

La stratégie alimentaire entre la famine et l'autosuffisance

LE Mali est selon bien des critères un pays pauvre : le PNB par habitant est faible, l'espérance de vie est une des plus courtes du monde, le taux d'analphabétisme un des plus élevés. L'ensemble du territoire est caractérisé par l'irrégularité et l'insuffisance du régime des précipitations. Malgré des conditions naturelles défavorables, l'activité principale des Maliens reste l'agriculture, la pêche ou l'élevage. La culture du mil-sorgho-maïs et celle du riz occupent une place prépondérante.

De l'indépendance à nos jours, la stratégie alimentaire a varié dans ses objectifs : de 1960 à 1968, sous le gouvernement Modibo Keita, l'accent fut mis sur l'approvisionnement des marchés urbains à bas prix, pour des raisons politiques et sociales, autant qu'économiques. Il faut dire que le Mali était alors exportateur net de céréales. La mise en place d'un monopole public de commercialisation des céréales, l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali), et l'instauration de prix officiels furent les principaux instruments de cette stratégie.

La période suivante qui s'étend de 1968 à 1980 a été marquée par une série de sécheresses catastrophiques et une part croissante des besoins locaux a dû être satisfaite par l'aide alimentaire internationale et les importations. L'objectif d'autosuffisance alimentaire et de sécurité des approvisionnements devint une priorité nationale. La politique des prix et du commerce n'étant pas considérée comme un moyen efficace pour augmenter la production, les efforts portèrent sur les investissements hydro-agricoles, l'encadrement du monde rural et l'équipement des exploitations.

Les résultats de ces orientations furent décevants. Les mauvaises performances agricoles, l'incapacité de l'OPAM à collecter et

distribuer la production locale, les déficits d'opération excessifs que représentait ce monopole d'État ont accentué, à la fin des années soixante dix, les pressions des principaux donateurs d'aide alimentaire, en faveur d'une réforme du marché céréalier. En 1978, une mission multi-donateurs dirigée par la FAO a formulé un certain nombre de propositions visant à restructurer le marché céréalier. Les négociations entre le gouvernement malien et les donateurs ont abouti, en 1981, à la mise en place du PRMC (Programme de restructuration du marché céréalier).

Le PRMC a obtenu, depuis dix ans, des résultats encourageants. Rien ne permet cependant d'affirmer que le Programme a eu un impact positif sur les structures productives et sur la fluidité intra et interannuelle des approvisionnements. L'objectif de cet article est de montrer qu'au-delà des incertitudes statistiques sur la situation alimentaire réelle du Mali, l'alternance des périodes de disette et de surplus trouve son origine autant dans les variations du régime des précipitations que dans l'absence de régulation efficace du marché céréalier.

Le débat sur la stratégie alimentaire

Parallèlement au démarrage de la phase 1 du PRMC, la réflexion sur la stratégie alimentaire était confiée à la CESA (Commission d'élaboration de la stratégie alimentaire) mise en place dès juin 1981. La mission de la CESA était de réfléchir sur les performances et la cohérence des actions passées mais aussi sur la cohérence des orientations prévues par le plan quinquennal 1983-1987

Le document de la CESA publié en mars 1983 au Journal officiel proclame l'objectif d'autosuffisance alimentaire à l'horizon de l'an 2000 au plus bas coût possible. Les aspects prioritaires de la stratégie sont les revenus paysans et l'économie des coûts à tous les stades des filières alimentaires. Elle recommande un faisceau d'actions sur les prix et la commercialisation, sur l'assainissement et la réforme des structures d'encadrement ; elle préconise également une concentration d'actions sur la création de conditions favorables au développement des forces productives (infrastructures, moyens de production, crédit...).

Cependant, le fait que la CESA n'ait disposé ni de fonds, ni de personnel propre et vraisemblablement d'un très faible soutien politique a rélégué son travail à une pétition de principe (1). Dans le même temps, sur le plan opérationnel, les mesures prévues par le PRMC étaient rapidement mises en œuvre. En ce sens, on peut

(1) G. de Sivini, *Stratégie alimentaire, intérêts sociaux et dépendance : le cas du Mali*, Document de travail, Ministère italien des Affaires étrangères.

considérer le PRMC comme le pilier central de la nouvelle politique céréalière et comme le premier dispositif concret de la stratégie alimentaire.

La position du PRMC se basait sur une équation simple quant à la stratégie alimentaire : la stagnation de la production céréalière étant due à un manque de motivation des producteurs, l'augmentation des prix devait constituer une incitation à la modernisation de la structure productive agricole nécessaire à la croissance des quantités produites et mettre un terme aux exportations clandestines. D'autre part, le PRMC partait du principe qu'une bonne production ne suffit pas à garantir la fluidité des approvisionnements. La libéralisation du marché intérieur et des importations devait permettre l'augmentation des disponibilités céréalières à l'échelle nationale et un meilleur approvisionnement des régions déficitaires.

L'alternance des excédents et des déficits

L'incertitude des statistiques donne à toute évaluation du bilan céréalière un caractère aléatoire. Les informations concernant la production céréalière sont peu fiables au moins jusqu'en 1983, date à laquelle la Direction nationale de la statistique bénéficie de l'appui du PADEM (Programme africain de mise en place des dispositifs permanents d'enquêtes auprès des ménages). Les déductions faites au titre des pertes, semences et transformation relèvent plus de l'arbitraire que d'évaluations empiriquement fondées. Bien que le commerce frontalier soit actif, les échanges de céréales avec les pays limitrophes sont mal connus (2). Il existe par ailleurs très peu de données empiriques sur lesquelles on puisse sérieusement fonder une estimation de besoins nationaux. On recense moins de dix enquêtes régionales sur la consommation alimentaire du Mali ces 30 dernières années (3). Les procédures d'inventaire physique et de contrôle des mouvements de stocks de l'OPAM ont toujours été peu fiables (4). Du côté du secteur privé, on sait que les commerçants stockent peu ou pas de céréales ; la situation des greniers des exploitations paysannes est totalement méconnue.

Les chiffres que l'on présente ici sont donc soumis à de fortes restrictions d'interprétation. Le disponible céréalière, toutes céréales confondues et hors ressources extérieures, a toujours été déficitaire depuis le début des années soixante dix : en année « normale »

(2) C.O. Sidibe, *Le phénomène de la fraude au Mali : origines et conséquences*, Rapport préparé dans le cadre du Programme d'Expansion du Commerce, Banque mondiale/PNUD, 1988, 43 p.

(3) S. Sundberg, *An Overview of the Food*

Consumption and Nutrition Situation in Mali, Report submitted to USAID/Mali, Bamako, 1988, 56 p.

(4) S. Coelo, *Assistance technique au PRMC*, Rapport trimestriel, juillet 1989.

l'écart entre production disponible et besoins (5) s'est situé approximativement entre 100 000 et 150 000 tonnes. Une année sur quatre a été catastrophique : à titre d'exemple, le déficit à combler a atteint 600 000 tonnes en 1977/1978. En fin de période, la situation s'est redressée ; la campagne 1988/1989 fut excédentaire pour la première fois depuis vingt ans ; en 1989/1990 le Mali annonçait 600 000 tonnes d'excédents céréaliers.

La quantité totale de céréales disponibles par personne et par an aurait été, selon nos estimations de 176 kg en moyenne entre 1970 et 1980, 186 kg entre 1980 et 1989. La production locale a représenté 93 % des disponibilités totales au cours de la décennie soixante-dix, 85 % environ entre 1980 et 1985, 97 % depuis. La dépendance vis-à-vis des marchés étrangers pour l'approvisionnement en riz a été beaucoup plus forte que pour les céréales sèches : la moitié de la consommation de riz a été en moyenne satisfaite par la production locale jusqu'en 1984/1985 ; ce pourcentage est remonté progressivement de 74 % à 85 % ces dernières années.

Il faut par ailleurs souligner que les données globales masquent la diversité des situations régionales et sociales. Le SAP (Système d'alerte précoce) surveille l'évolution de la situation alimentaire des zones traditionnellement « à risque ». Sur 168 arrondissements couverts par le SAP, 105 étaient classés « structurellement déficitaires » en 1980. Par ailleurs, la vulnérabilité économique de certains groupes sociaux impose de prévoir des distributions gratuites de céréales, quels que soient l'abondance de la récolte et l'état d'approvisionnement du marché. Ainsi, en 1988/1989, malgré les bons résultats de la campagne agricole, 2 800 tonnes de céréales ont été distribuées dans quatre arrondissements.

Crise de production des contraintes naturelles et techniques puissantes

La production céréalière s'exerce, au Mali, dans des conditions naturelles contraignantes. La partie sub-saharienne du pays dispose d'un faible potentiel cultivable ; les précipitations, inférieures à 200 mm par an, en font une région d'élevage. La zone soudanienne enfin, située au sud de l'isohyète 700 mm offre les conditions les plus favorables à l'agriculture : on y cultive principalement le coton et le maïs.

Le coton occupe donc la région la plus propice à l'agriculture ; les conséquences pour la production céréalière n'en sont pas pour

(5) On a retenu une norme de 188 kg par personne et par an, répartis en 32 kg de riz et 156 kg pour les autres céréales. Ces chiffres, recommandés par la plupart des

donateurs d'aide alimentaire, correspondent au disponible céréalier par habitant observé sur la période 1980-1990.

autant négatives. Nos enquêtes auprès des producteurs de la « zone coton » ont révélé de très fortes résistances à la réduction des superficies cultivées en céréales et/ou du temps consacré aux champs de mil. La crainte de la pénurie alimentaire se traduit par une forte rigidité dans l'allocation des ressources entre céréales et coton. Par ailleurs, les performances en matière de production céréalière sont meilleures parmi les exploitations productrices de coton et ceci pour deux raisons : un accès plus facile au crédit et à l'équipement agricole via la CMDT (Compagnie malienne des textiles) ; les « retombées » de l'amélioration des techniques de production du coton. En particulier, l'effet de rémanence des engrais, possible grâce au système de rotation des cultures, serait puissants (6).

Les céréales sont cultivées de manière traditionnelle. Les principales opérations culturales sont très souvent exécutées à la main ; elles se limitent à la préparation du sol, au semis et à la récolte. D'après les données du ministère de l'Agriculture, le taux d'équipement des paysans est très faible : moins de 30 % des familles utilisent leur propre charrue, 7 % seulement disposent d'un semoir. Les intrants dits modernes (semences améliorées, engrais, pesticides...) sont très peu ou ne sont pas utilisés.

Bien que le Mali souffre d'une faible pluviométrie, la plupart des superficies ne font l'objet d'aucun contrôle de l'eau. Les périmètres rizicoles sont à peine une exception, soit parce que les aménagements n'ont été prévus que pour un contrôle partiel (opération Riz Ségou et opération Riz Mopti), soit en raison de la forte dégradation du réseau d'irrigation (à l'Office du Niger, 10 % des superficies seulement bénéficient d'un contrôle correct de l'eau).

Crise d'approvisionnement de la régulation du marché

Le marché céréalier est un marché étroit : on estime que les quantités commercialisées représentent entre 8 % et 15 % environ de la production (7) pour les céréales sèches, 25 % pour le riz. Ce faible niveau pose avec acuité le problème du ravitaillement des régions déficitaires, notamment des villes. Au caractère étroit du marché s'ajoute un aspect de volatilité des volumes commercialisés. L'approvisionnement du marché dépend donc d'une part de la mesure dans laquelle les producteurs sont disposés à vendre des céréales et d'autre part de l'efficacité des réseaux marchands.

(6) P. Phelinas, « La commercialisation des céréales au Mali : comportement des agents économiques privés et régulation du marché », *Chroniques du Sud*, n° 6, 1991, pp. 225-232.

(7) G. Gagnon, *La commercialisation privée des céréales au Mali*, Bamako, ACIDI, 1985, 99 p.

Les céréales sont une production alimentaire autoconsommée par excellence, les ventes sont toujours la résultante conjuguée des besoins monétaires et de l'absence d'autres sources de revenus (8). Les besoins monétaires diminuent en principe lorsque le revenu décroît ; les situations de mauvaise récolte s'accompagnent donc d'une réduction de la propension à vendre. En outre, le comportement commercial des producteurs ne varie pas en fonction des mouvements de prix des céréales. En effet, plus le prix des céréales est haut et plus les volumes offerts pour obtenir un montant donné d'encaisse liquide sont faibles et inversement. Ce phénomène amplifie l'effet revenu sur la réduction des ventes de céréales en cas de pénurie.

Par ailleurs, plus de 80 % des ventes environ ont lieu au cours du premier semestre suivant la moisson (9). Cette mise en marché précoce traduit l'importance des besoins de trésorerie des exploitations à cette période de l'année (paiement de l'impôt, remboursement des emprunts contractés, dot...). En conséquence, l'offre paysanne se tarit rapidement après les mois suivant la récolte et les difficultés d'approvisionnement du marché s'intensifient à l'approche de la période de soudure.

La libéralisation a accru l'efficacité du commerce des céréales en stimulant l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché (10). Les inspections autrefois nombreuses des affaires économiques ont disparu. L'élimination des contrôles du mouvement des grains a permis une plus grande fluidité dans l'approvisionnement du marché national. 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, le fonctionnement actuel du marché céréalier souffre de l'absence de mécanisme efficace de régulation intra et inter-annuelle des approvisionnements. La libéralisation des importations en 1981 a abouti deux fois (en 1986/1987 et en 1988/1989) à la mévente généralisée de la production locale à la suite de commandes trop importantes des commerçants pour les besoins du pays. L'aide alimentaire a eu quelquefois des effets pervers : les tonnages demandés en 1985 ont été livrés en 1986 qui était une année de bonne récolte. Par ailleurs, la volatilité des prix intérieurs, le

(8) J. Dione, *Informing Food Security Policy in Mali: Interactions Between Technology, Institutions and Market Reforms* (PhD Thesis), East Lansing, Michigan State University, 1989, 400 p.

(9) D. Cebron, O. Sanogo, *Étude d'impact des crédits PRMC aux groupements vil-*

lageois campagne 1988/1989, rapport final, Bamako, Institut d'Économie Rurale, 53 p.

(10) J. Staatz, J. Dione, N. Dembele, « Cereals Market Liberalization in Mali », *World Development*, vol. 17, n° 5, 1989, pp. 703-718.

risque et la faible rentabilité (11) associés aux opérations de stockage font que les commerçants s'engagent rarement dans les arbitrages temporels. En outre, la plupart des commerçants disposent d'une faible surface financière, ce qui limite considérablement leurs possibilités d'immobilisation des fonds. Enfin, le désintérêt des commerçants pour le stockage à long terme est exacerbé par le manque d'informations sur les déstockages du stock national de sécurité, les distributions d'aide alimentaire et les importations commerciales.

Pour répondre à cette situation, un ensemble de mesures a progressivement été mis en place dans le cadre du PRMC afin de permettre l'accès du secteur privé au crédit. Dès 1986/1987 quelques lignes de crédit ont été ouvertes dans plusieurs banques en faveur des associations villageoises, des commerçants grossistes et des demi-grossistes. Par ailleurs, l'OPAM a été doté de deux nouvelles fonctions originales : il s'agit d'une fonction d'aval pour l'accès des privés au crédit de campagne et d'une fonction de collecte, de centralisation et de diffusion de l'information sur le marché céréalier.

Le succès des crédits auprès des agents concernés et leur impact sur le marché céréalier national a été assez faible jusqu'en 1987/1988, soit en raison des résultats médiocres de la campagne et d'un désintérêt des agents privés pour les opérations de stockage. En 1988/1989 un peu plus d'un milliard de f. CFA a été débloqué et a contribué à soutenir les prix en début de campagne malgré une production record. Mais de sérieux problèmes de dénouement des crédits apparurent en fin de campagne remettant en cause l'ensemble du système. Ce fait s'explique en grande partie par les difficultés de vente des stocks à un prix suffisant pour couvrir les frais financiers et les coûts de stockage.

Depuis le milieu des années 1960, la dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour les approvisionnements s'est considérablement accrue. Malgré la profonde réforme du marché céréalier en 1981 la situation alimentaire a souvent été insatisfaisante pour quatre raisons essentielles : des disponibilités cérésières insuffisantes au niveau national, l'impossibilité pour les exploitations rurales d'arrêter ou de différer les ventes de céréales, l'absence de régulation intertemporelle du marché, l'insolvabilité de la demande chez les couches de la population les plus démunies.

L'insuffisance des disponibilités cérésières tient en partie aux conditions générales de production. Les capacités de production des paysans sont toujours limitées par un piètre accès aux technologies améliorées, à l'engrais et par la faiblesse de l'encadrement rural.

(11) N. Dembele, *Quelques éléments de performance de la commercialisation privée des céréales (mil-maïs-sorgho) au Mali*, Bamako,

Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA-USAID, 1988, 50 p. (document de travail n° 88-03).

La production malienne de grains reste par ailleurs très dépendante d'un régime instable des précipitations.

Si ce n'était la nécessité d'acquérir de l'argent, il est probable que les paysans ne vendraient pas de céréales. Cette pression des besoins d'encaisse sur les ventes de céréales a des conséquences importantes sur le rythme de mise en marché. Toute mesure visant à réduire les besoins d'argent au moment de la récolte (report du recouvrement de l'impôt, étalement des échéances de crédit) peut constituer un moyen indirect de régulation de l'offre dans le temps.

Dans un environnement où l'abondance succède à la pénurie, le stockage des céréales est un élément clé de la régulation du marché. La volatilité du marché des grains décourage de toute évidence les commerçants privés à investir dans le secteur céréalier. L'octroi de crédits incitatifs a révélé ses limites lorsque deux années d'excédents céréaliers se succèdent. Une des questions essentielles et encore non résolue est celle du rôle que pourrait jouer l'État dans la réduction de la volatilité du marché.

Enfin, le ravitaillement des populations qui ne disposent pas d'un pouvoir d'achat suffisant doit rester une priorité. En effet, une récolte abondante et/ou des stocks importants ne signifient pas forcément que tous les Maliens mangent à leur faim. Ainsi toute stratégie alimentaire devrait prévoir un ensemble de mesures susceptibles de créer des activités génératrices de revenus en faveur des couches les plus démunies.

Pascale Phelinas
ORSTOM (Bangkok)