

Libéralisation des filières céréalières au Mali

Quel bilan ?

**Niama Nango DEMBELE
PASIDMA / MSU, Bamako**

**Johny EGG
INRA-ESR (GECO), Montpellier**

*Communication présentée aux Journées de septembre du CIRAD
Délégation Scientifique Economie et Sciences Sociales*

*« La libéralisation et la privatisation des filières agricoles
en Afrique sub-saharienne »*

9 septembre 1999

PROBLEMATIQUE ET DEROULEMENT DE L'ETUDE DE L'IMPACT DE LA LIBERALISATION SUR LE FONCTIONNEMENT DES FILIERES CEREALIERES AU MALI

1. CONTEXTE DE L'ETUDE

La forte hausse des prix des céréales de ces dernières années provoque un vif débat au Mali, comme dans la plupart des pays du Sahel où les céréales occupent une place prépondérante dans le régime alimentaire et les systèmes de production. La hausse des prix touche en particulier les urbains à faibles revenus dont le pouvoir d'achat s'est nettement dégradé depuis le début du processus de libéralisation.

Que peut faire l'Etat pour remédier à cette situation, compte tenu que ses moyens d'intervention ont été fortement réduits par les politiques d'ajustement, que l'économie s'est ouverte sur l'extérieur (notamment au marché régional) et que le Mali a un des niveaux de revenus les plus bas de la région. La question est d'autant plus préoccupante pour le Gouvernement que le processus de démocratisation l'a rendu plus sensible aux réactions de l'électorat. La pression pour que l'Etat reprenne son intervention sur le marché par le biais de l'Office des produits agricoles est donc forte. C'est le bilan de 15 ans de politique de libéralisation qui est en cause. Ce bilan est particulièrement intéressant au Mali, car le programme de restructuration du marché céréalier (PRMC) qui a accompagné la libéralisation était considéré jusqu'ici comme un modèle (une réussite) en Afrique.

Face à cette situation, le PRMC (dans lequel les bailleurs de fonds pèsent de tout leur poids pour éviter que l'intervention que l'Etat ne s'écarte du cadre fixé par la libéralisation) a décidé d'organiser un séminaire national pour débattre de cette question. Celui-ci a été préparé par « une étude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali » confiée à un groupe d'étude mixte composé de chercheurs et experts maliens et extérieurs. L'étude a été lancée en décembre 1998 et a conduit à la tenue d'un atelier national en juin 1999 à Bamako.

2. L'ORGANISATION DES TRAVAUX

Les travaux ont été organisés selon trois axes correspondant à des approches complémentaires, mais différentes du point de vue des méthodes. Chaque axe a été divisé en modules relativement autonome, mais coordonnés dans une démarche d'ensemble.

Chaque module a donné lieu à une publication :

- Le premier axe est consacré à l'**approche institutionnelle, macro-économique et sectorielle** des filières céréalières. Il comprend deux modules :

Module 1 : *analyse structurelle, institutionnelle et réglementaire* : ce module a été traité par Moustapha DEME (SOCOTEC, Bamako)

Module 2 : *analyse macro-économique et sectorielle des résultats enregistrés par les filières céréalières*, travail réalisé par Piet LANSER (NEI-Rotterdam)

- Le deuxième axe se consacre à une **analyse statistique du fonctionnement du marché** à partir de la base de données du Système d'information sur le marché des céréales (SIM) ; il est composé d'un seul module :

Module 3 : *l'impact des réformes sur les indicateurs de performance du marché céréalier: analyse des données de prix du SIM*; le travail a été réalisé par Nango DEMBELE et Abdramane TRAORE du projet PASISMA (Bamako) et John STAATZ du MSU (East Lansing)

- Le troisième axe est consacré à **l'analyse du comportement et des modes d'organisation des acteurs à partir d'enquêtes de terrain**. Il est composé de 3 modules ; le troisième traitant de la consommation a un statut différent des autres puisqu'il a été décidé de limiter son objectif à l'exploitation des données existantes :

Module 4 : *Analyse qualitative de l'organisation et de la structure du marché* : travail réalisé par Agnès LAMBERT de l'IRAM (Paris)

Module 5 : *Evolution des revenus et stratégies des producteurs* : par Ousmane SANOGO et Demba KEBE de l'IER (Bamako) et Bio Goura SOULE du LARES (Cotonou)

Module 6 : *Evolution de la demande* par Piet LANSER

Il faut noter que les modules 3 et 4 sont réunis dans un seul rapport et qu'ils sont complétés par un document réalisé par le MSU qui présente une revue analytique des travaux effectués par le MSU sur le marché céréalier du Mali depuis le début des années 80.

La synthèse des travaux a été réalisée par J. EGG (INRA-ESR) avec l'appui de Jérôme COSTE de l'IRAM (Montpellier).

Le rapport de synthèse comprend 5 chapitres :

- Le premier présente l'étude et souligne deux difficultés de fond qui limitent les ambitions de l'analyse de l'impact de la libéralisation sur les filières céréalières :
 - . d'une part, la politique de libéralisation comme les réactions des acteurs ne peuvent pas être isolées facilement, dans l'analyse, des autres facteurs qui impulsent la dynamique d'ensemble ;
 - . d'autre part, on ne dispose pas de suivis de données au niveau des producteurs et des consommateurs qui permettent d'analyser l'évolution des comportements sur l'ensemble de la période.
- Le second chapitre présente une description résumée de la réforme du marché céréalier. Le chapitre 3 (le plus gros) analyse les principaux changements observés dans les filières selon les différentes approches retenues. Le chapitre 4 dresse ensuite un bilan des résultats et souligne les enjeux à court et moyen terme et les défis à long terme.
- A partir de ces enjeux, le chapitre 5 met à la discussion des propositions d'action et les grandes lignes d'un agenda pour le PRMC.

RESUME DE L'ETUDE

1. LE PROCESSUS DE REFORME DU MARCHE CERESALIER

1.1. La situation de départ

De l'indépendance jusqu'à la fin des années 1970, la politique céréalière du Mali a donné la priorité à la satisfaction des besoins des salariés urbains, dont les revenus étaient restés bloqués à cause des difficultés financières de l'Etat, au détriment des producteurs, astreints à des livraisons obligatoires aux organismes publics ou parapublics à des prix administrés. L'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix (OSRP) constituait un élément central de cette politique, en gérant notamment les subventions aux organismes publics à partir de ressources tirées pour l'essentiel des taxes spécifiques sur les hydrocarbures et autres produits.

Cette gestion administrée du marché, qui n'a pas empêché le commerce privé de poursuivre ses activités, a conduit à une impasse car elle générait un déficit croissant du secteur public et parapublic et contribuait à la détérioration de la balance des paiements, la croissance de la production nationale étant inférieure à celle de la demande. Ces difficultés croissantes ont amené le gouvernement malien et plusieurs bailleurs de fonds, à mettre en place, en 1981, le programme de restructuration du marché céréalière (PRMC) dont les principales hypothèses de départ étaient :

- Le relèvement des prix des céréales au producteur devrait engendrer une amélioration du pouvoir d'achat des producteurs et, à terme, une augmentation de la production.
- La libéralisation du commerce des céréales devrait permettre un approvisionnement plus fluide des marchés.
- Le recentrage du rôle de l'Etat devrait résorber les déficits publics et, de ce fait, donner la possibilité au Gouvernement de réajuster les salaires, rendant ainsi supportable l'augmentation des prix des céréales pour les consommateurs salariés.

1.2. Une libéralisation quasiment achevée

Au cours des années 1980, le PRMC a accompagné et soutenu le vaste chantier de réformes de la politique céréalière : entre 1982 et 1990, la politique de monopoles publics et de prix administrés qui prévalait auparavant a été entièrement démantelée. Ainsi, depuis le début des années 1990, l'intervention de l'Etat dans le secteur céréalière porte seulement sur :

- La production de biens publics nécessaires à l'exercice des activités des différentes catégories d'agents économiques (infrastructures de transport et de communication, recherche agronomique, vulgarisation agricole, information sur les marchés, normes et standards de qualité,...).
- La réglementation de l'activité économique, qui se limite désormais à la fixation des droits et taxes à l'importation, à la définition du niveau de la redevance pour les aménagements hydro-agricoles (à l'Office du Niger en particulier) et, enfin, à la définition des droits et obligations des acteurs privés qui interviennent sur le marché (accès à la profession, fiscalité, ...).

- La prévention et l'atténuation des crises alimentaires à travers la gestion ou la supervision d'un système cohérent d'instruments : système d'alerte précoce, stock national de sécurité, système d'information sur les marchés et, plus récemment, fonds de sécurité alimentaire et cellule de veille.

1.3. Le rôle du PRMC

Provenant des fonds de contrepartie de l'aide alimentaire, des substitutions financières à l'aide alimentaire ainsi que, pour les dernières années, d'une contribution de l'Etat malien, les ressources du PRMC ont représenté en moyenne 2 milliards de F CFA environ par an de 1981 à 1999.

Au cours de sa première phase (1981-1987), le PRMC a surtout financé des actions qui sont venues en accompagnement du retrait de l'Etat (couverture des déficits de l'OPAM, financement du licenciement d'une partie du personnel,...). Par la suite (phase II à V), les appuis à la construction du marché (crédit, information, ...) et les appuis au dispositif de prévention et atténuation des crises alimentaires ont constitué l'essentiel des engagements financiers du PRMC.

Si les conditionnalités du programme d'ajustement structurel ont été le facteur décisif de la libéralisation des marchés céréaliers en 1988, le PRMC a toutefois largement contribué à la décision en aidant le Gouvernement à se préparer aux nouvelles formes de « gestion » du marché. Il a en outre aidé les autorités maliennes à prendre un certain nombre de mesures d'accompagnement qui étaient exclues du Programme d'Ajustement Structurel, notamment la réorganisation puis la gestion du SNS et la restructuration de l'OPAM¹.

« L'efficacité » avec laquelle le PRMC a joué ce rôle vis à vis du programme d'ajustement structurel résulte non seulement des options défendues par ses responsables, mais surtout de la fonction « coordination » (entre bailleurs, entre bailleurs et administrations maliennes et entre celles-ci) que le programme exerce du fait même de ses règles de fonctionnement.

2. LE BILAN DE LA LIBERALISATION

Avant de présenter les principaux éléments de ce bilan, il est nécessaire de souligner qu'un tel exercice se heurte à une difficulté méthodologique, qui n'est d'ailleurs pas spécifique au Mali. Dans les pays en développement, la libéralisation renvoie à trois processus de transition de nature différente, mais qui sont souvent confondus et ne sont pas suffisamment distingués :

- La transition d'une économie administrée à une économie de marché : c'est l'objet premier des politiques de libéralisation qui consiste à organiser le retrait de l'Etat.
- La transition d'une économie régie par des oligopoles à une économie concurrentielle : c'est l'objectif ultime que les politiques de libéralisation cherchent à atteindre. Cette transition est plus complexe et sa réussite implique de changer les règles du jeu économique et social : améliorer l'état de droit, garantir l'accès à

¹ Le Mali n'avait pas les moyens financiers de prendre en charge le coût du SNS sans détériorer les indicateurs financiers du P.A.S.

l'information, renforcer le pouvoir de négociation des producteurs, élargir l'accès aux marchés financiers, définir le rôle des institutions locales...

- La transition d'une économie de subsistance à une économie d'échanges. Il s'agit d'une transition qui se déroule sur un pas de temps beaucoup plus long, qui renvoie au processus de développement dans son ensemble et qui se réalise selon différents rythmes (certains producteurs peuvent être déjà très insérés dans le marché pendant que d'autres continuent à privilégier des stratégies d'auto-consommation).

Ces dynamiques sont étroitement liées entre elles, bien qu'elles soient situées sur des plans très différents. La libéralisation peut donc être définie comme une transition « enchassée » dans des dynamiques plus larges. Sa réussite (définie comme sa capacité à garantir une meilleure allocation des ressources et des revenus) dépendra de sa capacité à engager des changements institutionnels qui influenceront sur ces dynamiques plus larges.

Les résultats des analyses sont présentés de manière synthétique en relation avec les objectifs de départ du PRMC.

2.1. Le marché céréalier est devenu plus concurrentiel

- La concurrence a augmenté, en premier lieu dans la commercialisation du riz, qui était contrôlée par quelques importateurs dans les années 80, et qui a vu l'entrée de nombreux intervenants suite à la libéralisation et à la multiplication des décortiqueuses privées. La commercialisation des céréales sèches, moins concentrée au départ, a connu la même évolution : les intervenants sont plus nombreux et plus diversifiés, ils assurent une couverture plus large de l'espace et interviennent davantage dans les zones déficitaires et, de manière générale, les marges des commerçants ont baissé.
- Pour autant, toute forme d'oligopole n'a pas disparu : au petit groupe d'hommes d'affaires de Bamako qui contrôlaient l'importation lucrative de riz dans les années 80, s'est substitué un groupe de grossistes influents de Ségou et Koutiala qui est en mesure de faire des arbitrages stratégiques entre les marchés maliens et extérieurs. Cependant, le pouvoir de ce groupe, que le PRMC a contribué à renforcer avec ses programmes de crédit, n'est pas comparable à celui des années 80. Certes, il est bien en mesure de concentrer les commandes institutionnelles et d'influencer les prix, mais ce pouvoir est limité par la concurrence d'autres commerçants, par le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs et aussi par le resserrement des marges suite à la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs. Par ailleurs, le nouvel oligopole s'inscrit de façon beaucoup plus constructive dans les filières céréalières que le précédent. Il est plus intégré aux filières céréalières locales, dans la mesure où les rentes à l'importation ont été supprimées par les effets conjugués de la libéralisation du marché, de la dévaluation et de la hausse des cours mondiaux.
- Les formes d'organisation en réseau que privilégient les commerçants ont des effets positifs sur le fonctionnement du marché. Si elles favorisent la concentration des pouvoirs de marché, ce qui est contraire à l'objectif de concurrence, elles permettent simultanément d'établir des relations de confiance, qui réduisent les coûts de transaction dans le contexte d'incertitude, qui est l'une des caractéristiques fortes du

secteur céréalière à l'heure actuelle. Le problème n'est donc pas de chercher à promouvoir des modèles de marché alternatif aux relations de réseaux, mais plutôt à garantir l'ouverture des réseaux par la concurrence (tendance déjà bien engagée).

2.2. L'efficacité du marché s'est nettement améliorée, mais l'instabilité des prix demeure une contrainte forte

L'analyse des différents indicateurs de performance montre que le marché est plus intégré² et que les marges nettes des commerçants ont baissé, ce qui est le signe d'une amélioration de la circulation de l'information, des transports et de la concurrence, bien que les coûts de commercialisation aient augmenté avec la dévaluation.

Cette amélioration de l'efficacité du marché, a favorisé, entre autres résultats, une augmentation de l'investissement du secteur privé dans les infrastructures de stockage et de transport et un accroissement de la flexibilité du secteur commercial, c'est-à-dire de sa capacité d'absorber les chocs extérieurs.

Cependant, les gains en performance du marché céréalière se sont traduits par une plus grande instabilité des prix à la production et à la consommation. Ainsi, les prix à la consommation des mil, sorgho et maïs ont varié entre un minimum de 70 F CFA/kg en 1990 et un maximum de 250 FCFA / kg en 1996. Les prix à la production apparaissent encore plus instables, ce qui est une conséquence logique de la libéralisation, compte tenu du caractère dérivé de la demande adressée aux producteurs. Les prix du riz, à la consommation et à la production, ont connu des évolutions similaires.

Les exportations vers les pays voisins où les prix des céréales sont plus élevés ont contribué à la hausse des prix constatée ces dernières années.

Cette instabilité des prix a plusieurs effets négatifs. En premier lieu, elle affecte les consommateurs les plus pauvres, urbains et ruraux, qui consacrent une proportion de leur revenu plus importante que les autres à l'achat des céréales. Ensuite, elle représente un facteur de risque pour les producteurs, notamment de maïs, et pour les opérateurs du stockage et de la transformation artisanale ou industrielle. Dans ce sens, elle constitue une sérieuse limite à l'impact à moyen et long terme de la réforme, car elle entretient le cercle vicieux d'un marché étroit en n'incitant pas les producteurs à augmenter les volumes mis en marché et les commerçants à augmenter les stocks stabilisateurs.

2.3. Malgré la suppression du « biais urbain », l'impact de la libéralisation sur les producteurs est très variable

L'une des hypothèses fortes de la réforme du marché céréalière était que celle-ci conduirait à une hausse durable des prix aux producteurs qui, elle-même, entraînerait une augmentation des

² Les analyses de corrélation menées sur les séries de prix des années 1990 montrent que l'intégration spatiale des marchés i) s'est renforcée à l'intérieur du triangle Bamako - Sikasso - Gao, ii) qu'elle englobe désormais les marchés de Kayes et Tombouctou et iii) qu'elle s'est étendue au maïs et au riz.

quantités produites et commercialisées par chaque agriculteur. Cette hypothèse reposait, entre autres, sur l'idée que la plupart des producteurs étaient des vendeurs nets de céréales.

La hausse des prix à la production s'est effectivement produite : les prix réels du paddy ont augmenté à partir du début de la libéralisation tandis que les prix réels des céréales sèches ont progressé après la dévaluation, après avoir baissé durant la fin des années 1980 et le début des années 1990. Dans le même temps, la production de céréales a connu une augmentation spectaculaire, au rythme de 4,7% par an de 1980 à 1997, soit un taux de croissance nettement supérieur à celui de la population (2% par an). Pour le mil et le sorgho, l'augmentation de la production provient essentiellement d'une augmentation des surfaces emblavées. En revanche, pour le riz et le maïs, elle résulte davantage d'un mouvement d'intensification, respectivement dans les zones Office du Niger et CMDT.

Dans la zone Office du Niger, où la production est entièrement dégagée de l'aléa climatique du fait d'un important (et ancien) investissement public dans les aménagements hydro-agricoles, la libéralisation a eu un effet positif manifeste sur la production parce qu'elle s'est combinée avec d'autres facteurs (réaménagement des parcelles, diffusion d'innovations techniques, organisation des producteurs, ...).

A Mali Sud, une fraction des exploitations a pu tirer parti des changements créés par la libéralisation, d'une part, et des gains de revenu générés par la dévaluation et la bonne tenue des cours internationaux du coton, d'autre part, en intensifiant et en augmentant les volumes commercialisés.

Les transformations observées à l'Office du Niger et dans une partie de la zone CMDT ne doivent pas faire oublier que pour la grande majorité des producteurs agricoles du Mali, les céréales sont cultivées en premier lieu pour l'auto-alimentation du ménage et non pour être commercialisées. La prédominance de cet objectif s'explique notamment par la taille des exploitations, leur exposition au risque climatique et leurs difficultés d'accès au crédit. Pour tous les ménages agricoles qui sont acheteurs nets de céréales, la tendance à la hausse des prix, et l'accroissement de leur instabilité, constituent un obstacle supplémentaire à l'intensification de la production.

2.4. Sécurité alimentaire : un déplacement des problèmes

En 15 ans, le Mali a retrouvé une situation correspondant à un niveau moyen d'autosuffisance alimentaire en année de bonne récolte. Depuis quelques années, le disponible moyen par habitant (au-dessus de 200 kg de céréales) se situe au niveau de celui du début des années 1960.

Au delà de ces considérations générales, on enregistre une réduction des risques dans les zones du Nord par une amélioration du système de prévention et une meilleure intégration de ces zones au marché. Mais, dans le même temps, on observe :

- une malnutrition chronique et aiguë des enfants dans toutes les régions du pays, y compris dans les zones qui dégagent des excédents de céréales.
- une érosion du pouvoir d'achat des catégories socio-professionnelles aux revenus fixes (fonctionnaires, salariés du secteur moderne), qui s'est accentuée depuis la

dévaluation et qui s'est traduite par une détérioration du niveau et de la qualité de la consommation alimentaire.

- une détérioration de la situation alimentaire des pauvres urbains qui doivent faire face à la fois à la hausse des prix des céréales (qui occupent une part essentielle de leurs dépenses) et à la réduction des « filets de sécurité » liés aux différentes formes de solidarité familiale et sociale.

Si en termes réels les prix des céréales ont baissé du début des années 70 à aujourd'hui, la hausse des prix courants de ces dernières années rend l'accès au marché difficile pour un grand nombre de consommateurs.

A Bamako, dans le contexte de réduction du pouvoir d'achat, la part du budget consacrée aux céréales et la consommation moyenne de céréales ont augmenté depuis la dévaluation. Le riz a pris une part importante dans cette évolution, les consommateurs aux revenus plus élevés ayant presque doublé leur consommation et diminué celle de céréales sèches, alors que les consommateurs à bas revenu ont augmenté nettement leur consommation de mil-sorgho-maïs sans diminuer celle de riz.

2.5. Une meilleure compétitivité des céréales maliennes en terme de prix, affaiblie par les problèmes de qualité

La question de la compétitivité des céréales maliennes se pose avec acuité avec l'existence d'excédents réguliers, l'amélioration de la compétitivité prix depuis la dévaluation et la plus grande insertion dans le marché régional.

Si depuis 1994, les céréales maliennes sont compétitives en termes de prix vis à vis des produits importés du marché mondial, au Mali mais aussi sur les marchés des pays voisins, elles demeurent pénalisées par leur qualité insuffisante. Cette faiblesse se traduit par des taux d'impuretés élevés et par une forte hétérogénéité des produits livrés au sein d'une campagne et d'une campagne à l'autre, ce qui hypothèque leur utilisation par les industriels de l'alimentation animale.

2.6. Une contribution à la réduction du déficit public et à l'amélioration de la balance des paiements

La libéralisation a eu un impact positif sur le budget de l'Etat par l'abolition des subventions et la diminution des déficits budgétaires des organismes étatiques et para-étatiques impliqués dans la production, la commercialisation et la transformation des céréales. Ainsi, le coût pour l'Etat du fonctionnement de l'OPAM est passé de 2,4 milliards F CFA (soit 3,3% des dépenses publiques) en 1980-81 à 1,5 milliards F CFA (soit 0,4% des dépenses publiques) en 1997.

3. QUEL AGENDA POUR LE PRMC ?

Les propositions d'action et d'agenda du PRMC exposées dans la dernière partie du rapport reposent sur trois ensembles d'éléments :

- Les problèmes qui se posent à la politique céréalière malienne à court et moyen termes ; ces problèmes peuvent être regroupés autour de quatre enjeux majeurs, qui s'étendent au delà de son champ d'intervention :
 - **variabilité des prix et pauvreté** : pour les populations n'ayant pas accès au marché pour des raisons économiques, conjoncturelles ou durables, comment assurer un approvisionnement minimum en produits de première nécessité ?
 - **insertion dans le marché régional et sécurité alimentaire** : comment concilier l'expression des avantages comparatifs du Mali dans le marché régional des céréales avec la sécurité alimentaire des populations maliennes ?
 - **gestion du risque et promotion des investissements** : comment réduire le risque et ses conséquences qui constituent un obstacle structurel à l'intensification de la production et à l'amélioration des fonctions économiques du marché (stockage, qualité...), autant d'éléments qui peuvent contribuer à réduire l'instabilité des prix ?
 - **normes et qualité** : comment définir et mettre en œuvre, avec les acteurs des filières, des normes et standards, indispensables à la construction du marché céréalière national et régional ?
- Les défis de moyen et long termes auxquels le secteur est confronté, en particulier : la poursuite de l'urbanisation au Mali et, plus encore, dans l'ensemble ouest-africain ; la probable stagnation des flux de l'APD ; la poursuite de politiques d'immigration très restrictives dans les pays d'accueil habituels des travailleurs maliens ; la persistance de l'instabilité des cours internationaux ; l'accroissement de la compétition pour l'utilisation des ressources agricoles dans les différentes régions du pays.
- Une réflexion sur les « contours » de l'intervention publique dans le secteur céréalière à partir du bilan de la libéralisation au Mali et de l'évolution des conceptions du rôle de l'Etat dans la vie économique.

3.1. La question de la variabilité des prix

Ce problème, qui a été au centre des débats récents sur la politique céréalière, fait l'objet d'un traitement particulier dans le rapport du fait de ses impacts négatifs à court terme sur la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres et, à moyen terme, sur la croissance du secteur.

La variabilité des prix, qui est un phénomène normal dans une économie agricole organisée selon la loi de l'offre et de la demande, prend une ampleur particulièrement forte dans les pays sahéliens pour trois raisons principales : l'intensité des aléas climatiques, le caractère étroit du marché (le ratio céréales commercialisées / céréales produites est faible) et l'absence de marchés complémentaires comme celui du crédit ou de l'assurance.

Dans les pays développés, sous la pression des organisations professionnelles agricoles, une part importante du budget est consacrée, de manière directe ou indirecte, à la stabilisation des prix et/ou des revenus. Au Mali et dans les pays du Sahel, une telle politique est hors de portée des moyens financiers de l'Etat, parce que ces moyens sont faibles, mais aussi parce que le coût d'une politique de stabilisation y est beaucoup plus élevé qu'ailleurs en raison de l'ampleur des fluctuations de prix. Il existe cependant un certain nombre de moyens d'actions à

la disposition des pouvoirs publics ; ces moyens peuvent être regroupés autour de trois axes stratégiques :

- Réduire l'instabilité des prix en elle-même. Une intervention directe sur les prix étant quasi impossible, les actions dans ce domaine pourraient porter sur :
 - ⇒ la réduction des fluctuations de l'offre nationale, par le développement de l'irrigation et l'extension de la lutte contre les ennemis des cultures ;
 - ⇒ la stabilisation des volumes mis en marché, à travers une meilleure coordination des achats / ventes « institutionnels » (ceux de l'OPAM, des ONG, ...), l'amélioration de la gestion de la politique d'importation de riz, la révision du calendrier des prélèvements des organismes publics sur les producteurs afin de favoriser l'étalement de l'offre mise sur le marché, l'appui au AV dans le stockage des céréales destinées à la commercialisation.
- Améliorer la gestion du risque lié à l'instabilité des prix. Les actions qui pourraient être mises en œuvre ou soutenues par l'Etat sont notamment :
 - ⇒ au niveau de la production : la vulgarisation des variétés résistantes aux stress pluviométrique et à cycle court ; l'introduction de technologies de gestion de l'eau de pluie au niveau des producteurs de céréales sèches.
 - ⇒ au niveau du marché : la diffusion aux différents opérateurs des éléments de prévision météorologique, de récoltes, de prix, l'amélioration des analyses d'impact pour les responsables des analyses économiques ;
 - ⇒ au niveau des consommateurs : l'appui (par la fourniture de services d'information et d'intermédiation) à l'expérimentation de coopératives d'approvisionnement³.
- Réduire l'impact négatif de la variabilité des prix sur les agents économiques. Dans ce domaine, l'Etat pourrait avoir un rôle en :
 - ⇒ soutenant l'expérimentation de systèmes d'assurances des producteurs⁴ ;
 - ⇒ identifiant des actions de transfert de revenus visant à lutter contre la pauvreté en milieu urbain.

3.2. L'amélioration des performances des filières céréalières à moyen et long termes

A l'horizon de 20 ans, le Mali doit continuer à produire de manière compétitive des céréales en quantités suffisantes pour approvisionner le marché national et une partie du marché régional tout en assurant le renouvellement des ressources naturelles. Ces enjeux ne sont pas indépendants de la question de l'instabilité des prix : comme on l'a indiqué dans la partie précédente, la réduction de la variabilité des prix implique, entre autres, des actions à moyen et long terme portant sur les techniques de production, l'organisation de la commercialisation, le fonctionnement des marchés du crédit et de l'assurance, etc. ; si elles sont couronnées de succès, ces actions contribueront également à améliorer les performances des filières céréalières.

³ Ce type de dispositif pourrait être mis utilement en œuvre à la double condition (très restrictive il faut le reconnaître) qu'il s'adresse à une catégorie de consommateurs qui a les moyens d'acheter les céréales au sac et qu'il soit organisé par un collectif privé responsabilisé sur la gestion.

⁴ L'assurance porterait sur les risques " calamités " (sécheresse, sautériaux,...) - risque collectif et lié à l'environnement extérieur aux filières - et concernerait des producteurs ou organisations qui s'engagent à fournir une certaine quantité de céréales tout en respectant les normes de qualité demandées.

Les propositions d'actions peuvent être regroupées autour de quatre objectifs stratégiques :

- La sécurisation de la production de céréales et l'augmentation de la part commercialisée, notamment en favorisant l'utilisation durable d'intrants (faciliter leur accessibilité et améliorer l'expression de la demande) et en renforçant la sécurisation foncière des producteurs.
- Le regroupement de l'offre et son étalement dans le temps.
- La sécurisation et l'élargissement des débouchés des producteurs.
- L'élargissement du marché et l'amélioration de la qualité.

3.3. Réflexion sur l'agenda pour le PRMC

Pour discuter du choix des domaines et des axes d'intervention du PRMC au cours des prochaines années, et de leur hiérarchisation, le rapport propose de retenir les critères suivants :

- Le caractère de bien public ou de bien commun, critère qui garantit la légitimité de l'action de l'Etat (par rapport au secteur privé) dans une économie libéralisée⁵.
- Le degré de « coordination publique » (entre administrations nationales, entre bailleurs et entre les deux types d'acteurs) que nécessite l'action pour être efficace.
- Le champ d'intervention (produit, secteur).

Il est proposé de discuter l'agenda du programme en distinguant trois catégories d'actions :

- Les actions indispensables. Il s'agit en quelque sorte du minimum à préserver, qui peut être défini par les actions dont l'abandon engendrerait une perte pour chaque participant et une externalité négative pour l'ensemble du système. C'est le cas du dispositif de prévention des crises dont le coût serait très élevé si chaque intervenant devait se doter de son propre système.
- Les actions qui élargissent le champ d'intervention du PRMC dans une logique de prolongement des actions engagées jusqu'ici. Elles peuvent être définies comme des conditions nécessaires pour atteindre les objectifs initiaux. Elles correspondent principalement à : l'élaboration et la diffusion d'information ; la définition des standards et normes de qualité ; l'appui aux organisations paysannes pour le regroupement de l'offre et l'étalement des ventes dans le temps ; l'appui aux A.V. dans la recherche de débouchés.
- Les actions nouvelles ou plus ambitieuses qui déplacent ou font évoluer les orientations du programme, telles que l'expérimentation de dispositifs d'assurances contre les calamités agricoles, l'appui aux coopératives d'approvisionnement, la préparation d'actions ciblées sur les urbains pauvres.

⁵ Les biens publics renvoient à des interventions directes de l'Etat (recherche, vulgarisation, information, ...) tandis que les biens communs relèvent de l'action des dispositifs collectifs.

BIBLIOGRAPHIE

ALDRIDGE K. (1992). - A Framework for Analyzing Alternative Institutional Arrangements for the Cereals Market Information System in Mali. - Master's Thesis, Michigan State University.

AMSELLE J.L. et BAGAYOGO D. (1988).- Marché des céréales au Mali et système d'information des commerçants privés. - Bamako: OSCE Mali, novembre, 27 p. + annexes.

AMSELLE J.L. et GREGOIRE E. (1988).- Politiques nationales et réseaux marchands transnationaux. Les cas du Mali et du Niger-Nord Nigeria.- IRAM, INRA, UNB ; Club du Sahel/OCDE, 79 p.

AMSELLE J.L., THENEVIN P., YUNG J.M. (1986).- Evaluation du programme de restructuration du marché céréalier au Mali.- Paris : Ministère des Relations extérieures, Coopération et Développement; série évaluation.

BARIS P., COSTE J., COULIBALY A., DEME M. (1996).- Analyse de la filière rizicole de la zone de l'Office du Niger et des perspectives à moyen et long termes. République du Mali-MDRE ; IRAM, 110 p. + annexes.

BARRY A., DIARRA S., DIARRA D. (1998).- Promouvoir les exportations de riz malien vers les pays de la sous-région.- Cambridge : AIRD, octobre, 59 p. + annexes.

BARRY A. (1994). - Comparative Advantage, Trade Flows and Prospects for Regional Agricultural Market Integration in West Africa: The Case of Côte d'Ivoire and Mali.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

BOUGHTON D. (1994).- A Commodity Subsector Approach to the Design of Agricultural Research: the Case of Maize in Mali.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

BOUGHTON D., SANOGO O., TEME B., STAATZ J. et REARDON T. (1995). - Etude filière maïs : perspectives de la transformation et de la consommation des céréales sèches en milieu urbain.- Bamako : IER, février, 124 p.

BOUSSARD J.M. (1990).- Les stratégies anti-risques des producteurs limitent-elles leur productivité? - In : L'avenir de l'agriculture dans les pays du Sahel. Actes du XIème séminaire d'économie rurale, 12-14 septembre, Montpellier : CIRAD pp.101-110.

CESA (1985).- Structuration à des fins opérationnelles de la stratégie alimentaire : analyse multi-critères de projet de développement.- Bamako, 64 p.

CMDT (1998).- Impact de la dévaluation de 1994 sur les stratégies des paysans des terroirs cotonniers.- In : « Info Coton », revue trimestrielle de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles, n°02, pp 14-19.

CMDT (1997).- Système d'approvisionnement des intrants en zone CMDT.- Atelier CIRAD sur l'approvisionnement en intrants agricoles en Afrique de l'Ouest, Bamako, 24-27 juin, 11 p.

COELO S. (1994).- Capitalisation de l'expérience des trois premières phases du PRMC au Mali.- Commission de l'Union Européenne, Club du Sahel/OCDE, 2 volume + annexes.

COELO S. et DEME M. (1996).- Mission d'appui à la finalisation du plan d'action à moyen terme du PRMC. - Aide mémoire, octobre.

COMAC (Connaissance des Marchés Céréaliers) (1990). Les systèmes d'information sur les marchés céréaliers - expériences nationales. OCDE/Club du Sahel - CILSS. Séminaire de Bamako 23-25 avril 1990. 117 p.

COOK T. (1989).- Programme de crédit pour la commercialisation des céréales : actif ou passif ? Une évaluation des volets de crédits du programme de restructuration du marché céréalière du Mali.- DAI, 48p.

COSTE J., EGG J. et alii (1991). Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace Ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal) : Quelle dynamique régionale ? Rapport de synthèse, INRA/ESR-IRAM-UNB. Paris, Club du Sahel/OCDE. Ouagadougou, CILSS. 217 p. + annexes.

CPS/MDRE (1998).- Recueil des statistiques du secteur rural malien. MDRE, mars, 88 p.

CROLE-REES A. (1997). - Diversification des revenus en milieu rural : le cas de Mali-Sud.- Rapport pour le Centre suisse pour l'agriculture internationale. Zurich : IER/ETH-Zentrum, juin, 30 p. + annexes

D'AGOSTINO V. (1988). - Coarse Grain Production and Transaction in Mali: Farm Household Strategies and Government Policy.- Master's Thesis, Michigan State University.

D'AGOSTINO V. (1988).- La production et la commercialisation des céréales au Mali : Résultats empiriques et implications en matière de politique.- MSU-CESA-USAID, document de travail N° 88-05, 33 p.

DE FRAHAN B.H. (1990).- The Effects of Interaction Between Technology, Institutions and Policy on the Potential Returns to Farming Systems Research in Semi-arid Northeastern Mali.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

DEMBELE N. N. (1994). - Economic Analysis of Trader's Response to Cereals Market Reforms in Mali.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

DEMBELE N., DIONE J. STAATZ J. (1986).- Description et analyse du comportement et de la performance du marché de gros des céréales (mil, sorgho, maïs) au Mali.- MSU-CESA, document de travail N°86-05. 31 p.

DEMBELE N., STAATZ J. (1988).- Une critique des rôles alternatifs pour l'OPAM sur le Marché Céréalière à travers des concepts de Biens Publics.- MSU-CESA-USAID, 81 p.

DEMBELE N., STEFFEN P. (1987).- Evaluation conjointe des programmes de crédit PRMC aux associations villageoises et aux commerçants privés : Campagne agricole 1986/87. MSU-CESA, document de travail N° 87-04. 68 p.

DEMBELE N., STEFFEN P. (1988).- Quelques éléments de performance de la commercialisation privée des céréales (mil-sorgho, maïs). MSU-CESA-USAID, 18 p.

DEME M. (1993). - Etude de la filière riz au Mali : situation, fonctionnement, performances et perspectives.- PRMC, Bamako : SOCETEC, 127 p.

DEME M. (1992).- Etude sur la gestion des excédents et déficits céréaliers du Mali.- PRMC, Bamako : SOCETEC, 176 p.

De WIT T. (1992).- Diversification et valorisation ; un scénario pour Mali-Sud.- KIT-Amsterdam, 17 p.

DIAKITE L. (1997).- Décentralisation et organisation de la filière intrants au Mali.- Résumé de la communication à l'atelier sur l'approvisionnement des producteurs en intrants en Afrique de l'Ouest. Bamako, 24-27 juin, 14 p.

DIARRA A. et GALTIER F. (1994). Evaluation de l'impact du SIM sur les acteurs du marché: résultats d'enquêtes menées auprès de producteurs, d'A.V., de collecteurs et de regroupements des zones de Ségou, Koutiala et Kita.- Bamako: PRMC, COMAC/Réseau stratégies alimentaire (SOLAGRAL), juin, 42 p.

DIARRA S. (1994).- The Role of Small Rice Mills in the Rice Subsector of the Office du Niger, Mali.- Plan B paper, Michigan State University.

DIMITHE G. (1997).- An Economic Analysis of the Competitiveness of Alternative Rice Production Systems: the Case of the Bas-fonds Rice Production in Mali-sud.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

DIONE J. (1987).- Production et transactions cérésières des producteurs agricoles. Campagne 1985/86.- Document de travail N° 87-02, MSU-CESA, 61 p.

DIONE J. DEMBELE N. (1987).- Le programme de reconstruction du marché céréalier au Mali (PRMC): une analyse de ses objectifs, son fonctionnement et ses réalisations. Document de travail N° 87-01, MSU-CESA

DIONE J., DEMBELE N. (1986).- Description des circuits cérésières au Mali et analyse des données secondaires de prix des céréales Mil-Sorgho-Maïs.- Document de travail N° 86-02, MSU-CESA, 37 p.

DIONE J. (1991).- Food Security Policy Reform in Mali and the Sahel.- In : P. Dasgupta, ed. *Issues in Contemporary Economics*, Volume 3: Policy and Development. London: MacMillan, pp. 148-169.

DIONE J. (1989).- Informing Food Security Policy in Mali: Interactions Between Technology, Institutions and Market Reforms.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

DJOUF S., BARTHELEMY G., CINTY V., KOSSI D. (1998).- Apperçu sur le secteur des engrais au Mali.- IFDC, Etudes diverses des engrais N° 15, 103 p.

DNSI/PADEM (1994).- Enquête Budget-Consommation 1988-1989. - 3 volumes, Bamako.

DUPRESSOIR S. (1998).- Conventions, modèles d'unités commerçantes et dynamique du marché du riz au Mali.- Thèse de doctorat, Paris : EHESS, 383 p. + annexes.

EGG J. et GABAS J.-J. (sous la dir de) (1997).- La prévention des crises alimentaires au Sahel. Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau : 1985-1995.- Paris, OCDE, 210 p.

EGG J. et LAMBERT A. (1995).- Quels dispositifs d'information pour la construction du marché régional ? Analyse des besoins d'information et des dispositifs existant.- Etude préparatoire n°4 pour la construction d'un marché céréalier régional en Afrique de l'Ouest et du Centre; CMA/AOC, CE-DG VIII, DRN, Rome, 46 p.

EGG, J., GALTIER F., et GREGOIRE E. (1996).- Systèmes d'information formels et informels - La régulation des marchés céréaliers au Sahel. *Cahiers des Sciences Humaines* 32 (4), pp. 845-868.

FEWS (1998). Mali 1997/98 current vulnerability assessment.

GABRE-MADHIN E. (1991).- Transfer Costs of Cereals Marketing in Mali -Implications for Mali's Regional Trade in West Africa.- Master's Thesis, Michigan State University.

GAGNON G. (1986).- Les marchés céréaliers du cercle de Dioïla, Mali.- Agence Canadienne de Développement International, 52 p.

GALTIER F. (1994). - Les systèmes d'information sur les marchés céréaliers en Afrique de l'Ouest : le cas du Mali.- Mémoire de DEA, Montpellier : ENSAM, 150 p.

GRIFFON, M. (1998).- La transition vers le marché. - Boîte à outil pour l'analyse de filières, CIRAD / Ministère de la Coopération.

HIRSCH R. (1995) - Note sur la filière rizicole malienne et la protection tarifaire. Paris, CFD, août, 20 p.

HUMPHREYS C. (1986).- Cereals policy reform in the Sahel : Mali. - Club du Sahel/OCDE, CILSS, juillet.

IER/DPE (1984).- Etude sur la politique des prix agricoles au Mali. Marchés de commercialisation, de transformation et de transport. Bamako, 113 p.

IER/DPE (1986).- Les opinions des riziculteurs de l'Office du Niger sur l'expérience de libéralisation et de commercialisation du paddy. Campagne 1985-1986.- Bamako, 58 p.

INRETS (1988).- Le rôle des transports dans la production vivrière et sa mise en vente au Mali.- Rapport INRETS N° 58, 69 p.

KEBE D., DALTON T., SIDIBE M.-C., De GROOTE (1998).- Dévaluation du FCFA et comportement des agro-éleveurs de Mali-Sud.- In : Vers des Systemes de Production Durable en Afrique Sub-saharienne. Actes du deuxième Symposium International de l'Association Africaine pour la Recherche sur les Systemes de Production, la Vulgarisation et la Formation (AAFSRET). Ouagadougou, Burkina Faso 21-23 aout, 1996, pp. 265-281.

KEBE D., DIAKITE L., DJOUARA H. (1998).- Impact de la Dévaluation du FCFA sur la productivité, la rentabilité, et les performances de la filière coton. Le cas du Mali.- IER/INSAH, juillet, 42 p.

KOLDENHOF E., DIARRA P. (1991).- Le fonctionnement des banques de céréales : le cas des Greniers de Prévoyance et leur adaptation par zone ethnique et agro-écologique.- CMDT/DR SAN, 92 p.

LAMBERT A. (1995).- Identification d'un projet de Centres de services destinés aux opérateurs céréaliers. - Dans : Etude préparatoire à la construction d'un marché céréalier régional; CMA/AOC, CE-DG VIII, DRN, Rome.

LAMBERT A. et EGG J. (1994).- Commerce, réseaux et marchés : l'approvisionnement en riz dans les pays de l'espace sénégalais.- *Cahiers des sciences humaines (ORSTOM)*, 30 (1-2), pp 229-254.

LELIEVRE S. (1997).- Coordination et stratégies autour de la qualité : le cas des consommateurs à Abidjan et à Bamako.- Mémoire de DESS, Université de Paris X, 98 p.

LORGE ROGERS B. - Prix et consommation des denrées alimentaires en milieu urbain du Mali.- Rapport final du projet Tufts/DNSI/AID sur la Politique des prix des produits alimentaires, 115 p.

MARIKO D., CHOHN-KUIPER A., KELLY V. (1999).- La filière riz à l'Office du Niger au Mali : une nouvelle dynamique depuis la dévaluation du FCFA.- Bamako : IER-ECOFIL, Institut du Sahel (CILSS), avril, 36 p.

MEHTA M. (1989).- An Analysis of the Structure of the Wholesale Cereals Market in Mali.- Master's Thesis, Michigan State University.

MENDEZ del VILLAR P., SOURISSEAU J.-M., DIAKITE L. (1995).- Les premiers effets de la dévaluation sur les filières riz au Sahel : le cas du Mali.- CIRAD/IER, Ministère de la Coopération, 140 p.

Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration (1997). - Le Mali : Propositions pour une stratégie de croissance et de développement à l'horizon 2010. - Rapport de synthèse, cellule croissance accélérée et développement, Bamako, novembre.

PRMC (1990).- Document de stratégie Phase III, 15 p.

SANGARE S. (1998).- Note relative à la Tierce-détention.- DNAE, 4 p.

SHEPHERD A. (1997). Market Information Services. - Rome : FAO, 58 p.

SIJM J. (1992).- Food Security and Policy Interventions in Mali.- Institut Tinbergen/Université Erasme, Rotterdam.

SINGARE K., CAMARA Y., REARDON T., TEME B., SANOGO O. (1997). - La consommation alimentaire à domicile des Bamakois avant et après la dévaluation du Franc CFA.- IPR, IER, MSU - Bamako : PRISAS / Institut du Sahel, bulletin de synthèse, mai, 9p.

SNRECH S. (1994). - Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020. - Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en l'Afrique de l'Ouest (WALPTS). Club du Sahel/OCDE-BAD-CILSS, 65 p.

STAATZ J. DIONE J. and DEMBELE N. (1989). - Cereals Market Liberalization in Mali.- *World Development*, Vol. 17, No. 5, pp. 703-718.

STEFFEN P. (1990). - Un sondage: sources et besoins d'information des commerçants sur le marché céréalier au Mali.- Document de travail n°90-01. Bamako: projet sécurité alimentaire CESA-MSU, avril, 85 p.

STEFFEN P. (1994).- The Structural Transformation of OPAM, Cereals Marketing Agency. *State-owned Enterprises in Africa*, edited by Barbara Grosh and Rwekeza S. Mukandala, (Boulder, Lynne Rienner Publishers) pp. 221-244.

STEFFEN P. (1995).- The Roles and Limits of the Cereals Market in Assuring Food Security in Northeastern Mali.- Ph.D. Dissertation, Michigan State University.

TEME B., DIALLO S. (1987).- La libéralisation et la commercialisation du riz à l'Opération Riz Mopti : résultats de l'étude menée au cours de la campagne de commercialisation 1986-1987.

TEFFT J., DIONE J., KEBE D., STAATZ J. (1998).- La sécurité alimentaire au Mali. - Institut du Sahel - IER, Bulletin de synthèse, mai, 4p.

TEFFT J., STAATZ J., DIONE J., KELLY V. (1998).- Sécurité alimentaire et filières agricoles en Afrique de l'Ouest, enjeux et perspectives quatre ans après la dévaluation du franc CFA : Filière coton.- CILSS/INSAH, novembre, 6 p.

TEFFT J., STAATZ J., DIONE J. (1997). - Impact of the CFA Devaluation on Sustainable Growth for Poverty Alleviation: Preliminary Results.- Bamako: INSAH/PRISAS, septembre.

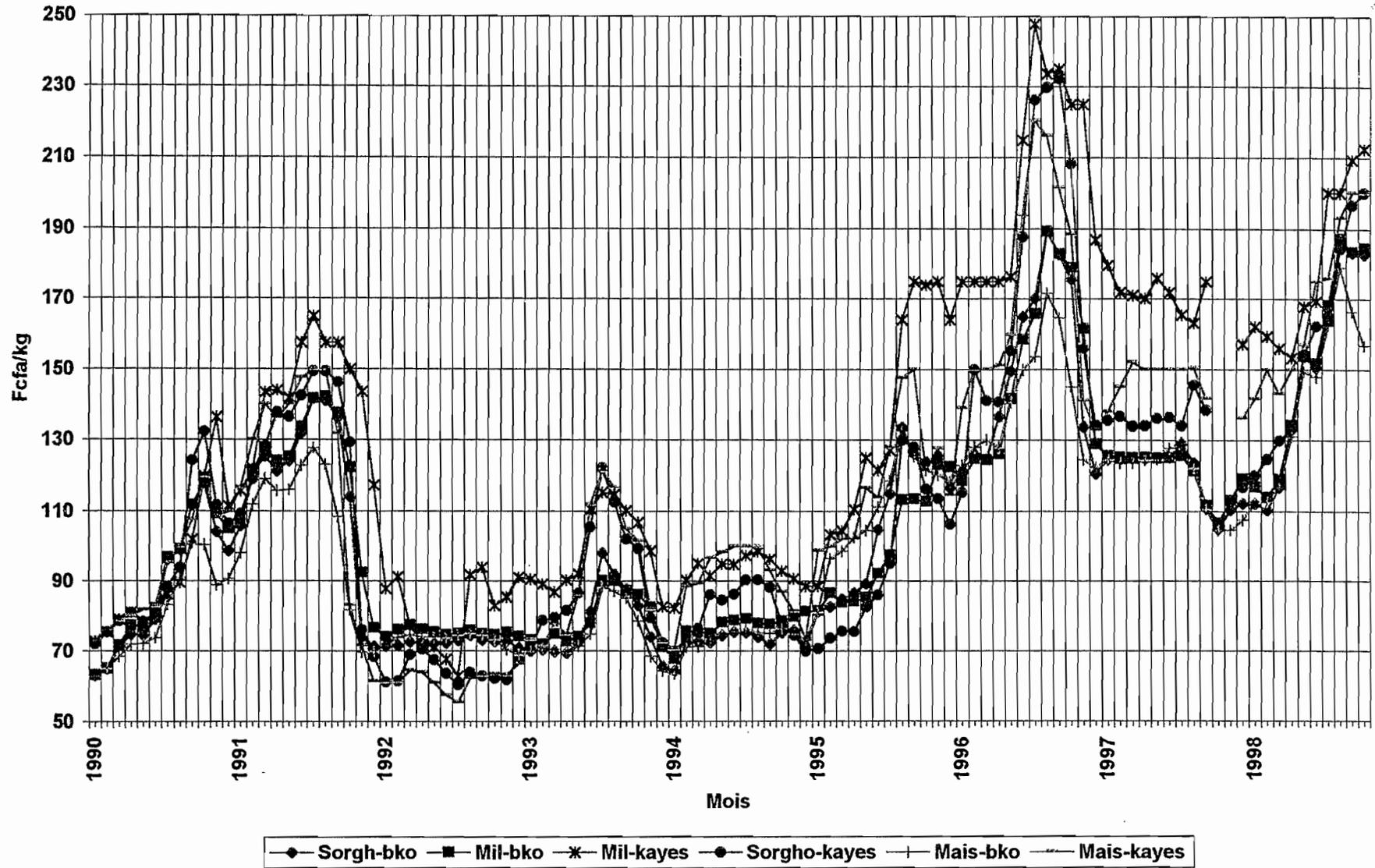
TEFFT J., YADE M., CHOHN A. (1997).- Evolution des prix relatifs et effets sur les revenus et la sécurité alimentaire suite à la dévaluation du franc CFA.- Dans : La dévaluation du franc CFA en Afrique de l'Ouest, quel bilan trois ans après ? Etudes et recherches sahéliennes, n°0, juillet-décembre, Bamako : Institut du Sahel, pp. 71-92.

THENEVIN P. (1990).- Mission d'évaluation de la politique de prix et de commercialisation du paddy et du riz.- Contrat-Plan Etat/Office du Niger. Rapport de synthèse. 77 p.

TRAORE M.K. (1988).- La libéralisation du commerce des céréales au Mali : synthèse des actions et études menées.- IER/DPE, 31 p.

ANNEXES

Evolution mensuelle des prix à la consommation



ANNEXE 2

Tableau 1 : Ventilation des périodes de vente des produits selon les zones et les types d'exploitation

Zone	Type d'exploitation	Juste après récolte	Pré-soudure	Soudure
SEGOU	A	29 %	14 %	57 %
	B	50 %	17 %	33 %
	C	33 %	33 %	33 %
Moyenne		37 %	19 %	44 %
Office du Niger	A	33 %	-	67 %
	B	83 %	17 %	-
	C	100 %	-	-
Moyenne		71 %	6 %	23 %
SENO	A	50 %	-	50 %
	B	33 %	67 %	-
	C	75 %	25 %	-
Moyenne		56 %	33 %	11 %
CMDT	A	-	20 %	80 %
	B	33 %	44 %	22 %
	C	50 %	-	50 %
Moyenne		25 %	31 %	44 %

Source : enquête de terrain IER-LARES

Notes :

- Zone CMDT :
 - * Type A : exploitation bien équipée disposant d'au moins deux unités d'attelage et d'un noyau de troupeau de bovins.
 - * Type B : exploitation moyennement équipé disposant d'une seule unité d'attelage et sans troupeau.
 - * Type C : exploitation qui dispose d'une unité d'attelage incomplète mais ayant une expérience en culture attelée.
- Zone Office du Niger :
 - * Type A : grande exploitation (plus de 10 ha de riz).
 - * Type B : exploitation moyenne (4 à 10 ha de riz).
 - * Type C : petite exploitation (moins de 4 ha de riz).