

**LIBERALISATION DU MARCHÉ ET  
SECURITE ALIMENTAIRE AU MALI**

par

Josué Dioné et John Staatz

(Résumé en français)

Document présenté à la Troisième Conférence Annuelle sur la Sécurité Alimentaire en Afrique Australe  
à l'Université du Zimbabwe, Hararé, du 1 au 5 Novembre, 1987.

Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU

Document de Travail

No. 87-03

## I. INTRODUCTION

Depuis 1981 le Mali a entrepris une restructuration fondamentale de son économie, dans le but de mettre plus l'accent sur le marché en tant que mécanisme de coordination, de redéfinir le rôle de l'Etat dans l'économie et de stabiliser certaines variables macroéconomiques telles que la balance des paiements, le budget de l'Etat, le taux d'inflation et la croissance du revenu national. Le point focal de ces réformes a été la libéralisation du commerce des céréales réalisée par le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC).

Les objectifs de ce document sont de décrire les origines et les buts du PRMC, d'évaluer sa performance durant ses six premières années, de discuter du rôle de la recherche sur la sécurité alimentaire dans l'information du processus des réformes et de tirer des leçons de l'expérience du Mali pour la planification des projets de libéralisation de marché dans d'autres pays africains.

## II. ORIGINES DU PRMC

Après l'indépendance du Mali en 1960, le gouvernement decida de mettre le marché des céréales sous le monopole légal de l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM). Le monopole de l'OPAM s'est traduit par un déclin des prix aux producteurs et, par conséquent, par la stagnation de la production. Pendant les deux décennies suivant sa mise en place, l'OPAM continuait à mal remplir ses fonctions de collecte et de distribution des céréales, et son déficit budgétaire s'accumulait graduellement pour atteindre le niveau alarmant de 20 milliards F.CFA en 1976/77. Confronté à ces difficultés croissantes, le gouvernement décida, en 1981, de réformer et de libéraliser le marché céréalière à l'aide du PRMC qui fut initié d'un commun accord avec les dix principaux donateurs d'aide alimentaire.

Les objectifs des réformes du PRMC sont les suivants: (a) augmenter les prix officiels aux producteurs et aux consommateurs; (b) libéraliser le commerce des céréales pour inclure les commerçants privés; et (c) améliorer l'efficacité opérationnelle de l'OPAM. Le PRMC a été basé sur plusieurs idées préconçues sur le fonctionnement de la filière céréalière, avec très peu d'informations empiriques sur les structures de production et de commercialisation. Cinq hypothèses, en particulier, sont à la base de la phase initiale du PRMC: (1) les prix officiels aux producteurs importent dans les décisions des producteurs; (2) tous les producteurs sont des vendeurs nets; (3) les commerçants privés sont en mesure de saisir rapidement les opportunités offertes par la libéralisation; (4) l'OPAM doit continuer à exister; et (5) le Mali continuera à éprouver des déficits céréalières. L'expérience des six années qui ont suivi a montré que toutes ces hypothèses, à l'exception de la 4ème, étaient plus ou moins fausses.

## III. REALISATIONS

Pour réaliser les objectifs du PRMC, le gouvernement a mis en oeuvre les actions suivantes pendant la période 1981/82 à 1986/87:

- A. **Actions concernant OPAM:** Des mesures structurelles et opérationnelles ont été entreprises pour améliorer les opérations de l'OPAM et sa gestion de l'aide alimentaire, en vue de réduire ou éliminer ses pertes financières et, par conséquent, réduire le besoin

de subventions. Le résultat de ces actions a été la réduction de 68% du déficit annuel de l'OPAM qui passe de 2,6 milliards FCFA en 1980/81 à 833 millions FCFA en 1985/86.

- B. La Libéralisation du Commerce:** Plusieurs actions officielles, prises dès 1981, ont abouti à l'élimination des barrages routiers, l'autorisation des marchands privés à pratiquer le commerce des céréales, et la légalisation des importations privées exemptes de taxes, quotas ou restrictions à l'accès aux devises étrangères. La libéralisation du commerce local du riz n'a été complètement mise en place qu'en 1986/87, à cause de l'hésitation du secteur public à abandonner ses droits de contrôle sur cette denrée d'importance stratégique pour sa puissante clientèle politique.
- C. Changements des Prix Officiels:** Selon les objectifs du PRMC, les prix officiels aux producteurs devraient augmenter de 100% pour les mil-sorgo-maïs et de 163% pour le paddy durant la période 1981/82 à 1986/87, tandis que les prix officiels aux consommateurs devraient augmenter de 156% pour les mil-sorgo-maïs et de 65% pour le riz. Toutefois, aucun de ces objectifs n'a été atteint. En effet, les prix officiels aux producteurs ont, en termes constants, diminué de 3,6% en 1985/86 par rapport à 1980/81 pour les mil-sorgo-maïs et n'ont augmenté que de 11,1% pour le riz. Il en est de même pour les prix officiels aux consommateurs qui, en termes constants, ont augmenté de moins de 2% pour les mil-sorgo-maïs et diminué de 14,4% pour le riz entre 1980/81 et 1984/85.
- D. Les Efforts de Soutien des Prix:** L'analyse des données indique que les efforts de soutien des prix ont surtout été au profit des producteurs agricoles équipés et semi-équipés des zones productrices de coton du sud, tout en ayant un effet négatif sur un grand nombre de producteurs semi-équipés et la plupart des exploitations nonéquipées des zones non cotonnières où la majorité des producteurs sont des acheteurs nets de céréales. En outre, l'intervention de l'OPAM pour soutenir les prix aux producteurs en 1985/86 a induit une distorsion dans l'évolution saisonnière des prix qui conduit au découragement des investissements privés dans le stockage des céréales.
- E. Actions Directes Relatives au Secteur Privé:** A l'exception de la légalisation du commerce privé, le PRMC n'a virtuellement entrepris aucune action directe en faveur des commerçants privés de céréales ni des associations de producteurs avant la campagne de 1986/87. Les opérateurs privés ont toutefois bénéficié, grâce à la libéralisation, d'une plus grande liberté d'action et, par conséquent, d'un accroissement de l'échelle de leurs activités résultant en une réduction des coûts de leurs opérations et une augmentation des profits. Cependant, une grande partie des grossistes de céréales se plaignaient du manque de capitaux, de l'accès limité au crédit formel, du niveau élevé des taxes sur leurs affaires, et des coûts occasionnés par les inspections fréquentes des services des affaires économiques.

- F. Le Suivi du PRMC:** Le groupe de donateurs au PRMC, à travers son Comité Technique, a déployé plusieurs efforts de suivi durant l'exécution du programme en plus des missions d'évaluation annuelles effectuées par des consultants externes. Ces efforts, cependant, n'étaient pas propices à engendrer les données nécessaires pour des évaluations et des suivis profonds. A ce jour, la plus importante activité de recherche systématique liée au suivi du PRMC est celle de l'Accord de Coopération pour la Sécurité Alimentaire en Afrique mis en oeuvre au Mali conjointement par l'Université de l'Etat de Michigan (MSU), l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) et la Commission Nationale d'Evaluation et de Suivi de la Stratégie Alimentaire du Mali (CESA). Le but du projet de recherche MSU-CESA est de mieux comprendre la structure, le comportement et la performance du marché privé des céréales et, ce faisant, de tester certaines hypothèses de base du PRMC.

#### **IV. EVALUATION DES REALISATIONS ET IMPLICATIONS POUR LA SECONDE PHASE DU PRMC ET POUR LES REFORMES DES POLITIQUES D'AUTRES PAYS AFRICAINS**

##### **A. Réalisations de la Première Phase du PRMC**

Les six années de la phase initiale du PRMC ont produit des résultats encourageants, bien qu'on ne puisse pas parler d'un succès total. Malgré la libéralisation progressive du commerce privé des céréales, plusieurs de ses aspects restent toujours contrôlés, des restrictions sont imposées par les conditions d'agrément des commerçants et l'accès de ceux-ci au crédit formel reste très limité.

Parmi les partis concernés, l'Etat semble avoir bénéficié le plus des activités du PRMC via les recettes des ventes des produits de l'aide alimentaire par l'OPAM, l'assistance technique fournie par les donateurs, et les gains dûs à l'augmentation des marges de l'OPAM après la révision des barèmes des prix. Les consommateurs ont aussi bénéficié d'un meilleur accès et de prix plus bas des céréales. Le manque de données sur les prix du marché privé aux producteurs avant et pendant les 4 premières années du PRMC ne permet pas de quantifier l'impact des réformes sur le revenu des producteurs; néanmoins, il semble très probable que la libéralisation du marché ait engendré une plus grande concurrence entre les commerçants de céréales et, par conséquent, un relèvement général du niveau des prix aux producteurs.

Plusieurs problèmes restent à résoudre pour améliorer la performance du système de commercialisation des céréales au Mali. Premièrement, une plus grande flexibilité est nécessaire au niveau des procédures administratives imposées aux commerçants privés, au niveau de la détermination des prix officiels qui devraient être liés aux prix du marché et au niveau du financement du PRMC compte tenu de sa dépendance de l'aide alimentaire qui, en années de bonnes récoltes, a tendance à déprimer les prix aux producteurs.

Deuxièmement, les commerçants privés font face à un manque d'informations sur le marché, et à des contraintes financières qui ne leur permettent pas d'investir dans le transport et le stockage des céréales. Troisièmement, l'OPAM manque toujours de cadres dotés d'une capacité d'analyse nécessaire pour une gestion plus efficace et ses coûts d'opération demeurent élevés. Quatrièmement, les politiques de soutien des prix et les politiques fiscales actuelles réduisent la sécurité alimentaire de plus d'un tiers des producteurs qui sont des acheteurs nets de céréales et ne leur permettent pas d'investir dans la culture attelée pour améliorer leur productivité. Cinquièmement, le potentiel du PRMC ne pourra être entièrement réalisé que si le programme est accompagné par de mesures propres à augmenter le pouvoir d'achat, telles que des efforts d'amélioration de la productivité des spéculations vivrières et maraîchères et de l'élevage, la promotion des activités non-agricoles et la création d'emplois rémunérateurs dans les villes.

**B. Implications pour la Seconde Phase du PRMC et pour les Réformes de Politiques des Marchés d'autres Pays Africains**

La leçon la plus importante de l'expérience de la première phase du PRMC est la nécessité de la disponibilité d'informations empiriques fiables sur le fonctionnement du système alimentaire pour la planification de politiques alimentaires efficaces. Des informations requises, celles qui suivent sont particulièrement cruciales:

- Prix payés et reçus aux différents niveaux de la filière;
- Données sur les coûts au niveau des différents segments de la filière qui, avec les données des prix, permettent d'estimer les marges des commerçants;
- Information sur les effets probables des politiques proposées;
- Informations suffisantes sur les stratégies et les contraintes des producteurs et des commerçants, pour permettre l'interprétation des fluctuations des prix et des quantités échangées;

La question du rôle de l'Etat dans la stabilisation du marché céréalier au Mali, comme dans la plupart des pays de l'Afrique, demeure un sujet important pour les recherches futures. L'instabilité dans ces marchés décourage l'investissement et la spécialisation, tandis que les ressources financières très limitées de la plupart des pays africains, ne leur permettent pas de mettre en place des programmes effectifs de soutien de prix.

L'expérience du PRMC a aussi fait également ressortir l'importance d'informer correctement et rapidement les autorités responsables à partir des résultats de la recherche, d'où le besoin de développer des rapports et une interaction étroite et continue entre les chercheurs et les représentants de l'Etat.