l'OPAM. Premièrement, les bas prix des céréales limitaient les niveaux des salaires, de ce fait avaient une externalité positive sur le plan macro-économique pour limiter l'inflation. Deuxièmement, l'approvisionnement des SUP avait pour résultat une stabilité sur le plan politique, en maintenant les fonctionnaires bien munis de céréales aux prix subventionnés.

Pour conclure, ce Document ne sous-estime pas la grande importance des vivres et surtout du riz comme biens salariaux.[3] Ce Document a aussi conscience que ce sont des moments particulièrement difficiles à cause des retards dans le paiement des salaires des fonctionnaires du Gouvernement associés à l'augmentation de 35-40 pourcent du prix du riz entre seuls les mois de novembre 1987 et février 1988. Les rigueurs actuelles ne sont pas sous-estimées.

"Le Comité de Crise" a tout à fait convenablement identifié les deux crises économiques et financières les plus pressantes comme 1) le retard dans le paiement des fonctionnaires, et 2) les hausses récentes dans les prix de céréales. Chaque crise influe sur l'autre, mais leurs causes sont fondamentalement différentes.

Certains pourraient être tentés de ramener l'ancien rôle de l'OPAM d'approvisionnement des SUP comme un moyen de redresser la crise actuelle des salaires. Cela serait une erreur grave.

Le fait que les salaires arrivent en retard n'est ni la faute de l'OPAM ni celle des commerçants. Les conséquences sociales du retard dans le paiement des salaires ne relèvent pas non plus de la responsabilité de l'OPAM et du marché de céréales. Le retard dans le paiement des salaires et le ravitaillement des SUP sont des issues à part. Il serait antiproductif à la libéralisation du marché de pénaliser l'OPAM et/ou le marché de céréales, en forçant l'un ou l'autre à ravitailler les SUP sur une base de crédit à long terme, que ce soit à prix fixe ou aux prix du marché, avec la grande probabilité de pertes financières.

La véritable question semble être comment mettre en vigueur la gestion fiscale dans le but de payer les fonctionnaires à temps afin que tout le marché de céréales soit moins dépendant des dispositions aléatoires du crédit. L'accès des commerçants de céréales au crédit est déjà très serré. Des projets de décret exigeant que les commerçants fassent stocker un certain tonnage minimum de céréales rétrécira davantage la liquidité dans le système par l'immobilisation des capitaux dans les stocks, sans tenir compte des hausses à attendre sur les prix à la consommation. Par contre, le paiement mensuel de la masse salariale injectera la liquidité dans l'économie et dans le marché de céréales. Ainsi, les commerçants auront une plus grande confiance en passant le contrat avec le secteur public pour des livraisons à long terme des céréales.

Notes

- [1] De cette manière, l'accès aux céréales subventionnées servait de complément de salaire (ou substitut de salaire) et a très vraisemblablement été le facteur qui a permis de continuer les salaires relativement bas des fonctionnaires maliens pendant les années 1970 et la première partie des années 1980.

Voir Charles P. Humphreys. "Cereals Policy Reform in the Sahel: Mali." (A Report prepared for the ODCE/Club du Sahel/CILSS by Elliot Berg Associates: Alexandria, Virginia, USA), April 1986, pp. 3-7.

- [2] La question réelle est comment les taxes devraient être explicitement collectées pour payer ces fournisseurs de céréales sous contrat avec les SUP. Dans le passé, la taxe pour approvisionner les SUP était implicite (à travers les bas prix aux producteurs, livraisons forcées de céréales et l'accumulation des arriérés de l'OPAM). Il apparaît que ce système de taxe implicite était politiquement préférable, du point de vue gouvernemental, aux taxes directes de la population dans le but d'approvisionner les SUP.

[3] Un bien salarial se rapporte à un produit clé de consommation dans le budget du ménage. Les salaires sont subjectivement classés selon le coût de ce produit clé de consommation de telle sorte que le salaire demandé dépend beaucoup de la quantité de produit clé que le salaire fournira.

Annexe III. Les Sommaires de Concepts Economiques Clés

A. L'Efficacité du Marché

Le meilleur moyen connu par les économistes pour arriver à une efficacité du marché, c'est par le règle du prix basé sur le coût marginal pour produire une autre augmentation de la production équivaut à l'opportunité raté ou coût d'opportunité, le bénéfice qui pourrait être obtenu si le même budget était utilisé à d'autres fins, d'utiliser ailleurs les ressources et où la valeur marginale de cette augmentation de la production est indiquée par son prix. Une production différentielle qui met en équation le prix avec le coût marginal, porte au maximum les profits nets économiques des producteurs de même que des consommateurs.

En termes économiques plus technique,

$$CM(x)/CM(y) = TMT(x-y) = P(x)/P(y) = TMS(x-y)$$

équivaut à l'équilibre général à la longue (la proportion du coût marginal pour produire deux produits (x et y) est égale à leur taux marginal de transformation des opérations techniques pour produire les produits qui est égal à la proposition de leur prix relatif qui est égal au taux marginal de substitution entre les produits par les consommateurs).

B. Les Suppositions Théoriques des Marchés Compétitifs

Dans la théorie économique, les marchés compétitif et le comportement compétitif peuvent être décrit par la série suivante de conditions:

1. Un comportement économique auto-motivé pousse les producteurs (ou vendeurs de service) à chercher à maximiser leurs profits alors que les consommateurs cherchent à maximiser leur utilité (le bien-être qu'ils tirent d'un panier de biens consommables et de services qu'ils peuvent obtenir à partir d'un revenu donné).
2. Aucun opérateur économique n'est suffisamment important pour avoir une influence sur les prix; tout agent est un releveur de prix non un fixeur de prix; tous les prix sont relévés tels que donnés.
3. L'entrée et la sortie du marché sont libres; il n'existe pas de barrières déloyales, prohibitives ou excessives à l'entrée ou à la sortie.
4. Tout opérateur économique connaît et prévoit parfaitement les conditions du marché qui lui permettent d'adapter en conséquence sa stratégie économique.

5. En outre, les profits à la longue sont exactement nuls à cause des coûts marginaux équivalant aux prix marginaux.
6. Surtout, le comportement compétitif dépend de marchés qui fonctionnent bien et qui sont bien articulés sur la base de prix transparents et précis.

C. Le Monopole Naturel

Le concept de "monopole naturel" fait partie des "biens publics." En termes courants, il y a un "monopole naturel" lorsque l'échelle du marché est telle qu'on ne fait appel qu'à une firme et lorsque les consommateurs n'ont pas l'occasion d'acheter avec un autre vendeur.

En termes économiques, un monopole naturel se caractérise par des coûts dégressifs à toute l'étendue du marché. Plus l'on fournit du bien en question, plus les coûts de sa fourniture baissent. Ainsi, les coûts marginaux baissent d'autant plus. La règle économique pour une firme individuelle compétitive c'est d'approvisionner le marché jusqu'à une quantité telle que son bénéfice marginal est exactement égal au coût marginal.

Alors, le problème qui se pose c'est que le coût marginal baisse continuellement, de telle sorte que l'on ne cerne jamais quelle est la quantité correcte à offrir sur le marché. Typiquement, des firmes offrant de ces biens approvisionnent le marché jusqu'à une quantité telle que ses bénéfices moyens sont égaux aux coûts moyens, tous les deux étant respectivement plus élevés que les revenus marginaux et le coût marginal. De ce fait, certains consommateurs, bien que prêts à payer "le coût marginal", se trouvent hors du marché du fait que les prix sont plus élevés que ceux qu'ils étaient prêts à payer.

Donc, une des principales caractéristiques d'un bien classé monopole naturel c'est que le marché n'en fournit pas suffisamment -- c'est à dire, le bien est toujours sous-fourni par le secteur privé à son coût marginal, à moins que l'on accorde à la firme une subvention de l'état, soit à la firme, soit aux consommateurs.

Les exemples de monopole naturel sont souvent: les services publics -- eau, électricité, téléphone, postes, etc. La raison pour laquelle des gouvernements soit gèrent eux-mêmes soit fixent les règles pour ces monopoles naturels est d'assurer une meilleure offre du bien sur le marché grâce à une subvention.

Même si le secteur public prend en charge un monopole donné, il est entendu que le monopole sera géré comme s'il était une société privée dans un contexte compétitif avec des efforts continus aux innovations de réductions des coûts et l'amélioration des services rendus aux clients.

Bibliographie

John C. Abbott. "Alternative Agricultural Marketing Institutions" ainsi que cité dans Dieter Elz, ed. Agricultural Marketing Strategy and Pricing Policy. (The World Bank: Washington, D.C.), 1986, pp. 14-20.

Banque Mondiale. La Pauvreté et la Faim: La Sécurité Alimentaire dans les Pays en Développement, Problèmes et Options. (Banque Mondiale: Washington, D.C.), Juillet 1986.

Robert H. Bates. "Food Policy in Africa: Political Causes and Social Effects". Food Policy, August 1981, pp. 147-157.

Robert H. Bates. Markets and States in Africa. (University of California Press: Los Angeles and Berkeley), 1983.

Brian W. Berman. "Infrastructure for Food Marketing: Some Investment Issues." (World Bank AGREP Division Working Paper: Washington, D.C.), December 1980.

Richard, M. Bird. "Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea." (Canadian Tax Foundation: Toronto), December 1976, ainsi cité dans Gerald M. Meier. Pricing Policy for Development Management. (The Johns Hopkins University Press: Baltimore), 1983, pp. 170-176.

Robert Chambers, Edward J. Clay, Michael Lipton et Hans Singer. Food Policy Issues in Low-Income Countries. (World Bank Staff Working Paper Number 473: Washington, D.C.), August 1981.

Nango Dembélé, Josué Dioné et John Staatz. Description et Analyses de la Structure du Marché des Céréales (Mil, Maïs, Sorgho) au Mali. Document de Travail No. 86-04. (Projet Sécurité Alimentaire: MSU-CESA: Bamako), septembre 1986.

Moustapha Deme et Sidi Coulibaly. "Les Politiques de Prix et d'Intervention sur les Marchés Agricoles en Afrique -- Rapport National: Mali," ainsi que cité dans FAO. Politiques de Prix et d'Intervention sur les Marchés Agricoles en Afrique. (Etude FAO Développement Economique et Social No. 71: Rome), 1983, pp. 40-46.

Josué Dioné. Production et Transactions Céréalières des Producteurs Agricoles, Campagne 1985/86. Document de Travail No. 87-02. (Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA: Bamako), avril 1987.

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

Josué Dioné et John Staatz. Market Liberalisation and Food Security in Mali. Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU Document de Travail No. 87-03. (Michigan State University: East Lansing, Michigan), Novembre 1987.

FAO. "Food Security, Price Stabilization and Restructuring of Cereals Marketing", October 1984.

Brian S. Fisher. "Rational Expectations in Agricultural Economics Research and Policy Analysis." American Journal of Agricultural Economics. (May 1982), pp. 260-265.

Gérard Gagnon. La Fin d'une Utopie pour un Système Réaliste de Stabilisation des Revenus des Producteurs Céréalières au Sahel et de Sécurité Alimentaire Croissante. (CILSS/Club du Sahel: Paris), octobre 1987.

Peter Hopcraft. "Grain Marketing Policies and Institutions in Africa." Finance & Development. (IMF: Washington D.C.), March 1987, pp. 37-40.

Charles P. Humphreys. Cereals Policy Reform in the Sahel: Mali. A Report prepared for the OECD/Club du Sahel/CILSS. (Elliot Berg Associates: Alexandria, Virginia), April 1986.

ICRISAT. "Agricultural Markets in the Semi-Arid Tropics". (The International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics), Patancheru, India, 1985.

Alain de Janv'y. "Dilemmes et Options dans la Définition de Politiques Agricoles pour l'Afrique." Document pour présentation au Séminaire Banque Mondiale (IDE) sur "La politique Agricole et sa Relations à la Politique Alimentaire en Afrique as Sud du Sahara," à Berlin, mars 1985.

D. Gale Johnson. "Grain Insurance, Reserves, and Trade: Contributions to Food Security for LDCs" ainsi que cité dans Alberto Valdès, ed. Food Security for Developing Countries. (A Westview Special Study, Boulder, Colorado), 1981, pp. 255-286.

Raj Krishna. "Agricultural Price Policy and Economic Development", ainsi que cité dans Herman M. Southworth et Bruce F. Johnston, eds. Agricultural Development and Economic Growth. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press), 1967, pp. 85-86.

Mahlon G. Lang. "Economic Efficiency and Policy Comparisons". American Journal of Agricultural Economics. February 1980.

Mona Mehta. Evaluation du Programme de Crédit de Campagne, Programme de Crédit Nantissement et Programme de Crédit Traite Avalisée. [Consultation auprès le PRMC sur préfinancement ACDF], le 5 octobre 1988.

Mona Mehta. An Analysis of the Wholesale Cereals Market in Mali. (Thèse de masters), Michigan State University. October 1988.

Gerald M. Meier. Pricing Policy for Development Management. (The Johns Hopkins University Press for the World Bank: Baltimore). 1983, pp. 165-169.

Ministère des Finances et du Commerce. Code du Commerce du Mali. (MFC: Bamako), 1986.

H.J. Mittendorf. "Reform of Agricultural and Food Marketing Policies in Africa [brouillon]." (FAO Marketing and Credit Service: Rome). March 20, 1987.

Robert J. Myers and James F. Oehmke. Instability and Risk as Rationales for Government Intervention in Agriculture. (Michigan State University), March 1987, pp. 1-12.

Ismael Ouedragogo et Ousseynou N'Doye (ISRA/BAME). "La Diffusion de la Nouvelle Politique Agricole au Sénégal: Note d'Information aux Décideurs," ainsi que cité dans FAO. Politiques de Prix et d'Intervention sur les Marchés Agricoles en Afrique. (Etude FAO Développement Economique et Social No. 71: Rome), 1988, pp. 90-94.

PRMC. Proposition d'Appui des Donateurs. (Séminaire National sur la Politique Céréalière au Mali: Bamako), juin 1987.

Thomas Reardon (IFPRI), Peter Matlon (ICRISAT) and Christopher L. Delgado (IFPRI). "Coping with Food Insecurity at the Household Level in Drought-Affected Areas of Burkina Faso;" brouillon d'article du 21 mars 1988 à sortir dans World Development.

Shlomo Reutlinger. "Food Security and Poverty in Developing Countries," ainsi que cité dans J. Price Gittinger, Joanne Leslie, et Caroline Hoisington, eds. Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption. (The Johns Hopkins University Press: Baltimore), 1987, pp. 205-214.

Abdoulaye Sall. "Inventaire Récapitulatif des Principales Politiques d'Intervention sur le Marché Céréalière au Mali: l'Expérience du PRMC," ainsi que cité dans FAO. Politiques de Prix et d'Intervention sur les Marchés Agricoles en Afrique. (Etude FAO Développement Economique et Social No. 71: Rome), 1988, pp. 70-73.

Andrew Schmitz. Commodity Price Stabilization: The Theory and its Application. (World Bank Staff Working Paper Number 668: Washington, D.C.), Septembre 1984.

Amartya Sen. "Poverty and Entitlements," ainsi que cité dans J. Price Gittinger, Joanne Leslie, et Caroline Hoisington, eds. Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption. (The Johns Hopkins University Press: Baltimore), 1987, pp. 198-204.

James D. Shaffer. "Property, Market Structure and Efficiency," Michigan State University, pp. 78-84.

James D. Shaffer, et al. "Designing Marketing Systems to Promote Development in Third World Countries," ainsi que cité dans ICRISAT. Agricultural Markets in the Semi-Arid Tropics. (ICRISAT: Patancheru, Andhra Pradesh, Inde), 1985. Pages 305-318.

Emmy B. Simmons. "Policy and Structural Reform of Grain Markets in Mali." (Overseas Development Institute: London), September 1987.

Indejit Singh, Lyn Squire, and James Kirchner. Agricultural Pricing and Marketing Policies in an African Context: A Framework for Analysis. (World Bank Staff Working Paper Number 743: Washington, D.C.), août 1985.

Stanford Research Institute. "Marketing of Staple Food Crops in Tropical Africa: Overall Analysis and Report". [pas de date].

Peter O. Steiner. "Public Expenditure Spending," The Economics of Public Finance. (Brookings Institution: Washington, D.C.), 1974, ainsi que cite dans Gerald M. Meier. Pricing Policy for Development Management. (The Johns Hopkins University Press: Baltimore), 1983, pp. 170-176.

Joseph E. Stiglitz. "Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies." Research Observer 2:1, (January 1987), pp. 43-60.

John W. Thomas. "National Decision-Making and Management of Food Aid and Food Policy: Some Issues from East African Experience". Document de présentation au Séminaire ADC-USAID sur "L'Amélioration de l'Efficacité Développementale de l'Aide Alimentaire en Afrique," à Abidjan, Côte d'Ivoire, août 1981.

C. Peter Timmer. Private Decisions and Public Policy: The Price Dilemma in Food Systems of Developing Countries. (MSU International Development Paper No. 7: East Lansing, Michigan), June 1986.

David C. Wilcock, Alan D. Roth et Stephen M. Haykin. "Cereals Marketing Liberalization in Mali: An Economic Policy Reform Assessment." (Rapport des Consultants pour l'AID: Washington, D.C.), March 1987.