

L'EXPERIENCE DU MALI

Par Niama Nango DEMBELE, John M. STAATZ et Johny EGG *

* Niama Nango DEMBELE est un chercheur malien du département d'Agricultural Economics de Michigan State University (MSU). Il est basé à l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) comme assistant technique au Système d'information sur le marché des céréales. John M. STAATZ est professeur associé au département d'Agricultural Economics à la MSU. Johny EGG est chargé de recherche à l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) à Montpellier.

Cette communication s'appuie sur les résultats des efforts de recherche et d'assistance technique entrepris dans le cadre d'un "accord de recherches coopératives sur la sécurité alimentaire en Afrique" conclu entre la MSU et le Bureau pour les sciences et techniques et le Bureau africain de l'USAID. Au Mali, le travail d'appui au Système d'information est également financé par la mission locale de l'USAID ; il est placé sous le parrainage du Secrétariat technique de la Commission Nationale de Suivi et d'Evaluation de la Stratégie Alimentaire du Mali (CESA). Cette communication s'appuie aussi sur les résultats de l'assistance technique apportée à la mise en place du Système d'information par l'Office Statistique des Communautés Européennes (OSCE) au Mali. Toutefois, la responsabilité des idées, commentaires et arguments présentés dans ce document incombe exclusivement aux auteurs. Le contenu de cette communication ne saurait en aucun cas être considéré ou interprété comme représentant la position officielle de la CESA, de l'OPAM, de l'USAID ou de l'OSCE.

I. INTRODUCTION

Dans les pays du Sahel, l'étroitesse et la fragmentation du marché céréalier accroissent les risques liés à toutes les opérations de commercialisation, qu'elles soient le fait d'intervenants publics ou privés. Les grandes variations de prix qui caractérisent ce marché rendent aléatoire tout investissement à long terme dans la production comme dans les infrastructures commerciales.

L'inégale répartition des pluies (dans l'espace et dans le temps) et - dans une moindre mesure - les fluctuations des cours mondiaux, expliquent en grande partie l'instabilité du marché. Mais ce ne sont pas les seuls facteurs d'incertitude auxquels doivent faire face les commerçants privés ; dans la plupart des cas, ceux-ci manquent d'informations sur les interventions de l'Etat qui affectent le marché (réglementation du commerce intérieur et extérieur, distributions des aides alimentaires gratuites, renouvellement des stocks de l'office, programmes de crédits, etc...), ce qui constitue un facteur supplémentaire de risque pour leurs opérations.

Pour encourager les investissements du secteur privé dans la filière céréalière, il faut en conséquence prendre des mesures pour réduire ces risques. La libéralisation des échanges céréaliers sur le marché intérieur, la transformation artisanale ou industrielle des céréales et la diffusion de toutes les informations nécessaires aux opérateurs du marché sont des exemples de mesures qui permettent de stabiliser le marché.

La mise en place d'un système d'information qui offre à tous les participants à la filière céréalière un égal accès à l'information est un grand pas dans ce sens. Par une large diffusion des informations concernant le marché céréalier et les divers facteurs qui l'affectent (prix, quantités disponibles, politique d'exportation et d'importation, volume et date de distribution des aides attendues, etc...), le système d'information contribuera à une plus grande transparence du marché céréalier¹ et, par là, à un meilleur arbitrage entre l'offre et la demande de céréales dans le temps et dans l'espace.

Etant donné que l'on ne peut attendre du secteur privé qu'il fournisse une information fiable, complète et accessible à tous les intervenants de la filière céréalière, il revient à l'Etat d'intervenir pour offrir ce service (voir Steffen, Dembélé et Staatz, 1988).

Cette communication a pour objectif de décrire la démarche entreprise dans ce sens au Mali depuis septembre 1987.

(1) Un marché transparent est un marché où tous les intervenants ont un accès égal aux informations nécessaires à la gestion de leurs décisions de production, de vente, de transport, de stockage et de consommation.

II. LES ETAPES DE LA MISE EN PLACE DU SYSTEME D'INFORMATION

La conception et la mise en place d'un système d'information sur les marchés céréaliers dans un pays en voie de développement doivent en premier lieu viser à assurer la pérennité du système. Celle-ci dépend essentiellement des capacités locales en ressources financières et humaines (voir Eicher, 1989). En effet, s'il est relativement facile de mettre en place un système d'information grâce à l'aide extérieure, assurer sa continuité sur le long terme est une tâche plus complexe qui nécessite la maîtrise de nombreux paramètres.

2.1. La problématique de la mise en place du Système d'Information sur le marché des céréales au Mali

En 1987, un recensement de tous les efforts de collecte d'information sur le marché céréalier entrepris au Mali a permis d'identifier plusieurs institutions qui collectaient des données à différents niveaux de la chaîne de commercialisation et dans diverses parties du pays. Certaines de ces données étaient collectées de manière périodique, alors que d'autres résultaient d'enquêtes ponctuelles. Mais dans la plupart des cas, les opérations de collecte faisaient appel à des méthodologies différentes (voir Dembélé et Steffen, 1988 et Egg, 1988).

La multiplicité des objectifs et des moyens mis en oeuvre dans ces enquêtes explique en grande partie la diversité des méthodologies utilisées. Parce qu'elle empêchait toute comparaison des données entre elles, cette diversité des méthodes constituait un handicap sérieux pour suivre et analyser le marché. On se trouvait dans une situation paradoxale où les besoins en information paraissaient pouvoir être satisfaits par les nombreuses enquêtes en cours, alors qu'en réalité il était impossible de construire une série homogène avec les données existantes.

De surcroît, le cloisonnement de l'information et son mode de diffusion par des rapports internes rendaient celle-ci très peu accessible aux utilisateurs potentiels (voir Dembélé et Steffen, 1988).

Devant la faiblesse des ressources financières et humaines disponibles au Mali et face au nombre élevé de variables à suivre, il fallait mettre en oeuvre une approche en termes de système, capable de réunir les données des différentes enquêtes dans un cadre global autour des principales questions posées par la politique de libéralisation du marché céréalier (Egg, 1988 ; voir aussi Egg et Martinet, 1988).

Dans cette perspective, il fut décidé que le système à mettre en oeuvre ne devrait pas aboutir à la création d'une nouvelle institution, mais être construit à partir d'un effort de coordination et d'harmonisation des méthodes des différentes opérations de collecte existantes. Le système préconisé devra aussi permettre d'éviter les duplications d'enquêtes et de rendre l'information accessible à toutes les catégories d'utilisateurs.

2.2. Les facteurs déterminants dans la conception d'un système d'information

Dès cette première étape, le problème de la gestion et de la pérennité du système d'information a été posé afin d'éviter les risques de rupture lors du retrait de l'assistance extérieure. Dans ce but, il était important de prendre en compte dès le départ tous les facteurs qui conditionnent la longévité du système.

2.2.1. La faiblesse des ressources financières et humaines

Les ressources financières limitées du Mali impliquaient, comme on l'a vu, de partir des enquêtes existantes pour bâtir le système d'information. Pour cela, il fallait faire un inventaire précis des

collecteurs d'information, des données obtenues, des lieux, de la périodicité et des méthodologies des enquêtes, ainsi que des modes de diffusion de l'information collectée.

Cet inventaire a montré que la presque totalité des besoins en information identifiés pouvaient être satisfaits à partir des efforts de collecte déjà entrepris par certaines institutions. Il s'agissait "simplement" d'harmoniser les méthodologies et les fréquences de collecte des enquêtes existantes, d'augmenter la couverture géographique de la collecte et d'adapter les fréquences et les modes de publication aux besoins des différents utilisateurs.

Une telle approche, qui prend appui sur les moyens déjà affectés à la recherche d'information, offre l'avantage de valoriser au mieux les ressources financières disponibles en quantités limitées au Mali. Elle permet aussi de tirer profit de l'expérience acquise par le personnel local des institutions déjà engagées dans la collecte de données.

Il n'en reste pas moins que l'assistance extérieure, financière et technique, est nécessaire au démarrage du système. En effet, la recherche d'un meilleur ciblage de la collecte et de la diffusion de l'information, l'harmonisation des méthodologies d'enquêtes et, plus généralement, les efforts de coordination entre les différents partenaires, peuvent imposer des coûts supplémentaires à certains collecteurs. De plus, la centralisation des données au niveau d'une seule institution implique d'acquérir de nouveaux moyens de traitement et de diffusion. L'ensemble de ces coûts additionnels doivent être couverts, dans un premier temps, par des apports extérieurs.

De la même manière, les opérations d'harmonisation des méthodologies, de conception et de mise en place du système d'information peuvent mettre à rude épreuve les compétences locales et rendent nécessaire une assistance technique. toutefois, celle-ci ne doit pas être seule à concevoir le système ; elle doit travailler en étroite collaboration avec le personnel local sur tous les aspects du dispositif. Ce travail en collaboration constitue du reste la meilleure école d'apprentissage pour les cadres nationaux (comme pour les experts extérieurs). Une telle politique de formation du personnel permettra au système d'information de disposer à terme d'une capacité autonome d'analyse (voir Weber et al., 1988).

2.2.2. L'identification des besoins des utilisateurs

La mise en place du système exige l'identification précise des utilisateurs potentiels et de leurs besoins spécifiques en information. En effet, il ne fait aucun doute que les besoins des producteurs, des commerçants, des consommateurs et des décideurs sont différents les uns des autres. Le producteur a besoin de connaître notamment les prix pratiqués sur les marchés ruraux environnants et dans les grands centres urbains, tandis que le commerçant veut être informé, entre autres, des dates et lieux de distribution des aides alimentaires, des disponibilités en crédits de campagne, etc... La diversité des motivations des demandeurs d'information implique donc que la collecte de données soit adaptée le plus précisément possible aux besoins de chacune des catégories d'utilisateurs.

Cette diversité exige aussi que la politique de diffusion de l'information soit appropriée à la satisfaction des besoins des différents utilisateurs. Par exemple, pour atteindre les producteurs ou les commerçants et les consommateurs ruraux, il sera nécessaire d'utiliser la radio rurale et les langues locales. Dans les villes par contre, certains consommateurs et commerçants pourront être informés, comme les décideurs, par la presse écrite. Il faut cependant noter que les besoins des opérateurs privés portent essentiellement sur une information de type conjoncturel, alors que ceux des décideurs concernent aussi l'analyse du marché qui nécessite de disposer de séries de données sur longue période.

Ainsi, alors que les besoins de certains utilisateurs peuvent être satisfaits à partir de données statistiques simples, d'autres exigent des analyses approfondies sur les dynamiques de production et de commercialisation, voire de consommation.

Le système d'information doit par conséquent développer une capacité propre d'analyse et se doter d'une cellule capable de répondre aux attentes des décideurs en la matière. En dehors de l'analyse des données collectées par le système d'information, cette cellule pourra entreprendre, dans certains cas, des recherches de plus long terme sur l'évolution de la structure du marché et sur l'impact des politiques de commercialisation.

2.2.3. La place institutionnelle du système

Dans un pays en voie de développement, la question de la localisation du système d'information dans la structure administrative est importante, et ce pour deux principales raisons. Premièrement, le système doit être placé là où il peut atteindre le plus facilement les décideurs afin d'assurer une bonne identification des besoins en information et une diffusion efficace des résultats. Deuxièmement, le système doit être localisé dans une structure qui permette de garantir la crédibilité de l'information collectée et diffusée.

En effet, il est essentiel que le système soit protégé de toute manipulation qui tendrait à nuire à sa crédibilité et à l'asservir à des besoins spécifiques de l'administration. Cela ne doit évidemment pas empêcher que le choix de l'institution responsable de la gestion du système tienne compte aussi de l'expérience de celle-ci en matière de collecte de données.

2.2.4. La taille du système

En dehors des objectifs de suivi des variables qu'il s'est fixé, le système devrait être capable à terme de collecter tout complément de données jugé nécessaire. Toutefois, dans un premier temps il est nécessaire de limiter le nombre d'informations à centraliser et à diffuser. Il faut commencer avec un système simple afin de pouvoir saisir, traiter et diffuser à temps les informations essentielles. En effet, un système complexe, même s'il est plus conforme aux normes statistiques, peut se révéler incapable de produire l'information au moment voulu.

Dans ce domaine, il est important d'éviter le "fétichisme du professionnalisme" qui tend à sacrifier la rapidité de la diffusion de l'information à la précision statistique. Cette tendance explique en partie l'incapacité des offices statistiques africains à produire des informations à temps pour la prise de décision. En effet, pour un décideur, la valeur de l'information dépend moins de sa précision statistique que de sa disponibilité au moment où une décision doit être prise.

III. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE DE LA MISE EN OEUVRE DU S.I.M.

La mise en oeuvre du système d'information sur le marché des céréales au Mali s'est faite progressivement.

Suite aux recommandations du séminaire national de juin 1987 sur la politique céréalière, un système transitoire (le SIT) a été mis en place en mars 1988 à partir de la coordination de trois enquêtes existantes sur les prix et les circuits : celle de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), celle du projet sécurité alimentaire CESA-MSU-US/AID et celle de l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM).

Cette première phase impliquait de définir la place du système d'information dans la structure institutionnelle malienne. C'est l'OPAM qui a été retenu comme institution responsable de la gestion du système. En décembre 1988, le séminaire national "sécurité alimentaire et système

d'information du marché céréalier"² permettait de faire le bilan du système transitoire afin de passer à un système permanent (le SIM). Ce séminaire a joué un rôle important dans le processus de mise en oeuvre du SIM. D'une part il a permis de réunir l'ensemble des producteurs et utilisateurs d'informations (effectifs et potentiels) du SIM autour d'un débat technique sur les principaux éléments du système. D'autre part, il a fourni un cadre juridique au SIM - garant de sa continuité - les recommandations du séminaire ayant été adoptées le mois suivant par le Conseil des Ministres.

Le système d'information permanent a véritablement démarré en avril 1989 avec un financement des donateurs du Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) et un appui de la FAO pour la formation des agents de l'OPAM. Le Système d'alerte précoce (SAP) s'est joint aux efforts de collecte de données, alors qu'une phase de transition a été aménagée pour le retrait progressif des projet ACDI et CESA-MSU-USAID.

3.1. La localisation institutionnelle du SIM

Le choix de l'OPAM pour gérer le système d'information sur les marchés s'explique essentiellement par les nouvelles attributions qui ont été confiées à cet organisme dans le cadre de la politique de libéralisation du marché céréalier. Suite à la réduction de son rôle d'intervention dans la commercialisation, l'OPAM constituait un outil privilégié de l'Etat pour la production et la fourniture de services à caractère public pour le marché céréalier (voir Steffen, Dembélé et Staatz, 1988).

En tant qu'instrument de la politique de commercialisation de l'Etat, placé sous la tutelle du puissant ministère des Finances et du Commerce, l'OPAM était la structure la plus indiquée pour atteindre les décideurs à travers la diffusion des résultats du suivi et de l'analyse du marché céréalier.

Le choix de l'OPAM a cependant soulevé quelques inquiétudes quant aux garanties d'objectivité de l'information que pouvait fournir un organisme chargé de surveiller l'évolution des prix afin d'intervenir sur le marché en cas de très forte hausse des prix. On pouvait craindre non seulement que les commerçants ne fassent pas confiance à l'office et ne déclareraient pas des prix exacts, mais aussi que l'OPAM lui-même soit tenté de manipuler l'information à son profit. Aujourd'hui, après 20 mois d'expérience, ces craintes se révèlent peu fondées et l'on observe que les commerçants réservent un bon accueil aux enquêteurs de l'office. Toutefois, si l'on veut garantir que l'analyse du marché céréalier reste la plus objective possible et que les autres institutions concernées s'impliquent dans la discussion des résultats, il faut que la fonction d'analyse soit indépendante de toute tutelle (de l'OPAM comme d'une autre structure administrative).

Le choix de l'OPAM comme gestionnaire du système d'information ne fait pas pour autant du SIM un système OPAM. Le séminaire de décembre 1988 a d'ailleurs recommandé qu'une autonomie de gestion soit garantie au SIM afin qu'il soit suffisamment flexible pour s'adapter rapidement aux changements de conjoncture et qu'il soit suffisamment indépendant de son institution de tutelle pour être pleinement efficace. Ainsi le SIM est-il en principe un système qui regroupe toutes les structures impliquées d'une façon ou d'une autre dans la collecte des données sur les prix et dans la politique de commercialisation des céréales. Mais en réalité, comme on le verra plus loin, le SIM est progressivement devenu un système OPAM au lieu d'être simplement un système basé à l'OPAM.

(2) Le séminaire de décembre 1989 était organisé par le Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) et le Comité d'orientation et de coordination (COC) du Ministère des Finances, avec l'aide de l'OSCE et du Centre européen de gestion des politiques de développement (CEGPD)

3.2. Le Système d'information transitoire (SIT)

Le SIT avait pour principales fonctions :

- de fournir un cadre concret de réflexion pour la mise en place d'un système d'information permanent ;
- de former le personnel de l'institution identifiée pour gérer le système permanent
- et d'harmoniser les méthodes de collecte des trois dispositifs d'enquêtes retenus, afin de diffuser des données sur les prix à différents niveaux de la chaîne de commercialisation et dans une grande partie du pays.

3.2.1. La collecte de données

Les dispositifs d'enquêtes constituant le SIT ont été choisis en fonction de leur expérience en matière de collecte et de la nature de l'information qu'ils produisaient.

L'OPAM collectait les prix à la consommation dans les capitales régionales depuis 1981. L'enquête périodique de l'ACDI concernait les prix au producteur, le volume des transactions des commerçants et l'importance des transferts de céréales entre différents marchés et régions du pays. Quant au Projet sécurité alimentaire CESA-MSU-USAID, il relevait les prix au producteur sur les marchés ruraux, les quantités achetées par les collecteurs, les prix au niveau de certaines villes, ainsi que les quantités achetées et vendues par les grossistes.

Le choix des données à suivre pour le démarrage du SIT a été fonction des capacités de saisie et de traitement disponibles. Ainsi, afin de ne pas surcharger le système dans cette première phase, seuls les prix au producteur et les prix à la consommation ont été retenus. Les prix au producteur portaient sur le mil, le sorgho, le maïs, le riz paddy, le riz étuvé et le riz blanc. A la consommation, les céréales retenues étaient le mil, le sorgho, le maïs, le riz RM40 et le riz B* (brisures). Les prix au producteur étaient relevés sur 4 marchés ruraux et sur 9 marchés de regroupement ou d'assemblage pour les mil, sorgho et maïs. Les prix du riz paddy, du riz étuvé et du riz blanc étaient collectés sur 2 principaux marchés de regroupement. Les prix à la consommation étaient suivis sur les 9 centres urbains les plus importants du pays.

3.2.2. L'organisation institutionnelle

La coordination des actions du SIT était assurée par le représentant de l'ACDI. Le système était doté d'une cellule technique composée d'un représentant de chaque dispositif d'enquêtes composant le SIT, d'un représentant de la Direction nationale de la statistique et de l'informatique (DNSI) et du représentant de l'Office statistique des Communautés européennes (OSCE).

Cette cellule avait pour compétence de discuter de tous les aspects techniques et de réfléchir à la mise en place du système permanent. Elle a bénéficié de l'appui d'experts étrangers pour mener à bien sa mission. Il faut aussi noter que le SIT s'est enrichi des expériences menées dans d'autres pays africains, notamment au Sénégal et au Burkina Faso.

Le Comité d'orientation et de coordination (C.O.C.) - l'équivalent national du groupe des donateurs - et le PRMC constituaient l'instance de décision du SIT. Ils étaient tenus régulièrement informés des résultats des travaux par la cellule technique et recevaient régulièrement les publications sur les prix.

3.2.3. Les moyens disponibles

Le Projet CESA-MSU-USAID a affecté un analyste des marchés céréaliers à l'OPAM (Niama Nango Dembéle). Cet expert avait pour mission d'institutionnaliser à l'OPAM une capacité de saisie, traitement et analyse des données sur les prix. En effet, la mise en place de celle-ci était d'une urgente nécessité pour assurer la continuité du système, étant donné la fin proche des projets ACDI et CESA-MSU-USAID.

Cette opération a été réalisée au moyen d'une formation sur le tas de deux agents de l'OPAM, complétée par des apports théoriques sur le "marketing" des produits agricoles. D'une manière générale, les agents de l'OPAM ont été constamment associés aux réflexions menées sur la conception et la mise en oeuvre du système.

Le SIM a bénéficié de contributions matérielles et financières de l'OSCE, du Projet CESA-MSU-USAID, de l'OPAM et du PRMC.

3.2.4. La principale réalisation du SIT : l'harmonisation des méthodologies

Parmi les réalisations du SIT, il est important de retenir l'harmonisation des méthodes de collecte des trois dispositifs retenus, car l'approche utilisée pourrait être appliquée dans d'autres pays sahéliens.

L'impossibilité de comparer ou de combiner les données collectées tenait aux choix différents faits par les trois dispositifs quant au niveau de transactions auquel les prix étaient relevés, à l'échantillonnage des commerçants enquêtés et aux fréquences de collecte.

3.2.4.1. Le choix du niveau de transactions

Les prix au producteur collectés par l'ACDI et le Projet CESA-MSU-USAID se situaient à deux niveaux différents. Les prix du Projet étaient relevés au premier niveau des transactions, c'est-à-dire lors des échanges entre les producteurs et les collecteurs ruraux. Ceux de l'ACDI étaient relevés principalement au deuxième niveau de la chaîne de commercialisation, c'est-à-dire lors des transactions entre collecteurs ruraux et assembleurs résidant dans des centres de regroupement. Les prix au producteur collectés par l'ACDI étaient dans ces conditions surestimés, car ils incluaient les frais d'approche entre le marché rural et le marché de regroupement (marges du collecteur et frais de transport).

Les prix à la consommation collectés par l'OPAM posaient les mêmes problèmes. Les prix relevés au niveau des grossistes, des demi-grossistes et des détaillants étaient souvent confondus, l'enquêteur ne faisant pas de différences entre ces niveaux de transactions. Dans ces conditions les moyennes des prix à la consommation publiées étaient sous-estimées.

Pour pallier ces insuffisances, le SIT a demandé à l'ACDI de relever ses prix au producteur uniquement au niveau des transactions entre les commerçants et les producteurs sur les marchés de regroupement ou de relever les prix d'achat des collecteurs au moment où ceux-ci revendent aux assembleurs.

Quant à l'OPAM, les prix retenus étaient ceux observés par l'enquêteur lors des transactions au détail. A défaut de transaction au moment du passage de l'enquêteur, ce dernier devait demander aux détaillants et à certains consommateurs les prix pratiqués.

3.2.4.2. Le choix des échantillons de commerçants

L'ACDI et le Projet CESA-MSU-USAID faisaient un recensement complet de tous les acheteurs présents sur le marché au moment du relevé de prix. C'est donc toute la population de collecteurs qui était retenue pour les besoins de l'enquête.

L'enquête de l'OPAM, par contre, ne procédait pas à un échantillonnage lors de ses relevés de prix. En général, l'enquêteur s'en tenait à une seule observation par point de collecte et par centre urbain.

Compte tenu du fait que l'OPAM intervenait au niveau des grands centres urbains, une méthode d'échantillonnage particulière a été préconisée. Elle consiste à recenser, pour chacun des centres urbains, tous les points de vente de céréales. Ceux-ci sont ensuite classés par ordre d'importance du volume des transactions. Selon l'importance du point de vente, il est procédé à une, deux, trois, ou quatre observations. La moyenne de l'ensemble de ces observations devient la moyenne du centre urbain en question.

3.2.4.3. La fréquence de collecte

L'OPAM relevait ses prix chaque dix jours, alors que les autres structures collectaient leurs données chaque semaine. Pour parvenir à diffuser l'ensemble de ces informations dans une même publication, le SIT a demandé à l'OPAM de collecter ses données de manière hebdomadaire et au Projet Sécurité Alimentaire de faire un effort pour transmettre les siennes à temps.

Il faut noter que l'harmonisation des méthodologies a imposé des coûts supplémentaires à l'OPAM et au Projet CESA-MSU-USAID. En effet, les enquêteurs de l'OPAM effectuaient désormais entre quatre et cinq passages par mois au lieu de trois. De plus, la durée des enquêtes était allongée du fait que l'on avait décidé d'augmenter le nombre d'observations sur les marchés. Au niveau du Projet sécurité alimentaire, c'est le changement dans la fréquence de transmission des données qui entraînait des coûts supplémentaires.

3.3. Le système d'information permanent (SIM)

De longues réflexions dans le cadre du SIM ont permis de préciser les objectifs du séminaire de décembre 1988, chargé de définir à son tour les modalités de mise en place du système d'information permanent. Comme on l'a souligné précédemment, ce séminaire a joué un rôle important dans la mise en oeuvre du SIM en réunissant des représentants de tous les producteurs et utilisateurs d'information concernés par le marché céréalier.

Quatre commissions avaient été constituées pour aborder en détail les différents aspects du SIM : la première devait identifier les données à collecter en fonction des besoins des utilisateurs, la deuxième a travaillé à la conception d'un cadre d'analyse et à l'élaboration de l'échantillon des marchés, la troisième s'est occupée de l'harmonisation des méthodes de collecte, de saisie et de traitement des données, et la dernière s'est penchée sur les questions institutionnelles de gestion du système d'information.

A partir de l'expérience acquise par le SIT, les travaux de ces commissions ont permis de définir avec précision les objectifs, Les méthodes et l'organisation du SIM (voir République du Mali, 1988 et CEGDP, 1989).

3.3.1. Les objectifs du SIM

Ils s'inscrivent dans la suite de ceux du SIT et visent à :

- harmoniser les méthodes de collecte et de diffusion de l'information, en vue de suivre et analyser le marché céréalier ;
- assurer la coordination entre collecteurs d'information ;
- centraliser toutes les données nécessaires au suivi et à l'analyse du marché pour en assurer la diffusion la plus large possible ;
- organiser l'accès à l'information de tous les intervenants sur le marché (décideurs, commerçants, producteurs, consommateurs, etc...) en fonction de leurs besoins respectifs.

Le SIM n'est donc pas au premier chef un collecteur d'information. Il doit seulement collecter le complément d'informations nécessaire. Une telle approche permet de valoriser l'expérience acquise par chaque collecteur et offre l'avantage de pouvoir constituer une banque de données à faible coût en évitant la duplication des efforts (voir Dembélé et Steffen, 1988).

3.3.2. Les données à centraliser ou à collecter

Comme on l'a vu précédemment, les données recherchées ont été identifiées en fonction des besoins des utilisateurs : producteurs, consommateurs, commerçants et décideurs institutionnels. Cependant, compte-tenu de l'impossibilité de satisfaire tous les besoins à la fois, un certain nombre de données jugées essentielles ont été sélectionnées pour le démarrage du SIM³.

Ainsi dans un premier temps, le SIM doit centraliser l'information sur les prix à la production, à la consommation et au regroupement pour les céréales suivantes : mil, sorgho, maïs, riz RM40, riz B* et riz paddy. A partir de 1990, des informations sur le riz importé et le riz étuvé devraient être collectées. Le SIM doit aussi fournir des indications sur l'état d'approvisionnement des divers marchés. Actuellement le système traite près de 3000 données par semaine pour ses différentes publications.

A terme, le SIM devrait également fournir des informations sur les prix extérieurs, les niveaux de la production, les déficits et les excédents céréaliers, les aides alimentaires, les autres importations, les exportations et l'ensemble des mesures réglementaires concernant la commercialisation des céréales. En outre, le SIM devrait être capable d'évaluer le niveau des stocks marchands et l'ampleur des échanges de céréales entre les différentes régions du pays. Enfin, grâce à sa cellule d'analyse, il devrait pouvoir informer les décideurs sur l'évolution des structures de production, de commercialisation et de consommation et sur l'impact à moyen terme de la politique céréalière.

3.3.3. Le cadre d'analyse et la typologie des marchés

Pour comprendre l'évolution des prix et, plus largement, du marché, il était nécessaire de situer les transactions à la fois aux différents niveaux de la filière de commercialisation et dans l'espace géographique et social. Il fallait pour cela construire une typologie des marchés qui soit rapportée aux grands axes céréaliers qui traversent le pays.

Une enquête menée dans le cadre de la préparation du séminaire de décembre 1988 auprès d'un échantillon de commerçants répartis sur l'ensemble du territoire, a permis d'identifier 4 principaux réseaux marchands dans le commerce céréalier au Mali (voir Amselle et Bagayogo, 1988). A partir du résultat de cette enquête et des connaissances des commerçants et des chercheurs participant

(3) Pour une information plus complète sur les caractéristiques du SIM et son organisation, se référer à la communication du Dr Abdoulaye SALL : "l'enjeu du SIM à travers l'expérience du Mali".

au séminaire, il a été possible de construire une typologie des marchés qui correspond aux réseaux marchands ou axes céréaliers : pour chacun de ces axes, on a précisé les marchés de collecte, de regroupement (ou de transit), de consommation et les marchés frontaliers (ou interrégionaux) qui doivent faire l'objet d'un suivi régulier.

On a ensuite fait un inventaire des collecteurs d'information qui intervenaient déjà sur les marchés retenus. C'est ainsi que le Système d'alerte précoce (SAP/AEDES) s'est joint aux efforts du SIM en s'engageant à suivre selon 11 marchés situés dans les zones déficitaires.

La typologie des marchés retenue correspondant aux différents niveaux de la chaîne de commercialisation des céréales, la connaissance des prix à chacun de ces niveaux permettra d'établir des comptes de filière par axe céréalier. Ceux-ci pourront fournir à terme une information utile aux décideurs sur les coûts de commercialisation par axe et sur les marges relatives de chaque opérateur.

3.3.4. La politique de diffusion

Le SIM vise à satisfaire les besoins de deux grandes catégories d'utilisateurs : d'un côté les décideurs, de l'autre les opérateurs privés, les associations villageoises et les groupements coopératifs.

3.3.4.1. Les décideurs

Pour atteindre les décideurs ou utilisateurs institutionnels, le SIM utilise la presse écrite et publie des bulletins. Les données sur les prix sont publiées chaque deux semaines dans le journal officiel l'Essor. Elles sont accompagnées de brefs commentaires sur l'évolution des prix et sur l'état d'approvisionnement des marchés.

Par ailleurs, le SIM publie trois bulletins : un hebdomadaire, un mensuel et un trimestriel. Le bulletin hebdomadaire donne l'évolution des prix d'une semaine à l'autre et signale, pour chaque céréale, les marchés qui ne sont pas approvisionnés. De la même manière, le bulletin mensuel donne l'évolution des prix d'un mois à l'autre. Dorénavant, comme il est proposé plus loin, ce bulletin sera étoffé avec des séries de prix sur 12 mois et une note sur un sujet d'actualité lié à la campagne de commercialisation en cours.

C'est le bulletin trimestriel qui fournit une analyse plus complète de l'évolution de la campagne. Il commence par une analyse synthétique de l'ensemble des marchés couverts en décrivant l'évolution des prix au cours des trois derniers mois. Le niveau des prix du dernier mois est ensuite comparé à celui du même mois de l'année précédente. Toute information permettant d'expliquer l'évolution du marché est incorporée dans l'analyse.

La deuxième partie du bulletin propose une analyse détaillée des principaux marchés de chacun des réseaux marchands ou axes céréaliers identifiés. A l'intérieur de chaque axe, une comparaison de l'évolution des prix à la production et à la consommation est faite. Enfin, la dernière partie présente les informations relatives à la campagne de commercialisation en cours : mesures réglementaires, programmes de crédit de campagne, importations ou évolution des prix dans les pays voisins si ces données sont disponibles.

Dans les prochains mois, la fréquence de parution du bulletin d'analyse deviendra semestrielle, de manière à disposer de davantage de recul par rapport au début de la campagne pour saisir les effets des politiques sur l'évolution des prix. En effet, l'expérience a montré qu'avec une fréquence de publication trimestrielle, il était non seulement impossible d'apprécier les effets des politiques sur la campagne en cours, mais aussi de réunir tous les éléments nécessaires à l'analyse du marché. Ce changement permettra à l'équipe SIM de gagner du temps pour se consacrer davantage à l'amélioration de la fiabilité des données (voir 4.2. et 4.3. ci-dessous).

3.3.4.2. Les opérateurs privés.

Ce groupe d'utilisateurs comprend les commerçants, les producteurs et les consommateurs, individuels ou groupés en associations et en coopératives. Pour atteindre ce groupe, le SIM a privilégié la presse parlée. Mais des contacts ont été pris pour publier les données du SIM dans la presse rurale diffusée en langues nationales à destination des producteurs.

A la radio, l'information du SIM est diffusée en français et en plusieurs langues nationales, alors qu'à la télévision elle l'est uniquement en français et en bambara. Cette diffusion par la presse parlée est hebdomadaire. Elle porte sur l'évolution des prix à la production et à la consommation (les prix de la semaine en cours sont comparés à ceux de la semaine précédente) et sur l'état d'approvisionnement des marchés. Les marchés de consommation et les marchés ruraux où les céréales coûtent le plus cher et le moins cher sont mis en évidence.

En dehors de ces communiqués sur l'évolution des prix, une autre émission de radio qui a débuté fin 1989, se consacre à l'information générale des opérateurs privés sur la commercialisation des céréales. Cette information peut porter sur la réglementation du commerce céréalier, les problèmes d'approvisionnement des détaillants, la qualité des céréales, l'utilisation des prix diffusés par le SIM, etc...

Les différentes formes de diffusion sont donc fonction de la clientèle visée et sont susceptibles d'évoluer avec les besoins. C'est ainsi qu'il est envisagé d'organiser des débats radio-diffusés autour de certaines mesures réglementaires du commerce céréalier pour mieux informer le secteur privé et nouer des relations de confiance entre l'Etat et les commerçants. Il est aussi possible qu'à l'avenir le SIM puisse fournir aux décideurs une information plus personnalisée, moyennant paiement.

Pour maintenir la fidélité de la clientèle privée, l'information doit être aussi complète et compréhensible que possible pour l'utilisateur. Elle doit être actuelle, diffusée à temps et sans ruptures. C'est pourquoi le SIM a évité de diffuser à la radio des prix moyens qui seraient incompréhensibles pour les auditeurs : il communique des fourchettes de prix, ainsi que des prix effectivement observés sur les marchés. Cela permet au SIM de respecter la tradition commerciale malienne qui veut que l'acheteur et le vendeur discutent les prix et que le commerçant propose le même jour à ses clients des prix différents pour le même produit.

L'information diffusée par le SIM doit aussi permettre aux utilisateurs de répondre aux questions d'actualité qu'ils se posent (voir Weber et al., 1988). Ceci est particulièrement important pour les décideurs qui attendent de tout système d'information qu'il fournisse une aide à la gestion courante des politiques économiques. Si l'information est diffusée avec retard ou dans un langage trop technique, les utilisateurs s'en détourneront.

Il est donc important de mettre en place, dès le démarrage du SIM, un circuit de communication à double sens. Celui-ci doit permettre d'instaurer un dialogue entre le système d'information et ses utilisateurs, qui évitera de collecter des données qui ne correspondent pas aux besoins des utilisateurs.

3.3.5. L'impact du SIM

Si le système d'information est trop récent pour que l'on puisse juger de son impact sur la politique de commercialisation, on peut d'ores et déjà constater ses effets positifs sur l'approvisionnement en céréales de quelques centres urbains. Il est clair, en effet, que la diffusion des prix par la radio a eu un impact réel sur le marché : les consommateurs (notamment ceux de Bamako) ont bénéficié d'une baisse des prix sur certains marchés (en raison d'une concurrence accrue entre les différents points de vente) et nombreux sont aujourd'hui les commerçants qui utilisent l'information diffusée par le SIM pour orienter leurs achats ou leurs ventes.

Le suivi et la diffusion des prix à la consommation ont aussi attiré l'attention sur les problèmes liés à l'approvisionnement de la ville de Kayes. Depuis le début de la campagne 1988/89, le marché de cette ville très éloignée de Bamako était caractérisé par des prix supérieurs à la moyenne nationale. Ce constat a amené la presse nationale à enquêter sur les causes de cette situation. Les journalistes ont montré que la hausse des prix des céréales à Kayes s'expliquait par :

- l'arrêt des importations clandestines de riz en provenance du Sénégal et de la Mauritanie, suite aux mesures de lutte contre la fraude prises par l'Etat, fin 1988, et suite à l'obligation faite aux commerçants d'acheter à l'Office du Niger une quantité de riz équivalente à celle qu'ils voulaient importer (politique de jumelage) ;
- le manque de moyens financiers des commerçants dont les opérations d'approvisionnement sont de faible envergure, qui augmentait le coût unitaire des mil-maïs-sorgho consommés à Kayes ;
- le grand éloignement de Kayes des zones agricoles excédentaires du pays, qui augmente les coûts d'approche de ce marché pour les commerçants des autres villes ;
- les exportations clandestines de mil, maïs, sorgho vers la Mauritanie, que les autorités toléraient dans le but de permettre aux producteurs de la localité de tirer parti des prix élevés à la vente.

Les résultats de cette enquête menée par les journalistes, suite aux informations diffusées par le SIM, ont conduit l'administration et les responsables politiques de cette localité à s'interroger sur la rationalité de la politique d'importation de riz.

Le système d'information a également mis en évidence l'incompatibilité de la structure rigide des prix de l'Office du Niger avec la libéralisation totale de la commercialisation du paddy. En effet, l'Office du Niger commercialise le riz qu'il reçoit des producteurs au titre des redevances selon une structure de prix fixes qui ne tient pas compte des conditions du marché. Or, suite à l'introduction de décortiqueuses privées dans les zones rizicoles, qui abaissent les coûts de transformation, les prix proposés par l'Office du Niger durant la dernière campagne étaient supérieurs à ceux du marché libre. De ce fait, les commerçants qui étaient obligés de signer des contrats d'achat de riz avec l'Office du Niger pour pouvoir importer, se sont trouvés dans l'incapacité de vendre ce riz sur le marché.

Ainsi, par la mise en évidence des problèmes d'approvisionnement de certaines localités et de l'inadéquation à la libéralisation du marché de la politique d'importation de riz et de la structure des prix de l'Office du Niger, le SIM a enrichi les débats sur la politique de commercialisation. Ces exemples montrent qu'en améliorant la connaissance des décideurs sur le fonctionnement des marchés céréaliers, le système d'information peut contribuer à améliorer la prise de décisions dans un pays en voie de développement.

Le succès actuel du système d'information au Mali montre que la demande d'information est potentiellement très importante dans les pays en voie de développement. On peut donc s'attendre à ce que cette demande s'accroisse au delà des capacités d'offre du système. C'est déjà le cas aujourd'hui au Mali. Or, dans les conditions actuelles, si le SIM veut répondre à tous les besoins exprimés, il court le risque de compromettre la fiabilité de l'information de base qu'il collecte et d'accumuler des retards dans la diffusion. C'est pourquoi, il est important de prévoir, dès la conception et la mise en place du système, un plan de développement des capacités d'offre d'information en relation avec la croissance de la demande des utilisateurs.

IV. COMMENT SURMONTER LES FAIBLESSES ACTUELLES DU SIM

Dans la phase actuelle, le principal atout du Système d'information au Mali est certainement la volonté de ses participants de vouloir l'améliorer. La dynamique créée par la mise en commun des efforts de collecte, par le dialogue avec les décideurs et par les relations nouées progressivement

avec les commerçants, explique en grande partie cette volonté. En effet, dans une telle dynamique, les producteurs d'information sont motivés dans leur tâche par le fait que leurs résultats sont attendus par les utilisateurs, les opérateurs privés sont encouragés à renseigner les enquêteurs lorsqu'ils obtiennent d'autres informations en échange et les décideurs sont prêts à soutenir le système quand il s'efforce de répondre à leurs besoins.

Ce contexte favorable au développement des activités du SIM est suffisamment rare dans les pays du Sahel pour qu'il mérite d'être souligné. Il se traduit par un souci constant de l'équipe SIM et de ses partenaires de remettre en question les acquis dans la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information pour améliorer le système.

C'est dans cette optique qu'un atelier national a été organisé en décembre 1989 pour faire le bilan du fonctionnement du SIM, une année après le séminaire national de lancement du système permanent.

Plusieurs travaux ont contribué à la préparation de cet atelier. Le SIM a effectué des missions d'évaluation pour juger de la capacité des agents de l'OPAM à réaliser les enquêtes sur les marchés par leurs propres moyens, après avoir reçu l'appui des réseaux ACDI et MSU-CESA-USAID. Par ailleurs, deux enquêtes ont cherché à évaluer l'impact du SIM et à préciser les besoins des utilisateurs : la première, conduite par le Projet sécurité alimentaire MSU-CESA-USAID, a recueilli l'avis des commerçants ; la deuxième, lancée par le SIM avec l'appui de l'OSCE et de l'ORSTOM, a cherché à connaître l'opinion des utilisateurs institutionnels. Enfin, une évaluation externe des activités du SIM a été réalisée en novembre dernier (voir Egg, 1989). L'ensemble de ces travaux a permis d'identifier les faiblesses actuelles du système d'information afin de proposer des améliorations.

Les évaluations ont mis en évidence que le succès du SIM repose actuellement sur des bases fragiles. De fait, on est loin de pouvoir considérer la phase d'expérimentation comme terminée. Plusieurs années de consolidation et de rodage sont encore nécessaires pour avoir l'assurance que l'opération est réussie et que le SIM est construit sur une base durable.

Les principales raisons qui expliquent la fragilité actuelle du SIM tiennent au manque de fiabilité des données sur les prix et à l'irrégularité de la couverture des marchés. Mais ces insuffisances s'expliquent elles-mêmes par des causes plus profondes qui sont liées à la situation institutionnelle du SIM et aux choix de méthode effectués pour la collecte des données.

4.1. Les glissements dans les principes de base

Dans la mise en oeuvre du SIM au cours de l'année 1989, on constate deux glissements par rapport aux orientations recommandées par le séminaire de décembre 1988.

Premièrement, le séminaire avait souligné la nécessité que le SIM dispose d'une autonomie de gestion afin de garantir la souplesse de fonctionnement et la rapidité d'action du système. Or la cellule SIM, qui est une division de la direction de la sécurité alimentaire de l'OPAM, ne disposait pas de cette autonomie, à la fin 1989.

De surcroît, les deux contrepois que le séminaire avait prévu à l'insertion du SIM dans l'OPAM - la Commission consultative auprès du COC et le Comité technique - n'avaient pas fonctionné. La commission consultative auprès du COC, dont la présidence est assurée par le Ministère des Finances, est l'organe de décision du SIM. Elle était chargée de discuter le bulletin d'analyse avant son édition et d'examiner les questions relatives à la gestion du système. Le fait que cette commission n'ait pas joué son rôle vis-à-vis du SIM, a contribué à rendre ce dernier encore plus dépendant de l'OPAM. Le Comité technique du SIM, qui devait se réunir sous la présidence de la Direction nationale de la statistique et de l'informatique (DNSI), était chargé quant à lui de veiller à la rigueur des méthodes employées et à leur harmonisation. Son non fonctionnement a privé le SIM d'un débat plus large sur les méthodes d'enquêtes.

Ainsi, en raison du manque d'autonomie de la division SIM et du non fonctionnement des deux autres éléments de la structure, il s'est opéré un réel glissement dans le positionnement du SIM par rapport aux recommandations du séminaire : le SIM est devenu un système OPAM au lieu d'être un système basé à l'OPAM et fédérant plusieurs partenaires.

Par ailleurs, le SIM devait avoir pour base une enquête relativement légère sur les marchés. Or, à la suite de certaines imprécisions dans la méthodologie recommandée au séminaire de décembre 1988, cette orientation n'a pu être suivie.

Le séminaire avait recommandé que les données sur les prix soient collectées en fonction de la typologie des marchés adoptée (marchés de collecte, de regroupement, de consommation et marchés frontaliers). Dans cette optique, le relevé de prix pouvait se limiter sur chaque marché au prix correspondant à la fonction principale du marché. Dans le même temps, le séminaire recommandait aussi que l'enquête tienne compte de la nature de la transaction dominante, afin d'éviter une erreur d'interprétation des prix au cas où, par exemple, un marché défini comme un marché de collecte devienne consommateur en cours d'année. Or dans la pratique, il s'est avéré que la nature de la transaction dominante change beaucoup plus fréquemment que prévu sur un même marché (parfois d'un mois, voire d'une semaine à l'autre). Si l'on veut prendre en compte ces changements, cela implique de suivre plusieurs prix à la fois sur les marchés concernés. Devant ces problèmes, l'équipe SIM a décidé de collecter sur tous les marchés de l'échantillon les informations concernant les 3 types de transaction (collecte, regroupement, vente au détail). De ce fait un glissement s'est opéré par rapport à l'orientation initiale : d'une enquête qui se voulait relativement légère, on est passé à une enquête lourde qui manipule un volume important de données (voir Egg, 1989).

4.2. Les faiblesses actuelles du SIM

Pour améliorer le système d'information, il est important d'identifier ses faiblesses avec précision et à chaque étape de sa mise en oeuvre. En décembre 1989, un grand nombre de paramètres expliquaient la qualité insuffisante des données du SIM

4.2.1. Le manque de fiabilité de l'information

Il tenait principalement :

- au manque de contrôle/formation des enquêteurs sur les marchés par l'équipe centrale du SIM et par celle du SAP ;
- aux imprécisions dans la méthode d'échantillonnage des commerçants et, sur certains marchés, dans le calcul d'un prix moyen incluant des observations faites sur des prix au kilo et des prix à l'unité de mesure locale ;
- au retard dans la mise à disposition du budget des enquêteurs de l'OPAM et surtout des moyens de transport (mobyettes) ;
- à la longueur du circuit de transmission de l'information qui impliquait 2 transmissions par radio et 3 transcriptions écrites (sur les bordereaux de synthèse), sans compter la saisie des données sur le logiciel SPSS ;
- au manque de coordination entre les équipes OPAM et SAP.

Nombre de ces problèmes renvoyaient au fait que l'équipe SIM ne disposait pas de la souplesse nécessaire à son activité, comme on l'a vu précédemment.

Ceci dit, cette faiblesse n'apparaissait pas toujours au public, car les données jugées peu fiables par l'équipe SIM n'étaient pas diffusées. On se retrouvait alors face à un autre problème : celui de la discontinuité dans les séries de prix publiées sur certains marchés, qui rend l'information inutilisable pour les décideurs qui ont besoin de suivre l'évolution des prix à moyen et long terme.

4.2.2. L'irrégularité dans la couverture des marchés

En dehors du fait que certains marchés de l'échantillon prévu n'étaient pas encore couverts, on constatait une grande irrégularité dans la diffusion de l'information sur les marchés suivis. Cette irrégularité s'expliquait par :

- les effets sur le SIM de la restructuration de l'OPAM : mutations d'agents qui couvraient certains marchés, manque de moyens effectifs sur le terrain suite à la restriction des dépenses (alors que ces moyens étaient prévus dans le budget SIM), ...
- les difficultés de transmission mentionnées précédemment, particulièrement aiguës pour les données transmises par le SAP qui empruntent deux fois de suite le circuit radio de l'administration.

Ces difficultés ne pouvaient pas être considérées comme transitoires : elles relevaient d'un problème structurel dû au manque d'autonomie (opérationnelle et budgétaire) du SIM pour pallier les conséquences de la restructuration de l'OPAM.

4.2.3. Une information incomplète pour les décideurs

Pour que le SIM devienne un instrument utile à la décision, les utilisateurs ont besoin que des informations supplémentaires soient diffusées régulièrement. Parmi celles qui faisaient l'objet d'une demande pressante, on peut retenir :

- les prix des autres qualités de riz (riz étuvé, riz importé) ;
- des données sur les flux, sur l'état d'approvisionnement des marchés, et si possible sur les stocks ;
- des informations qui existent, mais qui sont dispersées, sur la réglementation, l'aide alimentaire, les appels d'offre de l'OPAM, les prix mondiaux, les prix sur les marchés des pays voisins, ...

4.2.4. Un manque d'efficacité dans la diffusion

Si de grands efforts avaient été déployés pour multiplier les supports de diffusion de l'information SIM, la qualité de cette diffusion laissait encore à désirer :

- la présentation des tableaux des prix hebdomadaires et mensuels n'était pas suffisamment claire ;
- la diffusion du rapport hebdomadaire n'était pas assez rapide (faute d'un coursier dans l'équipe SIM) ;
- le bulletin trimestriel ne valorisait pas suffisamment les nombreux efforts consacrés à l'analyse. La périodicité trop courte de cette publication ne permettait pas d'avoir le recul nécessaire à l'analyse du marché, ni le temps suffisant pour réunir tous les éléments expliquant l'évolution des prix.

4.2.5. Une appartenance trop marquée à l'OPAM

Cette critique ne concernait pas le dispositif d'enquêtes, mais la fonction d'analyse. D'une part, plusieurs réserves étaient faites quant à la localisation de cette fonction dans un office qui intervient lui-même sur le marché. D'autre part, il apparaissait important que l'analyse devienne véritablement le produit d'une réflexion collective des partenaires concernés.

4.3. Les propositions d'amélioration

Les efforts de l'année 1990 doivent être centrés sur l'amélioration de la qualité de l'information : celle-ci doit devenir plus fiable et plus régulière. Pour atteindre cet objectif, l'évaluation externe du SIM de novembre 1989 a fait les propositions suivantes pour chacune des fonctions du système (voir Egg, 1989) :

4.3.1. La collecte de l'information

Pour améliorer le dispositif de collecte de l'information, il semble nécessaire

- de remplacer l'aléatoire des commerçants par un choix raisonné ;
- de ne plus mélanger les prix collectés au kilo et à l'unité de mesure locale dans le calcul du prix moyen ;
- d'alléger le volume de données collectées, ou tout au moins de celles transmises rapidement, afin de laisser la place à la collecte d'informations complémentaires ;
- d'éliminer dans ce but les marchés trop difficiles à couvrir, les produits peu représentés dans certaines régions et les prix non représentatifs d'une fonction réelle du marché le jour de l'enquête (par exemple dans le cas où on ne trouve qu'une seule transaction correspondant à la collecte d'une céréale) ;
- d'améliorer la coordination entre les équipes SIM/OPAM et SAP ;
- d'examiner la possibilité d'ajouter une enquête sur les flux auprès des commerçants grossistes des principaux centres de regroupement ;

et surtout :

- de donner la priorité aux missions de contrôle/formation sur le terrain.

4.3.2. La transmission des données

Elle est le principal goulet d'étranglement du système actuel. Pour l'améliorer, il faut :

- installer des systèmes de transmission radio dans tous les cercles concernés, afin d'avoir une liaison directe avec Bamako ;
- réduire, du moins pour un temps, le volume d'informations transmises afin d'assurer un meilleur contrôle ;
- améliorer la collaboration entre les équipes centrales du SIM/OPAM et du SAP.

4.3.3. La diffusion de l'information et l'analyse du marché

Améliorer la qualité et la rapidité de la diffusion ne nécessite que des aménagements techniques ; par contre des changements sont nécessaires pour diffuser régulièrement une information plus complète et pour enrichir l'analyse. L'évaluation a proposé pour cela :

- que le rapport mensuel soit étoffé : en plus des tableaux sur les prix mensuels, on pourrait diffuser des séries de prix sur 12 mois (concernant chaque mois un produit différent), une rubrique contenant des informations sur la réglementation, les aides alimentaires, les prix internationaux,... et enfin une note brève d'analyse portant sur des points particuliers du déroulement de la campagne ;
- que le bulletin d'analyse ne paraisse qu'en fin de campagne afin de disposer de suffisamment de recul pour analyser l'évolution du marché et l'impact des politiques ;
- que le cadre d'analyse soit élargi, notamment aux données sur la production céréalière recueillies par ailleurs (DNSI et DNA) ;
- que le SIM se rapproche de structures de recherche telles que l'Institut d'Economie Rurale (IER) pour assurer la permanence de l'analyse dans le système ;
- enfin, que la Commission consultative du SIM soit réactivée afin que l'analyse soit le résultat d'une concertation plus large.

4.3.4. La position institutionnelle du SIM

Trois changements semblent nécessaires dans ce domaine :

- le SIM devrait être rattaché directement à la Direction générale de l'OPAM, afin de raccourcir le circuit administratif et augmenter la souplesse de fonctionnement du système ;
- un suivi budgétaire global des activités SIM doit être effectué par l'équipe centrale ;
- la Commission consultative du SIM auprès du COC doit être redynamisée. L'évaluation a proposé qu'elle soit composée ainsi : DNSI, DNAE, PRMC, OPAM, IER, OSCE, SAP, SIM et Chambre de commerce. Dans cette commission, un modérateur tel que l'OSCE pourrait être désigné pour assurer un rôle de courroie de transmission permanente entre le SIM et les membres de la commission.

Ces propositions, ainsi que d'autres, ont été débattues au cours de l'atelier national sur le SIM tenu à l'OPAM en décembre dernier. Lors de cet atelier, de nombreuses améliorations du système ont été décidées. Mais il était clair pour tous les participants que ces améliorations ne devaient pas être introduites brutalement et que la réussite de la mise en oeuvre du SIM dépendait du respect d'une démarche progressive d'amélioration.

V. CONCLUSION

L'un des principaux objectifs des politiques de libéralisation des marchés céréaliers est d'augmenter l'efficacité du système de commercialisation. Pour atteindre cet objectif, il faut toutefois que la commercialisation des produits agricoles se déroule dans un cadre plus concurrentiel et moins risqué qu'aujourd'hui, et ce pour tous les intervenants. Si ces conditions ne sont pas réunies, la libéralisation du marché ne profitera ni aux producteurs, ni aux consommateurs et ce seront des monopoles de commerçants privés qui remplaceront l'Etat dans l'appropriation du surplus agricole.

Il revient donc à l'Etat d'agir pour rendre les marchés plus transparents afin de favoriser une meilleure concurrence dans le processus de formation des prix et de contrecarrer les monopoles privés. Une des conditions essentielles de la transparence des marchés est la mise à disposition de tous les intervenants d'une gamme variée d'informations dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions.

Parce qu'ils favorisent cette transparence et qu'ils stimulent la concurrence, les systèmes d'information doivent ainsi être considérés comme une mesure d'accompagnement primordiale des politiques de libéralisation des marchés.

La mise en oeuvre d'un système qui réunit différents producteurs et différents utilisateurs d'informations est une entreprise de longue haleine. La démarche pour atteindre cet objectif doit être conçue en termes d'étapes progressives, de processus. En premier lieu, à travers les résultats d'une recherche empirique, elle permet, mieux que tout projet théorique, de convaincre les décideurs de la nécessité d'un système d'information. Ensuite, elle permet d'obtenir graduellement une maîtrise de la collecte et de la diffusion d'une gamme d'informations de plus en plus large. Enfin, elle assure que le système soit fondé sur les besoins réels des utilisateurs, ce qui garantit une meilleure politique de diffusion.

La mise en place d'un système d'information doit conduire les pays concernés à disposer de leurs propres capacités de collecte, traitement et diffusion de l'information sur les marchés céréaliers. Dans ce but, il faut économiser les ressources disponibles localement en s'efforçant d'intégrer les opérations de collecte de données existantes et d'éviter de créer de nouvelles structures. L'expérience du Mali a montré qu'une telle approche est adaptée aux pays en voie de développement dont les ressources financières et humaines sont très limitées.

Pour rendre un SIM plus opérationnel pour les décideurs, il est important que les observations soient centrées sur les problèmes spécifiques de l'année en cours. Par exemple, la campagne actuelle au Mali étant marquée par des excédents importants de céréales, il faudrait que l'information diffusée par le SIM permette d'améliorer les programmes de crédit et les appels d'offre de l'OPAM et puisse éclairer les débouchés extérieurs.

On voit bien ici la capacité d'un système d'information à contribuer à la régulation du marché : lorsqu'il sera en mesure de communiquer les prix sur les marchés des pays voisins ou lorsqu'il pourra diffuser des appels d'offre en provenance de ces pays, le SIM deviendra un véritable instrument de la politique céréalière. Le contexte est aujourd'hui favorable pour que les SIM se développent dans cette direction : le colloque CILSS/Club du Sahel de Lomé, en novembre 1989, a mis à l'ordre du jour le rôle des échanges régionaux dans la sécurité alimentaire. Le colloque d'aujourd'hui sur les SIM est l'occasion de s'organiser pour mettre en place un échange d'information régulier entre les pays membres du CILSS.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AMSELLE Jean-Loup et BAGAYOGO Dramane. "Marché des céréales au Mali et système d'information des commerçants privés". Bamako : OSCE, novembre 1988.

Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (CEGPD). "Système d'information sur le marché céréalier du Mali : séminaire sur la mise en place du suivi des prix sur le marché céréalier au Mali, Bamako, décembre 1988". Maastrich (Pays-Bas), 1989.

DEMBELE, Niama Nango avec la collaboration de Philip STEFFEN.

"Approche méthodologique pour la mise en place d'un système d'information au Mali". Document de travail n°88-01 du projet sécurité alimentaire CESA-MSU-USAID. Bamako : Ministère de l'Agriculture, Institut d'économie rurale, Secrétariat technique de la CESA, mars 1988.

EICHER, Carl K. "Sustainable Institutions for African Agricultural Development. La Haye : Working Paper No. 19, International Service for National Agricultural Research (ISNAR), février, 1989.

EGG, Johny

. "Système d'information sur le marché des céréales au Mali (SIM) : propositions pour la mise en oeuvre". Rapport de mission du 24 mai au 4 juin 1988. Bamako : OSCE, juin 1988.

. "Rapport d'évaluation du Système d'information sur le marché des céréales au Mali (SIM)". Préparation de l'atelier national sur le SIM du 14 au 16 décembre 1989. Bamako : OSCE ; Montpellier : INRA-ESR, 10 décembre 1989. Johny EGG et Daniel MARTINET. "Connaissance du marché céréalier au Sahel : approche macro-économique et mise en oeuvre d'un système d'information au Burkina Faso", vol. I. Paris : AMIRA, brochure n°54 ; Ouagadougou : CILSS, projet "diagnostic permanent", avril 1988.

République du Mali, PRMC et COC "Séminaire sur le Système d'information du marché (6-9 décembre 1988). Rapport de synthèse et recommandations". Bamako : 1988.

STEFFEN, Philip avec la collaboration de Niama Nango DEMBELE et John STAATZ. "Une critique des rôles alternatifs pour l'OPAM sur le marché céréalier à travers des concepts de biens publics". Document de travail n°88-02 du Projet sécurité alimentaire CESA-MSU-USAID. Bamako : Ministère de l'Agriculture, Institut d'économie rurale, Secrétariat technique de la CESA, septembre 1988.

WEBER, Michael T., John M. STAATZ, John S. HOLTZMAN, Eric W. CRAWFORD and Richard H. BERNSTEN. "Informing Food Security Decisions in African Empirical Analysis and Policy Dialogue". American Journal of Agricultural Economics 70, no. 5 (décembre 1988) : 1044-52.