

Libéralisation du commerce des grains et sécurité alimentaire au Mali :

les limites du marché, le nouveau rôle de l'État

Pascale PHELINAS *

Au moment de son indépendance, le Mali était exportateur net de céréales. La décennie soixante-dix a été marquée par une série de sécheresses catastrophiques et une part croissante des besoins locaux a été satisfaite par l'aide alimentaire internationale et les importations. Dans le même temps, l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM), détenant le monopole légal de la commercialisation des céréales, accumulait des déficits énormes (20,4 milliards de FCFA en 1981) tout en n'achetant que moins de 5 % de la production locale.

Cette situation explique les pressions des principaux donateurs d'aide alimentaire en faveur d'une réforme du marché céréalier. Les négociations entre le gouvernement malien et les donateurs ont abouti en 1981 à la mise en place du Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC), destiné à organiser la libéralisation de ce marché. L'abolition du monopole de l'OPAM et la légalisation du commerce privé devaient permettre, selon les concepteurs du PRMC, de réduire le coût de la politique céréalière en éliminant les subventions à la consommation et en diminuant le coût de fonctionnement de l'OPAM, de mieux approvisionner les régions déficitaires et d'accroître les prix offerts aux producteurs de céréales.

Cet article analyse l'impact du PRMC sur l'objectif principal de la stratégie alimentaire du Mali : la sécurité alimentaire.

LIBÉRALISATION ET AUGMENTATION DE LA PRODUCTION

Les instigateurs du PRMC admettaient implicitement que la stagnation de la production céréalière était due à un manque de moti-

* *Économiste ORSTOM, département « Société, urbanisation, développement ». UR « Modèles de développement et économies réelles », 9, rue Nouvelle de Wailly, 63000 Clermont-Ferrand.*

vation des producteurs. L'augmentation du prix au producteur était par conséquent considérée comme un élément clé de la politique d'autosuffisance du pays.

a) La libéralisation a-t-elle entraîné une augmentation sensible des prix aux producteurs? De toute évidence, la réponse est négative. Les prix officiels à la production ont été maintenus jusqu'en 1986-87 pour le mil, le sorgho et le maïs et sont encore en vigueur actuellement pour le paddy. Ces prix ont augmenté moins vite après la mise en place du PRMC qu'avant : 11 % à 14 % en moyenne par an entre 1975 et 1981 selon les céréales contre 7 % à 10 % par an entre 1981 et 1987. L'évolution du prix officiel du mil, du sorgho et du maïs n'a toutefois guère de sens : l'OPAM n'achetant qu'une faible fraction de l'offre, ces prix n'ont jamais été réellement garantis aux producteurs. En revanche, la commercialisation du paddy est encore très largement dominée par les Opérations de développement rural chargées de l'encadrement des périmètres rizicoles (Office du Niger, Opération riz Ségou, Opération riz Mopti).

Le manque de données fiables avant 1986 rend la comparaison des prix de marché avant et après le PRMC impossible. On peut toutefois noter qu'au cours des campagnes 1985-86 et 1986-87, les prix du mil, du sorgho et du maïs sur 4 marchés ruraux de la zone sud du Mali (Zangasso, Dougouolo, Ouelessebouyou, Sirakorola) sont restés inférieurs au prix officiel alors fixé à 55 FCFA. De la même façon, les premiers relevés de prix du paddy sur les marchés de Niono, Macina et Konodomini en 1989 montrent qu'au prix officiel de 70 FCFA par kilo, les riziculteurs ont également intérêt à vendre leur production aux structures étatiques.

b) Les prix aux producteurs sont-ils un instrument efficace pour encourager la production de céréales? La production céréalière s'exerce, au Mali, dans des conditions naturelles contraignantes (très grande variabilité du régime pluviométrique et tendance persistante à la baisse). Ce handicap écologique est renforcé par le caractère traditionnel des méthodes culturales, la faiblesse du taux d'équipement des exploitations, le manque d'infrastructures d'irrigation (moins de 1 % des surfaces cultivées). En conséquence, la hauteur des pluies apparaît comme le principal facteur explicatif des variations de la production (LECAILLON, MORRISSON, 1986).

L'analyse micro-économique des déterminants de la production céréalière confirme cette vue d'ensemble (DIONE, 1989; D'AGOSTINO, 1988). La production des exploitations est principalement fonction des conditions pluviométriques et pédologiques, du nombre d'actifs, du niveau d'équipement et du niveau de la production de coton. L'effet positif de cette dernière variable sur la production céréalière s'explique principalement par l'utilisation de ressources (crédit, engrais, équipement) et de techniques disponibles

grâce à la présence des structures d'encadrement du coton (Compagnie malienne des textiles, Opération haute vallée).

Les résultats de nos investigations auprès d'un échantillon de 72 exploitations confirment en partie seulement ces analyses économiques. Les paysans produisent les céréales dans le but de nourrir les membres de l'exploitation mais aussi de faire face aux obligations sociales vis-à-vis des parents non membres de l'exploitation (dons de céréales). Compte tenu de l'incertitude climatique, les producteurs cherchent à consacrer suffisamment de terres et de travail à la culture des céréales afin de couvrir leurs besoins en année de pluviométrie déficitaire. Que cet objectif soit atteint (voire même dépassé) ou non dépend effectivement des variables précédemment mentionnées.

Il serait cependant erroné d'en déduire que les prix n'influencent pas cette stratégie. Le prix de référence qui détermine la décision de production des céréales en vue de l'autoconsommation est le prix anticipé auquel il faudrait acheter ces mêmes céréales. Ce prix anticipé est fonction de l'expérience passée ; or, les situations de pénurie, donc de prix élevés, notamment à la période de soudure, sont suffisamment fréquentes au Mali pour que la production de céréales en vue de l'autoconsommation soit systématiquement préférée à toute autre activité.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LIBRE-ÉCHANGE

Afin de garantir une bonne fluidité des approvisionnements, le gouvernement malien a autorisé les commerçants privés à importer des céréales sous licence dès la mise en place du PRMC ; en outre, les droits et taxes au cordon douanier ont été supprimés. L'expérience a montré cependant que le commerce extérieur offre au Mali une alternative imparfaite à l'auto-approvisionnement pour garantir la sécurité alimentaire.

a) Dans une perspective de libre-échange, le Mali devrait développer et diversifier ses activités d'exportation afin de financer les importations de céréales. À l'heure actuelle, les recettes d'exportation du Mali proviennent de deux produits principaux : le coton et le bétail. On connaît toutefois assez mal la contribution actuelle (et les perspectives) du secteur de l'élevage à l'équilibre de la balance commerciale ; les exportations clandestines représenteraient, selon la BCEAO, les deux tiers des exportations totales de bétail. Plusieurs produits complètent ou sont susceptibles de compléter les recettes en devises provenant du coton et du bétail : arachide, fruits (mangues principalement), karité, or. Mais les filières sont mal

organisées ou inexistantes. Les perspectives à long terme du marché cotonnier ne sont pas des plus encourageantes : les risques de saturation du marché sont importants et une baisse modérée des cours apparaît comme l'évolution la plus probable selon le ministère français de la Coopération (1987).

Les possibilités d'exportation des céréales sont limitées par la faiblesse de la demande sur les marchés extérieurs. Du fait de l'appartenance à la même zone écologique, les récoltes maliennes sont fortement corrélées avec celles des pays de la sous-région. En Europe, le sorgho malien serait utilisable pour l'alimentation animale mais entre en concurrence avec le sorgho américain. Or, le Mali est un pays enclavé, difficile d'accès ; cet enclavement, auquel vient s'ajouter le mauvais état des communications intérieures, alourdit le coût à l'exportation. En 1989-90 par exemple, l'exportation de 35 000 tonnes de sorgho vers le Sénégal a nécessité la suppression de la taxe à l'exportation, une réduction de 50 % sur le transport ferroviaire Bamako-Dakar, et une subvention de 10 FCFA par kilo financée par le PRMC. En outre, peu de commerçants sont capables de fournir des produits aux normes du commerce international (contrôle de qualité, maîtrise du conditionnement, etc.) et la plupart ne prospectent pas les marchés extérieurs en vue d'y trouver des débouchés potentiels.

b) Le Mali importe principalement du riz en raison de l'insuffisance chronique de sa production locale et du faible coût de cette céréale sur les marchés mondiaux. Les importations de riz sous forme commerciale ou sous forme d'aide ont joué un rôle clé au Mali depuis le début des années soixante-dix, assurant parfois jusqu'à 30 % des besoins en riz.

La libéralisation de ces importations en 1981 a abouti à la mévente généralisée de la production locale au cours de la campagne 1986-87 à la suite de commandes trop importantes pour les besoins du pays. La structure des prix du riz en était la principale cause : le prix du riz importé, y compris les frais d'approche, s'est situé entre 100 et 125 FCFA par kilo en 1986 et 1987, alors que le riz carreau usine de l'Office du Niger était fixé à 157 FCFA.

Cette situation a conduit le gouvernement malien à mettre en place une politique de protection du marché national : en mai 1986, les droits et taxes ont été rétablis et les importations provisoirement suspendues. Cependant, la protection de la production nationale de riz pose plusieurs problèmes. L'étendue des frontières et leur perméabilité naturelle rendent les contrôles peu efficaces : au début de l'année 1988, des importations clandestines de riz en provenance de la Mauritanie, de la Guinée et du Sénégal étaient signalées (COELO, 1988). Par ailleurs, la fraude douanière limite considérablement l'efficacité de la protection tarifaire (SIDIBE, 1989).

En juin 1988, le gouvernement a autorisé à nouveau les commerçants privés à importer du riz ; ont bénéficié de cette autorisation les seuls importateurs ayant déjà acheté localement des tonnages équivalents (principe de jumelage). Mais très rapidement, ce système a révélé ses limites : en 1988-89, les excédents en mil et en sorgho ont pesé sur le rapport prix du mil-sorgho/prix du riz ; les stocks de riz importé s'écoulant lentement, les commerçants ont retardé l'exécution de leurs enlèvements à l'Office du Niger.

UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : LE STOCKAGE

Au Mali, les paysans gardent traditionnellement leurs propres stocks de céréales. On connaît très mal la situation de ces stocks. Nos résultats d'enquête font ressortir le faible niveau des stocks en fin de campagne (2 à 4 mois de consommation en moyenne fin 1989) ; l'assurance contre le risque inter-annuel de famine a pris une autre forme : la constitution d'un stock-cheptel de sécurité. En cas de récoltes abondantes, les producteurs vendent leurs céréales pour acquérir du bétail ; au cours des périodes de pénurie, la vente de bétail sert à financer les achats de céréales.

D'après les entretiens que nous avons réalisés auprès de 45 commerçants grossistes, l'insuffisance des moyens financiers apparaît comme un obstacle au stockage. Le manque de liquidité impose aux commerçants de vendre rapidement les céréales acquises afin de libérer la trésorerie nécessaire pour procéder à de nouveaux achats. Le commerce des céréales est une activité jugée rentable à condition que la vitesse de rotation des stocks soit élevée. Une rotation lente traduit généralement un problème de mévente. De plus, l'incertitude liée aux modifications des prix fait du stockage une activité à rentabilité très variable (DEMBELE, 1988).

Dans l'état actuel des choses, la constitution d'un stock public de sécurité est le moyen le plus sûr d'éviter une rupture des approvisionnements à court terme jusqu'à l'arrivée des importations ou de l'aide alimentaire. Le Stock National de Sécurité (SNS) a été créé en 1974 ; il est actuellement géré par l'OPAM. Le niveau maximum des stocks est de 58 500 tonnes, soit 15 jours de consommation pour l'ensemble du Mali.

L'APPROVISIONNEMENT DES RÉGIONS DÉFICITAIRES

Le marché céréalier est un marché étroit : on estime que les quantités commercialisées représentent entre 8 % et 15 % environ de la production (GAGNON, 1985 ; DIONE, 1989). Ce faible niveau pose

avec acuité le problème de l'approvisionnement des régions déficitaires, notamment des villes.

Les ventes de céréales par les producteurs sont toujours motivées par un besoin de liquidités. En conséquence, plus le prix des céréales est bas et plus les producteurs ont besoin d'en vendre pour acquérir le montant de l'encaisse désirée. Par ailleurs, les besoins d'argent augmentent fortement au moment de la récolte (impôts, échéances de remboursement des crédits, dots), plus de 80 % des ventes ont lieu entre novembre et avril (CEBRON, 1990). En revanche, des prix élevés à la récolte sont l'indice d'une mauvaise production et les paysans cherchent à économiser leurs stocks plutôt qu'à vendre à bon compte.

Lorsque les exploitations disposent de plusieurs sources de revenu, les ventes de céréales sont faibles : ainsi, en zone cotonnière, les ventes ne représentent que 5 % de la production de céréales contre 20 % dans les autres régions (PHELINAS, 1990). Or, la culture du coton occupe la partie du territoire malien la plus favorable à l'agriculture ; l'approvisionnement du marché céréalier dépend donc en grande partie des régions où la production est plus instable. L'existence du revenu cotonnier permet aussi aux exploitations de reculer la date de mise sur le marché des céréales (le maximum des ventes a lieu vers les mois de juillet-août en zone cotonnière). Dans la mesure où les commerçants privés stockent peu, ces ventes « tardives » assurent une certaine régulation intra-annuelle du marché.

Les arbitrages entre marchés de régions différentes sont chose courante : la ville de Mopti, par exemple, ravitaille tout le nord du pays à partir des régions productrices du sud-est. Le marché de Bamako est approvisionné par les zones rurales du sud, du centre et, dans une moindre mesure, de l'ouest. Les analyses de corrélation entre les prix des différents marchés au Mali permettent de conclure à une relativement bonne intégration des marchés. Cette intégration est plus marquée sur l'axe sud-est/nord, le plus important en termes de quantités gérées et en termes stratégiques car c'est celui qui approvisionne le nord du pays.

CONCLUSION

La libéralisation n'a pas amené de relèvement substantiel des prix aux producteurs. Toutefois, il n'est pas sûr que des prix plus élevés auraient eu les effets escomptés : le poids des variables techniques et climatiques suggère une faible élasticité des quantités produites aux mouvements de prix. Par ailleurs, le « comportement commercial » des paysans vis-à-vis des céréales ne varie pas en fonction des mou-

vements de prix : bien que les prix soient élevés quand la récolte est mauvaise, les producteurs ralentissent leurs ventes. Si les prix sont bas, la mise sur le marché reste indispensable pour couvrir les dépenses courantes.

La libéralisation a accru l'efficacité du commerce des céréales en assurant, mieux que n'avait pu le faire l'OPAM, l'approvisionnement régulier des marchés. Les variations de prix entre régions ont stimulé les mouvements de céréales des zones productrices vers les marchés demandeurs, améliorant ainsi la sécurité alimentaire des ménages non producteurs ou déficitaires.

Cependant, la régulation intra et inter-annuelle du marché, notamment dans un contexte de production excédentaire, pose encore de nombreux problèmes. À notre sens, il appartient à l'État de veiller à la régulation de l'offre dans le temps. Plusieurs instruments ont déjà été mis en œuvre : l'OPAM, en dépit des réformes successives, conserve sa mission de gestion du SNS et de distribution des aides alimentaires. En 1986-87, de nouvelles dispositions ont été prises pour permettre l'accès du secteur privé au crédit afin de favoriser le stockage privé à long terme, et des mesures d'assouplissement des procédures d'exportations ont été mises en vigueur en 1989. Les conséquences de ces mesures restent à évaluer pour savoir si le secteur privé peut se substituer à l'État dans la régulation temporelle de l'offre quelles que soient les circonstances.

BIBLIOGRAPHIE

- AMSELLE (J. L.), THEVENIN (P.), YUNG (J. M.), 1986. — *Évaluation du Programme de Restructuration du Marché Céréalière au Mali*. Ministère des Relations extérieures Coopération et Développement, Paris, 160 pp., multigr.
- CEBRON, 1990. — *Évaluation des programmes de crédit PRMC aux Associations Villageoises*. Institut d'Économie Rurale, Bamako, 75 pp.
- COELO (S.), 1988. — *Rapports trimestriels*. Assistance technique au PRMC, République du Mali, Bamako.
- D'AGOSTINO (V.), 1988. — *La production et la commercialisation des céréales au Mali : résultats empiriques et implications en matière de politique*. Document de travail n° 88-05, Projet sécurité alimentaire MSU-CESA-USAID, Bamako, 32 pp.
- DEMBELE (N.), 1988. — *Quelques éléments de performance de la commercialisation privée des céréales (mil-maïs-sorgho) au Mali*. Document de travail n° 88-03, Projet sécurité alimentaire MSU-CESA-USAID, Bamako, 50 pp.
- DIONE (J.), 1989. — *Informing food security policy in Mali : interactions between technology, institutions and market reforms*, PhD Thesis, Michigan State University, East Lansing, 400 pp.

- GAGNON (G.), 1985. — *La commercialisation privée des céréales au Mali*, ACDI, Bamako, 99 pp., *multigr.*
- LECAILLON (J.), MORRISSON (C.), 1986. — *Politiques économiques et performances agricoles. Le cas du Mali, 1960-1983*. Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 187 pp.
- PHELINAS (P.), 1990. — *La formation du prix des céréales au Mali, Rapport final*, ORSTOM, Bamako, 120 pp., *multigr.*
- SIDIBE (C. O.), 1988. — *Le phénomène de la fraude au Mali : origines et conséquences*. Rapport préparé dans le cadre du Programme d'Expansion du commerce, Banque mondiale/PNUD, 43 pp.