

PRISAS-849
1991

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/ Subproject Number

936-5459

2. Contract/Grant Number

DAN-1190-A-00-4092-00

3. Publication Date

June 1991

4. Document Title/Translated Title

Libéralisation des Marchés Céréalières: Synthèse des Résultats des Etudes et Implications pour les Politiques Alimentaires et de Développement Agricole au Mali
Liberalization of Cereals Markets: Synthesis of the Research Results and Implications for Malian Food Policy and Agricultural Development

5. Author(s)

- 1.
- 2.
- 3.

6. Contributing Organization(s)

Institut du Sahel (INSAH), Bamako, Mali
Department of Agricultural Economics, Michigan State University

7. Pagination

17 p.

8. Report Number

PRISAS Synthesis Paper No. 91-01

9. Sponsoring A.I.D. Office

AFR Office for Sahel West Africa - GEGE/D:RAD - USAID Bamako

10. Abstract (optional - 250 word limit)

[Empty box for abstract]

11. Subject Keywords (optional)

- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| 1. Mali | 4. agricultural development |
| 2. market liberalization | 5. |
| 3. food policy | 6. |

12. Supplementary Notes

[Empty box for supplementary notes]

13. Submitting Official

Michael T. Weber, Project Director

14. Telephone Number

517-353 8639

15. Today's Date

September 7, 1994

-----DO NOT write below this line-----

16. DOCID

[Empty box for DOCID]

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

COMITÉ PERMANENT INTERÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL

INSTITUT DU SAHEL - B.P. 1530 - BAMAKO

**PROGRAMME RÉGIONAL DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE
RECHERCHES SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU SAHEL (PRISAS)**

**LIBÉRALISATION DES MARCHÉS CÉRÉALIERS:
SYNTHÈSE DES RESULTATS DES ÉTUDES ET
IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES
ALIMENTAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT
AGRICOLE AU MALI**

Josué Dioné

**Document de Synthèse No. 91-01
Juin 1991**

**LIBERALISATION DES MARCHES CEREALIERES:
SYNTHESE DES RESULTATS DES ETUDES ET
IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES ALIMENTAIRES
ET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE AU MALI**

Josué Dioné *

Coordonnateur du PRISAS
Institut du Sahel (CILSS)
B.P. 1530 - Bamako, Mali

Le courant des récentes réformes en faveur d'une libéralisation progressive des marchés des produits agricoles (céréales en particulier) tend souvent à alimenter des anticipations simplistes quant aux effets économiques classiques d'une concurrence parfaite sur l'allocation des ressources dans la production agricole et l'accès des populations aux produits agro-alimentaires. La restructuration du marché céréalier au Mali a certes contribué, par la légalisation de l'intervention des opérateurs privés, à élever le niveau de concurrence ouverte entre les commerçants clients des agriculteurs et fournisseurs des consommateurs. La liberté de choix d'interlocuteurs ainsi offerte par la libéralisation résulte, dans une mesure appréciable, en une transparence des opérations commerciales et une fluidité plus élevée du mouvement des produits entre zones productrices excédentaires et zones de consommation marchande.

Les principaux résultats des études du projet de recherche CESA-MSU-USAID sur le suivi du PRMC au cours des cinq dernières années permettent toutefois de nuancer sensiblement les effets catalytiques anticipés des réformes de libéralisation sur la production et la commercialisation des céréales. Ces résultats ont surtout trait à l'examen critique de plusieurs hypothèses implicites au modèle théorique sous-tendant la dynamique des incitations présumées du PRMC. Cette note résume ces conclusions dont elle dégage les implications majeures pour les politiques relatives aux activités de production et de commercialisation des céréales et, d'une manière plus générale, aux stratégies de développement agricole au Mali.

* L'auteur de cette note est également Professeur Associé au Département d'économie agricole à Michigan State University, (U.S.A.). En tant que chercheur principal, il assumait de 1985 à 1987, les fonctions de concepteur, d'initiateur et de chef du Projet d'étude CESA-MSU-USAID réalisé en deux phases (1985-87 et 1988-89) et centré sur l'analyse des effets du PRMC sur le comportement des acteurs et les performances du système alimentaire au Mali.

1. Dichotomie entre Producteurs Agricoles et Consommateurs Urbains

Il est courant, pour fins d'analyse des politiques économiques, de traiter le producteur et le consommateur comme deux entités distinctes. Si une telle séparation dichotomique reste valable en ce qui concerne les biens et services résultant d'une activité de transformation notoire et revêtant ainsi une forte valeur ajoutée des secteurs secondaire et tertiaire, elle l'est beaucoup moins pour des produits relativement bruts (peu transformés) tels que les céréales. Tout d'abord, l'autoconsommation marquée dans les campagnes fait du producteur agricole le premier et principal client de ses propres céréales. Par ailleurs, le monde rural est très hétérogène dans sa composition, une partie non négligeable de la population des campagnes vivant d'activités principales autres que l'agriculture.

Au-delà de ces constats, un fait d'importance pour les politiques alimentaires est que, même dans les zones au potentiel agricole le plus élevé, la production vivrière d'une proportion importante des exploitations agricoles ne suffit pas à couvrir les besoins alimentaires des familles concernées. Au même titre que les consommateurs urbains, ces familles doivent faire largement appel au marché pour satisfaire leurs besoins alimentaires par des achats importants. Pendant les deux bonnes campagnes de production 1985/86 et 1986/87, par exemple, 28% d'un échantillon de familles agricoles de la CMDT effectuaient des achats nets positifs de céréales pour combler le déficit de leur propre production. Dans l'OHV, cette proportion s'élevait à 72% des familles, avec des achats nets de céréales équivalant en moyenne à 20% de leur propre production de mil, sorgho et maïs. Suite à des campagnes de production moins bonnes comme celle de 1987/88, virtuellement toutes les familles agricoles des sous-zones moins arrosées comme le nord de l'OHV (Sirakorola, Banamba, Tougouni, etc.) acquièrent au moins un-tiers de leur disponible céréalier annuel sur le marché.

Les observations ci-dessus ont deux implications majeures pour les politiques alimentaires. Premièrement, l'amélioration du sort alimentaire des familles agricoles dont la production vivrière reste en dessous du seuil d'autosuffisance passe nécessairement par un accroissement sensible de leur revenu global, par le biais soit d'une augmentation de leur capacité de production agricole ou d'un renforcement des activités rurales non-agricoles de diversification de leurs revenus. Deuxièmement, toutes politiques destinées à relever les prix aux producteurs des céréales sans mesures d'accompagnement compensatrices en faveur des consommateurs les plus démunis affectent négativement les familles agricoles déficitaires

au même titre que les consommateurs urbains. Ceci, d'autant plus qu'en l'absence d'un accroissement de revenu, des prix plus élevés résultent en une chute du pouvoir d'achat de ces familles qui, comptant parmi les plus pauvres du monde rural, affectent souvent jusqu'à 75% de leur budget implicite global à la couverture de leurs besoins céréaliers. En définitive, les politiques de relèvement de prix au producteur des céréales pose, par leur effet d'arme à double tranchant, le sérieux dilemme de contribuer à stimuler la production au niveau des exploitations agricoles jouissant déjà d'une certaine capacité pour ce faire, tout en déprimant le revenu réel (pouvoir d'achat) des familles agricoles les plus pauvres qui, du reste, représentent une part du marché significativement plus importante que les consommateurs urbains en ce qui concerne les céréales pluviales traditionnelles (mil, sorgho et maïs).

2. Interactions entre Marchés des Produits et Marchés des Facteurs de Production

L'une des hypothèses fondamentales sous-tendant conceptuellement l'effort de libéralisation du marché céréalier sous le PRMC était que la trop forte emprise administrative du secteur privé sur la commercialisation des vivres résultait, par le jeu des barèmes officiels, en une dépression des prix aux producteurs par une taxation implicite de ceux-ci au profit des consommateurs clients de l'OPAM. Partant, les signaux de prix perçus par les producteurs perdaient leur rôle incitateur sur la production. En rétablissant une certaine "vérité des prix", la libéralisation du commerce des céréales devrait alors induire les agriculteurs à accroître sensiblement leur production de surplus pour le marché. Il s'agit là d'une logique classique de comportement micro-économique qui sous-entend toutefois l'absence de contraintes limitatives à d'autres niveaux systématiquement liés des filières céréalières concernées.

En effet, la réponse du producteur agricole à tous signaux incitatifs (prix par exemple) dépend d'un couple indissociable d'ingrédients: le "vouloir" (ou la propension) et le "pouvoir" (ou la capacité). Si l'on admet d'une manière classique que la rationalité du producteur suppose une réaction positive par l'accroissement de sa production et de son offre en réponse à une augmentation effective du prix d'un produit agricole donné (mil par exemple), la traduction en réalité d'une telle propension rationnelle n'en dépend pas moins de la capacité de l'agriculteur à accéder aux facteurs de production (terre, main-d'oeuvre, équipement, intrants) et à des technologies aptes à porter rapidement sa production à la hausse. La seule libéralisation des marchés céréaliers, aussi performante puisse-t-elle être

pour induire des prix incitatifs aux producteurs, ne saurait résulter en une réponse positive de la production tant que persisteront des contraintes majeurs dans les marchés des facteurs de production: difficultés d'accès à la terre, problèmes d'approvisionnement en matériel et intrants, accès inadéquat au crédit, etc...

A ce propos, les résultats d'études diverses mettent en évidence que dans la situation actuelle, seuls les agriculteurs assez bien équipés et encadrés des zones de la CMDT et, dans une moindre mesure, de l'OHV, sont en mesure de répondre promptement et de façon sensible à de meilleurs prix des céréales pluviales, soit par substitution entre cultures de rente (coton) et cultures vivrières sur les surfaces déjà cultivées, ou par une certaine extension de leurs surfaces emblavées totales. La raison fondamentale de cet argument est que contrairement aux autres zones agricoles du Mali, les producteurs de ces deux zones bénéficient d'une certaine disponibilité de terres de bonne qualité, de meilleures connaissances techniques véhiculées par un tandem recherche/vulgarisation relativement efficace et de systèmes relativement performants de crédit agricole et de distribution d'intrants et de matériel. Pour produire leur effet stimulateur anticipé sur la production céréalière, les efforts de libéralisation des marchés céréaliers doivent, dans une vision systémique, s'accompagner d'efforts tout aussi importants dans le but d'améliorer l'organisation, le fonctionnement et les performances des marchés des principaux facteurs de production agricole.

3. Synergies entre Cultures Vivrières et Cultures de Rente

L'une des controverses les plus tenaces des stratégies de développement agricole en Afrique sub-saharienne porte sur le choix entre la promotion des cultures de rente (d'exportation) et celle des cultures vivrières pour un degré d'autosuffisance alimentaire plus élevé. La persistance de cette controverse s'explique essentiellement parce qu'entre ces deux catégories de cultures, la vision générale privilégie souvent les aspects de substitution (compétition pour les facteurs de production agricole) par rapport aux aspects de complémentarité (synergies) aussi bien dans les systèmes de production qu'au niveau macro-économique. Or, pour des raisons tant logiques qu'empiriques, les relations entre cultures de rente et cultures vivrières plaident en faveur d'une stratégie de complémentarité synergique plus forte aussi bien au niveau micro-économique de l'exploitation agricole que sur le plan national.

Les études du projet CESA-MSU-USAID ont par exemple démontré qu'en 1985/86 et 1986/87, la production céréalière par tête des exploitations agricoles fortement engagées dans la culture cotonnière en zone CMDT s'élevait à 2,7 fois celle des unités de production agricole foncièrement céréalières en zone OHV. Après des transactions nettes (ventes, trocs et dons) d'environ 10% de leur production vivrière totale, les exploitations en zone cotonnière affichaient un disponible céréalier net excédant de plus d'un an leurs besoins d'autoconsommation estimés à 138 kg par personne et par an pour les deux campagnes considérées. Ce degré appréciable de sécurité alimentaire familiale des producteurs de coton contraste fortement avec celui des familles agricoles de l'OHV qui, en dépit d'achats céréaliers nets correspondant à 20% de leur propre production, arrivaient à peine à couvrir leurs besoins annuels de consommation.

Le contraste de performance ci-dessus résumé trouve son explication non seulement dans les complémentarités agronomiques entre le coton et les céréales (rotations de culture, arrière-effet d'engrais, etc.) dans les systèmes de production, mais aussi et surtout dans une logique d'interactions micro-économiques entre investissement, accumulation de capital et productivité globale. La croissance soutenue de la production et du revenu de la filière cotonnière est assurée par une stratégie articulée autour d'un ensemble d'activités verticalement coordonnées: recherche et vulgarisation, distribution d'intrants, provision de crédit, transformation, commercialisation, infrastructure routière. L'amélioration auto-entretenu de ces éléments par le revenu de la filière du coton contribue directement et indirectement à promouvoir la productivité des filières des céréales pluviales: l'équipement de culture attelée ainsi acquis s'utilise dans toutes les cultures, les connaissances techniques véhiculées par la vulgarisation pour le coton prédisposent les agriculteurs à des initiatives d'innovations pour les céréales, tandis que le crédit agricole et le revenu cotonniers servent de garants pour faire face aux besoins monétaires incompressibles et pour le financement et la gestion du risque des innovations technologiques.

Il devient ainsi possible, à travers la logique de la chaîne revenu-investissement-productivité, de défendre une vision stratégique du développement agricole où, par complémentarité synergique, certaines cultures de rente serviraient de locomotives pour propulser à moyen et long termes les cultures vivrières. En matière de politiques de développement rural, une telle vision peut être d'autant plus appropriée qu'il est également établi que tout effet positif éventuel de la libéralisation des marchés sur les prix au producteur profite essentiellement aux producteurs excédentaires dotés de sources alternatives de revenus monétaires substantiels leur permettant d'attendre les périodes de prix élevés (saison

de soudure) pour effectuer le gros de leurs ventes céréalières.

Les relations synergiques ainsi décrites entre cultures ne sauraient toutefois constituer des éléments justificatifs d'une politique de passivité à l'égard des cultures vivrières et ce, pour deux raisons essentielles. Premièrement, l'exploitation du fort potentiel latent de riziculture irriguée constitue sans doute, à moyen et long termes, une des options les plus prometteuses d'une sécurité d'approvisionnement céréalier auto-centrée pour le Mali. L'importance grandissante du riz est également renforcée par le caractère de culture de rente que lui confère une demande marchande sans cesse croissante (au rythme de 5% par an) avec l'urbanisation rapide de la population. Une étude récente d'avantages comparatifs indique que le riz produit par virtuellement tous les systèmes de production du pays est compétitif avec le riz importé sur le marché national et pourrait l'être, sous réserve de la controverse relative à la sur-évaluation du Franc CFA, même dans certains pays du marché régional ouest-africain. Il n'en demeure pas moins évident que des efforts substantiels de recherche et d'amélioration des technologies d'aménagement, de production et de transformation soient requis pour préserver et renforcer cet avantage comparatif, tel que le suggère la compétitivité supérieure du riz des projets ARPON et RETAIL sur celui du reste de l'Office du Niger et des opérations riz Ségou et Mopti. Ceci en appelle à la mise en oeuvre et au renforcement d'une stratégie délibérée pour réduire les coûts de production et de transformation via une augmentation sensible des rendements en paddy et en riz et une plus forte participation des exploitants agricoles à la gestion et la maintenance des périmètres aménagés.

Deuxièmement, la productivité, donc les coûts de production des céréales sèches (mil et sorgho en particulier) ont une incidence directe sur la compétitivité générale de l'agriculture, aussi bien sur les marchés intérieurs qu'à l'exportation. En valeur, ces céréales représentent une part prépondérante pouvant s'élever jusqu'aux trois-quarts du revenu implicite global des ménages des agriculteurs. Partant, la rémunération du travail, facteur dominant des systèmes de production extensifs, est directement fonction du coût d'alimentation de la main-d'oeuvre familiale, donc des coûts de production des céréales concernées. Or, les cultures vivrières pluviales, jusqu'ici parents pauvres des programmes et projets de recherche, de vulgarisation et de développement agricole, restent caractérisées par leurs faibles rendements et, par conséquent, par des coûts de production unitaires élevés. Il s'en suit qu'en retour de leur effet synergique sur les productions vivrières, les cultures de rente telles que le coton tout comme les autres filières de produits d'exportation gagneraient en compétitivité par des actions de recherche-vulgarisation (amélioration

variétale, intensification, etc.) propres à augmenter et stabiliser sensiblement les rendements des céréales sèches, pour ainsi réduire les coûts de production unitaires et leur incidence sur les coûts internes de la main-d'œuvre.

4. Libéralisation des Marchés, Fiscalité et Croissance Agricole

L'interaction entre les réformes de libéralisation des marchés et les politiques fiscales à l'endroit du monde rural constitue un autre point stratégique de la dynamique actuelle du développement rural en général et de la croissance agricole en particulier au Mali. Outre les forts prélèvements multiformes sur les revenus des filières de produits d'exportation, les politiques d'imposition directe (impôt de capitation en particulier) circonscrivent dans une large mesure les stratégies de survie et/ou de développement auto-centrées des familles rurales. Partant, les effets stimulateurs recherchés à travers la concurrence engendrée par les politiques de libéralisation sont très souvent contrecarrés par les effets inhibiteurs du niveau et de la gestion temporelle des impôts et taxes imputés aux paysans.

Une illustration éloquente de cet argument est qu'en 1985/86 et 1986/87, plus du tiers (37%) d'un échantillon de familles agricoles dans l'OHV effectuaient des ventes de céréales malgré un niveau de production non-excédentaire et souvent largement déficitaire par rapport à leurs besoins d'autoconsommation. Dans la même zone, près de 70% des ventes céréalières des agriculteurs se faisaient pendant les trois premiers mois (Novembre-Janvier) suivant les récoltes et 71% des vendeurs classaient le paiement des impôts et taxes diverses au premier rang des motifs de leurs ventes de céréales. Au cours des mêmes campagnes, 72% de ces familles devaient, en s'endettant le plus souvent, racheter d'importantes quantités de céréales pour leur survie en période de soudure. La nature et la gestion des politiques fiscales à l'endroit du monde rural contribueraient ainsi à renforcer toute opportunité d'exploitation présumée des agriculteurs les plus pauvres par les commerçants, en mettant les premiers à la merci des seconds par l'entretien d'un cercle vicieux de ventes précoces forcées sans surplus réels aux bas prix prévalant en période des récoltes et d'endettement par des achats à crédit aux forts prix de la période de soudure.

L'insécurité alimentaire familiale ainsi engendrée comporte deux implications majeures pour les politiques fiscales. En premier lieu, le fardeau fiscal imposé aux familles agricoles défie souvent toute logique de revenu imposable. A titre d'exemple, l'impôt de capitation et

les différentes taxes locales s'élevaient en moyenne, en 1986 et 1987, à près de 25% de la valeur marchande de la production céréalière totale pour plus d'un-tiers des exploitants agricoles de l'OHV qui, par surcroît accusaient une production déficitaire au vu de leurs besoins d'autoconsommation familiale malgré la bonne pluviométrie des campagnes considérées. L'imposition de ces familles est virtuellement identique à la taxation d'un revenu imposable nul, voire négatif. Deuxièmement, la collecte de l'impôt en période de récoltes, tout en garantissant un bon taux de recouvrement fiscal -- puisque tous les agriculteurs, peu importe le niveau de suffisance de leur production, ont alors des produits vendables -- force les producteurs en mal de sources alternatives de revenu monétaire à précipiter tous ensemble leurs ventes de céréales et, partant, à exercer une sensible pression additionnelle sur une offre saisonnière déjà forte. L'excès d'offre qui en résulte contribue à déprimer davantage les prix aux producteurs et à forcer les ruraux à vendre des quantités plus importantes de céréales afin d'atteindre l'objectif de revenu monétaire fixe que constitue le montant des obligations fiscales. Cette analyse en appelle à un important effort de révision des politiques fiscales, non seulement pour identifier des indicateurs pratiques et appropriés qui permettent une meilleure correspondance des impôts et taxes au revenu imposable implicite des agriculteurs, mais aussi pour assurer une plus grande flexibilité dans la modulation du paiement des obligations fiscales en fonction du cycle saisonnier bien connu des prix des produits agricoles.

De telles mesures correctives des politiques fiscales se justifient à la fois pour les raisons d'insécurité alimentaire ci-dessus discutées et par l'impact négatif plus subtile et plus durable d'une fiscalité trop lourde et/ou trop rigide sur la capacité productive même des agriculteurs. Il est en effet ressorti des études CESA-MSU-USAID qu'en zone OHV, environ deux-tiers des exploitations ayant investi dans la culture attelée ont dû au moins une fois recourir au désinvestissement par la vente partielle ou totale d'animaux et/ou de matériel de traît pour satisfaire les besoins en liquidités imposés par la combinaison d'obligations fiscales et d'exigences alimentaires familiales pressantes suite aux mauvaises récoltes d'années à pluviométrie déficitaire. Or, la croissance sensible et durable du secteur agricole passe par un processus incontournable d'investissement et de formation cumulative de capital au niveau des exploitations. Pour éviter de compromettre sérieusement ce processus, il est indispensable que des exemptions fiscales similaires à celles valables pour les unités industrielles naissantes et les faillites de production dans les secteurs secondaire et tertiaire s'appliquent à fortiori aux unités financièrement plus vulnérables de production agricoles en période d'investissement et en année de chute de production.

5. Libéralisation des Marchés et Instabilité des Prix

La stabilité des marchés et des prix des produits agricoles constitue une des conditions fondamentales à la stimulation et au maintien de la propension des agriculteurs à investir dans des technologies nouvelles. Sans cette stabilité, la rentabilité des innovations technologiques est sujette au risque d'une fluctuation si forte qu'en l'absence de l'effet tampon de marchés financiers ruraux performants, l'investissement d'innovation technologique des agriculteurs devient hasardeux au point de résulter en une situation financièrement perçue comme inférieure à celle correspondant au statu quo sous technologies traditionnelles.

En dépit de son rôle d'arbitrage temporel, un marché privé, aussi libre et concurrentiel soit-il, ne saurait toutefois neutraliser suffisamment la forte instabilité inter-annuelle inhérente aux prix des produits agricoles dans le contexte sahélien. Par ailleurs, pratiquement tous les offices de commercialisation agricole (offices céréaliers en particulier) de la sous-région ont historiquement échoué dans leurs tentatives de stabilisation pluriannuelle des prix et ce, particulièrement à cause du coût financier insoutenable et des difficultés de gestion de stocks nationaux de stabilisation assez importants qu'exigeait un tel rôle. Une politique d'échanges extérieurs tampons bien gérée pourrait, par importations complémentaires en année de déficit et exportations en année d'excédent, contribuer à réduire l'instabilité inter-annuelle du marché céréalier national. Il n'en demeure pas moins valable que l'exploitation de la propension naturelle des paysans à gérer eux-même cette instabilité par des opérations de stockage et de déstockage pluriannuelles offre une voie qui mérite d'être explorée. En effet, l'amélioration de l'efficacité de telles opérations pourrait s'envisager par leur formalisation et l'augmentation de leur échelle économique au niveau d'organisations paysannes villageoises telles que les tons et les associations villageoises qui, au demeurant, pourraient jouer un rôle important de réducteur de l'atomicité de l'offre au niveau du stade de collecte primaire de la commercialisation des produits agricoles. Il est d'autant plus indiqué de privilégier ces associations dans les politiques de formation et de financement (crédit PRMC par exemple) de la commercialisation agricole qu'en renforçant le pouvoir de négociation des agriculteurs face aux commerçants, de telles organisations peuvent jouer un rôle de premier plan dans la recherche d'une amélioration et d'un soutien du revenu des producteurs, tout en offrant aux populations rurales déficitaires l'alternative d'assurance alimentaire des banques céréalères.

L'instabilité des marchés des céréales pluviales traditionnelles (mil, sorgho, maïs) est surtout liée au caractère résiduel de la demande marchande de ces produits. Suivant la conjoncture des récoltes, ce caractère résiduel joue toujours simultanément et en sens inverse sur l'offre et la demande des céréales sèches, accentuant du coup l'amplitude des fluctuations des prix d'une année à l'autre. Ainsi, suite à de mauvaises récoltes, un nombre plus élevé d'agriculteurs déficitaires viennent gonfler les rangs des consommateurs acheteurs de céréales tandis que l'offre (le surplus commercialisable) des producteurs excédentaires se rétrécit sensiblement. Il s'en suit une expansion de la demande marchande conjuguée à une forte contraction de l'offre, le tout résultant en des fortes hausses de prix sur les marchés. Par contraste, les campagnes suivant de bonnes récoltes se caractérisent par une proportion plus forte d'agriculteurs autosuffisants et excédentaires, d'où une combinaison d'expansion de l'offre et de contraction de la demande marchande, résultant en une baisse sensible des prix des céréales. Tel que suggéré précédemment, les hausses de prix consécutives aux mauvaises récoltes peuvent être neutralisées par une politique d'importation bien modulée. La résorption d'importants excédents suite à de bonnes récoltes par contre, exige l'expansion de la demande à travers une diversification des débouchés des céréales sèches. Il convient ici de prendre en considération non seulement les possibilités d'exportation, mais aussi, dans une vision dynamique et intégrée de moyen et long termes, des stratégies d'augmentation de la consommation intérieure par des investissements dans le domaine de la transformation (pour le maïs en particulier) et pour une intégration économique plus marquée de certaines filières de productions végétales (fourrage pour les ruminants et grains pour la volaille) aux besoins d'alimentation de plus en plus problématiques du secteur de l'élevage.

6. *Libéralisation des Marchés et Approvisionnement des Zones Chroniquement Déficitaires*

Une pratique actuellement consacrée des politiques alimentaires au Mali consiste à décréter, essentiellement sur la base d'estimations des productions céréalières locales, des zones dites structurellement déficitaires dont l'approvisionnement fait partie des missions assignées à l'OPAM dans le nouveau contexte de libéralisation. Ces zones géographiquement définies suivant des délimitations administratives (arrondissements en général) sont également les cibles privilégiées des programmes de distribution d'aides alimentaires. Nonobstant le bien-fondé social incontestable de leur esprit, les politiques d'approvisionnement (généralement subventionné) de ces zones "déficitaires et à haut risque alimentaire" posent certains problèmes dans la pratique. En effet, le découpage administratif ne correspond pas toujours aux sphères géographiques où se posent les problèmes alimentaires les plus aigus. Des enquêtes de consommation en 1988/89 ont par exemple montré que dans la Région de Gao, certains arrondissements classés comme déficitaires étaient en réalité moins éprouvés sur le plan alimentaire que d'autres qui ne figuraient pas sur la liste des zones cibles.

La question pertinente qui se pose ici est en fait celle de l'adéquation des critères d'identification des zones à risque alimentaire. En clair, il s'agit de répondre correctement à la question « déficitaire en termes de quoi ? » Les problèmes alimentaires des zones dites déficitaires peuvent relever d'une combinaison de trois causes de base: insuffisance de leurs propres productions vivrières, difficultés d'accès au marché et faiblesse de revenu. La première de ces causes ne saurait constituer en soi un problème digne d'un effort particulier du secteur public, tant qu'il existe une offre nationale adéquate de produits alimentaires, des moyens et infrastructures de transport (routes, fleuve, véhicules) permettant un désenclavement effectif, et des revenus soutenant un pouvoir d'achat acceptable des populations. Au contraire, l'intervention directe du secteur public sur les marchés dans une telle situation serait inductrice de perturbations, dans la mesure où elle s'adresserait à une clientèle de consommateurs solvables pouvant s'approvisionner aux conditions normales des marchés privés. L'approvisionnement subventionné de ces consommateurs imposerait un coût financier inutile à l'Etat tout en privant les acteurs privés (producteurs et commerçants) des filières agro-alimentaires concernées des revenus d'une clientèle solvable.

Lorsque le problème d'approvisionnement se pose en termes de difficulté d'accès de zones géographiques précises (enclavement réel de certaines zones du nord du pays, par exemple), l'Etat doit intervenir dans la mesure du possible pour supporter à court terme l'excès des marges spatiales des prix occasionné par les coûts de transport anormalement élevés. La solution à moyen et long termes, dans ce cas, réside toutefois dans des politiques et un investissement délibérés (notamment dans l'infrastructure routière) visant à réduire les coûts de transport de manière à promouvoir, par le désenclavement des zones concernées, des opérations normales des acteurs des marchés privés.

Le problème d'approvisionnement des zones à risque alimentaire se pose certes fréquemment en termes de difficulté d'accès, mais aussi en termes de faiblesse du pouvoir d'achat des populations de ces zones, tant il est vrai qu'un marché privé ne sert que ceux qui disposent d'un revenu adéquat pour exprimer et rendre effective leur demande. Il convient par conséquent, dans la majorité des cas, d'apprécier l'acuité du risque alimentaire des différentes zones plutôt sur la base du déficit du pouvoir d'achat (revenu réel) que sur celle du niveau d'autosuffisance locale, la production vivrière ne représentant elle-même qu'une composante (certes importante mais partielle) du revenu global des ménages. L'approche du problème sous cet angle permet de comprendre pourquoi certaines zones apparemment plus déficitaires sur le plan de leur production vivrière locale parviennent, grâce à des activités de diversification de revenus et à leur désenclavement relatif, à accéder via le marché à un statut alimentaire supérieur à celui d'autres zones ayant un niveau d'autosuffisance plus élevé. La prise en compte de l'accès à l'alimentation par le revenu global du ménage a une implication majeure pour les politiques d'aide alimentaire qu'elle permet de mieux cibler en faveur des populations les plus démunies dans un sens économique.

7. Interactions entre Politiques, Institutions et Technologies

En résumé, l'analyse du processus de libéralisation du commerce des céréales au Mali met en évidence la nécessité d'adopter une vision plus systémique des efforts visant un développement agricole et rural sensible et durable. La prise en compte des multiples interactions entre les politiques, les institutions et la technologie mérite une place prépondérante dans une telle approche. Les sacrifices consentis pour rendre les marchés des produits peuvent être facilement contrecarrés en l'absence d'un système de recherche

institutionnellement organisé pour générer des propositions technologiques appropriées non seulement dans le sens de leur rendement et leur rentabilité au niveau de l'exploitation, mais aussi et surtout parce qu'abordable dans les conditions financières spécifiques aux producteurs des différentes zones agro-écologiques. En outre, les efforts de recherche ne sauraient porter leurs pleins fruits qu'à travers un système et des stratégies de vulgarisation efficaces auxquels l'agriculteur a un accès actif au point de pouvoir s'en identifier comme une partie intégrale ayant droit de participation effective aux processus de conception et de mise en œuvre. Enfin, la réponse effective des producteurs aux incitations de prix résultant de meilleures conditions institutionnelles des marchés des produits agricoles requiert des améliorations parallèles et tout aussi importantes de l'organisation, du fonctionnement et des performances des politiques et des institutions (marchés et organismes privés et publics) responsables de leur financement et leur approvisionnement en facteurs de production.

Ces dernières remarques plaident en faveur d'une juste appréciation des politiques de libéralisation des marchés des produits alimentaires dans le contexte plus global d'une stratégie alimentaire nationale. Il est à cet effet regrettable dans une certaine mesure que, probablement à cause de l'engouement notoire des principaux donateurs/bailleurs de fonds pour le processus du PRMC, la libéralisation du commerce des céréales ait été perçue à tort par certains comme étant le pilier central de la stratégie alimentaire nationale du Mali. Les observations précédentes montrent clairement qu'une stratégie alimentaire ne peut valablement se concevoir que dans l'optique du système alimentaire intégral dont les marchés des produits alimentaires ne constituent qu'une composante parmi tant d'autres non moins importantes. Par conséquent, priorité devrait être donnée à une relecture de la stratégie alimentaire nationale qui, en dépit des difficultés évidentes de faire correspondre à ses objectifs conceptuels des dimensions opérationnelles cohérentes, reste d'une portée de long terme hautement plus significative que l'approche très partielle que constitue la libéralisation du marché céréalier.

SUPPORT BIBLIOGRAPHIQUE

- D'Agostino, Victoire C. (1988). "Coarse Grain Production and Transactions in Mali: Farm Household Strategies and Government Policy." Thèse de M.S.. East Lansing, Mi.: Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- D'Agostino, Victoire et John Staatz (1989). "The Impact of Import and Export Policies on Malian Coarse Grain Producers." Contribution à l'Atelier USAID sur Sécurité Alimentaire et Croissance Économique au Sahel, Washington, 6-8 Septembre 1989.
- Dembélé, N. Nango, Josué Dioné, et John Staatz (1986a). "Description et Analyse de la Structure du Marché de Gros des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs) au Mali." Document de travail No. 86-04. Bamako, Mali: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dembélé, N. Nango, Josué Dioné, and John Staatz (1986b). "Description et Analyse du Comportement et de la Performance du Marché de Gros des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs) au Mali." Document de travail No. 86-05. Bamako, Mali: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dembélé, N. Nango et John Staatz (1989a). "Transparence des Marchés Céréaliers et Rôles de l'Etat: La Mise en Place d'un Système d'Information des Marchés Céréaliers au Mali." Contribution au Séminaire Européen des Economistes Agricoles, Montpellier, France, 29 Mai - 2 Juin 1989.
- Dembélé, N. Nango et John Staatz (1989b). "Impact des Echanges Régionaux sur la Sécurité Alimentaire en Afrique de l'Ouest." Communication au Séminaire CILSS/Club du Sahel sur les Espaces Céréaliers Régionaux en Afrique de l'Ouest, Lomé, Togo, 6-11 Novembre 1989.
- Dembélé, N. Nango, John Staatz et Johny Egg (1990). "L'Expérience du Mali." Contribution au Séminaire CILSS/Club du Sahel sur Les Systèmes d'Information sur les Marchés Céréaliers, Bamako, Mali, 23-25 Avril 1990.
- Dembélé, N. Nango et Philip Steffen (1988). "Quelques Elements de Performance de la Commercialisation des Céréales (Mil-Sorgho-Maïs) au Mali." Document de Travail No. 88-03. Bamako, Mali: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dioné, Josué (1986). "Stratégies de Production, de Transaction et d'Endettement Céréaliers des Producteurs Agricoles." Document de travail No. 86-06. Bamako, Mali: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dioné, J. (1987a). "Production et Transactions Céréalières des Producteurs Agricoles: Campagne 1985/86." Document de Travail No. 87-02. Bamako: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dioné, Josué (1987b). "Quelques Interactions et Complémentarités Importantes dans la Politique Céréalière du Mali." Contribution au Séminaire National sur la Politique Céréalière au Mali", Bamako, 15-18 Juin, 1987.
- Dioné, Josué (1988). "Restructuration du Marché Céréaliier et Choix des Agriculteurs." Communication à l'Atelier sur la Commercialisation des Céréales au Mali, Bamako, 18-20 Octobre 1988.

- Dioné, Josué (1989a). "Informing Food Security Policy in Mali: Interactions Between Technology, Institutions and Market Reforms." Thèse de Ph.D.. East Lansing, Mi.: Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Dioné, Josué (1989b). "Food Security Policy Reform in Mali and the Sahel," in International Economic Association (ed.) Congress Proceedings: 9th World Congress of the International Economic Association, Vol. II (809-828). Athènes, Grèce: IEA/Economic Research Center, The Athens School of Economics and Business.
- Dioné, Josué (1989c). "Policy Dialogue, Market Reforms and Food Security in Mali and the Sahel," in Rukuni, M., G.Mudumi et T.S. Jayne (eds.) Food Security Policies in the SADCC Region (134-54). Harare: UZ/MSU Food Security Research in Southern Africa Project, Department of Agricultural Economics and Extension, University of Zimbabwe.
- Dioné, Josué (1989d). "Comportement Commercial des Agriculteurs et Commerce Céréalière Régional en Afrique de l'Ouest." Communication au Séminaire CILSS/Club du Sahel sur les Espaces Céréalières Régionaux en Afrique de l'Ouest, Lomé, Togo, 6-11 Novembre 1989.
- Dioné, Josué (1990a). "Libéralisation des Economies et des Echanges et Sécurité Alimentaire au Sahel." Invited paper at the International Colloquium on "How to Feed the World? Food Policies in a Context of Liberalization of Economies and Trade", sponsored by SOLAGRAL, Paris, France, 26-28 June 1990.
- Dioné, Josué (1990b). "Sécurité Alimentaire au Sahel: Point sur les Etudes et Projet d'Agenda de Recherche." Research Paper No. DR 90-02/PRISAS. Bamako: PRISAS, Institut du Sahel.
- Dioné, Josué (1991). "Contexte Macroéconomique et Perspectives de Croissance Agricole au Sahel." Contribution à l'Atelier Régional sur la Recherche Agricole au Sahel, organisé par le Special Program for African Agricultural Research (SPAAR) de la banque mondiale et l'Institut du Sahel (CILSS), Bamako, Mali, 6-11 Janvier, 1991.
- Dioné, Josué et N. Nango Dembélé (1986). "Description des Circuits Céréalières au Mali et Analyse des Données Secondaires de Prix des Céréales (Mil-Sorgho-Mais)." Document de Travail No. 86-02. Bamako, Mali: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dioné, Josué et N. Nango Dembélé (1987). "Le Programme de Restructuration du marché Céréalière au Mali (PRMC): Une Analyse de ses Objectifs, son fonctionnement et ses Réalisations." Document de Travail No. 87-01. Bamako, Mali: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Dioné, Josué, et John Staatz (1988). "Market Liberalization and Food Security in Mali." In Mandivamba Rukuni and Richard H. Bernstein, eds., Southern Africa: Food Security Policy Options, proceedings of the Third Annual Conference on Food Security Research in Southern Africa, 1-5 November 1987, pp. 143-170. Harare: UZ/MSU Food Security Research Project, Dept. of Ag. Economics and Extension.

- Mehta, Mona (1989). "An Analysis of the Structure of the Wholesale Cereals Market in Mali." Thèse de M.S. East Lansing, Mi.: Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Staatz, John (1989). "The Role of Market Conditions in Influencing the Adoption of New Agricultural Technologies in Mali." Department of Agricultural Economics Staff Paper 89-109. East Lansing, Mi.: Michigan State University.
- Staatz, John, Victoire C. D'Agostino et Shelly Sundberg (1990). "Measuring Food Security in Africa: Conceptual, Empirical and Policy Issues." Document de Travail (provisoire). East Lansing, Mi.: Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Staatz, John, Josué Dioné et N. Nango Dembélé (1989). "Cereals Market Liberalization in Mali," World Development, vol.17, No.5, (703-18).
- Staatz, John M., Lawrence M. Rubey, Philip N. Steffen et Shelly Sundberg (1989). "The Scope for Targeted Consumer Food Subsidies in Mali." Agricultural Economics Staff Paper No. 89-116. East Lansing, Mi.: Michigan State University.
- Steffen, Philip, N. Nango Dembélé et John Staatz (1988). "Une Critique des Rôles Alternatifs pour l'OPAM sur le Marché Céréalière à travers des Concepts de Biens Publics." Document de Travail No. 88-02. Bamako: PSA CESA-MSU-USAID.
- Steffen, Philip et K. Koné (1988). "Une Reconnaissance Rapide sur les Marchés Céréalières dans les Régions de Mopti, Tombouctou et Gao." Document de Travail No. 88-04. Bamako: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Steffen, Philip et Mona Mehta (1989). "Quelques Eléments de la Sécurité Alimentaire Ménagère dans la Région de Gao." Note d'information No. 89-02. Bamako: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Sundberg, Shelly (1988). "An Overview of the Food Consumption and Nutrition Situation in Mali." Rapport d'étude. Bamako: USAID.
- Sundberg, Shelly (1989). "OHV Food Consumption and Expenditure Survey: Preliminary Results of Three Rounds of Anthropometric Surveys, 1988-89." Document de Travail. Bamako: Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID.
- Weber, Michael T. et Thomas S. Jayne (1988). "Food Security and its Relationship to Technology, Institutions, Policies and Human Capital." Department of Agricultural Economics Staff Paper 88-16. East Lansing, Mi.: Michigan State University.
- Weber, Michael T., John M. Staatz, John H. Holtzman, Eric W. Crawford et Richard Bernsten (1988). "Informing Food Security Decisions in Africa: Empirical Analysis and Policy Dialogue," American Journal of Agricultural Economics, vol. 70, 5, (1044-51).