

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

Note sur la problématique d’approvisionnement des céréales au Mali

Mme Sanogo Kadiatou Dème, Niama Nango Dembélé, John Staatz, Abdramane Traoré

PROMISAM Document de Travail no. 05-01

Bamako, Mai 2005

Introduction

De l'indépendance à nos jours, la construction de la sécurité alimentaire reste un objectif majeur des politiques de développement au Mali. Différentes politiques se sont succédées pour la réalisation de cet objectif. Ainsi, il y a eu la politique interventionniste de l'Etat des années 60 aux années 80. Les prix étaient alors fixés par l'Etat qui, à travers ses structures (OPAM, Office du Niger), assurait la commercialisation des céréales.

La politique interventionniste de l'Etat a montré ces limites à partir des années 80 (baisse de production, déficit de l'OPAM). L'Etat a procédé alors à une libéralisation du marché. Si la libéralisation des prix a produit des avantages certains, l'instabilité qui en découle affecte négativement la capacité des ménages à revenus fixes à satisfaire leurs besoins alimentaires surtout dans les zones urbaines.

La libéralisation a conduit au développement d'un système d'approvisionnement performant des marchés. Cependant, l'accès à la nourriture pour toute la population reste un défi pour le gouvernement. Ainsi cette note a pour objectif de faire le survol des différentes politiques d'approvisionnement menées au Mali de 1960 à nos jours, et de proposer des axes de réflexion pour améliorer le dispositif actuel d'approvisionnement des consommateurs.

1- Politique d'approvisionnement avant la libéralisation

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 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.

L'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), créé en 1964, avait le monopole sur le commerce des céréales. 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 avait 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 ;
- Les producteurs étaient pénalisés car les prix 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 la restructuration du marché céréalier au début des années 80 à travers le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC).

Le gouvernement et certains partenaires au développement ont mis en place le PRMC avec les objectifs suivants :

- Le relèvement régulier des prix de céréales au producteur;
- La libération 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.

Aujourd'hui, le marché est totalement libéralisé. 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.

3- La situation après libéralisation

Après 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 et du Niger).
- La limitation du rôle de l'OPAM à la gestion du stock national de sécurité alimentaire et des aides alimentaires;
- L'intervention des ONGs par l'achat et la distribution gratuite des céréales ou par des programmes travail contre nourriture.

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, 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.

L'OPAM traite avec les grossistes pour l'achat de céréales. Le stock permet d'intervenir en cas de crises alimentaires par des distributions gratuites de céréales ou par la vente à prix modérés. Mais ces interventions ne doivent pas perturber le bon fonctionnement du marché.

Les ONGs opèrent sur le marché avec des objectifs humanitaires et de développement. Elles achètent des céréales pour les distributions gratuites ou pour des programmes de travail contre nourriture.

De manière générale, les prix étaient stables avant la restructuration permettant ainsi aux consommateurs qui avaient accès aux céréales de l'OPAM d'assurer leur approvisionnement correct. Mais avec la libéralisation, les prix fluctuent à l'intérieur des années et d'une année à l'autre. Ces prix sont déterminés par les conditions de l'offre et de la demande des céréales non seulement au Mali, mais aussi dans la sous région. Donc, une année de bonne production céréalière au Mali ne signifie pas toujours une sécurité alimentaire pour les populations. De même un déficit de production ne se traduira pas par des prix élevés au Mali si les pays voisins dégagent des surplus de production.

En termes réels, les prix des céréales ont diminué et sont aujourd'hui d'un niveau moins élevé qu'avant la libéralisation. Ceci n'empêche pas que les hausses récentes des prix rendent l'accès aux céréales beaucoup plus difficile pour les consommateurs dont le pouvoir d'achat a augmenté moins vite que l'indice des prix.

4- Perspectives :

La situation actuelle se caractérise par une meilleure organisation du réseau de distribution et la libéralisation des prix. Cependant, le système a quelques problèmes qui sont :

- La concurrence sur les marchés de regroupements, entre les demandes nationales et régionales, pose la problématique de l'approvisionnement des consommateurs maliens à prix abordables pendant les années de mauvaise récolte dans la sous région
- La faiblesse du pouvoir d'achat des consommateurs. Dans les zones urbaines, l'approvisionnement des marchés est satisfaisant avec le dynamisme des grossistes et des importateurs. Mais les prix proposés font que les consommateurs à revenu faible n'ont pas accès aux céréales disponibles sur les marchés;
- Le mauvais état des routes augmente les coûts de distribution des céréales dans les zones enclavées;

- La fluctuation de l'offre suite à la dépendance de la production des céréales sèches aux aléas climatiques (pluviométrie). En effet, depuis la grande sécheresse de 1973, les pluies se sont raréfiées dans le Sahel. Les années de sécheresse ou de déficits pluviométriques sont de plus en plus fréquentes entraînant aussi des baisses importantes de la production avec comme conséquence la gestion fréquente des crises alimentaires par l'Etat.

La campagne agricole de cette année se caractérise par une production déficitaire due à l'invasion acridienne et un arrêt prématuré des pluies. Le Mali se trouve donc dans une situation de pénurie alimentaire qui demande une intervention de grande envergure. C'est ainsi que l'Etat est intervenu à travers le CSA sur fonds du PRMC pour distribuer plus de 20.000 tonnes de céréales dans les zones à risque alimentaire du pays. Malgré cette intervention, on constate que les prix des céréales sont en augmentation par rapport à ceux de l'année dernière sur la plupart des marchés de consommation (hausse de 25 à 40F selon les marchés) (SAP Janvier 2005).

Ainsi, pour la campagne 2004-2005 l'Etat et ses partenaires doivent mettre en place des actions urgentes pour circonscrire la crise alimentaire en vue. En plus des activités déjà programmées (distribution gratuite, vente d'intervention, programme de travail contre nourriture), il serait utile d'envisager les activités d'augmentation de l'offre.

La principale recommandation pour cette année serait donc ***l'importation massive de céréales (surtout le maïs) à partir du marché international pour non seulement la reconstitution du SNS, mais aussi pour faire baisser les prix par l'augmentation significative de l'offre sur les marchés.***

Pour les années à venir les propositions sont les suivantes :

- Création des structures de regroupement de l'offre dans les zones de production pour limiter le nombre d'intervenants et ainsi diminuer les coûts de transactions et faire baisser les prix (ex : le PACCEM à Ségou) ;
- Possibilités de création des coopératives de consommation dans les zones urbaines pour limiter la vulnérabilité des consommateurs aux fluctuations des prix ;
- Création de banques de céréales dans les zones déficitaires;
- Aider les producteurs à mieux s'organiser pour la gestion des excédents en cas d'année de bonne pluviométrie;
- Construction de routes dans les zones de production pour faciliter la commercialisation avec d'autres localités;

- 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 de la production des céréales sèches à la pluviométrie