

11719

C I L S S

CLUB DU SAHEL

COLLOQUE DE NOUAKCHOTT

2 - 7 juillet 1979

LA POLITIQUE CEREALIERE DANS LES PAYS DU SAHEL

ETUDE DE CAS

Mali : OPAM

Philippe RICHARD
Consultant
Club du Sahel

LES DIFFICULTES DU CIRCUIT CEREALIER MALIEN ^{1/}

1. DIAGNOSTIC

L'économie céréalière au Mali est caractérisée par un écart important entre les objectifs fixés par les instances gouvernementales et la réalité quotidienne :

- La production stagne alors que le Mali devrait être un pays producteur capable de se placer régulièrement à l'exportation.
- Les prix aux producteurs sont les plus bas des pays du Sahel (de 25 à 50 pour cent inférieurs).
- L'Office chargé de l'approvisionnement des zones déficitaires et des villes (OPAM) est dans l'incapacité d'assurer normalement sa mission puisqu'il ne peut faire respecter le monopole d'achat qui lui a été octroyé par manque de moyens techniques et financiers et à cause du carcan que constitue la réglementation qui lui est imposée.
- Cette situation se traduit par l'existence d'un double marché à la production comme à la consommation. Sur ces marchés, les prix pratiqués sont essentiellement discordants.
- Le prix du marché parallèle de consommation est régulièrement supérieur au prix officiel, ce qui a pour effet de favoriser ceux qui peuvent s'approvisionner en priorité auprès de l'OPAM, créant une inégalité qui bien évidemment n'était pas souhaitée.
- Les commerçants assurés de vendre à des prix plus élevés peuvent se permettre d'acheter à la production à un prix également supérieur au prix officiel, interdisant ainsi à l'OPAM d'atteindre les objectifs d'achat qui lui ont été fixés, les paysans ne dédaignant pas ce surplus de revenu que leur procure la vente au commerçant.

^{1/} Extrait de "La politique céréalière au Mali", FAO, H. de Meel, 1978.

- En outre, la commercialisation officielle ne débutant qu'au 1er novembre, les commerçants en profitent pour acheter à bas prix les céréales des années précédentes que les paysans cherchent à écouler à partir de septembre pour renouveler leur trésorerie en attendant la nouvelle récolte.

Ainsi, la première mission confiée à l'OPAM de régulariser les prix est parfaitement illusoire; quant à la seconde, celle relative à l'approvisionnement des villes et des zones déficitaires, elle n'est que partiellement remplie à cause de l'insuffisance des achats et de la difficulté de constituer des stocks suffisants.

Dans le même temps, on estime que le commerce privé assure 60-80 pour cent du ravitaillement des populations à des prix de marché largement supérieurs au prix officiel.

2. CAUSES DE LA SITUATION PRESENTE

L'origine de la situation actuelle a été étudiée à plusieurs reprises. Les causes sont maintenant connues et peuvent être résumées comme suit :

a) Causes liées à la nature des choses

Existence de zones structurellement déficitaires éloignées et très difficilement accessibles.

La sécheresse - qui a sévi de 1972 à 1974 - a perturbé tout le circuit. Ceci s'est traduit par l'épuisement des stocks. Le Gouvernement a dû faire appel aux importations massives et aux dons.

b) Causes associées à l'insuffisance des moyens techniques

Incapacité de constituer des stocks de sécurité et des stocks régulateurs par manque de crédits.

Insuffisance notoire des capacités de stockage.

Incapacité d'assurer les transports du fait du manque d'organisation d'un parc de véhicules privé ou administratif, à l'époque insuffisant.

Liaison terrestre de très mauvaise qualité qui entraîne des refus d'effectuer des transports sur ces itinéraires difficiles et risqués.

c) Causes qui relèvent des structures en place et des réglementations édictées

Le monopole d'achat et de vente donné à l'OPAM n'a à aucun moment fonctionné effectivement : l'OPAM ne contrôle que 20 à 40 pour cent du marché selon les années. On espérait que l'arrivée de nouveaux moyens permettrait à l'OPAM de jouer le rôle pour lequel il avait été créé. A l'heure actuelle, on s'interroge sur les effets d'un monopole qui n'a pu être appliqué.

La réglementation organisant la campagne céréalière, comme la fixation dans un barème unique du prix d'achat, de la marge commerciale et du prix au consommateur, constituent un cadre rigide imposé à l'OPAM, ne lui laissant aucune marge de manoeuvre, aucune souplesse pour faire face à des situations difficiles ou imprévues.

L'impossibilité pour les Services du contrôle économique de juguler les exportations clandestines facilitées par les prix pratiqués dans les pays voisins, plus élevés que ceux fixés officiellement au Mali, en raison principalement du cours du franc CFA, est à l'origine de pertes de tonnage pour le circuit officiel, mais aussi pour le circuit privé intérieur, créant ainsi ou aggravant le déficit céréalier global.

d) Causes liées à la gestion des organismes agissant dans le cadre du circuit céréalier

Les organismes désignés pour assurer la collecte primaire (les Fédérations de groupements ruraux) sont des institutions administratives sans moyens véritables et sans expérience commerciale ou financière.

Les Opérations de développement mieux équipées et mieux encadrées sont plus aptes à le faire. Mais elles savent compter et se refusent à collecter des céréales pour une rémunération inférieure à leur prix de revient. C'est particulièrement le cas des Opérations arachide et coton qui ne collectent aucune céréale dans leur zone.

Le système bancaire, en faisant endosser par l'OPAM la responsabilité du crédit à la commercialisation comme celui à la consommation, lui a, dans le même temps, transféré les risques et les coûts correspondants.

Les commerçants ont une gestion adroite et efficace. Ils achètent dans les zones de production, transportent sur de petites distances, ont des frais généraux minimes. Quant à la vente, ils la réalisent immédiatement, réinjectant l'argent dans un nouvel achat suivi d'une nouvelle vente et ainsi de suite. Ils ont ainsi un taux chiffre d'affaires/capital propre particulièrement élevé, sans commune mesure avec celui obtenu par les organismes officiels. Leur seconde stratégie consiste à stocker, en spéculant sur une hausse à terme, en particulier à la soudure. Dans cette hypothèse, ils peuvent se permettre des achats à un prix supérieur aux prix officiels. Et chaque fois, ils sont gagnants puisque l'Office, par manque de céréales, ne peut les concurrencer.

Le corollaire de tout ceci c'est que peu de commerçants, dans la situation actuelle, prennent le risque de transférer des céréales sur de grandes distances vers les zones déficitaires.

Les transporteurs privés exploitent au mieux les conditions qui leur sont faites. Si le taux officiel par tonne kilométrique pour les céréales est jugé trop faible par rapport au prix de revient, ils renoncent à transporter. C'est la plupart du temps le cas pour les pistes difficiles. Seule la réquisition par les autorités permet de vaincre cette attitude.

La Compagnie malienne de navigation, comme la Compagnie des chemins de fer maliens, ont joué et jouent un rôle de transporteurs publics. Néanmoins, l'insuffisance de leurs moyens techniques et les tonnages considérables qu'ils ont dû transporter durant la période de sécheresse sont à l'origine d'une désorganisation dont les effets sont encore visibles actuellement.

Quant aux paysans maliens, d'un côté sollicités par les commerçants qui, selon la conjoncture, achètent à bas prix ou au-dessus du prix officiel, et de l'autre sommés par la

Fédération des groupements ruraux (FGR) de livrer un contingent de céréales destinées à l'OPAM, ils n'ont pas véritablement le moyen de faire des choix "économiques" ni sur les superficies à consacrer aux céréales par rapport aux cultures de rente, ni sur les dates les plus favorables pour écouler leurs surplus de céréales lorsqu'il y en a.

3. AGGRAVATION DE LA SITUATION

Durant les cinq dernières années, certaines des inefficacités ont été permanentes, d'autres ont pu être maîtrisées et leurs mauvais effets réduits; d'autres enfin n'ont cessé de s'aggraver sans que rien ne soit tenté pour y porter remède. Mais ce qui est plus grave encore, c'est l'enchaînement inéluctable de ces divers facteurs que nous venons d'identifier, qui a conduit le système céréalier vers une destination exactement opposée à celle qui était souhaitée. Examinons cela :

Les prix trop bas à la production ont eu une triple conséquence :

- en zone frontalière, de favoriser les exportations clandestines;
- dans les autres zones, d'inciter le commerçant à acheter plus cher, sachant qu'il revendra mieux, au détriment des FGR et de l'Office qui n'ont aucun moyen de parade si ce n'est le quota de commercialisation imposé par les autorités;
- à terme, cette politique de prix bas n'incite pas le paysan à produire plus de céréales.

La production étant insuffisante, une situation proche de la pénurie s'installe, favorisant sur le marché parallèle incontrôlable une hausse des prix.

L'Office n'ayant pas constitué de réserves suffisantes ne peut faire face en injectant des céréales sur les lieux de consommation, laissant agir à leur guise les commerçants. La maîtrise d'un prix bas à la consommation n'est pas assurée et, là encore, la politique projetée n'est pas atteinte.

Que brutalement survienne la sécheresse et ce fragile équilibre est complètement remis en cause. Pour faire face à la dramatique pénurie, appel est fait aux coûteuses importations et aux dons. Les moyens techniques de l'OPAM étant insuffisants, il faut en utiliser d'autres encore plus coûteux. L'Office détenteur du monopole d'achat et de vente le conserve lorsqu'il s'agit de payer la note. La situation financière se dégrade, la trésorerie fond. En l'absence de capital propre et de fonds permanents, seul le crédit à court terme qu'obtient l'OPAM lui permet de se maintenir, mais au prix d'un montant de dettes à court terme de 39 milliards de FM, alors que bon an mal an le chiffre d'affaires est inférieur à 10 milliards de FM.

La gestion de l'OPAM est trop rudimentaire pour que soient détectés les points précis pour lesquels des décisions sont à prendre. Le retard considérable de publication des résultats interdit de présenter à temps au Ministère des finances et du commerce des propositions de réforme du barème des prix, de fixation d'une marge commerciale suffisante pour couvrir les frais réels engagés.

Le style de gestion mis en place durant la sécheresse a fait de l'OPAM un simple office de ravitaillement. Depuis, ce style administratif n'a pas été modifié pour permettre à l'OPAM d'atteindre sa seconde mission : la régularisation des prix.