

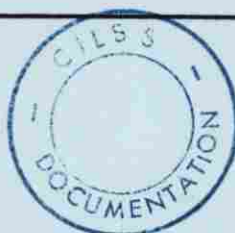
OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

Document N° 7
ANNEXEDISTRIBUTION LIMITEE
AUX PARTICIPANTS

MISSIONS ET MOYENS DES OFFICES CEREALIERES
COMME INSTRUMENTS DES POLITIQUES CEREALIERES
(NIGER, BURKINA FASO, TCHAD, SENEGAL,
MAURITANIE, MALI)

par

Soumana TRAORE

et

Abdoulaye SALL

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CEREALIERES
DANS LES PAYS SAHELIENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

MINDELO, SAO VICENTE, 1 - 6 DEC 1986
REPUBLIQUE DU CAP VERT

REPUBLIC OF CAPE VERDE



Les idées exprimées et les faits exposés dans cette étude le sont sous la responsabilité de son auteur et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

NIGER

OFFICE DES PRODUITS VIVRIERS DU NIGER

(OPVN)

L'OFFICE DES PRODUITS VIVRIERS
DU NIGER (OPVN) MISSION

L'OPVN crée en août 1970, est chargé de :

- organiser la commercialisation des produits vivriers (mil, sorgho, maïs, blé, niébé, etc...) et apporter son concours à l'amélioration de leur production;
- établir annuellement des prévisions concernant les ressources et les besoins nationaux en produits vivriers, proposer en conséquence un programme de stockage, d'importation et d'exportation pour chacun de ces produits et d'en suivre l'exécution;
- constituer des stocks régulateurs en vue :
 - . de stabiliser les prix à la production et à la consommation,
 - . d'assurer l'équilibre inter-régional entre les besoins et les ressources,
 - . de participer à des programmes multinationaux de stabilisation des prix et d'harmonisation des politiques céréalières,
- faire toutes propositions utiles en vue de l'organisation et du contrôle de la commercialisation et du marché des produits sus-cités et de leurs produits dérivés;
- créer et gérer directement des entreprises de conditionnement et de transformation des produits vivriers, dans les conditions définies par l'Etat;
- assurer la préparation et l'exécution des programmes d'aides alimentaires établis à partir soit des moyens nationaux, soit du concours d'aides extérieures.

De toutes ces missions, seules celles relatives à la commercialisation, la constitution de stocks régulateurs et l'exécution des programmes d'aide ont constitué l'essentiel des activités de l'OPVN.

Les activités de commercialisation de l'OPVN ont évolué dans le contexte suivant :

- 1970 à 1976

L'OPVN avait le monopole de la commercialisation des céréales. Il achetait directement aux producteurs (par ses magasiniers) et par l'intermédiaire des coopératives et commerçants agréés.

- 1977 à 1983

L'OPVN achetait directement aux producteurs et par l'intermédiaire des coopératives associées aux Chefs traditionnels. Les commerçants n'avaient pas le droit de commercialisation.

- Depuis 1984

Les achats sont libéralisés.

L'OPVN achète par appels d'offres (aux commerçants et aux coopératives).

Les achats locaux ont évolué comme suit : (mil-sorgho) en tonnes :

76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
50.000	49.000	14.000	59.000	77.000	24.000	36.000	90.000	30.000	9.500

Source : OPVN

Moyens

Aujourd'hui, l'OPVN dispose :

- d'un personnel de 431 agents,
- d'une capacité de stockage totale de 208.600 tonnes,
- d'un parc lourd de 71 véhicules
- de 179 centres de vente.

Sa structure est fortement hiérarchisée et comprend :

- le Ministère de Tutelle, chargé des Etablissements Publics, des Sociétés d'Etat, et des Sociétés d'Economie Mixte;
- La Direction des Aides, chargée d'assurer la distribution gratuites aux populations nécessiteuses;

- la Direction Générale;
- Sept Agences départementales réparties sur tout le Territoire National.

Pour le financement de ces activités, l'OPVN peut bénéficier en général d'un crédit de campagne de la Banque de Développement de la République du Niger (BDRN) mais aussi d'autres organismes tels que la CNCA, la CSPPN. L'Office peut aussi bénéficier de l'apport de certains bailleurs de fonds (CEE, CCCE, etc...).

Le coût actuel de fonctionnement de l'OPVN est de 1,8 milliard de FCFA dont 250 millions de salaires.

Le tableau suivant présente des indicateurs de fonctionnement de l'OPVN de 1979 à 1984.

INDICATEURS DE FONCTIONNEMENT DE L'OPVN SUR 5 ANNEES

	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
Ventes H.T.	7.320	10.632	11.207	6.548	18.607
Marge brute	1.217	1.492	225	1.318	3.823
Tonnages venus (+)					
Charges d'exploitation	4.382	2.830	3.223	3.625	3.108
Charges au kg	37 F/kg	24 F/kg	43 F/kg	69 F/kg	21 F/kg
Prix d'achat du mil	40 F/kg	50 F/kg	70 F/kg	80 F/kg	80 F/kg
Prix de vente du mil	50 F/kg	50/75 F/kg	120 F/kg	120 F/kg	120 F/kg
Rente au kg vendu	- 27 F	- 24 à 1 F	+ 7 F	- 29 F	+ 19 F

Source : Rapport sur la restructuration de l'OPVN

Une restructuration de l'OPVN est en cours qui, partant des contraintes de fonctionnement de l'Office, notamment celles relatives aux problèmes financiers, redéfinit les missions assignées à cet organisme pour les limiter à la seule gestion d'un stock de sécurité de 80.000 tonnes.

L'analyse qui préside à cette réorientation retient au nombre

des contraintes celles provenant de l'administration qui...

"sans toujours tenir compte des impératifs d'une bonne gestion de l'Office :

- décide de l'ouverture et de la clôture de la campagne de commercialisation des céréales,
- fixe les prix d'achat et de vente des produits de l'OPVN;
- arrête avec les pays ou organismes donateurs les termes de conventions que l'OPVN doit respecter malgré le caractère totalement défavorable de certaines d'entre elles.

Il résulte de l'interaction de ces différents éléments que l'OPVN n'arrive pas à réaliser une marge suffisante même pour couvrir ses propres frais de fonctionnement. Or :

- le bon accomplissement des missions confiées à l'Office nécessite des moyens financiers importants qui permettent d'assurer la couverture des charges liées aux différents stocks gérés par l'Office (stabilisation, réserve, aide);
- l'Etat ne peut pas, compte tenu de ses moyens limités, assurer de manière suffisante et permanente la prise en charge des coûts liés à la gestion des différents stocks;
- et l'aide extérieure ne saurait être considérée comme allant de soi"

La limitation des activités de l'OPVN à la gestion d'un stock de sécurité se traduirait par la réduction des moyens mis en oeuvre comme suit :

Poste	Actuel	80.000 t	%
Nombre de magasins	179	93	- 42
Personnel	381	141	- 63
Direction Générale	54	23	- 57
Agences	260	105	- 60
Garage	67	13	- 81
Masse salariale	250	103	- 41
Parc - Auto	112	10	- 91
Coût du Parc auto	750	15	- 98
Coût du fonctionnement	1 800	749	- 59

Avec cette nouvelle orientation, les interventions à terme de l'OPVN sur le marché céréalier porteront sur les opérations de renouvellement du stock (déstockage - achats).

Dans l'immédiat et pour limiter les effets négatifs des fluctuations de récolte, deux hypothèses sont prises en compte pour moduler les interventions de l'OPVN dès obtention des informations sur la situation de la campagne.

HYPOTHESE N°1 : Mauvaise récolte.

L'OPVN s'engage à intervenir immédiatement sur les marchés avant toute flambée des prix :

- en procédant sans délais aux distributions d'aide alimentaire;
- en fournissant le marché jusqu'à écoulement de tous les stocks excédentaires;
- éventuellement en distribuant gratuitement des stocks de stabilisation, selon les besoins, et en demandant qu'ils soient pris en charge, à posteriori, par les bailleurs d'aide.

HYPOTHESE N°2 : Récolte normale ou abondante

Cette éventualité, dont la matérialisation est naturellement souhaitée par tous, implique paradoxalement de plus grandes difficultés et de plus grands frais pour l'Office.

Les mesures suivantes seront alors prises :

- poursuite de la distribution des aides alimentaires dans les zones pastorales ou structurellement déficitaires;
- identification des possibilités d'exportations dans la sous-région, en particulier sur financement d'aide alimentaire, éventuellement avec des rabais importants pour compenser les coûts de transports supplémentaires (dans l'éventualité d'exportation sur le Tchad en particulier);
- transformation, avec l'aide des pays donateurs, d'une partie des stocks de stabilisation en aide alimentaire gratuite;
- interventions systématiques par soumission sur le marché

de gros, à raison d'un dixième par mois des stocks excédentaires;

- recours à des conditions de crédit favorables, mais moyennant garanties réelles, pour faciliter les ventes.

Si le désengagement de l'OPVN des activités de commercialisation est justifié par des difficultés de financement, il reste à déterminer les données d'une stratégie qui permette d'atteindre les objectifs d'accroissement de la production et de la consommation de céréales locales, dans la recherche de l'autosuffisance alimentaire.

B U R K I N A F A S O

OFFICE NATIONAL DES CEREALES
(OFNACER)

- (1) L'annexe reprend en grande partie un rapport d'analyse préparé par l'OFNACER à l'attention des Autorités Nationales en juillet 1986.

1. MISSIONS

L'OFNACER a été créé en 1971 suite à des études menées avec le concours de l'USAID et du Conseil de l'Entente sur le marché du maïs et des céréales secondaires.

L'ordonnance de création (n° 71/003/PRES/MFC du 8/01/71) donne à l'Office le Statut d'un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle technique du Ministère du Commerce. Ses objectifs sont les suivants :

- parer aux déficits céréaliers régionaux
- faciliter la soudure entre deux récoltes
- assurer la stabilisation des prix en cours d'année
- constituer un stock national de sécurité.

1.2. Evolution de 1971 à nos jours

a) La première phase de l'évolution de l'Office se situe entre 1971 et 1974. Pendant ces trois années, l'Office a reçu environ 114.000 tonnes d'aides alimentaires et n'a collecté localement que 51.000 tonnes de céréales locales, soit 0,05 % des stocks commercialisés. Il était donc clair que l'OFNACER avait pour mission initiale de réceptionner et de gérer de l'aide alimentaire.

b) la deuxième phase se situe entre 1974 et 1976-77

Elle a été marquée par un tâtonnement et une confusion qui ont abouti à la situation suivante :

- création en 1973 du Comité National de Lutte Contre les Effets de la Sécheresse, chargé de gérer l'aide d'urgence (distribution gratuite) et relevant du Ministère du Plan.
- création en 1974 du Comité National chargé de la constitution du maintien et de la gestion des stocks de réserve, placé sous la tutelle du Ministère du Développement Rural.

Le problème de la coordination de ces trois structures (placées sous des Ministères différents) voit le début de la défaillance de la gestion au sein ^{de} l'office, car c'est depuis cette époque que l'OFNACER n'a plus été capable de sortir un bilan comptable. Cependant il y a lieu de remarquer un fait important : pendant ces 2 ans, 27 000 tonnes d'aides alimentaires (destinées à la vente) ont été reçues par l'Office et 32 000 tonnes de céréales locales ont été collectées.

c) La troisième phase qui va de 1978/1979 à 1980/81 a été caractérisée d'une part, par la fusion des trois structures en une seule, sous la tutelle du Ministère du Développement Rural, et d'autre part la poursuite des achats locaux en très faibles quantités (26 000 T au total) par l'OFNACER, mais surtout auprès des commerçants.

d) La 4^e phase qui va de 1981/82 à nos jours, où la part des collectes locales devient de plus en plus grande pour atteindre le niveau moyen annuel de 38 000 T depuis la campagne 1984/85.

De façon générale, pour la distribution, on distingue deux phases :

- de 1971 à 81/82, les ventes moyennes annuelles (toutes céréales confondues) se sont situées autour de 30 000 T;
- à partir de 1982/83, le niveau moyen annuel des ventes a été de 67 000 T.

A la lumière de cette évolution, on remarque un glissement du rôle de l'OFNACER qui était de gérer l'aide alimentaire, vers un rôle de promotion des cultures locales par un achat au producteur.

2.- MOYENS

2.1. Moyens humains

A la date du 24 Juillet 1986, l'OFNACER dispose d'un effectif total de 387 agents répartis dans les directions techniques et les centres départementaux de gestion.

Le personnel de l'Office présente des caractéristiques suivantes :

- près de 50 % du personnel sont constitués d'agents subalternes (manoeuvres, gardiens, jardiniers);
- l'autre moitié renferme des cadres, techniciens et ouvriers de qualification hétérogène;
- Par ailleurs, l'Office bénéficie d'une assistance technique assurée par cinq experts provenant de :
 - la RFA : 04 (pour le projet stock de sécurité)
 - la FAO : 01

.../...

2.2.1. Moyens matériels

2.2.1. Les infrastructures

L'Office dispose à ce jour d'une capacité totale de stockage de 109 350 tonnes, décomposées comme suit :

- stockage de stabilisation : 79 350 tonnes dont :
 - . 49 850 tonnes en construction définitive
 - . 29.500 tonnes en entrepôts fictifs, dont 4.500 tonnes appartenant à l'Essor Familial
- stockage de sécurité : 30 000 tonnes en construction définitive.

Il est à noter que l'OFNACER dispose sur l'ensemble du territoire de 180 centres de vente dont :

- 80 sont gérés par des agents OFNACER,
- 100 centres dits centres de vente secondaires, sont gérés par l'administration et les CDR.

Par ailleurs, pour atteindre la mission qui lui est assignée, l'OFNACER a inscrit dans le Plan Quinquennal de Développement Populaire 1986-1990, un projet de renforcement de ses capacités de stockage et de vente de 32 250 tonnes, dont 20 000 tonnes pour le stock de sécurité et 12 250 tonnes pour le stock de stabilisation.

2.2.2. Le matériel roulant

La gestion logistique est une des activités primordiales de l'office qui est appelé à collecter localement et à approvisionner en céréales tous les Provinces et Départements. Pour ce faire, l'Office dispose d'un parc automobile composé de :

- Vingt huit (28) véhicules légers , dont vingt (20) en bon état, et huit (8) en mauvais état, décomposés comme suit :
 - . Mercedes tout terrain = 3 en mauvais état
 - . Peugeot 404-504 = 10 dont 2 en mauvais état
 - . Land River = 4 dont 1 en mauvais état
 - . 2 CV = 2 dont 1 en mauvais état
 - . Toyota = 9 dont 1 en mauvais état.

.../...

- Trente neuf (39) véhicules lourds dont vingt sept (27) en bon état et 12 en mauvais état, décomposée comme suit :

- . Mercedes = 26 dont 4 en mauvais état
- . DAF = 11 dont 6 en mauvais état
- . FIAT = 2 en mauvais état

L'acquisition de ces véhicules provient des financements des pays et organismes donateurs intervenant au niveau de l'OFNACER. Aussi, pour approvisionner et distribuer les céréales aux populations rurales et urbaines, l'OFNACER ne peut que compter sur :

- son propre parc lourd, soit vingt sept (27) véhicules dont plus de 50% amortis, d'une charge utile totale de 300 tonnes réparties à Ouagadougou et dans les centres départementaux de gestion.

L'état technique de ces véhicules ne répond plus au rendement attendu et, compte tenu du mauvais état des routes, les charges d'entretien et de réparations sont importantes. Le parc automobile coûte à l'Office environ 200 millions par an.

- le concours des transporteurs privés pour le transfert d'un excédent du tarif de 38 F la tonne kilométrique.

2.2.3. Autres matériels

Il s'agit des matériels et fournitures de bureau, documentation et matériel de stockage.

2.3. Moyens financiers

L'Office depuis sa création n'a bénéficié de la part de l'Etat que de 570 millions de FCFA, a savoir :

- 70 millions de FCFA, représentant la participation de l'Etat à sa création ;
- 500 millions de FCFA, représentant une enveloppe financière injectée dans la campagne d'achat des céréales locales 85/86.

Cela revient à dire que, l'OFNACER, ne disposant pas de fonds propres, ne vit entièrement que sur intervention des donateurs. Cette intervention se manifeste sous deux formes :

- une intervention financière directe ;
- une intervention sur fonds de contrepartie résultant de la vente de l'aide alimentaire.

../...

3.- PROBLEMES PRINCIPAUX AUXQUELS L'OFNACER EST CONFRONTE

3.1 Les problèmes financiers-Déficits structurels de l'Ofnacer

L'Office National des Céréales approvisionne le territoire à partir de trois sources suivantes :

- la production nationale : achats durant la campagne (De Novembre à Avril) des céréales présentées sur les marchés locaux ;
- l'importation commerciale : l'Office reçoit les produits (essentiellement le riz) importés commercialement par la Caisse Générale de Péréquation ;
- les aides alimentaires : en cas de déficit céréalier important, l'Office fait appel au nom du gouvernement à la Communauté Internationale.

Les deux dernières méthodes d'approvisionnement occasionnent des frais directs et indirects que l'OFNACER s'emploie, soit à supporter nous-mêmes, soit à faire supporter par les bailleurs de fonds (aides alimentaires) en imputant les charges sur les fonds de contrepartie.

Ainsi, l'achat de la production nationale entraîne un prix de revient plus élevé que le prix de vente officiel. C'est ainsi qu'un kilogramme de sorgho blanc acheté à 80 F, supporte d'abord 11F de frais de collecte et 19 F de frais de distribution avant d'être mis à la disposition du consommateur. Ce qui donne un prix de revient minimal de 110 F/kg.

Cependant, le prix officiel de vente étant de 94 F/kg, l'Office perd donc sur chaque kilogramme acheté et vendu

Une prévision du manque à gagner de l'ordre de 624.000.000 FCFA résultera de la vente des 39 000 tonnes de céréales locales collectées lors de la campagne d'achat 1985-1986. Cette perte est la raison des déficits structurels que génère l'exploitation de l'Office.

.../...

Ce déficit étant de nature structurelle, il ne peut trouver une solution que dans une modification d'ordre structurel.

Les donateurs intervenant au niveau de l'OFNACER, refusent que leurs fonds de contrepartie servent à combler ce déficit qu'ils considèrent comme étant le coût de la politique sociale que le gouvernement fait jouer à l'OFNACER.

Au regard de ce qui précède, il est financièrement impossible à l'Office de reconstituer les fonds de contrepartie injectés dans les campagnes de collecte des céréales locales. Un choix s'impose désormais :

- ou l'office est un Etablissement Commercial et par conséquent, pratique des prix raisonnables qui lui permettent de fonctionner ;
- ou l'office est un établissement social qui n'a aucun souci de la rentabilité financière, mais est tourné uniquement vers la promotion des cultures locales en accordant des revenus élevés au producteur et en proposant des prix bas au consommateur

Par conséquent, il faudrait mesurer les performances de l'Office sur le terrain et non par rapport aux résultats comptables. Dans ce deuxième cas de figure, la question fondamentale qui se pose est :

Comment seront financés les déficits structurels ?

3.2. Le coût du stock national de sécurité

L'un des objectifs de l'Office est la constitution et le maintien d'un stock national de sécurité devant lui permettre d'intervenir en tout lieu et à tout moment en cas d'urgence.

Le niveau actuel est de 30.000 tonnes de grains en stock, et ce grâce à l'assistance financière et technique de la RFA.

Ce stock, concentré surtout au sud et à l'ouest du pays, équivaut à une marge de sécurité alimentaire d'environ douze jours à raison de douze kilogrammes de céréales par habitant et par mois pour 50 % de la population Burkinabè (nord du pays). Cette marge est très minime pour la simple raison que les structures de stockage de sécurité sont insuffisantes. Le nord du pays, qui est le plus défavorisé et qui souffre le plus des pénuries céréalières, ne dispose d'aucune structure de stockage de sécurité.

Pour parer à cette défaillance, il est nécessaire d'envisager l'augmentation du niveau du stock de sécurité par l'implantation de magasins dans le nord du pays. Ainsi est-il envisagé à l'horizon 1990, dans le cadre du Plan Quinquennal de Développement Populaire 1986/90, le renforcement des structures de stockage de sécurité de 20 000 tonnes de structures et de grains.

Il s'agit là d'un projet de grande envergure d'intérêt national, car un programme de sécurité alimentaire coûte financièrement assez cher, aussi bien à la constitution du stock qu'à sa maintenance. Le management de ce stock nécessite une gestion très rigoureuse pour garantir la qualité du stock et le fonds de roulement, dont le but est de maintenir à long terme le niveau déjà constitué.

Ainsi, l'entretien du stock de sécurité actuel coûte 15,72 FCFA le kilo de céréales, s'agissant des frais fixes (salaires du personnel, amortissement, entretien des magasins de stock) :

6,04 F/kg, et des frais variables (coût phytosanitaire - frais généraux - pertes sur stock et intérêt du capital investi) : 9,68 F/kg, soit $15,72 \text{ F} \times 30\,000\,000 = 471\,600\,000 \text{ F}$ par an, auquel il faut ajouter le coût d'acquisition du stock.

Ce stock de sécurité existe présentement grâce au concours de la République Fédérale d'Allemagne qui alimente le fonds de réserve. Néanmoins la convention signée entre la RFA et le Burkina stipule que tout kilogramme prélevé doit être remplacé. Il convient de signaler que 4.200 tonnes ont été prélevées et distribuées à moitié prix en 1983 dans le Sahel. La facture d'un montant de 190 796 488 F a été adressée depuis lors au gouvernement qui n'a toujours pas réagi.

3.3. Les problèmes du personnel

Le personnel de l'Office, présentement régi par les textes de portée générale (Convention Collective de Juillet, code du travail, décrets 540 et 72), ne dispose pas de statut, meilleur outil de gestion des ressources humaines. La grille des salaires est celle du décret 540. C'est ainsi que :

- les cadres d'un niveau supérieur ou égal à la maîtrise débutent avec un salaire de base de 99.398 FCFA/mois.
- ceux situés entre la licence et le bac débutent avec un salaire brut de 81 403 F/mois.

- Les agents ayant le bac débutent avec 70 718 F/mois
- Ceux ayant le BEPC avec 48 432 F/mois
- Jusqu'au salaire brut le plus bas, qui est de 19.780 F/mois

2.4. Implications des missions confiées à l'OFNACER

Il n'est plus un secret pour personne que l'OFNACER rencontre de sérieuses difficultés dans l'accomplissement de sa mission, difficultés liées surtout à l'insuffisance de ses moyens et à l'inorganisation du marché céréalier.

Aussi, pour résoudre ces problèmes et permettre à l'Office d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés, il conviendrait de :

- a) définir de façon claire la nature juridique de l'OFNACER, à savoir :
 - est-ce un établissement commercial devant faire des bénéfices ou,
 - est-ce un établissement social devant à la fois garantir un revenu correct au producteur et subventionner le prix à la consommation ?

- b) Se convaincre qu'une politique agricole cohérente englobe tant l'aspect production que l'aspect commercialisation. Il est donc dangereux d'inciter à la production sans avoir résolu le problème de l'écoulement, ce qui pose la question d'une collaboration nécessaire entre Ministères pour définir le domaine du possible et orienter la politique agricole;

- c) Garder à l'esprit que l'OFNACER a vécu jusqu'aujourd'hui sur des financements extérieurs. Cependant, aujourd'hui aucun donateur n'est prêt à continuer de financer les déficits de l'Office dûs à une politique nationale de prix qui fait de l'office un établissement social sans que l'Etat ne prenne en charge les coûts sociaux.

Il ressort donc que, si la politique de prix n'est pas révisée, tous les donateurs arrêteront leur participation au financement de l'Office. Or, il serait pratiquement impossible pour le budget de l'Etat de supporter le financement de la collecte, de la distribution et des frais de gestion de l'Office. Il faudrait donc trouver une voie de compromis.

De cette analyse, les actions suivantes s'imposent :

- Adoption d'une politique souple de prix se traduisant par la fixation d'une fourchette avec un **prix** plancher et un prix plafond, aussi bien à l'achat qu'à la vente. Cette fourchette de prix serait fixée en fonction des prix du marché et permettrait de dégager une marge bénéficiaire. A défaut, l'institution d'une subvention de l'Etat qui servirait à combler le déficit structurel, c'est-à-dire les coûts sociaux, s'avère indispensable :

- révision de la politique de l'aide alimentaire comprenant entre autres, la révision et l'harmonisation des conventions. Pour la distribution gratuite, l'utilisation par les donateurs, dans la mesure du possible des produits locaux, s'avère indispensable ;

- soumission des céréales, qui sont des produits de grande consommation au régime de péréquatation ;

- mise à la disposition de l'OFNACER d'un fonds de roulement, car une politique céréalière nationale ne peut se mener exclusivement avec des fonds extérieurs ;

- révision de la structure organisationnelle de l'Office pour une gestion plus efficace. En outre, les moyens de l'Office devraient être ajustés aux missions qui lui sont assignées à l'heure actuelle ou alors une révision des missions s'avèrera nécessaire pour les ajuster aux moyens actuels.

En tout état de cause, dans le diagnostic de l'OFNACER, il faudrait distinguer deux **parties** : celle du stock de sécurité et celle du stock de stabilisation. Si des calculs économiques peuvent intervenir pour justifier la présence du stock de stabilisation, la constitution et le maintien d'un stock de sécurité est politique.

TCHAD

L'OFFICE NATIONAL DES CEREALES

(ONC)

1.-MISSIONS

L'Office National des Céréales, (ONC) Etablissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, a été créé en septembre 1977.

L'ONC qui, à l'origine, était sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et de la Lutte contre les Calamités Naturelles, relève aujourd'hui du Ministère de la Sécurité Alimentaire et des Populations Sinistrées. L'office a pour objectif d'organiser la commercialisation des céréales de toutes natures sur l'ensemble du territoire national.

Il est principalement chargé :

- de proposer les prix d'achat et de revente des céréales,
- de garantir la stabilisation des prix aux producteurs et aux consommateurs,
- de constituer, de conserver et de gérer des stocks et réserves de céréales pouvant permettre d'intervenir en cas de nécessité ou d'urgence,
- d'assurer à la population de l'ensemble du territoire national, une meilleure répartition des disponibilités en céréales ;
- d'assurer pour le compte de l'Etat, les opérations de toute nature portant sur les produits céréaliers.

Les activités de l'office, interrompues pour fait de guerre, viennent d'être réactivées seulement en 1984, ce qui explique en partie la modicité des moyens actuels de l'ONC.

2.- MOYENS

- L'ONC compte un effectif de 52 agents dont 5 cadres.
- La capacité de stockage en cours de renforcement est de 12.600 tonnes dont 2.600 tonnes à N'DJAMENA
- Le fonds de roulement de l'ONC se constitue grâce aux ristournes consenties par les donateurs (USAID-FRANCE-CCCE sur la vente d'aides alimentaires au Tchad)
(Riz- blé - maïs - sorgho).

.../...

Le fonds de roulement avoisine les 500 millions de FCFA. Il faut préciser que l'ONC n'a pas le monopole de la collecte et qu'il fait largement appel aux commerçants tant pour l'achat que pour la vente des céréales.

Les moyens limités de l'ONC ne lui auront permis que d'acheter localement 1.200 tonnes de céréales en 1984-1985 sur des concours du FED et près de 8.000 tonnes en 1985/86, toujours grâce aux concours extérieurs. Pendant la même période, l'ONC recevait pour la vente plus de 40.000 tonnes de céréales (1984 et 1985).

Les prix pratiqués sont très variables et l'ONC n'a que peu d'influence sur les prix au producteur du fait de la faiblesse de ses moyens.

Les difficultés de communication grèvent beaucoup les prix qui sont tombés en dessous de 10 F le kg dans certaines régions (ANTIMAT).

3.- PERSPECTIVES

La tendance des donateurs est de renforcer la collaboration entre l'ONC et les autres opérateurs économiques dans la collecte et la vente des céréales, d'où des réticences énormes à reconstituer le parc véhicule de l'ONC.

Le handicap des distances pesera plus que tout autre facteur sur les prix au producteur, et les politiques d'intensification de la production devront compter avec cette donnée.

SENEGAL

COMMISSARIAT A LA SECURITE ALIMENTAIRE

(CSA / SENEGAL)

Extrait d'une communication du Commissariat à la Sécurité
Alimentaire en Juin 1986 à Dakar.

MISSIONS ET PERSPECTIVES

Le CSA qui prend la relève de l'Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement - ONCAD) a pour mission, en principe

- la régulation du marché
- la gestion des dons
- la gestion des stocks de réserve.

Le rôle du CSA est à situer aujourd'hui dans les orientations de la nouvelle politique Agricole et plus particulièrement dans le cadre du Plan céréalier.

Rappelons quelques objectifs nationaux de développement agricole :

- autosuffisance alimentaire à 80 % en l'an 2 000
- rétablissement des équilibres régionaux avec la mise en valeur des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Casamance.
- Accroissement des revenus ruraux
- Sécurisation de la production
- Contrôle de la désertification par la mise en oeuvre (entre autres) d'un Plan céréalier national.

Promouvoir la production

La Nouvelle Politique Agricole vise à la fois, l'augmentation de la production et de la consommation de céréales locales par la mise en oeuvre d'un système de prix conséquent.

Au niveau producteur, un système de prix plancher a été instauré pour les mil souna et sorgho ainsi que pour le maïs. Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire intervient avec ses moyens pour soutenir ces prix. Les prix planchers ont été augmentés d'une manière considérable pendant les dernières années afin de :

- faciliter une augmentation des revenus du secteur rural dont l'exode avait pris des proportions inquiétantes ces dernières années.
- augmenter la production de céréales locales dont le taux de croissance n'avait pas suivi le rythme de la croissance de la population.

.../...

Il est donc à constater que la promotion des céréales locales est devenue une nécessité pour l'Etat, qui a gelé le volume des importations de riz et de blé au niveau de 1984 (340 000 T pour le riz, 100 000 T pour le blé).

Dans ce contexte, afin de rendre compétitif les céréales locales au niveau consommateur, il a été nécessaire d'instaurer un système de péréquation positive pour le riz et le blé importés cela entraînant une augmentation sensible de leurs prix au détail. Il serait utile d'étudier dans un avenir proche si ce système de prix conduit à une réorientation suffisante des marchés vers les céréales locales.

Pour soutenir ce système, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire vend son stock d'intervention à 95 F sortie magasin, freinant ainsi des hausses de prix excessives pour le consommateur. Toutefois, concernant le mil, il paraît qu'avec les techniques actuelles de transformation, les produits dérivés sont toujours assez chers par rapport au riz, c'est-à-dire qu'il y a là un problème de technologie alimentaire qu'il faut résoudre pour que ces produits deviennent plus attrayants et moins coûteux pour le consommateur.

Une autre possibilité est à étudier pour augmenter la compétitivité de mil par rapport aux céréales importées, en améliorant les rendements à l'hectare encore faibles.

Par ailleurs, il convient de se rendre compte que la garantie financière d'un prix plancher garanti par l'Etat, peut revenir assez coûteux pour celui-ci et demanderait la mise en place d'un financement important (par exemple de 7 milliards de FCFA pour l'achat de 100 000 T de mil sans compter les frais d'intervention, comme cela s'est produit une fois avec l'ONCAD).

D'autre part, un organisme de régulation du marché de céréales tel que le Commissariat à la Sécurité Alimentaire exige des frais; c'est d'intervention assez importants (estimés à 35-40 F/kg en général), la raison pour laquelle le secteur privé doit prendre la relève dans ce domaine, d'une manière progressive.

.../...

Dans ce sens on devrait encourager la création de stocks régulateurs au niveau des villages (banques céréales) ainsi que le renforcement du rôle du commerce privé via un système de crédit.

On doit finalement constater que le changement dans le système de prix de la filière céréales opéré par l'Etat, constitue une première étape d'une politique qui doit être consolidée par :

- des progrès de techniques culturales
 - une meilleure technique de transformation
 - et un système de commercialisation plus efficient
- pour améliorer d'une manière durable l'économie des céréales locales.

2.- PROBLEMES LIES AU STOCKAGE

Sur la base de l'expérience des années de sécheresse, le Gouvernement a opté pour la mise en place d'un stock de Sécurité. Ce stock est géré par la C.P.S.P. pour le riz (2 mois) tandis que le CSA est chargé du stockage des céréales locales (mil, maïs). En ce qui concerne le volume des stocks à entretenir en matière de céréales locales, les idées ont considérablement évolué pendant les dernières années. En fait, le CSA dispose d'une capacité de stockage de 84,000 T réparties en 68 magasins dans tout le pays, mais cette capacité est loin d'être utilisée pleinement, car on s'est rendu compte que l'entretien correct d'un stock de sécurité demande des efforts financiers considérables dont la justification n'est pas évidente dans le cas, d'un pays, tel le Sénégal, qui dispose d'une bonne infrastructure portuaire et routière permettant l'arrivée rapide de l'aide alimentaire en cas d'urgence.

.../...

Pour le moment, les capacités de stockage du CSA sont donc principalement utilisées pour l'exécution des opérations de régulation des marchés de céréales locales ainsi que pour le stockage intermédiaire des aides alimentaires. Le stock régulateur ainsi acheté pendant cette campagne, depuis Octobre 1985, est donc de l'ordre de 22 000 T, dont 4 000 T, seront considérées comme stock de sécurité à court terme, et ne seront distribuées qu'au fur et à mesure où la prochaine campagne agricole s'annoncera bien.

Les opérations de régulation des marchés céréaliers du CSA s'effectuent du côté achat sur 4 canaux, à savoir :

- via les coopératives
- via les S.R.D.
- aux marchés hebdomadaires via CSA
- et via magasins CSA

L'action à travers les coopératives est de loin la plus importante, mais elle implique certains risques du point de vue du suivi financier. Il en est de même pour les SRD, tandis que les autres opérations effectuées directement par le CSA posent moins de problèmes.

Pour la campagne 86/87, il faudrait tenir compte de ces aspects. Jusqu'à présent, les financements suivants ont été dégagés pour les opérations d'achat :

- 1.100 millions F du Fonds de Réserves RFA
- 525 millions F de la CPSP
- 200 millions F du Fonds Commun.

Concernant la commercialisation de ce stock, le principe de vente à 95 F sortie magasin CSA a été adoptée, ce qui permet de couvrir une partie des frais d'intervention du CSA. Dans des cas exceptionnels, par exemple pour la promotion de la transformation, des exceptions seront faites (subvention) au niveau des moulins.

.../...

A l'heure actuelle, l'utilisation du stock acheté est prévu de la manière suivante :

Stock prévisible

Achat, fin de campagne.....	22 000 T
- vente via CPSP.....	5 000 T
- vente en gros	2 000 T
- vente via MDR.....	500 T
Promotion transformation.....	1 500 T
- vente CSA au niveau régions, (via SONADIS, magasins CSA, coopératives).....;	9 200 T
- Stock de sécurité (à court terme).....	4 000 T

Il reste à étudier dans quelle mesure le CSA pourra jouer son rôle d'appoint dans l'avenir et céder en partie ses opérations de régulation de marché au secteur privé, sans que celui-ci nuise, par des prix trop orientés vers la réalisation de bénéfices rapides (prix d'achat très bas, et très élevés à la vente, à la commercialisation des céréales locales. Une première étape serait un suivi statistique des principales transactions, à savoir :

- capacité de stockage en milieu paysan
- relevé régulier des prix sur les marchés hebdomadaires
- nombre de commerçants par marchés, volume des transactions, etc....

MAURITANIE

COMMISSARIAT A LA SECURITE ALIMENTAIRE
(CSA / MAURITANIE)

Extrait du Plan National de Sécurité Alimentaire établi
en novembre 1985

MISSIONS

Le CSA a été créé le 22-09-82 par la fusion de l'Office Mauritanien de Céréales (OMC) et du Commissariat à l'Aide Alimentaire (CAA). Il est placé sous l'autorité directe de la Présidence et dirigé par un Commissaire nommé par décret.

Le CSA est chargé, en liaison avec le Comité National de Sécurité Alimentaire, de toutes les questions se rapportant à l'élaboration et à la réalisation d'une politique alimentaire nationale visant à assurer au pays la couverture de ses besoins en matière de céréales de base.

A cette fin, il doit notamment :

- encourager la production nationale céréalière ;
- acquérir, dans toutes les régions excédentaires, les surplus de production à des prix garantis et rémunérateurs
- évaluer chaque année le déficit alimentaire et proposer les moyens permettant de le combler
- approvisionner le marché en céréales de base par la collecte de la production nationale ainsi que par la centralisation et la distribution de l'aide alimentaire, provenant des dons de la Communauté Internationale ;
- acquérir sur les marchés extérieurs toutes quantités de céréales autre que le riz, dont l'importation est nécessaire pour couvrir le déficit national éventuel ;
- constituer et gérer des stocks de sécurité, de stabilisation et d'urgence et en assurer le transfert aux populations bénéficiaires ;
- assurer la maintenance et la saine gestion des moyens de stockage et de transport nécessaire à sa tâche ainsi que le contrôle de la distribution de l'aide alimentaire ;
- maintenir au consommateur un prix raisonnable des céréales de base en évitant la hausse illicite des prix et les spéculations conjoncturelles.

Le CSA est également chargé de la collecte et de l'usinage du paddy et doit à terme, assurer la gestion de l'ensemble des rizeries.

.../...

Avec une production commercialisable de l'ordre de 15 à 60 000 tonnes, l'essentiel des activités du CSA est orienté vers la gestion de l'aide alimentaire.

MOYENS

Le CSA emploie près de 700 personnes

- gère 70 centres secondaires
- dispose d'une capacité de stockage de 106 000 tonnes dont 47 000 à NOUAKCHOTT
- gère un parc de 74 véhicules

Le CSA possède également un important matériel nécessaire à la conservation et à l'entretien des stocks, palettes, bâches, produits insecticides, pulvérisateurs, balances, petit matériel d'entretien, etc...

Les ressources du CSA proviennent :

- de la vente de céréales dans le cadre de projets de stabilisation
- de la vente d'une partie de l'aide d'urgence (25 % en moyenne) autorisée par les donateurs dans le but de contribuer aux frais opérationnels de distribution
- des subventions extraordinaires accordées par les donateurs.

- . La première catégorie de vente alimente dans la presque totalité des cas, les fonds de contrepartie. Après déduction des frais opérationnels, le reliquat de ces comptes peut être utilisé par le CSA, pour le financement des actions prévues dans les différents protocoles d'accord.
- . La deuxième catégorie des recettes est en général versée sur le compte du CSA, utilisé pour le paiement des frais fixes de cet organisme et les frais de distribution de l'aide d'urgence.
- . La troisième catégorie est utilisée en général pour les transports selon les normes fixées par les donateurs.

Impact des actions du CSA - Contraintes majeures

L'action du CSA, chargé d'assurer la :

- satisfaction des besoins alimentaires de la population
- et la stabilisation des prix,

semble avoir atteint ses objectifs.

.../...

Le premier objectif est régulièrement atteint par le CSA grâce à la générosité des donateurs qui concèdent à la Mauritanie la presque totalité des vivres nécessaires.

Preuve en est que malgré la persistance de la sécheresse, de véritables famines n'ont pas frappé la Mauritanie.

A titre d'exemple, pour l'année 1983, le taux de couverture du déficit céréalier national calculé suivant le rapport disponibilité apparente moyenne/besoins théoriques, a atteint la valeur de 87 %.

Le deuxième objectif : "la stabilisation des prix", a été également atteint, puisque l'augmentation des prix moyens de 1981 à 1984 couvre à peine l'inflation estimée pendant cette période à 30-40%.

Le CSA a reçu entre Octobre 82 à Septembre 84 près de 250 000 tonnes de céréales. Les frais de distribution de l'aide alimentaire varient entre 35 à 40 FCFA le kg et le prix de revient moyen de la tonne de céréale collectée localement varie entre 120 à 130 000 FCFA.

Le contexte général dans lequel s'inscrit l'action du CSA est certainement un des plus difficiles dans les pays du Sahel. La dispersion de la population sur un territoire si vaste mal servi par les infrastructures portuaires et de transport, la précarité des communications internes, les caractéristiques climatiques, la faiblesse de la situation économique et l'endettement du pays, la dégradation du secteur primaire de production, caractérisent le cadre dans lequel le CSA déploie ses efforts pour accomplir son mandat institutionnel.

De ce fait, les contraintes principales rencontrées par cet organisme sont :

.) Contraintes techniques internes au CSA

- insuffisance des infrastructures dans le domaine du déchargement ; du stockage, de la transformation du paddy ainsi que des bureaux de direction et des centres de distribution ;
- insuffisance de l'équipement (matériel de déchargement, de transport et de stockage de l'aide alimentaire et parc roulant léger).

.../...

.) Contraintes financières internes au CSA

- difficultés de trésorerie qui entravent les rapports économiques avec le secteur privé (prestation de service - transport, etc...) (1)
- difficultés financières de gestion (2).

.) Contraintes organisationnelles du CSA

- insuffisance du niveau professionnel du personnel d'exécution du CSA ;
- insuffisance des méthodes de gestion en place (les conséquences de la sécheresse sur la structure économique du pays sont désormais irréversibles et donc le CSA est appelé à réorganiser ses actions pour faire face aux nouvelles exigences sur le plan de la gestion de l'aide alimentaire, de la gestion financière et de son personnel, de la planification des distributions et du transport) ;

.) Contraintes externes au CSA

L'action et la possibilité de programmation du Commissariat dépendent fondamentalement de la façon dont l'aide alimentaire est accordée à la Mauritanie.

Il est évident qu'une programmation pluriannuelle de l'aide ainsi qu'une meilleure coordination des donateurs tant sur le plan des modalités de son attribution que de l'utilisation des fonds de contrepartie, permettraient au CSA de remplir son rôle avec plus d'efficacité.

-
- (1) La plupart des dépenses et des recettes transitent à travers la Trésorerie Générale de la R.I.M. La longueur des procédures adoptées ralentit la liquidation des engagements et la mise à disposition des recettes.
 - (2) L'activité du CSA est caractérisée par un déficit de gestion dérivant de la distribution de l'aide d'urgence et par un bénéfice de gestion pour les projets de stabilisation des prix. Toutefois l'indisponibilité de ce bénéfice pour le recouvrement de la totalité des frais de gestion du CSA contribue à l'endettement progressif de cet organisme qui se répercute directement sur le bilan de l'Etat.

MALI

OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES DU MALI

(OPAM)

DONNER AUX OFFICES CEREALIERES LES MOYENS DE FONCTIONNER

1. Le Gouvernement de la République du Mali a pris l'importante décision de libéraliser le commerce des céréales (mil-maïs-sorgho) à partir de la campagne 1981-1982. Ceci a marqué le point de départ du Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers (P.R.M.C).

2. Le P.M.R.C., qui est un programme malien, s'est donné comme tâche fondamentale de "fixer à l'Office des Produits Agricoles du Mali" (OPAM) des objectifs réalistes d'Office stabilisateur et régulateur et obtenir en cinq ans un relatif équilibre financier.

3. Pour cela, le Gouvernement Malien s'est assuré de l'appui d'un groupe de sept donateurs bilatéraux : Belgique, Canada, France, U.S.A., Grande-Bretagne, Pays-Bas, R.F.A. et de deux organismes multilatéraux : la Communauté Economique Européenne (CEE) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM).

4. Les Aides reçues au titre du PRMC (et dont le tonnage varie avec le déficit céréalier constaté et les requêtes du Gouvernement qui en découlent) sont vendues par l'OPAM au prix officiel fixé par l'Etat. Sur ce "produit brut" sont d'abord prélevées les charges de distribution.

Le solde constitue le "produit net" à reverser par l'OPAM au Fonds Commun de Contrepartie.

Ce Fonds Commun de Contrepartie devient alors l'instrument principal du PRMC, puisqu'il permet non seulement de couvrir le déficit résiduel dégressif de l'OPAM, mais encore de financer les mesures d'accompagnement que nécessite le Programme.

5. Le PRMC a servi d'abord à revitaliser l'Office céréalier : l'OPAM. Cela se justifiait par le fait que le pays confronté à des années successives de sécheresse devait résoudre le problème essentiel de la garantie de l'approvisionnement des populations en céréales.

6. Les résultats obtenus par l'OPAM durant quatre années (1982-1985) de fonctionnement sont jugés globalement satisfaisants :

a)- Il a cessé officiellement d'être l'agent unique du marché céréalier. Ce marché s'articule désormais sur trois secteurs :

- Le Secteur Public (l'OPAM et ses partenaires) pour :
 approvisionner : les services reconnus d'utilité publique et les régions classées déficitaires;

- assurer . des opérations de régulation (indispensable)
- " . la gestion des dons éventuels
- " . la constitution et la gestion du Stock National de Sécurité.

- le secteur privé : achats et ventes (gros, demi-gros, détail) pour :
 - . l'approvisionnement des centres urbains en priorité.
- le secteur coopératif pour :
 - . les échanges directs entre groupements de producteurs et coopératives de consommateurs
 - . la commercialisation au niveau des arrondissements.

A ces trois secteurs, s'ajoute le volet "importation"(riz surtout) qui peut être couvert par le secteur privé ou par le secteur public selon les opportunités. Il doit y avoir échanges permanents entre ces trois secteurs, mais aussi aucun d'entre eux ne peut remplacer efficacement les deux autres.

b) - Il a assuré la bonne gestion des aides avec une programmation satisfaisante de la distribution des céréales mobilisées. Ceci en utilisant la Plan National de Ravitaillement élaboré au niveau de l'OPAM. Ce plan constitue un minimum d'intervention susceptible d'être adapté en fonction des disponibilités supplémentaires dégagées. Il couvre la période de janvier-décembre de chaque année et prend en compte :

- l'évaluation des ressources
- l'évaluation des besoins
- l'estimation du déficit (ou de l'excédent)
- la détermination des besoins par région en :
 - * stock outil : utilisé régulièrement chaque mois pour l'approvisionnement normal des services reconnus d'utilité publique et le ravitaillement correct des zones déficitaires;
 - * stock régulateur : destiné à compléter l'approvisionnement des zones déficitaires et à mener des interventions de régulation en cas de nécessité;
 - * stock national de sécurité : constitution, gestion, rotations techniques et restitutions.
- la ventilation des ressources : par région et par nature de céréales;
- enfin le calendrier prévisionnel de mise en place.

Le Plan National de Ravitaillement a permis à l'OPAM de faire face à ses objectifs essentiels en répartissant les ressources réellement disponibles, sur la base d'une pondération des besoins régionaux, dans un souci d'équité et de solidarité nationale :

* distributions des céréales par l'OPAM en nette augmentation (+51% en 1982-1983; + 30% en 1983-1984);

* atténuation sensible de la tension saisonnière sur les marchés de céréales. L'augmentation des distributions s'est faite d'une façon plus marquée sur Bamako, la capitale (30.082 tonnes en 1982-1983 et 43.451 tonnes en 1983-1984) et les régions déficitaires: 1ère, 5ème, 6ème et 7ème (46.942 tonnes en 1982-1983 et 58.709 tonnes en 1983-1984). Cela reflète le nouveau rôle de l'OPAM qui approvisionne les zones déficitaires et assure le mieux possible une régulation des prix dans les principaux centres urbains.

c) - Il a joué un rôle central dans la constitution et la bonne gestion du Stock National de Sécurité. Le niveau-cible du Stock National est de 58.500 tonnes. Le "capital", c'est-à-dire le stock théorique total au 31 décembre 1984 était de 38.243,41 tonnes.

Les prélèvements effectués sur ce stock depuis 1983 (23.481,09 tonnes) ont permis de répondre à des besoins urgents.

d) - Il a pu réduire de 45% son déficit entre 1980/81 et 1982/83:
En milliards de F.CFA.

80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
2,590	1,560	1,415	1,383	0,624	0,419*

* Prévisions.

Cette performance est obtenue par :

- a) - une maîtrise des coûts de fonctionnement;
- b) - une réduction des pertes en céréales :

81/82	83/84	84/85
<u>12%</u>	<u>7%</u>	<u>5%</u>

c) - le réajustement des prix de vente de l'OPAM : 95 F.CFA/kg pour le Mil/Maïs/Sorgho en 1985/86 contre 58 F.CFA/kg en 1981/82; 165 F.CFA/kg pour le riz RM 40 en 1985/86 contre 113 F.CFA/kg en 1981/82.

7. Ces résultats satisfaisants durant les quatre premières années de fonctionnement de l'OPAM dans un marché céréalier libéralisé ne doivent cependant pas occulter les nouveaux problèmes qui se posent avec le niveau important des tonnages de céréales locales commercialisées par le secteur public : toutes céréales confondues, 40.903 tonnes en 1981/82 contre 82.049 tonnes en 1985/1986.

8. Cette situation qui correspond en fait à l'un des objectifs fixés par l'OPAM (achat des céréales locales, constitution de stocks et ventes réduites en période de commercialisation) ne serait pas préoccupante si l'Office avait la certitude d'écouler la plus grande partie de ses stocks disponibles dans un délai acceptable.

9. Les prix de vente de l'OPAM ont connu une très forte hausse en 1985-1986. Par rapport à l'exercice précédent (1984-1985), ils ont été augmentés de 47% pour les mil-maïs-sorgho et de 32% pour le riz RM 40.

Ce brusque réajustement aligne d'un seul coup le prix d'intervention de l'OPAM (qui est un prix de gros, correspondant à des ventes par sac) sur le prix de détail moyen du marché, soit à un niveau de 10 à 15 F.CFA/kg au-dessus des transactions réellement correspondantes. Il a été basé sur les prix conjoncturels des deux précédentes années, caractéristiques de pénurie céréalière grave due à la sécheresse :

<u>Pour les mil/sorgho/maïs</u>	<u>Période d'après-récolte</u> (novembre-avril)	<u>Période de soudure</u> (mai-août)
en 1984/1985	115	138
en 1985/1986	92	88

(Prix moyens pour les 3 céréales selon relevés décennaires sur 13 marchés de Bamako).

10. Ce réajustement entraîne pour l'OPAM une période de mévente, et il faudra plusieurs campagnes pour en maîtriser les effets sur la trésorerie et sur le financement du fonctionnement de l'Office :

- les stocks outil et régulateur de l'OPAM s'élèvent actuellement (septembre 1986) à 102.000 tonnes environ;

- les ventes de l'OPAM au cours des huit premiers mois de l'année 1986 n'ont couvert que 17% des prévisions du Plan National de Ravitaillement;

- les quantités de céréales actuellement disponibles, non utilisables à moyen terme (plus de 6 mois) et non écoulables, compte-tenu de la conjoncture, par le circuit traditionnel de l'OPAM, s'élèvent respectivement à 38.997 tonnes pour le mil/sorgho, 9.324 tonnes pour le maïs et 36.454 tonnes pour le riz.

11. La meilleure manière de rendre à l'OPAM son équilibre passe d'abord et surtout par la détermination de son activité en période de récolte "normale", puisque la restructuration du marché céréalière entreprise depuis 1981-1982 a consacré le partage des tâches.

12. Pour sortir de l'impasse, les réflexions doivent porter sur deux fonctions principales de l'OPAM :

- la fonction de décision;
- et la fonction de commercialisation.

13. Une des principales caractéristiques de la fonction de décision est l'importance de la centralisation.

Les prix sont fixés chaque année par une Commission Nationale qui examine les prévisions de production et de commercialisation et arrête les propositions de prix soumises à l'approbation du Gouvernement. La détermination des prix et des quantités de céréales locales à acheter s'effectue selon les barèmes.

14. Le problème, c'est la non-fiabilité des prévisions de production, donc de commercialisation en fonction desquelles l'OPAM présente son dossier pour le crédit de campagne.

Les actualisations répétées des prévisions (devenant des objectifs pour l'OPAM) en pleine campagne de commercialisation, sans tenir compte des ressources financières réellement mobilisables, ont conduit l'OPAM à s'endetter auprès du PRMC pour réaliser plus de 58.000 tonnes d'achat de mil, maïs, sorgho (alors que les prévisions ne portaient que sur 37.700 tonnes).

Les besoins de financement estimés à 2.576 Millions de F.CFA sont passés à 4.284 Millions de F.CFA, sur lesquels l'OPAM, grâce au PRMC, a effectivement placé 4.229,171 Millions de F.CFA.

15. La situation ainsi créée, doublée de la mévente actuelle, a cassé la dynamique qui sous-tend les relations entre l'Office et ses principaux partenaires du secteur public :

- l'Office du Niger : dont il n'a pu régler toutes les livraisons de riz usiné;
- l'Opération Riz Ségou : qui, faute d'avances complémentaires, n'a pu régler ses fournisseurs de paddy qu'avec retard;
- la BDM : dont il importe de rembourser le prêt de campagne 1985/1986, afin d'être rééligible au crédit bancaire pour soutenir encore en 1986/1987 le prix minimum au producteur.

16. Des efforts sont donc nécessaires pour sortir l'OPAM des arcanes des prévisions plus didactiques que contraignantes, plus dépendantes qu'indépendantes.

La propension à utiliser les ressources du Fonds Commun de Contrepartie du PRMC, le fossé grandissant entre les financements internes et externes de la commercialisation, érodent en fait la marge de manoeuvre de l'OPAM.

Faute de pouvoir modérer ses achats au nom de sa mission de service public, il pose ainsi une lourde hypothèque sur sa restructuration en cours.

17. Deux objectifs essentiels sont fixés à l'OPAM en matière de commercialisation pour une politique céréalière entièrement révisée :

- une augmentation du pouvoir d'achat du monde rural, donc un soutien du prix minimum chaque fois que cela est nécessaire et possible.
- un effacement devant le secteur non public, dès lors que celui-ci s'avère mieux placé pour effectuer une opération au moindre coût.

18. Ces deux objectifs peuvent s'obtenir avec des réalisations raisonnables de l'OPAM et à des coûts modérés, aussi bien et même mieux qu'avec des réalisations trop élevées, entraînant des coûts difficilement supportables, pour autant que les interventions

soient équitablement réparties dans le temps et dans l'espace entre les principaux protagonistes, en particulier pour le mil-sorgho-maïs :

a) - Période du 1er octobre au 15 novembre : En année de production "normale, cette période qui couvre à la fois la pré-campagne et le démarrage de la campagne, connaît des ventes effectuées au-dessous du prix minimum garanti, par des petits paysans en quête de revenus monétaires immédiats.

Pendant cette période, le soutien du prix minimum garanti pourrait être recherché par la mise en place d'un mécanisme d'auto-régulation spontané au niveau des "structures villageoises" déjà existantes, qui ajouteraient à leurs diverses activités un volet "Banques de Céréales".

b) - Période du 15 novembre au 15 février : Pendant cette période particulièrement active, l'OPAM et ses partenaires doivent intervenir massivement et à tous les niveaux, en adaptant leurs moyens d'intervention à l'accroissement des apports qui culminent sur les marchés ruraux au cours du mois de janvier, afin de soutenir le prix minimum garanti jusqu'à ce qu'il soit obtenu partout.

Ce seuil atteint, l'OPAM et ses partenaires doivent arrêter leurs achats.

c) - Après le 15 février : Le Secteur Privé qui aura été fortement impliqué dans la commercialisation au cours de la période précédente, prendra seul le relais. Afin de faciliter la transition, il doit être envisagé de faire obtenir, à partir de cette date, à un nombre limité de gros commerçants agréés et dans chaque Région productrice, des prêts de campagne.

Ces "prêts de campagne" (à partir d'un Fonds "sécurisé" si nécessaire par le PRMC) se diffuseront à travers le réseau des demi-grossistes et courtiers.

19. Le "Bureau d'Appui au PRMC" mis en place par l'ACDI pourrait observer le déroulement sur le terrain de ces 3 périodes et faire des suggestions pour le passage de l'une à l'autre et pour la mise en oeuvre des actions correctives nécessaires.

20. Seuls les achats effectués par le Secteur Public (ou pour son compte) pendant la période du 15 novembre au 15 février entraîneront des besoins de subvention pour les "soutiens aux barèmes" et pèseront sur la structure financière de l'OPAM.

21. Donner aux Offices Céréaliers des pays sahéliens les moyens de fonctionner n'est pas un exercice aisé.

Si la gestion de l'Office Céréalier malien a été améliorée sur certains points, une réorganisation reste à opérer pour qu'il puisse fonctionner pleinement dans un nouvel environnement très insuffisamment maîtrisé par les décideurs.

22. L'enjeu de la politique céréalière au Mali, dans les années à venir, serait de dégager une stratégie qui permettrait aux représentants de l'Etat, des collectivités locales, des groupements villageois et à ceux du secteur privé, de se réunir de façon organisée pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions, et pour ensemble formuler des avis à l'intention du Gouvernement. Ainsi, les options principales en matière d'investissement, de production et d'échanges de céréales ne dépendront entièrement, dans leurs sphères respectives, ni du secteur public, ni du secteur privé, ni du secteur coopératif, mais procèderont d'une collaboration permanente, de telle sorte qu'à la division du secteur public, du secteur privé et du secteur coopératif, ne correspondront pas trois séries d'actes autonomes, séparés, d'actes non liés.

23. En ce sens, des mesures sont envisagées pour la campagne 86/87 après concertation Gouvernement/Donateurs-PRMC/Banques/Chambre de Commerce/Opérations de Développement Rural et/Associations villageoises :

- suppression du monopole de l'OPAM pour le riz provenant des périmètres de riziculture encadrée;
- accès des commerçants privés aux stocks de riz de l'OPAM,
- "défense" de la production locale par des mécanismes modulant les importations;
- achats du secteur public limités aux ressources disponibles et à des tonnages cohérents avec les besoins estimés pour 1986/87;
- encouragement des "Associations Villageoises", par des crédits pour l'achat et le stockage, à conserver à leur niveau les céréales achetées par elles;
- incitation au Secteur Privé, à travers la Chambre de Commerce, pour stocker sous nantissement bancaire et tiers détention, un tonnage significatif en vue d'une régulation ultérieure.

24. Il reste à obtenir, par une information appropriée, la motivation des producteurs pour la reprise systématique d'un stockage-paysan généralement constitué en épis pour une meilleure conservation.

Mais face à une production importante qui entraîne, malgré les précautions prises par le Gouvernement avec l'appui du PRMC, un "tassement" prévisible du niveau des prix sur les marchés ruraux, il est probable que les populations ont déjà envisagé cette solution partielle à leur problème.