

Présidence de la République Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA)		APCAM/MSU/USAID Projet de Mobilisation des Initiatives en matière de Sécurité Alimentaire au Mali (PROMISAM)
--	---	--

CSA/PROMISAM

“Projet de Mobilisation des Initiatives en Matière de
Sécurité Alimentaire”

http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/mali_fd_strtgy/index.htm

Commercialisation des Céréales et Sécurité Alimentaire au Mali

Par
Marthe Diallo
Kadiatou Dème
Niama Nango Dembéle
Abdramane Traoré
John Staatz

Bamako, avril 2006

I - Introduction

La gestion administrative du marché céréalier depuis l'Indépendance jusqu'à 1981 avait conduit à un déficit croissant de l'office céréalier et à des importations massives de céréales devenues nécessaires par suite des déficits alimentaires croissants. Cette situation a conduit le pays à inclure le marché des produits agricoles dans les accords signés avec les institutions financières internationales au début des années 1980. Le Programme d'Ajustement Structurel ainsi adopté prévoyait la libéralisation de l'économie malienne et plus particulièrement le marché des produits agricoles et son ouverture au commerce régional et international.

La libéralisation des échanges extérieurs du Mali a favorisé l'essor de l'offre céréalière. Le pays est passé d'une situation de dépendance totale aux importations alimentaires à une situation de fournisseur de certaines céréales comme le petit mil et le sorgho aux pays voisins (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, etc...) durant les dix dernières années pendant les périodes de récolte. L'essor de la production est imputable aux nouvelles technologies, aux développements des infrastructures (routières), à une meilleure pluviométrie (en moyenne) et aux hausses des prix à la production par suite de l'augmentation de la concurrence et de l'efficacité du système de commercialisation. L'insertion du marché national au marché régional de l'Afrique de l'Ouest a permis d'élargir les débouchés pour les producteurs qui ne sont plus limités par l'étroitesse du marché national.

II. Théorie générale sur le marché et cas du Mali

Beaucoup de débat en matière de politique de sécurité alimentaire sur la protection du marché des céréales se concentre sur comment les importations et les aides alimentaires influencent la production nationale et la création d'activités rémunératrices. Les opinions sont partagées en ce concerne les importations et l'incitation pour une forte production nationale. Certains supportent la libéralisation des marchés pour faciliter les importations. D'autres soutiennent les encouragements à la production nationale en limitant les importations et en offrant des prix élevés aux producteurs. Beaucoup de gouvernements des pays de l'Afrique de l'Ouest sont favorables aux opinions du second groupe. Mais il faut reconnaître qu'une telle politique implique soit des prix plus élevés au niveau des consommateurs soit des subventions coûteuses au niveau du budget de l'état.

Les options de politiques économiques prises par le Mali depuis son indépendance jusqu'aux années 80 se caractérisent par un interventionnisme étatique marqué. Ainsi, l'état assurait à travers ses démembrements la distribution des crédits agricoles et des intrants à des prix subventionnés. Les prix des différentes spéculations agricoles étaient fixés par l'Etat.

L'un des critères de fixation des prix des denrées alimentaires était le pouvoir d'achat des consommateurs urbains. Cette fixation devait permettre de fournir des céréales aux zones urbaines à des prix bas et d'offrir en même temps des prix incitateurs aux agriculteurs. L'Office de Stabilisation et de Régulation des Prix (ORSP) était chargé de gérer les subventions occasionnées par la politique des prix financées à partir de ressources tirées pour l'essentiel des taxes spécifiques sur les hydrocarbures et autres produits.

Malheureusement cette stratégie n'a pas atteint ses objectifs parce qu'il y avait un problème de « dilemme sur les prix alimentaires » (« food price dilemma »--voir Timmer, Falcon, et Pearson). Le dilemme se pose parce que les prix des aliments de base servent en même temps comme une incitation à la production nationale (donc l'intérêt de promouvoir des prix élevés au niveau producteur) et un des déterminants principaux du revenu réel des consommateurs (donc l'intérêt de promouvoir des prix bas au niveau consommateur).

On ne peut pas résoudre ce dilemme dans le court terme sans de grandes subventions à la production ou à la consommation qui nécessitent des ressources financières substantielles.¹

¹ Au long terme, le dilemme peut être résolu à travers l'augmentation de la productivité dans les systèmes de production et de commercialisation agricole qui permet les producteurs de produire et vendre leurs produits à moindre coût tout en gardant la rentabilité de la production agricole.

L'OPAM n'avait pas assez de fonds pour supporter le système de prix aux producteurs. Par exemple, en 1985-86, où la campagne agricole a été bonne, pour garder un prix minimum aux producteurs l'OPAM a fixé les prix à 55 Fcfa qui était supérieur au prix du marché. Tous les commerçants se sont précipités pour vendre leurs stocks à l'OPAM, qui en trois mois, avait déjà accumulé 82.900 tonnes et épuisé ses fonds. Par conséquent, les prix ont chuté de 55 Fcfa/ kg à 28 Fcfa sur certains marchés ruraux. (Staatz, Dioné et Dembélé, 1989.) Mais même si les pays sahéliens étaient en mesure de payer des prix élevés aux producteurs, ils feront toujours face aux problèmes de sécurité alimentaire à court terme car les prix élevés des produits réduisent le pouvoir d'achat des consommateurs pauvres.

III - Marché des céréales au Mali :

Evolution du marché : de l'indépendance à la libération

L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), créé en 1964, avait le monopole sur le commerce des céréales jusqu'à 1981. L'Office était chargé de la collecte des céréales au niveau des producteurs regroupés en coopératives agricoles installées à travers le pays. Ces coopératives jouaient le rôle d'assembleurs de céréales et transportaient les céréales jusqu'aux magasins de l'OPAM qui se chargeait ensuite de la distribution des céréales dans le pays. Les prix au consommateur étaient fixés par rapport au prix de revient de la céréale jusqu'à son lieu de vente. L'Etat fixait les prix sans tenir compte des coûts de commercialisation supportés par ses organismes. L'état subventionnait les prix à la consommation et payait la différence entre ce prix et le prix de revient des céréales à l'OPAM. Les conséquences de cette politique étaient :

- Les consommateurs qui avaient accès aux céréales vendues par l'OPAM étaient à l'abri des fluctuations de prix car les prix étaient non seulement stables, mais aussi à des niveaux très bas. Mais ces consommateurs privilégiés (urbains, militaires, fonctionnaires) étaient une minorité de la population ; à peu près 20% seulement de la production nationale commercialisée transitait par le système officiel. La majorité des consommateurs, y compris la grande partie des acheteurs nets dans les zones rurales, étaient obligés de s'approvisionner sur les marchés parallèles, qui fonctionnaient à coûts élevés à cause de leur illégalité (risque de saisie des stocks, etc....) ;
- Les producteurs étaient pénalisés car les prix payés au producteur n'arrivaient pas toujours à couvrir leur coût de production. Ceci limitait leur capacité à faire des

investissements productifs. Le manque de motivation des producteurs a conduit à une baisse de la production agricole et des ventes clandestines vers les pays voisins.

Avec cette politique, le Mali est passé d'un statut d'exportateur net durant les années 60-70 à celui d'importateur de céréales. En outre, la politique de fixation des prix et la mauvaise gestion ont conduit à des déficits importants de l'OPAM. Cela a motivé l'adoption du Programme d'Ajustement Structurel au cours des années 1980.

Pour assainir le marché céréalier et réussir sa libéralisation, le gouvernement avec l'appui de certains partenaires ont mis en place au début des années 80 le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC) avec les objectifs suivants :

- Le relèvement régulier des prix de céréales au producteur;
- La libéralisation du commerce des céréales pour permettre un approvisionnement plus fluide des marchés, et un partage plus satisfaisant des activités entre le secteur public et privé;
- Le recentrage du rôle de l'état à travers la relecture des missions de l'OPAM, la restructuration des opérations de développement rural et le transfert progressif des tâches de commercialisation du secteur public au secteur privé et associatif.

Le PRMC s'est concentré presque exclusivement sur l'approvisionnement correct des populations en céréales et le fonctionnement correct des marchés. Cette approche a négligé plusieurs autres aspects de la sécurité alimentaire, tels que le rôle des cultures non céréalières et de la production animale, l'adoption des nouvelles technologies au niveau des agriculteurs, la génération des revenus pour assurer un accès économique à la nourriture, le rôle des collectivités locales dans les interventions d'urgence et les liens entre la santé et la nutrition.

Dans la mesure où le PRMC s'adresse aux questions d'accès économique aux aliments, il s'est concentré principalement sur les réponses aux crises alimentaires localisées à court terme et a développé un bon ensemble d'outils et de procédures pour faire face à de tels problèmes.

Le PRMC a établi un système de gestion national de la sécurité alimentaire, composé des instruments suivants :

- Un stock national de sécurité alimentaire (SNS)
- Un système d'information du marché (OMA)
- Un système d'alerte précoce (SAP)

- Un fond de sécurité alimentaire (FSA), qui sert de réserve monétaire pour compléter le stock physique de sécurité alimentaire
- Un fonds de contre-partie conjointement géré par le gouvernement malien et les donateurs
- Un comité technique et un comité de gestion de la sécurité alimentaire conjoints entre les donateurs et le gouvernement.

Aujourd'hui, grâce au PRMC, le marché est libéralisé tant à l'intérieur qu'à l'exportation et à l'importation. Les prix sont donc fixés non plus par les structures étatiques, mais par les conditions de l'offre et de la demande dans le pays et dans la sous région. Ces prix sont accessibles à tous les acteurs du marché par le biais de l'Observatoire du Marché Agricole (OMA). Sans barrières, le niveau des prix nationaux est déterminé par les prix des marchés sous-régional et international. Ceci signifie que l'instabilité qui caractérise les prix sous-régionaux et internationaux est transmise aux prix nationaux. Mais l'ouverture aux marchés sous-régional et international offre aussi la possibilité de réduire les fluctuations des prix nationaux dans les situations où la production au Mali est plus volatile que dans les pays avoisinants.

Structure et fonctionnement du marché actuel

Les opérateurs économiques constituent actuellement l'élément principal du système de commercialisation. Ils assurent la collecte, la distribution et aussi l'importation et l'exportation des céréales pour les demandes locales, régionales et internationales. Le marché est organisé en réseaux composés de grossistes, de semi-grossistes, d'assembleurs et de détaillants. Les assembleurs opèrent dans les zones de production et utilisent les collecteurs pour rassembler des céréales au moment des foires rurales auprès des producteurs. Les assembleurs constituent le premier maillon du système de commercialisation.

Les grossistes constituent le deuxième maillon très important du système car ils assurent le financement. On les trouve généralement dans les grands centres de regroupement de céréales comme Sikasso, Ségou, Mopti, Niono et Koutiala. Ces grossistes constituent le moteur du système avec leurs fonctions de regroupage des céréales offertes par les assembleurs, le transport, le stockage et le financement de ces différentes activités. Il existe des grossistes dans les zones de production comme Koutiala et les grossistes des villes comme Bamako. Les grossistes jouent un grand rôle dans la distribution de céréales dans le pays à travers les semi-grossistes et les détaillants.

Les semi-grossistes ont principalement un rôle de distribution. Ils achètent avec les grossistes pour vendre aux détaillants et aux consommateurs. Les détaillants constituent le dernier maillon, et on les retrouve généralement dans les zones urbaines. Ils vendent au détail aux consommateurs à revenus limités.

L'OPAM intervient actuellement sur le marché uniquement pour la constitution du stock national de sécurité alimentaire et la gestion des aides alimentaires. Le stock est essentiellement constitué du mil et du sorgho.

Les points forts de la structure actuelle du marché

Après la libéralisation du marché, la situation actuelle est caractérisée par :

- L'existence d'un marché céréalier plus concurrentiel grâce à l'entrée de nouveaux opérateurs économiques et l'intégration du marché national au marché régional (du Burkina Faso, de Mauritanie, Sénégal, Côte d'Ivoire, et du Niger).
- L'accessibilité de tous les intervenants aux informations de marché (Prix, offre, réglementation etc ...);
- La limitation du rôle de l'OPAM à la gestion du stock national de sécurité alimentaire et des aides alimentaires qui permet de réduire la pression financière sur le budget national, de favoriser un bon fonctionnement du marché et de diminuer le favoritisme or fraude dans les distributions gratuites;
- L'intervention des ONG par l'achat et la distribution gratuite des céréales ou par des programmes travail contre nourriture.

L'ouverture du marché national au commerce international n'a pas conduit à la baisse des prix à la production comme le craignaient les décideurs. Cependant, les producteurs font face désormais à des prix plus instables qui augmentent le risque des investissements dans la filière céréalière.

La sécurité alimentaire reste toujours un défi majeur malgré l'augmentation de la production agricole ces dernières années et la libéralisation du marché agricole. Ceci indique que l'accroissement de la disponibilité nationale ne suffit pas à elle seule pour assurer la sécurité alimentaire. Il apparaît donc que le marché est un instrument qui a ses limites en ce qui concerne la lutte contre l'insécurité alimentaire.

IV - Les points faibles du marché céréalier

Malgré la libéralisation, le marché fait toujours face à certaines faiblesses qui constituent des obstacles à son bon fonctionnement. Il s'agit de :

- Existence des entraves aux échanges dans l'espace CEDEAO ;
- Production instable et liée aux aléas climatiques ;
- Faiblesse du revenu de la population dans sa grande majorité.

En plus des faiblesses du marché, la prise en charge de l'accès économique des populations surtout urbaines aux denrées alimentaires dépasse largement le cadre des filières céréalières et implique des actions vigoureuses de création d'emplois. La majorité de la population urbaine dépend complètement du marché pour leur approvisionnement en produit alimentaire. Donc, la seule manière d'assurer la sécurité alimentaire à ces gens est de leur créer des emplois ou des activités rémunératrices de revenus dont les salaires ou les revenus tirés leur permettront d'acheter de la nourriture pour leur famille.

Si une bonne combinaison de politiques de stockage, d'importations, d'aides alimentaires et de volet social permettent de stabiliser les disponibilités et les prix intérieurs, et de faire face à l'insécurité alimentaire transitoire, seule la croissance de la productivité du secteur agricole et la mobilisation de ces gains de productivité pour le développement économique permettront d'atteindre la sécurité alimentaire à moyen et long terme. Ceci implique la stabilisation et la transformation du secteur agricole par des investissements publics adéquats pour favoriser la capitalisation agraire, le développement des marchés et des échanges, la création des ensembles régionaux et leur ouverture au marché mondial, et la nécessité de l'ouverture des marchés des pays de l'OCDE aux produits agricoles de la région pour élargir les débouchés et réduire les fortes fluctuations des prix nationaux. Ce processus de transformation de l'agriculture doit être soutenu par le développement des ressources humaines.

V - Les interventions possibles du gouvernement en cas de crises

La situation actuelle se caractérise par une meilleure organisation du réseau de distribution et la libéralisation des prix. Cependant, le système éprouve quelques difficultés pour assurer de façon permanente la satisfaction des besoins alimentaires de l'ensemble de la population, c'est-à-dire assurer la sécurité alimentaire structurelle des maliens.

La sécurité alimentaire se définit comme l'accès physique et économique permanent de tous aux denrées alimentaires nécessaires pour mener une vie saine et active. La notion de sécurité alimentaire comprend quatre dimensions essentielles : disponibilité, accès, stabilité et l'utilisation adéquate des aliments par l'organisme.

La disponibilité peut être assurée par une combinaison de la production propre, des importations et aides alimentaires et des stocks. Quant à l'accès, il dépend à la fois du niveau des revenus, des distributions alimentaires gratuites, de l'état des infrastructures, et de la performance des systèmes de commercialisation et de distribution. Ainsi disposer de revenus adéquats ne permet pas toujours d'acquérir sa nourriture si les infrastructures et les systèmes de commercialisation ne permettent pas d'assurer la disponibilité physique des denrées alimentaires. Mais même si les systèmes de commercialisation et de distribution fonctionnent bien, les consommateurs sans revenu adéquat n'ont pas un accès économique adéquat à la nourriture.

La dimension stabilité qui comprend la stabilité des approvisionnements et des revenus inclue la notion de vulnérabilité et constitue la principale cause de l'insécurité alimentaire transitoire. Le niveau et la stabilité des disponibilités alimentaires et des prix sont généralement utilisés comme indicateurs de performance des pays africains sub-sahariens en matière de sécurité alimentaire. Bien que ces indicateurs constituent une première étape pour mesurer la sécurité alimentaire, ils n'analysent pas les problèmes d'accès (due aux faibles pouvoirs d'achat) ou de faible utilisation des aliments (due au manqué de connaissances adéquate sur la nutrition et la santé)

Par ces dimensions, la réalisation de la sécurité alimentaire constitue et reste un défi majeur à relever en Afrique sub-saharienne. En effet, près du tiers de la population totale dans cette partie, souffrent de la faim. La malnutrition touche plus de 29 % de la population malienne (FAO) et 38% des enfants de moins de 5 ans souffrent d'insuffisance pondérale. Ces chiffres démontrent à suffisance l'ampleur du problème de sécurité alimentaire dont les conséquences à terme sont la dégradation de la qualité du bien être social pour la grande majorité des populations.

Plusieurs facteurs contribuent à la situation d'insécurité alimentaire transitoire, aussi bien que chronique, en Afrique sub-saharienne. Parmi les plus fréquemment cités, on retient : la forte fluctuation et la faiblesse de la productivité agricole, mauvais fonctionnement des marchés et les bas revenus (tant au milieu urbain, que rural.) Mais les fortes fluctuations de la production agricole semblent être les plus déterminantes. En effet, contribuant pour près de 90% à la couverture des besoins alimentaires du Mali, et constituant la principale source du produit intérieur, les performances du secteur agricole malien déterminent à la fois la disponibilité et l'accès aux denrées alimentaires pour la grande majorité de la population. Par conséquent, l'instabilité du secteur agricole se traduit par de fortes fluctuations des prix des produits alimentaires, des revenus, des balances de paiements, et du budget de l'Etat.

A long terme, l'instabilité du secteur réduit les investissements et innovations technologiques dans l'agriculture et le reste de l'économie. Le faible niveau d'investissement et d'innovations technologiques perpétue la faiblesse de productivité des terres et du travail et se traduit par une pauvreté de la majeure partie de la population. C'est ce contexte de faible productivité et de pauvreté structurelle qui conduit à la persistance de l'insécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne.

Face à ce tableau sombre, plusieurs gouvernements se sont mobilisés pour lutter contre l'insécurité alimentaire dans le monde. Ainsi le Mali et ses partenaires se sont mobilisés pour mettre en place le dispositif ci-dessus décrit pour faire face aux éventuelles crises et poser les jalons de la construction de la sécurité alimentaire structurelle pour tous les maliens. Malgré la performance de ce dispositif à gérer les crises alimentaires conjoncturelles, comme ce fut le cas en 2004/2005, il importe d'envisager des actions d'envergure afin de mettre à l'abri la population malienne du spectre de l'insécurité alimentaire.

Ainsi, pour les années à venir, l'Etat et ses partenaires doivent mettre en place des actions urgentes pour circonscrire d'éventuelles crises alimentaires.

En plus des activités déjà programmées (distributions gratuites, ventes d'intervention, programme de travail contre nourriture), il serait utile d'envisager des activités d'augmentation et de stabilisation de l'offre des produits alimentaires et de sécurisation des revenus à travers la création des emplois par le développement des activités génératrices de revenus. Ces activités qui sont en train d'être identifiées à travers les **plans locaux de sécurité alimentaire** en cours de développement peuvent comprendre:

- Aider les producteurs à mieux s'organiser pour la gestion des excédents en cas d'année de bonne pluviométrie;
- Poursuivre les actions de maîtrise de l'eau avec la construction des périmètres irrigués et la vulgarisation des techniques de conservation des eaux de pluie pour réduire la dépendance ;
- Poursuivre les actions d'assainissement du marché et de fluidifications des échanges à travers l'espace CEDEAO ;
- Créer des structures de regroupement de l'offre dans les zones de production pour réduire les coûts de commercialisation en minimisant les temps de rassemblement et de transaction.
- Poursuivre les actions de désenclavement des zones de production et de consommation afin de faciliter le transfert des produits agricoles à l'intérieur du pays ;
- Créer les coopératives de consommation dans les zones urbaines pour limiter la vulnérabilité des consommateurs aux fluctuations des prix
- Gérer rigoureusement les aides alimentaires et le Stock National de Sécurité Alimentaire
- Créer des banques de céréales dans les zones déficitaires afin d'atténuer les prix élevés pendant la crise en vendant leurs céréales aux prix bas ;
- Poursuivre les ventes d'intervention dans les zones à rupture d'approvisionnement ;
- Encourager les programmes de travaux publics qui offrent des emplois à court terme aux travailleurs non qualifiés ou semi qualifiés avec de bas salaires sur les projets demandant d'intense main d'œuvres tels que la construction et la maintenance des routes, infrastructure d'irrigation, reboisement et conservation des sols. De telles actions constituent un moyen d'approvisionnement de support de revenu pour les pauvres pendant les périodes de crises et contribuent au développement local à long terme.
- Améliorer la production agricole par la protection des cultures (lutte contre les insectes nuisibles comme criquets pèlerin), recherche de variétés adaptées aux conditions climatiques du pays (court cycle, résistance à la sécheresse et moins exigeant en matière de structure de sol).