

Rôle de Banques de céréales dans le dispositif de stockage de céréales au Mali

Par : Dr. Niama N. DEMBELE et Salifou B. DIARRA

Novembre 2007

Introduction

Depuis la libéralisation du marché céréalier intervenue en 1982, les prix sont devenus très instables d'une campagne agricole à l'autre. Cette grande volatilité des prix compromet la sécurité alimentaire des ménages à faibles revenus car ils consacrent une bonne partie de leurs revenus à l'achat des céréales. Parallèlement, l'instabilité des prix constitue une contrainte à la promotion de l'agro-business car elle augmente les risques des investissements agricoles.

La question de sécurité alimentaire qui se pose pour les décideurs politiques est comment réguler les marchés agricoles tout en préservant les acquis des réformes économiques entreprises dans le cadre de l'ajustement structurel. Il s'agit essentiellement d'utiliser les mécanismes du marché pour assurer à la grande majorité de la population l'accès aux céréales à moindre coût tout en assurant un environnement de prix incitatifs et stables qui favorise les investissements dans le secteur agricole et des actions d'assistance alimentaire pour les plus pauvres. Pour ce faire, l'Etat doit mettre en œuvre une bonne politique de stockage, afin d'assurer une meilleure régulation du marché.

La fonction de base du stockage dans la commercialisation est de réguler l'offre dans le temps et dans l'espace par rapport à une demande relativement constante. Cette régulation se fait à travers la constitution de stocks pendant les récoltes permettant ainsi de relever le niveau moyen des prix au producteur, d'une part, et de modérer les hausses de prix en période de soudure en augmentant l'offre à travers la mise en marché des quantités initialement stockées, d'autre part. Cependant, cette fonction de régulation a un coût qui doit être couvert par un taux suffisant de retour sur investissement sur le stockage. Le retour sur investissement est fonction de l'écart entre les prix de vente au déstockage et les prix d'achat à la récolte.

L'écart de prix ci-dessus mentionné détermine à la fois l'accès des pauvres à la nourriture pendant la période de soudure et les incitations pour les agents stockeurs. Le dilemme pour les décideurs politiques est qu'ils veulent qu'un plus grand nombre de consommateurs aient accès aux céréales pendant la période de soudure à des prix modérés, d'une part et inciter les agents stockeurs à investir dans le stockage d'autre part.

Au Mali et dans les pays du sahel de façon générale, le stockage des céréales se fait, à la fois par le secteur public et le secteur privé et à différents niveaux. Ainsi nous distinguons le stockage au niveau villageois (stocks communautaires, stocks paysans), les stocks institutionnels (OPAM, ONG et PAM) et les stocks des commerçants. Depuis la crise de 2004/05, les banques se sont développées et constituent aujourd'hui un des maillons essentiels du dispositif de régulation du marché à travers le stockage. La question fondamentale est de savoir si elles peuvent concurrencer avec les autres acteurs privés sans subvention. En effet, le risque est grand de voir les banques de céréales entraver le développement d'un système de stockage privé compétitif à travers des systèmes de subventions déguisés.

La présente note discute de l'impact potentiel des banques de céréales sur le fonctionnement du système de commercialisation au Mali. Elle décrit dans un premier temps les différents types de stockage existants au Mali. Dans un deuxième temps, l'impact potentiel des banques de céréales sur les incitations des autres acteurs à stocker sera présenté.

I. Les différents types de stocks

On distingue deux grandes catégories d'agents stockeurs au Mali. Il s'agit des acteurs institutionnels et des acteurs privés.

1.1 Acteurs Institutionnels

- **Le Stock National de Sécurité (SNS) :**

L'activité de stockage du secteur public repose sur le Stock National de Sécurité (SNS) et intègre depuis la dernière grande crise de 2004/05, un Stock d'Intervention de l'Etat (SIE). Le SNS qui est conjointement financé par les donateurs et l'Etat est conçu pour permettre au pays de disposer d'une quantité de céréales nécessaire en vue de faire face à d'éventuelles crises alimentaires en attendant l'arrivée des importations ou aides éventuelles de l'extérieur du pays. Ce stock qui correspond à un niveau plafond de 35.000 Tonnes physiques et un montant financier correspondant à 23.000 Tonnes de céréales sèches est soumis à un code de gestion accepté par toutes les parties prenantes. Quant au SIE, il se chiffre à 35.000 Tonnes de céréales, dont 10.000 Tonnes de riz.

La gestion de ces stocks prévoit ainsi un renouvellement au tiers tous les ans dans le cadre de la rotation technique pour éviter un séjour prolongé des céréales en vue de garantir leur qualité au regard de l'alimentation humaine. Ceci fait à peu près 23.300 Tonnes de céréales à stocker par an, bon an mal an.

Ce renouvellement de 23.300 Tonnes qui se fait sur achats locaux et sur les récoltes en cours, permet ainsi de jouer une fonction essentielle, c'est celle de réguler le marché en cette période en vue d'un relèvement des prix à la production des céréales au moment où ceux-ci sont à leur niveau le plus bas. Par cette fonction, c'est le revenu du producteur qui est supposé être rehaussé en vue de garantir les productions futures.

En année de production très excédentaire, la rotation des 23.300 Tonnes peut se révéler insuffisante à faire relever le niveau moyen des prix à la production. Ainsi, pendant les années d'excédent de production, la stimulation des exportations en direction des pays voisins devient une nécessité pour soutenir les prix au producteur. En conséquence, les interdictions d'exporter pendant les moyennes et mauvaises années sont contreproductives pour la conquête des marchés à l'exportation qui permettent de stabiliser les prix à l'intérieur en permettant au pays de se maintenir dans le système de vases communicants, caractérisant le commerce des céréales au niveau de la sous région.

- **Stocks ONG**

Beaucoup d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) interviennent sous diverses formes au niveau des populations. Ces interventions peuvent se faire à travers la distribution de produits alimentaires, notamment des céréales. Celles-ci sont :

- Importantes au regard de leur apport au niveau des populations surtout en période de crise ;
- jugées positivement par les populations bénéficiaires ;

Cependant, les stocks de produits disponibles au niveau de la plupart de ces ONG sont très mal maîtrisés (statistiques pas toujours disponibles à temps pour quantifier ces disponibilités ou les actions programmées par les acteurs) par l'Etat en vue de leur prise en compte dans un programme plus vaste d'intervention au niveau des populations nécessiteuses en cas de crises graves.

A l'instar de l'OPAM, les ONG interviennent elles aussi sur les marchés céréaliers dans le cadre de leurs achats. Elles contribuent de ce fait à accroître la demande de céréales et au relèvement des prix au moment de leurs interventions.

Compte tenu de ce rôle important qu'elles jouent sur le marché céréalier, il est important qu'il soit connu à temps le niveau prévisionnel de leur interventions et que leurs effets tant au cours des achats qu'en période de distribution soient mieux connus.

En effet, en se plaçant dans un schéma de campagne très déficitaire, les interventions des ONG ou autres acteurs (Etat, banques de céréales etc.) pour des volumes très importants peuvent être des facteurs de tensions sur les marchés. En plus, si les interventions des ONG auprès des populations ne sont pas connues de l'Etat qui intervient lui aussi, ceci peut être une source de désordres et de doublons d'où le gaspillage de ressources qui auraient pu bénéficier à d'autres, notamment en période de crise où les distributions gratuites de céréales sont très souvent effectuées.

- **Stocks PAM**

Le Programme Alimentaire Mondiale aussi dispose de stocks de produits alimentaires ou de céréales. A l'instar de l'OPAM et des ONG, le PAM intervient lui aussi dans les achats des céréales. Quand le PAM intervient pour ces opérations, il le fait très souvent en collaboration avec l'OPAM, ce qui permet de mobiliser des stocks importants au niveau des acteurs, contribuant à rehausser les prix sur les marchés au moment des récoltes. Les mêmes analyses faites par rapport aux limites des actions de ces opérations font ressortir leur caractère ponctuel, et très souvent très limité en terme de volume pour constituer une solution aux grandes instabilités de prix inhérentes aux bonnes campagnes dans nos pays.

1.2 Acteurs privés

L'analyse du rôle des stocks institutionnels a montré leur limite à stabiliser les prix intérieurs. La question est de savoir en quoi les stockages privés peuvent ils contribuer à la stabilité des prix et constituer un moyen d'assurer le stockage pluriannuel des céréales au Mali ? Dans la catégorie des acteurs du stockage privé on distingue les stocks paysans, les stocks communautaires, les commerçants et les consommateurs.

- **Stockage paysan**

Au Mali, le stockage paysan est de loin le plus important en volume. En effet, selon les conclusions de l'Etude de l'Impact de la Libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali, Mai 1999, on estime entre 9 et 26% du mil produit dans les zones de Ségou et du Séno qui sont régulièrement mis sur le marché. S'agissant du sorgho, selon les exploitations, ce chiffre varie entre 14 et 60% à Ségou et de 16 à 27% en zone CMDT et, où le maïs est vendu à concurrence de 30%. S'agissant du riz cette proportion varie de 20 à 40 en zones ORS et Office du Niger.

Selon la même étude citée ci-dessus, ce sont les grandes exploitations qui commercialisent la majorité de leur production pendant la période de soudure tandis que les petites exploitations sont obligées principalement de vendre pendant la période des récoltes. Les ventes opérées après la récolte concernent 71% des producteurs de l'Office du Niger, contre 25% dans la zone CMDT.

Il ressort de ces analyses que le gros du stockage dans le système de commercialisation au Mali est réalisé au niveau des producteurs qui mettent progressivement les stocks sur les marchés tout au long de l'année. Cette pratique de stockage au niveau du village devrait s'amplifier avec le développement de plus en plus de la commercialisation d'autres produits, alternatifs aux ventes précoces de céréales (pastèques, échalote, noix de karité etc.).

- **Stockage Communautaire**

Le stockage communautaire comprend les banques de céréales dans leur version initiale, le crédit sur le stockage villageois ou la commercialisation du groupe. Toutes ces formes de stockage peuvent jouer un rôle important dans la régulation du marché si elles portaient sur de grandes quantités. Ces formes de stockage ont été promues dans la plupart des cas par les ONG et les bailleurs de fonds dans les années 1970, pour aider les producteurs à mieux commercialiser leur production à la récolte et obtenir des prix rémunérateurs. Malheureusement, ce type de stockage peine à se développer malgré le rôle potentiel qu'il pourrait jouer dans le système de commercialisation, sans les appuis constants des ONG ou des donateurs.

- **Stockage des Commerçants**

Au lendemain de la libéralisation, on constate un accroissement dans l'investissement privé dans les infrastructures de stockage, à travers un rachat des magasins de la SOMIEX. Cependant, des études ont montré que cet accroissement de capacité de stockage au niveau des commerçants n'a pas été suivi par une augmentation réelle du stockage, notamment en ce qui concerne les céréales sèches. En effet, les commerçants préfèrent les rotations rapides au stockage de longue durée. Ceci, montre plutôt leur spécialisation dans l'arbitrage spatial toute l'année. Selon les mêmes études, la rotation des stocks est importante au niveau des commerçants dont les stocks n'excèdent pas une semaine et demi pour 84% des grossistes et 87% des demi grossistes. Cette rotation rapide des stocks au niveau des commerçants correspond à une stratégie de réduction des risques liés au stockage, aux variations des prix, aux coûts financiers d'intérêt dans les cas fréquents de crédits informels.

II. L'Impact potentiel des banques de céréales

Si les banques de céréales sont considérées comme des réserves de céréales, constituées au moment des récoltes et gérées par les communautés locales, en vue d'être revendues à un prix compétitif lorsque les céréales deviennent rares et chères sur le marché national, alors elles peuvent constituer un pilier important du dispositif de sécurité alimentaire. Ainsi, le développement des banques de céréales comme partie intégrale du dispositif de gestion des crises alimentaires conjoncturelles au niveau communautaire permettra de soutenir la production nationale par des prix rémunérateurs au producteur à travers le stockage des excédents des bonnes années de production. Parallèlement, la mise en marché de ces stocks pendant les années de déficit permettra de modérer la hausse de prix au profit des consommateurs. Dès lors, la question est de savoir si les banques de céréales peuvent jouer ce rôle de stockage pluriannuel sans subvention.

L'expérience de nouveaux types de banques de céréales par le CSA depuis la crise alimentaire de 2004/05 est confrontée à plusieurs difficultés parmi lesquelles on peut citer :

- faiblesse de capacité de gestion des responsables des banques au niveau local (finance et gestion physique des stocks) ;
- manque d'infrastructures appropriées pour le stockage des céréales ;
- manque de statuts juridiques pour les banques ainsi que de leur comité de gestion ;

- manque de professionnalisme commercial de la part des gestionnaires des banques de céréales ;
- perception des stocks initiaux comme des aides alimentaires (création de la plupart des banques de céréales par décision politique sans demande effective des bénéficiaires).

Malgré toutes les difficultés évoquées plus haut, le développement des banques de céréales rentables est de nature à augmenter la compétition sur le marché céréalier au profit des consommateurs et des producteurs. Combien de banques de céréales sont aujourd'hui capables de s'autofinancer sans subvention de l'Etat ou des bailleurs ?

Le Mali ayant fait l'option de la libéralisation du marché céréalier, il est important que le CSA évite toute forme de subvention des activités des banques de céréales afin d'équilibrer le jeu de la compétition entre les différents acteurs du marché céréalier. En effet, les subventions aux activités des banques de céréales dans les zones déficitaires courent le risque de freiner le développement du secteur privé céréalier dans ces zones. Les subventions peuvent prendre la forme d'une vente des céréales en dessous de leurs coûts d'acquisition avec prise en charge des déficits d'exploitation des banques de céréales par l'Etat, les donateurs ou les ONG. Ceci constituerait un facteur de blocage du développement du stockage privé par les autres acteurs du marché.

Cependant, la subvention aux banques de céréales peut être la réponse appropriée dans les cas d'échec des marchés, notamment :

- absence de marché dans une localité donnée ;
- manque d'infrastructures de transport dans les localités données ;
- existence de monopoles locaux avérés.

Compte tenu du caractère compétitif du marché céréalier et le développement récent des infrastructures de transport au Mali, les cas avérés de subvention pour les banques de céréales seraient plutôt limités.