

**Une Critique des  
Rôles Alternatifs pour l'OPAM  
sur le Marché Céréaliier  
à travers des  
Concepts de Biens Publiques**

par

Philip STEFFEN  
avec la collaboration de  
Niama Nango DEMBELE et  
John STAATZ

Document de Travail 88-02  
Septembre 1988

Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA-USAID

Accord de Coopération MSU-USAID (No. DAN-1190-1-00-4092-00)  
Sur la Sécurité Alimentaire en Afrique

## Avant Propos

Le centre d'intérêt du Document de Travail a considérablement évolué depuis l'élaboration complète du plan de travail de ces séries de Documents de Travail CESA-MSU-USAID, il y a bien un an. Au début, ce document était destiné à proposer des rôles alternatifs pour l'OPAM qui aligneraient davantage les opérations de l'OPAM sur les objectifs de la Plateforme Commune de la 2ème phase du PRMC.

Au lieu de cela, le centre d'intérêt original a été éclipsé par les décisions prises par le Gouvernement du Mali (Conseil des Ministres) en début octobre 1987 et plus récemment pour rationaliser les fonctions de l'OPAM et son organisation correspondante. Depuis la conceptualisation préliminaire de ce document en décembre, l'OPAM a été enlevée au Ministère de Tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat et placée sous la tutelle du Ministère des Finances et du Commerce. L'OPAM a activement commencé à établir un plan de réorganisation en janvier 1988. Ce plan a été examiné et révisé par une petite "Cellule ad hoc sur la restructuration de l'OPAM" composée de responsables du Gouvernement de la République du Mali (GRM) et des représentants des donateurs du PRMC en mars et avril afin d'être soumis au Conseil d'Administration de l'OPAM et au Ministre. L'OPAM était censée devenir une "entreprise publique à caractère industriel ou commercial" (EPIC) le 1er mai 1988.

Ce document ne se limite pas au rôle de l'OPAM, un seul des acteurs du secteur public dans le marché céréalier, mais concerne les rôles du secteur public dans la commercialisation des céréales en général. La manière d'allouer des rôles légitimes à l'Etat parmi les différentes agences du secteur public est une décision politique basée sur le précédent, les qualités des ressources humaines et en capacité de management, le soin d'éviter les conflits d'intérêt et le double emploi des efforts ainsi que sur "le bon sens". Une grande partie du plan de réorganisation du marché céréalier malien, proposé ou déjà approuvé répond de manière satisfaisante à cette division des responsabilités.

Ce document filtre les rôles du secteur public dans la commercialisation des céréales à travers un paradigme des "biens publics" communément accepté. Le paradigme du bien public est présenté ici d'une manière théorique mais non doctrinaire. Les lecteurs qui seraient intéressés sont encouragés à se référer aux Notes pour des explications supplémentaires sur certains de ces points. Le document ne fait pas d'efforts particuliers pour détailler les différences spécifiques dans les mandats actuels des différentes agences du secteur public qui ont un rôle actif dans les marchés céréaliens afin qu'il ne se détourne pas du paradigme et de ses applications en tant que message central.

Etant donné l'évolution rapide de l'économie politique des marchés céréaliens maliens, il a été décidé de distribuer immédiatement ce document et de lui donner une grande presse pendant que la question est actuellement débattue et avant l'élaboration d'un "contrat-plan" qui déterminerait les responsabilités réciproques entre l'OPAM et l'Etat. Néanmoins, les deux auteurs sur place ont pu profiter des opinions des autres, grâce à leur participation, respectivement, dans la Cellule ad hoc sur la restructuration de l'OPAM et dans la Cellule technique de l'OPAM sur le système transitoire d'information et d'analyse sur le marché céréalier (SIM), de même que l'examen préalable d'un nombre limité d'observateurs à long terme informés sur le marché céréalier malien pour qu'ils fassent un examen critique et des commentaires.

L'objectif de ce Document est donc de combler les lacunes de l'analyse et de donner l'occasion de réfléchir davantage sur le rôle du secteur public dans la commercialisation des céréales, une denrée sensible qui est sur le champ la nourriture de base, un bien salarial avec des influences évidentes sur les revenus respectifs et une denrée particulièrement appropriée pour les marchés efficaces.

Comme d'habitude, les auteurs encouragent activement les lecteurs à envoyer ou discuter leurs commentaires et corrections. Les auteurs restent les seuls responsables de toutes les erreurs sur les faits ou les erreurs analytiques.

/s/ Philip STEFFEN

/s/ Niama Nango DEMBELE

/s/ John STAATZ

## Sommaire des Principales Conclusions

Ce Document de Travail filtre les rôles du secteur public dans la commercialisation des céréales à travers un paradigme des "biens publics". Ce paradigme est distillé des sciences économiques et politiques et des concepts de management. En résumé, ce paradigme considère qu'il y a une catégorie distincte de biens appelés biens publics (ou services publics) que le secteur privé ou marché libre soit ne fournira pas soit fournira de manière insuffisante. La définition principale et la plus précise de "biens publics" traite des

1) biens publics résultant des caractéristiques intrinsèques du bien (peut-être les caractéristiques techniques) qui aboutissent aux effets induits.

Toutefois, il y a aussi deux cas spéciaux de biens publics qui mettent chacun l'accent sur un point particulier de la définition ci-dessus, dont tous les deux font partie. Ces cas spéciaux concernent des

2) biens publics résultant des imperfections du marché libre (plutôt que dans la nature même des biens ou services), et

3) biens publics résultant du souci de la qualité de l'environnement socio-économique, y compris la notion de l'équité (plutôt qu'un aspect particulier des biens ou marchés).

Un bien donné peut prendre deux attributs ou plus des biens publics.

La conclusion fondamentale à tirer du paradigme des biens publics a des implications d'une grande portée pour l'OPAM et le Gouvernement: Par définition, un bien public ne peut être acheté en privé en quantité optimale. Ceci veut dire, par suite, qu'il ne peut pas être vendu en quantité optimale. Par conséquent, en tant que fournisseur des biens publics, l'état ne peut espérer recouvrir les coûts d'approvisionnement.

Ainsi, la première implication est que les biens publics ont tendance à ne pas être rentables parce que le recouvrement direct du coût n'est pas possible. Par la suite, la fourniture des biens publics nécessitent un financement public provenant du budget du Gouvernement (y compris l'aide extérieure). Troisièmement, le secteur public peut sous-traiter avec le secteur privé pour la livraison de certaines composantes des biens et des services publics. Quatrièmement, la rédéfinition des rôles de l'OPAM nécessite des ajustements analogues dans ses opérations. Toute dernièrement, l'allocation de biens et services publics parmi des agences publics impliqués dans le marché céréalier doit éviter les conflits d'intérêts.

Comme il est possible que le secteur privé peuvent fournir les biens et services publics sous contrat avec le secteur public, la principale responsabilité de l'état vis à vis des biens publics est réduite à assurer leur 1) financement et 2) supervision.

L'analyse des rôles de l'OPAM à travers le paradigme porte donc les avantages de pouvoir reconnaître quelles sont les biens du commerce céréalier qui peuvent être mieux fournis par le secteur privé et ceux qui peuvent être mieux fournis par le secteur public; mieux cerner quels sont les rôles qui conviennent spécifiquement à l'OPAM et donc à l'état; et faciliter le financement de ces activités par l'état.

Toutefois, le paradigme identifie seulement les biens et service susceptible à être fournis par le secteur public. Au moins que mesures d'accompagnement renforce les capacités publics, il n'est pas automatique que l'état soit du tout mieux équipé que le secteur privé dans la fourniture des certains biens et services au marché céréalier.

La réstructuration proposée de l'OPAM répond généralement aux critères visant à l'approvisionnement en biens publics des marchés céréaliers maliens par le secteur public. Ses nouvelles missions sont ventilées par des biens publics "sans équivoques" et des biens publics "équivoques".

Les biens et services publics "sans équivoque" sont ainsi classifiés sur la base de la satisfaction d'au moins l'un des trois critères présentés dans ce Document. Ce sont:

- Gestion du Stock national de sécurité
- Approvisionnement des zones à l'accès temporairement difficile, en complément du secteur privé [réformulation recommandée]
- Collecte, analyse et diffusion d'information sur le marché céréalier
- Gestion et distribution des aides alimentaires

Les services ou biens publics "équivoques" sont ceux qui ne remplissent du tout les critères de biens publics, mais que l'OPAM est obligée de pourvoir, dû à d'autres circonstances. Ce sont:

- Organisme avalisateur de crédit de campagne
- Prestation des services de la protection des stocks

Les recommandations découlant directement des implications des biens et services publics devraient être prises en considération pendant l'élaboration d'un contrat-plan pour l'OPAM, correspondant à ses nouveaux rôles. Il est recommandé, premièrement, que le Gouvernement du Mali garantisse à l'OPAM un appui financier direct et automatique. Deuxièmement, il est recommandé que le contrat-plan de l'OPAM précise un système de comptabilité financière professionnelle et transparente. Troisièmement, il est recommandé que l'OPAM considère sous-traiter, chaque fois que possible, une partie de ses opérations avec le secteur privé afin de concentrer sur les rôles que lui appartiennent exclusivement.

Quatrièmement, il est recommandé que la mission de l'OPAM "d'assurer le ravitaillement des zones déficitaires" soit reformulée comme "d'assurer le ravitaillement des zones à l'accès difficile," ceci qui correspond mieux à la fourniture d'un bien public. Cinquièmement, il est recommandé que les trois missions principales de l'OPAM fassent le sujet d'une réflexion plus approfondie et que des règles standards de procédure soient mis en exécution de ces missions principales. Sixièmement, et proche à celle ci-dessus, il est recommandé que l'OPAM établisse des procédures flexibles et qui réagissent rapidement pour la coordination de ses missions avec d'autres agences.

Septièmement, il est recommandé que l'environnement incitateur reflète, s'accommode et encourage la primauté du secteur privé dans le commerce quotidien de céréales. Finalement, pour ces nouvelles fonctions de l'OPAM qui ne répondent pas directement aux critères des biens et services publics, il est recommandé que a) soit atténuer ou supprimer le règle BCEAO qu'un organisme public tel que l'OPAM

supervise et garantit le remboursement de crédit de campagne; et b) soit réexaminer en profondeur dans trois ans les possibilités de vendre le Service de la Protection des Stocks de l'OPAM au secteur privé.

### **Note sur le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID**

Le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID se situe dans le contexte plus global de l'Accord de Coopération (No. DAN-1190-1-00-4092-00) entre l'University de l'Etat du Michigan (MSU) et l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) sur la Sécurité Alimentaire en Afrique. Cet Accord vise à mettre en évidence, par l'analyse comparative du secteur agro-alimentaire d'un certain nombre de pays africains, les traits communs et les éléments spécifiques aux problèmes de sécurité alimentaire des différentes sous-régions du Continent.

L'une des deux composantes maliennes de cet Accord de Coopération, le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID traite du suivi et de l'analyse des réformes de politique du marché céréalier au Mali. Il est placé sous le paraînage institutionnel du Secrétariat Technique de la Commission Nationale de Suivi et d'Evaluation de la Stratégie Alimentaire du Mali (CESA) qui en assure la coordination avec les activités de ses différents groupes de travail spécialisés. Ce Projet a pour objectif de:

1. Mener des recherches sur les opérations de commercialisation des céréales au Mali, en examinant notamment des voies alternatives de stabilisation des marchés céréaliers au Mali et les conséquences de chacune de ces voies; des actions susceptibles d'améliorer le fonctionnement des marchés céréaliers que pourrait entreprendre le secteur public; et le suivi de l'impact de la libéralisation des marchés céréaliers sur les producteurs agricoles et les commerçants des céréales;
2. Contribuer aux analyses et débats en cours au sein du COC et du PRMC sur les options éventuelles de politiques de commercialisation des céréales grâce aux résultats des recherches décrites ci-dessus; et
3. Fournir une assistance financière et technique limitée au GRM pour l'aider à se doter de sa propre capacité et d'analyse et de suivi des réformes de politique alimentaire.

La série de Documents de Travail publiés périodiquement par le Projet constitue des rapports d'étape. Ces documents sont, par conséquent, tous provisoires et leur contenu ne saurait en aucun cas être considéré ou interprété comme indicateur du point de vue ou de la position officielle d'une quelconque des personnes ou institutions impliquées. La responsabilité des idées, commentaires et arguments présentés ou discutés dans ces documents incombe exclusivement à leurs auteurs.

Du reste, les buts visés par la production, la distribution et la discussion de ces rapports sont de trois ordres:

1. Mettre à la disposition des personnes et organisations pertinentes des données et informations ponctuelles et opportunes, susceptibles de leur être utiles dans leur processus de réflexion et de prise de décision;

2. Stimuler, de la part de ces personnes et organisations, des réactions, commentaires, critiques et suggestions, de manière à pouvoir élargir l'horizon des connaissances relatives à la question de la sécurité alimentaire dans son ensemble; et
3. Informer les personnes et organisations intéressées de l'état d'avancement de l'exécution du Projet.

Les commentaires et les questions pour tous renseignements de la part de nos lecteurs sont vivement sollicités et bienvenus à l'une des deux adresses suivantes:

Projet Sécurité Alimentaire MSU-CESA  
B.P. 2314, Bamako  
République du Mali  
Téléphone 22.74.75

Food Security in Africa Cooperative Agreement  
Department of Agricultural Economics  
Michigan State University  
East Lansing, Michigan 48824-1039  
USA

## Remerciements

A la différence des autres Documents de Travail de nos séries, celui-ci ne rapporte pas les résultats d'une recherche basée sur des données statistiques. Il présente plutôt une application pratique du paradigme des biens publics pour lequel aucun enquêteur ou répondant n'étaient spécifiquement requis.

Toutefois, l'auteur et ses collaborateurs ont bénéficié de leur collaboration tout au long d'une année avec un nombre de décideurs de politique et d'autres acteurs clés du marché malien des céréales. Bien qu'il ne nous serait pas possible de les citer tous par leurs noms, nous leur sommes reconnaissants pour leurs commentaires, leurs perspicacités et leurs points de vue alternatifs occasionnels desquels nous avons pu bénéficier pour écrire ce Document. Ils englobent les membres du Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC) et de son homologue, le Comité d'Orientation et de Coordination (COC); divers conseillers techniques auprès le Ministre des Finances et du Commerce et le Ministre de l'Agriculture; beaucoup d'autres de la fonction publique et des services donateurs, bilatéraux aussi bien que multilatéraux; producteurs, transporteurs et commerçants de céréales

-- sans parler bien sûr des hauts responsables et des agents de l'OPAM elle-même.

Néanmoins, nous voudrions remercier la Faculté d'Agro-économie de Michigan State University et le directeur du Projet Sécurité Alimentaire, Dr. Michael WEBER, pour leur support intellectuel aussi bien qu'institutionnel et matériel qui soutiennent nos efforts malgré la grande distance qui nous sépare.

Nous voulons remercier également le Secrétaire Technique de la CESA en la personne de M. Moussa Khalifa TRAORE, pour son support continu administratif, sur lequel il fallait faire appel plusieurs fois pendant ces derniers mois.

A nos bailleurs de fonds, l'USAID/Washington et l'USAID/Bamako, nous exprimons toute notre gratitude pour le financement intégral de cette activité de recherches sur un sujet aussi vital que la sécurité alimentaire. Outre cet appui financier, nous tenons à remercier l'Agricultural Development Office de l'USAID/Bamako et son Agro-économiste, M. David ATWOOD, pour son intérêt soutenu dans le parrainage de la recherche appliquée dans le cadre des politiques agricoles.

Toutes erreurs de faits et de mauvaises analyses et interprétations qui peuvent en résulter de ce Document sont la responsabilité de son auteur principal. Comme toujours, nous invitons nos lecteurs à porter à notre connaissance, toutes erreurs de faits de mauvaises analyses et interprétations qui pourront être décelées.

## Table des Matières

	Page
Avant-Propos .....	ii
Sommaire des Principales Conclusions .....	iv
Note sur le Projet Sécurité Alimentaire CESA-MSU-USAID .....	vii
Remerciements .....	ix
Table des Matières .....	x
Caractéristiques Particulières de Céréales .....	xiv
Partie I.	
Introduction et Exposé du Problème .....	1
A. Bref Aperçu Historique de l'OPAM jusqu'à la Libéralisation du Marché Céréaliier .....	1
B. L'Evolution des Rôles de l'OPAM pendant la Phase I du PRMC (1981-1986) .....	1
C. Développements Récents pendant la Phase II du PRMC .....	4
1. La Plateforme Commune des Objectifs .....	4
2. Séminaire National sur la Politique Céréalière <u>au Mali</u> .....	5
3. Décisions du Gouvernement .....	6
4. Le Plan de Restructuration .....	7
D. L'Objectif du Présent Document de Travail .....	8
Partie II. Un Paradigme du Bien Public pour l'OPAM	
l'OPAM et le Marché Céréaliier .....	9
A. Caractéristiques des Biens Privés .....	9
B. Caractéristiques des Biens Publics .....	10
1. Caractéristiques inhérentes du bien .....	12
2. Biens publics résultant des imperfections du marché .....	14
3. Biens publics résultant du souci de la qualité du milieu socio-économique .....	16
C. Echec du gouvernement versus échec du marché .....	18
D. Résumé .....	19
Partie III. L'Examen Critique des Rôles de l'OPAM par l'Entremise du	
Paradigme des Biens Publics .....	22
A. Fonctions Spécifiques assignées à l'OPAM pour la Commercialisation des Céréales .....	22
1. Gestion du Stock National de Sécurité .....	22
2. Ravitaillement des Zones Déficitaires .....	28
3. Gestion et Distribution des Aides Alimentaires .....	32
4. Organisme Avalisateur de Crédit de Campagne .....	33
5. Système d'Information et d'Analyse du Marché .....	36
6. Prestataire de Services de Stockage .....	38
B. Bilan des Nouveaux Rôles de l'OPAM .....	41
1. Biens publics sans équivoque .....	43
2. Biens publics équivoques .....	43
3. Biens non publics .....	43

Partie IV. Avantages et Implications du Paradigme des Biens Publics et Recommandations pour l'OPAM .....	44
A. Avantages dûs au Paradigme des Biens Publics .....	44
1. Financement .....	44
2. Supervision .....	44
B. Implications .....	45
1. Les biens publics ont tendance à ne pas être profitables parce que le recouvrement direct du coût n'est pas possible .....	45
2. Les biens publics nécessitent un financement public provenant directement du budget public .....	46
3. Le secteur public peut sous-traiter avec le secteur privé pour la livraison de certaines parties des biens et services publics .....	47
4. La rédéfinition des rôles de l'OPAM nécessite des ajustements analogues dans ses opérations .....	47
5. L'allocation de biens et services publics pour le marché céréalier aux agences du gouvernement doit éviter les conflit d'intérêts .....	48
C. Recommandations .....	48
1. Il est recommandé que le Gouvernement du Mali garantisse à l'OPAM un appui financier direct et automatique .....	49
2. Il est recommandé que le contrat-plan de l'OPAM précise un système de comptabilité financière professionnelle et transparente .....	49
3. Il est recommandé que l'OPAM considère sous-traiter, chaque fois que possible, une partie de ses opérations avec le secteur privé .....	50
4. Il est recommandé que la mission de l'OPAM "d'assurer le ravitaillement des zones déficitaires" soit reformulée comme "d'assurer le ravitaillement des zones à l'accès temporairement difficile." .....	50
5. Il est recommandé que les trois principales missions de l'OPAM fasse le sujet d'une réflexion plus approfondie et que les règles d'opération standard soit établis pour la mise en execution de ces missions principales .....	50
6. Il est recommandé que l'OPAM établisse des procédures flexibles qui réagissent rapidement pour la coordination de ses missions avec d'autres agences .....	51
7. Il est recommandé que l'environnement incitateur reflète, s'accomode et encourage la primauté du secteur privé dans le commerce quotidien des céréales .....	52
8. Il est recommandé que des actions spécifiques soient prises pour ces nouvelles fonctions de l'OPAM qui ne répondent pas aux critères des biens et services publics .....	52
Notes .....	53

Annexe I. Autres Rôles de Commercialisation des Céréales du Secteur Public .....	63
1. Fourniture des institutions de base pour faciliter le marché .....	63
A. Poids, mesures et qualités standards .....	63
B. Mise en application des contrats .....	64
2. Système d'Alerte Précoce (SAP) .....	66
3. Assistance Publique et Agence de Réhabilitation pour Ceux pour qui le Marché Céréalière est Inaccessible .....	67
 Annexe II. Rôles Inappropriés de Commercialisation des Céréales du Secteur Public: Un Exemple .....	 71
 Annexe III. Les Sommaires de Quelques Concepts Economiques Clés .....	 74
1. L'Efficiacité du Marché .....	74
2. Les Suppositions Théoriques des Marchés Compétitifs .....	74
3. Le Monopole Naturel .....	74
 Bibliographie .....	 77
 Tableau I. Le Paradigme des Biens Publics .....	 20
 Tableau II. Feuille de Marque des Missions de l'OPAM à travers le Paradigme des Biens Publics .....	 42

## Caractéristiques Particulières des Céréales

Avant d'examiner les rôles alternatifs du secteur public dans les marchés céréaliers, il est utile de résumer les caractéristiques physiques particulières des céréales (mil, sorgho, maïs et riz) qui les distinguent des autres produits commercialisés.

Premièrement, le grain est un bien qui est facilement divisible en mesures infiniment petites. Donc, l'achat d'une quantité fixe, minimum n'est pas nécessaire, contrairement à une automobile qui peut être considérée comme indivisible. N'importe quelle quantité de céréales peut être achetée.

Deuxièmement, le grain est un produit plus ou moins standardisé dans sa catégorie donnée, juste comme la production industrielle de masse d'une spécification donnée de boulons avec leurs écrous assortis qui sont exactement les mêmes. La standardisation des céréales réduit, par exemple, le besoin d'une inspection individuelle et d'un marchandage pour chaque lot de riz RM-40 de la campagne 1988/89.

Troisièmement, les céréales sont des denrées que l'on peut emmagasiner pendant plusieurs années. Contrairement aux fruits et aux légumes dont la durée de conservation avant la mise en vente peut être prolongée jusqu'à deux semaines grâce à la frigorification, les céréales ne se détériorent pas rapidement après la récolte si elles sont emmagasinées dans de bonnes conditions.

Quatrièmement, les céréales sont des produits facilement transportables. Elles ne seront pas endommagées pendant le transport.

En plus de ces caractéristiques physiques, les céréales ont un rôle important dans le régime quotidien de la plupart des maliens. Très souvent, il n'existe pas d'autres aliments de base moins chers dans les marchés. Par conséquent, la demande de céréales est inélastique jusqu'à un certain hauteur de prix, dépendant du niveau de revenu du consommateur.

En outre, avec beaucoup de petits, moyens et grands commerçants de céréales et même plus de cultivateurs de céréales, la structure du marché céréalier malien est potentiellement compétitive. On avance l'hypothèse, qui a besoin d'un examen sur la base d'une recherche plus approfondie, qu'avec un bon réseau de communications et de transports rapides, le marché céréalier serait bien équipé pour accomplir les fonctions stabilisatrices du marché des arbitrages spatiaux, temporels et transformationnels -- contre les autres forces, telles que pluviométrie variable, marchés étroits, revenus bas et situation sans accès à la mer, qui ont une tendance déstabilisatrice.