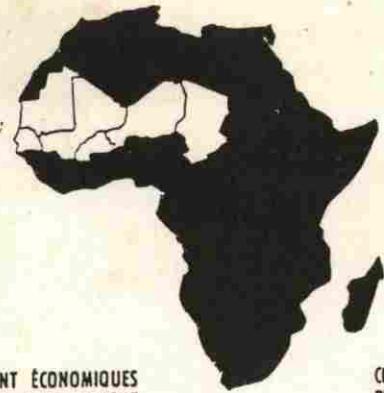


00029



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

SAHEL D(86)293
Juillet 1986
Or. angl.



DIFFUSION GENERALE

LA REFORME DE LA POLITIQUE CÉREALIÈRE
DANS LE SAHEL

Le Mali

LA REFORME DE LA POLITIQUE CEREALIERE
DANS LE SAHEL

Le Mali

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

par Charles P. Humphreys
Elliot Berg Associates
907 Duke Street
Alexandria, VA 22314

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	3
II.	CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE	4
III.	POLITIQUES DE FIXATION DES PRIX ET DE COMMERCIALISATION DES CEREALES	8
IV.	LE PROGRAMME DE REFORMES	17
V.	REALISATIONS DANS LE CADRE DU PRMC	24
	A. Dialogue, coordination des donateurs et démarrage de l'aide	24
	B. Politiques des prix et de commercialisation des céréales	25
	1. Acceptation du marché	25
	2. Amélioration des prix	29
	C. Améliorations du fonctionnement de l'OPAM	32
VI.	EVALUATION DES PROGRES	36
	A. Réalisation des objectifs	37
	1. Libéralisation du marché	37
	2. Ajustements des prix	40
	3. Activités de l'OPAM	46
	B. Les objectifs ont-ils été adéquats ?	49
	1. Libéralisation	49
	2. Prix	53
	3. Pertes financières	57
	4. Rôle de l'OPAM	57
VII.	LES GAGNANTS ET LES PERDANTS	59
VIII.	COUT ET FINANCEMENT	65
IX.	QUELQUES LECONS	69
	A. Complexité politique	69
	B. Liens avec le marché	70
	C. Renforcement des institutions	71
	D. Faisabilité	75
	E. Reproductibilité	77
	F. Processus de la réforme	78
X.	RESUME	80
Tableaux insérés dans le texte :		
	Variation totale des prix officiels (%)	29
	Termes de l'échange entre les villes et les zones rurales	31
	Variations annuelles des prix officiels (%)	42
	Structure des prix - OPAM et Office du Niger	48
	Variations totales des subventions et des taxes	61
	Notes	83

Annexe statistique

Tableau 1 :	Offre totale de céréales	93
Tableau 2 :	Production et commercialisation des céréales	94
Tableau 3 :	Programme de réforme des prix : propositions et réalisations	95
Tableau 4 :	Prix officiels courants à la production ..	96
Tableau 5 :	Prix courants des céréales à la consommation	97
Tableau 6 :	Prix officiels à la production en termes constants	98
Tableau 7 :	Prix des engrais	99
Tableau 8 :	Marges commerciales officiellement autorisées	100
Tableau 9 :	Barèmes des salaires de 1970 à 1984	101
Tableau 10 :	Prix des céréales à la consommation, en termes constants	102
Tableau 11 :	Indications sur la stabilité des prix	103
Tableau 12 :	Moyenne des prix du mil/sorgho/maïs dans les capitales régionales	104
Tableau 13 :	Intégration régionale des marchés	105
Tableau 14 :	Comptes de l'OPAM	106
Tableau 15 :	Marges de l'OPAM	107
Tableau 16 :	Subventions du secteur public au secteur céréalier	108
Tableau 17 :	Emploi des recettes du PRMC	109
Tableau 18 :	Prix des céréales dans les pays voisins ..	110
Tableau 19 :	Répartition des ventes de l'OPAM	111

I. INTRODUCTION

1. Cette étude économique est centrée sur un épisode politique -- l'expérience de la réforme de la commercialisation des céréales au Mali depuis 1980-81. Ce programme de réformes est cité par beaucoup comme un des rares exemples, en Afrique ou ailleurs, d'une collaboration réussie entre les donateurs de l'aide alimentaire entraînant un dialogue fructueux avec un gouvernement, sur la réforme de la politique alimentaire. 1/ Le processus de réforme a été soutenu par un mécanisme novateur reliant un programme pluriannuel d'aide alimentaire à des changements des politiques de commercialisation et des prix intérieurs, et à des améliorations du fonctionnement de l'office de commercialisation de l'Etat.

2. L'étude indique que, bien que certaines réformes aient eu lieu, elles ont eu bien moins d'ampleur que prévu, tout au moins par rapport à leurs objectifs quantitatifs tels que l'augmentation des prix et la réduction du déficit des finances publiques. Certains observateurs signalent des avantages moins aisément quantifiables, tels que l'amélioration de l'environnement des négociants privés dû à la libéralisation du marché, la plus grande cohésion et le surcroît d'ordre chez les donateurs de l'aide alimentaire (y compris pour la gestion des fonds de contrepartie), et la meilleure gestion de l'office public de commercialisation, notamment sa capacité à approvisionner plus régulièrement les régions déficitaires et à programmer plus efficacement les livraisons de l'aide alimentaire. 2/

III. CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE

3. En tout état de cause, le Mali est pauvre. Le revenu par habitant y est l'un des plus faibles du monde (environ 140 dollars en 1984 d'après les estimations de l'Atlas de la Banque mondiale), de même que le taux d'alphabétisation, et l'espérance de vie y est l'une des plus courtes. Ses perspectives de développement sont peu encourageantes. Les rigidités structurelles -- matérielles, physiques et institutionnelles -- entravent les efforts en faveur de la croissance. Principal secteur productif, l'agriculture dépend fortement du climat incertain des tropiques semi-arides et elle est limitée par la pauvreté du sol, la stagnation de la technologie et la gamme limitée des productions de rechange. La population est travailleuse, mais ses revenus lui suffisent à peine pour s'assurer les aménagements de base, ce qui limite le développement des ressources humaines. Les autres ressources naturelles sont limitées, bien que le fleuve Niger ait un potentiel hydroélectrique et d'irrigation vaste mais pratiquement inexploité. L'infrastructure, déjà diluée dans l'étendue du pays, est devenue de plus en plus fragile et peu fiable car l'entretien est insuffisant.

4. On peut diviser l'évolution politique du Mali en deux phases. La première a mis le pays sur la voie d'un socialisme radical, visant l'équité sociale, la modernisation et l'indépendance envers la France. Le premier gouvernement (1960-68) a essayé de mettre en place une économie administrée, fondée sur l'idée que le développement moderne devait résulter d'une centralisation planifiée et être financé par les excédents agricoles. Il a porté les prix à la production nominaux officiels des cultures à des niveaux inférieurs à ceux qui prévalaient lors de l'indépendance. Les

agriculteurs ont été obligés de vendre une partie de leur production à ces prix, ce qui a constitué une taxation de fait. Des positions défavorables au marché ont prévalu au sein du gouvernement. En supprimant la classe marchande, le Gouvernement a espéré s'approprier les bénéfices commerciaux, dans l'idée de les utiliser pour faire baisser les prix à la consommation et financer les dépenses publiques de développement. Les monopoles commerciaux de l'Etat ont proliféré -- pour les céréales comme pour la plupart des autres biens. L'OPAM, office de commercialisation des céréales de l'Etat, ^{3/} a été officiellement doté d'un monopole en 1964, date à laquelle il a succédé à un organisme colonial similaire créé en 1958.

5. Afin de marquer un peu plus la rupture avec le passé colonial du Mali, le Gouvernement a créé une autorité monétaire indépendante en 1962 après la dissolution de la confédération sénégalo-malienne. Cette liberté monétaire nouvelle a été suivie par des années de déficits importants des finances publiques et des entreprises publiques nouvellement créées. Le financement de ces déficits a fini par entraîner une inflation rapide et un déséquilibre croissant de la balance du commerce extérieur. Pour faire face au déclin rapide des réserves de change, une panoplie de restrictions des changes et des échanges a été mise au point afin de défendre le taux de change de plus en plus surévalué.

6. La deuxième phase de l'évolution politique a été celle d'une réforme économique et financière hésitante et pénible, qui a commencé en 1967 par une dévaluation de 50 % et un accord avec la France portant sur un soutien des finances publiques et un éventuel retour dans la zone franc. La première étape de ce retour a eu lieu en 1968, dans le cadre d'un accord

spécial aux termes duquel la France a garanti la convertibilité du franc malien par l'ouverture d'une ligne de crédit à la Banque Centrale du Mali nouvellement créée. En échange, le pouvoir du gouvernement d'augmenter la masse monétaire du pays et d'emprunter a été restreint. Compte tenu de l'orientation fortement socialiste du gouvernement, de sérieux désaccords internes ont eu lieu au sujet de ce revirement spectaculaire en faveur d'une situation pratiquement coloniale. Un coup d'Etat a eu lieu à la fin de 1968. Le nouveau gouvernement militaire a été moins idéologique et relativement pragmatique. Il a pris le contrepied de certaines décisions du gouvernement précédent, dont quelques unes concernant la politique céréalière. Au début de 1969, il a aboli le monopole de l'OPAM et a fortement augmenté les prix à la production officiels nominaux. Il s'est efforcé de limiter le rôle de l'OPAM à celui d'un agent de régulation du marché, sur lequel il intervendrait surtout pour soulager les pénuries.

7. S'éloignant fortement du passé, l'OPAM a décidé d'utiliser les négociants privés comme courtiers et, de ce fait, il leur a ouvert des lignes de crédit pour financer les futures livraisons de céréales. Cette expérience n'a pas donné les résultats escomptés: il semblerait que les marchands ont utilisé le crédit pour leurs propres achats de céréales et pour d'autres commerces. L'OPAM n'a pas reçu les quantités de céréales qu'il avait financées, et, dans certains cas, le crédit n'a pas été remboursé. Le fait que le crédit n'a pas été remboursé est difficile à expliquer à moins que l'OPAM n'ait eu aucun recours juridique efficace pour obliger au remboursement; mais l'action commerciale des marchands n'est pas surprenante. Ils ont utilisé l'argent à des fins plus productives.

Les prix d'achat de l'OPAM ont été inférieurs à ceux du marché, qui ont augmenté du fait de la mauvaise récolte de 1968 et les négociants ont bénéficié de peu d'encouragements pour livrer les céréales à l'ONAM. Cette expérience a convaincu le nouveau gouvernement qu'il ne fallait pas attendre des négociants qu'ils respectent les objectifs sociaux. Le monopole étatique des céréales a été rétabli en 1969, soit moins d'un an après avoir été aboli.

8. La mise en place de la libéralisation économique et financière et des réformes sur une grande échelle s'est avérée un long processus. Du fait de la sécheresse sévère de 1971-73, puis des fortes augmentations des prix mondiaux des céréales et du pétrole, il n'a pas été possible de réduire fortement le déficit des finances publiques et celui de la balance commerciale du pays. Par voie de conséquence, le retour du Mali dans la zone franc, prévu pour 1977, a été remis à plus tard. A la fin des années 70 toutefois, il y a eu une nouvelle vague d'efforts de réforme, liée à plusieurs événements politiques. Le gouvernement militaire a créé un nouveau parti politique (l'Union démocratique populaire du Mali -- UDPM), qui s'est transformé en mécanisme de recueil des soutiens politiques. Une Assemblée Nationale a été élue en 1979. L'année suivante, le gouvernement a installé un nouveau cabinet donnant à des technocrates les portefeuilles principaux. En 1981, les conditions du retour du Mali dans l'Union monétaire ouest-africaine ont été arrêtées, ainsi que les grandes lignes d'un nouveau programme de confirmation avec le FMI. Cet accord a été approuvé en 1982 et suivi d'un second accord en 1983, et d'un troisième en 1985. En 1984, la réintégration monétaire dans la zone franc CFA a été achevée.

9. Bien que les réformes aient porté sur l'ensemble de l'économie, il est clair que le commerce et les prix des céréales ont été au centre des préoccupations jusqu'au début des années 80. Ils sont devenus des symboles très visibles de l'effort du gouvernement pour libéraliser l'économie et de la volonté des donateurs de fournir un soutien conjoint et à long terme à ces réformes.

III. POLITIQUES DE FIXATION DES PRIX ET DE COMMERCIALISATION DES CEREALES

10. Les politiques de fixation des prix et de commercialisation des céréales s'insèrent dans le cadre plus vaste de la politique macro-économique; elles visent à aider l'atteinte d'objectifs socio-économiques plus vastes fixés par le gouvernement. Au Mali, deux grands objectifs ont joué un rôle majeur dans le cas particulier de la politique des céréales: augmenter ou protéger le revenu de certains groupes et accroître la production de céréales pour parvenir à l'indépendance alimentaire. Ces objectifs ont été continuellement réévalués par le gouvernement et ajustés à la lumière des problèmes rencontrés par le pays et des actions possibles. Comme il a été noté précédemment, l'objectif de revenu trouve ses origines dans la stratégie de développement et les préoccupations sociales du premier gouvernement. L'objectif de production a pris une importance considérable à la suite de la sécheresse de 1972-73, qui a fait de "l'indépendance alimentaire" une priorité nationale. Bien que le gouvernement ait dû réduire son objectif de revenu, ce dernier est néanmoins resté prioritaire depuis l'indépendance. Le gouvernement est plus soucieux des revenus de certains groupes que de la production en soi, ce qui explique

le scénario et le rythme de la réforme de la politique de fixation des prix et de commercialisation des céréales.

11. L'objectif de revenu devait en principe bénéficier tout autant aux consommateurs qu'aux producteurs: (a) les revenus des consommateurs devaient être protégés par les ventes de céréales faites par l'OPAM à des prix abordables et stables; et (b) les revenus des producteurs devaient être soutenus par les achats garantis de l'OPAM à des prix au producteur intéressants. Mais il n'est pas toujours possible de favoriser à la fois les producteurs et les consommateurs. Obligé de faire des compromis, le gouvernement a eu tendance à favoriser des actions bénéficiant aux consommateurs des villes. Les céréales sont considérées comme des biens de consommation courante, notamment pour les militaires, les fonctionnaires, les employés des entreprises publiques et d'autres travailleurs des grands établissements industriels et commerciaux et du secteur des services. Un prix des céréales faible est considéré comme un moyen attrayant de remplacer les augmentations de salaires qui nécessitent des dépenses budgétaires supplémentaires et entraînent une inflation par les coûts. La politique des revenus a eu pour objectif secondaire important d'améliorer l'équité régionale, que le gouvernement a considérée comme un moyen de renforcer l'unification politique sans faire preuve de favoritisme et d'améliorer en même temps le fonctionnement de l'administration en aidant à convaincre les fonctionnaires d'accepter des postes dans les districts éloignés de Bamako qui manquent de céréales (par exemple, Kayes, Timbuktu et Gao). Mettre les céréales à la disposition de tous à un prix identique a été considéré comme le meilleur moyen de réaliser cet objectif d'équité.

12. La méfiance du gouvernement envers les négociants -- dont on disait qu'ils faisaient des bénéfices excessifs au détriment des agriculteurs aussi bien qu'à celui des consommateurs -- est liée à cet objectif de revenu. Fait ironique, les mesures sectorielles qui ont fixé les prix sans tenir compte de la qualité, les rendant constants dans le temps et dans l'espace et réduisant fortement les marges commerciales, n'ont fait que renforcer cette méfiance. Il a été pratiquement impossible aux négociants de répondre aux signaux du marché tout en respectant les prix et les marges officiels, notamment les prix à la consommation. Les prix libres à la production ont été généralement supérieurs aux prix officiels et donc moins favorables aux agriculteurs que les prix fixés par l'Etat. Mais les prix libres à la consommation ont également dépassé les prix officiels. Les négociants ont été accusés de violer les prix réglementés à la consommation, ce qui a érodé la valeur des céréales en tant que biens de consommation courante et sapé la politique des revenus du gouvernement.

13. L'objectif de production a visé à réduire la dépendance envers l'aide alimentaire, considérée comme une source incertaine, et envers les céréales importées, jugées à la fois onéreuses et sujettes à des ruptures d'approvisionnement. Dans les deux cas, l'objectif a traduit la double préoccupation de suffisance et de fiabilité des approvisionnements de céréales, nécessaire à la réalisation de l'objectif de revenu du gouvernement. Les politiques de fixation des prix et de commercialisation des céréales n'ont pas été considérées comme les principaux vecteurs de l'augmentation de la production céréalière; les investissements dans la modernisation de l'agriculture (services de vulgarisation agricole, semences améliorées, engrains, matériel à traction animale) et dans l'irrigation ont été jugés plus importants. La politique de fixation des prix a été plus

théorique que pratique; les prix officiels à la production fixés par le gouvernement ont été généralement inférieurs aux prix du marché. La politique de commercialisation a été conçue à la fois dans le but de satisfaire les objectifs d'achats par la passation obligatoire des marchés et pour assurer un meilleur recouvrement des prix aux services agricoles de l'Etat. En fait, ces mesures, qui ont limité les revenus des agriculteurs, ont probablement découragé la production intérieure et sapé les efforts pour réaliser l'objectif d'indépendance alimentaire de l'Etat.

14. Ces préoccupations ont entraîné des mesures spécifiques concernant la fixation des prix et la commercialisation des céréales. Au nom de l'équité et de la stabilité, les prix officiels, à la consommation et à la production, sont panterritoriaux et il n'y a pas d'ajustement saisonnier. Au nom de la baisse des dépenses des consommateurs et du maintien des encouragements de la production, il s'est produit une tendance à fixer des prix officiels à la consommation inférieurs aux coûts de passation des marchés et de distribution de l'OPAM ainsi que des organismes de développement rural engagés dans la commercialisation des produits primaires. Afin de permettre, d'une part, aux agriculteurs de vendre par les circuits de distribution officiels à des prix inférieurs à ceux du marché (tant pour augmenter les approvisionnements de l'Etat que pour faciliter le recouvrement des coûts dans les projets agricoles) et d'autre part, permettre à l'OPAM de faire des subventions croisées des expéditions régionales et de maintenir les prix panterritoriaux, le commerce privé des céréales a été proscrit. Les expéditions commerciales ont été bloquées. Les importations et les exportations des négociants ont été interdites. Les fonctions de commercialisation ont été confiées exclusivement à l'OPAM, travaillant en collaboration avec les responsables du développement rural et les coopératives de consommation dans le cadre des prix et

des marges fixés par le gouvernement. Un dispositif d'autorisations et de sanctions administratives, soutenu par les forces de la police économique pour punir les contrevenants, a été mis en place pour faire fonctionner le système. Ces contrôles serrés ne sont pas surprenants car le principal objectif social visé par le gouvernement -- maintenir des prix faibles pour certains consommateurs -- n'était pas compatible avec les pratiques commerciales basées sur les prix du marché. Le gouvernement a pris des mesures visant plus à remplacer le marché qu'à l'influencer, dans le but de parvenir à son objectif de base en matière de revenu.

15. Pour réaliser cet objectif de revenu, le gouvernement devait contrôler des approvisionnements de céréales suffisamment importants pour vendre à des prix bas et fixes. A court terme, il ne pouvait se procurer ces approvisionnements que de trois manières. Premièrement, il pouvait payer des prix à la production compétitifs afin d'augmenter sa part de marché et de se procurer suffisamment de céréales pour satisfaire la demande suscitée par la faiblesse des prix à la consommation, moyennant des subventions financées par le budget de l'Etat ou bien par le crédit. Il pouvait aussi forcer les agriculteurs à vendre à un prix suffisamment faible pour éliminer la subvention, en ayant recours à plus de coercition administrative. C'est dans cette optique qu'un monopole avait été accordé à l'OPAM. Enfin, il pouvait compléter les achats faits sur le marché intérieur par des importations commerciales de céréales ou par l'aide alimentaire afin de satisfaire la demande au prix à la consommation intérieur officiel. Dans le cas d'un prix à l'importation supérieur au prix intérieur officiel, le gouvernement aurait été également obligé de subventionner la différence. Si aucune de ces méthodes n'avait été efficace, il aurait été forcé d'ajuster sa politique des revenus pour qu'elle ne bénéficie qu'à certains consommateurs.

16. La politique des prix à la production n'a pas permis d'obtenir des approvisionnements suffisants, pas plus que celle des ventes forcées. Aux prix officiels à la consommation, la demande a dépassé les approvisionnements provenant des achats aux prix officiels à la production. La demande non satisfaite a naturellement rejailli sur le marché parallèle à des prix d'équilibre plus élevés. Les prix du marché ont été de 25 à 100 % plus élevés que les prix officiels à la consommation. Cette augmentation des prix à la consommation du marché libre a permis aux négociants de céréales de payer plus que les prix officiels à la production. Il a donc été difficile à l'OPAM ou aux organismes de développement rural d'acheter les céréales nationales sans certains accords pour forcer les agriculteurs à vendre aux prix officiels inférieurs à ceux du marché. L'accès aux négociants acceptant de payer un prix plus élevé a dû être restreint.

17. L'OPAM s'est vu accorder les droits d'un monopole, imposés par des barrages de police sur les routes. Mais les achats forcés n'ont pas été efficaces: d'après les estimations, l'OPAM n'a acheté que 20 à 40 % du total de la production céréalière commercialisée. Le pourcentage officiellement commercialisé a été plus fort dans le cas du riz, car le contrôle en est matériellement facilité par l'existence de vastes polders d'irrigation bien délimités. Le gouvernement a également essayé de restreindre le commerce des céréales avec l'étranger. Les importations et les exportations privées ont été interdites. Mais l'ouverture des frontières a rendu le contrôle de ces mouvements par l'Etat difficile. Bien que depuis l'indépendance, le pays ait rarement été un gros importateur ou un gros exportateur de céréales, le commerce avec l'étranger affecte les prix du marché intérieur, qui ont généralement fluctué entre les prix d'équivalence des importations et ceux des exportations en fonction de la quantité récoltée et des prix relatifs des pays voisins.

18. Le Gouvernement n'a pas eu recours à des importations massives de céréales (exception faite de l'aide alimentaire) pour atteindre les objectifs de sa politique des revenus. Il a fait de grosses importations commerciales au cours de la sécheresse de 1972-73; leur vente aux prix officiels a nécessité des subventions, qui ont entraîné de fortes pertes financières à l'OPAM. Plus récemment, le pays s'est appuyé de plus en plus sur l'aide alimentaire à fonds perdus qui a l'avantage de fournir un revenu net réel au lieu de nécessiter des emprunts supplémentaires ou des subventions de l'Etat.

19. Malgré la faiblesse des prix officiels à la production, il reste nécessaire de subventionner les ventes des céréales achetées sur le marché intérieur. Le gouvernement a dû passer de nombreux accords pour financer les pertes encourues par l'OPAM et d'autres organismes sur la différence entre les prix d'achat et les prix de vente. Ces pertes ont été généralement financées par des transferts de l'office de stabilisation des prix (OSRP) 5/, par des emprunts de l'OPAM sur le marché intérieur (facilités par le réescompte libéral de la Banque centrale soutenue par la France), par l'assistance étrangère (en particulier l'assistance technique, l'aide alimentaire, certaines facilités de stockage et du matériel de transport), par l'accumulation d'arriérés, et par la détérioration de son capital social.

20. Le volume des céréales subventionnées vendues à certains consommateurs n'a pas suffi pour aligner les prix à la consommation en vigueur sur le marché libre, sur les prix officiels. Le gouvernement n'a pas eu les ressources suffisantes, ou bien il a choisi de ne pas réaffecter des ressources, pour approvisionner tous les consommateurs aux prix officiels. En d'autres termes, l'OPAM a dû rationner les consommateurs visés avec ses approvisionnements limités et, ce, en vendant par l'intermédiaire des coopératives de consommateurs et en attribuant des droits d'achats directs,

généralement à l'armée et aux fonctionnaires. Les autres consommateurs ont dû acheter sur le marché commercial à des prix plus élevés. Dans un cas comme celui-ci, il est probable que ce sont les riches et les puissants qui ont pu protéger au mieux leurs intérêts, probablement au détriment des objectifs d'équité qui sous-tendaient initialement la politique des prix et la politique de commercialisation.

21. De plus, les tentatives faites pour atteindre les objectifs de revenu par le biais des politiques de fixation des prix et de commercialisation n'ont pas entraîné que des dépenses publiques. Les restrictions administratives ont probablement réduit l'efficacité commerciale et augmenté les frais de commercialisation. L'augmentation du coût du transport et de la commercialisation des céréales provenant des petites parcelles en est un exemple. Le risque de confiscation par l'Etat, ainsi que la corruption et les tentatives de perception d'une rente, ont probablement gonflé les marges commerciales sur le marché libre, se traduisant soit par des prix à la production plus faibles, soit par des prix à la consommation plus élevés que ceux qui auraient prévalu en l'absence de restrictions du marché officiel.

22. Il se peut que la faiblesse des prix officiels, s'ajoutant à la sévérité des contrôles de la commercialisation, ait déprimé la production nationale de céréales. Les tentatives faites pour atteindre l'objectif de revenu n'ont fait qu'éloigner un peu plus le pays de son objectif de production. La production alimentaire par habitant a stagné et, peut-être même, décliné. Malgré quelques bonnes années au milieu de la décennie 1960-70, et la récolte exceptionnelle de 1978, la production par habitant de

1980-82 a été inférieure de 17 % à celle des années de référence de 1969-71 qui ont précédé la sécheresse de 1971-73. 6/ En 1983-84, la production globale a été inférieure à celle de la très forte sécheresse qui avait eu lieu dix ans auparavant, bien que la population ait augmenté d'un tiers. L'aide alimentaire et les importations, qui étaient pratiquement tombées à zéro au milieu des années 70, ont augmenté. Bien que le climat, la stagnation de la technologie, et la médiocrité des ressources aient limité la production alimentaire, beaucoup de donateurs étrangers et de techniciens locaux en sont venus à croire que la faiblesse des prix officiels à la production, couplée avec la rigueur des contrôles de la commercialisation, a été en partie responsable de cette dépression de la production nationale de céréales. De l'avis de certains observateurs, ces facteurs ont également entraîné des exportations importantes -- mais illégales et non enregistrées -- vers les pays voisins, qui ont diminué un peu plus les quantités disponibles sur le marché intérieur.

23. Le déséquilibre des finances publiques a en outre commencé à faire sentir ses effets dans tous les secteurs. En dépit des nombreux efforts faits depuis 1967 pour contenir les déficits du secteur public, les dépenses de l'Etat et les déficits d'exploitation des grandes entreprises publiques ont continué à s'accentuer. Le grincement des rouages financiers s'est brusquement atténué lorsque le Gouvernement a négocié avec la France l'entrée dans l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) et qu'il est parvenu à un accord avec le FMI sur un prêt de fonds fiduciaire dans le cadre d'un programme visant à réduire l'utilisation des recettes budgétaires et du crédit bancaire pour subventionner les consommateurs et financer l'inefficacité des entreprises publiques. Malgré le rationnement des approvisionnements limités de céréales subventionnées, la réforme des

politiques sectorielles est devenue inévitable du fait de la diminution des ressources publiques disponibles pour financer les pertes de l'OPAM.

24. Face à la persistance de grandes distorsions du marché, aux difficultés croissantes pour financer les déficits financiers de l'OPAM, à la médiocrité des performances de la production et à la dépendance croissante envers les importations, le gouvernement malien a décidé de lancer un programme de réformes pour modifier les politiques de fixation des prix et de commercialisation des céréales.

IV. LE PROGRAMME DE REFORMES

25. Pour mieux comprendre le programme de réformes adopté, il convient de tenir compte de ses antécédents au cours des quinze années qui l'ont précédé. La sécheresse sahélienne, qui a considérablement réduit la production de 1971 à 1973, a entraîné des flux massifs d'aide alimentaire et d'importations commerciales par l'OPAM. Ce dernier a subi les pertes financières dues à la vente de ces importations commerciales aux prix officiels faibles. Pour les trois années 1972-73 à 1974-75, ces pertes se sont élevées à près de 10 milliards de francs CFA pour 269.000 tonnes de céréales. Dans un effort pour stimuler la production après la sécheresse, les prix officiels à la production ont été fortement augmentés, mais sans accroissement proportionnel aux prix de vente officiels aux consommateurs. L'OPAM a dû supporter le coût de cette politique des prix, qui l'a financièrement affaibli, le laissant avec un découvert bancaire proche de 20 milliards de francs CFA pour 1976-77, soit près de trois fois ses ventes annuelles de céréales. 7/ Aucun effort complémentaire n'a été fait pour ajuster les prix ou améliorer la gestion. Les bonnes récoltes du milieu des

années 70, ainsi que la forte production des régions rizicoles irriguées et sévèrement contrôlées d'où les négociants pouvaient être aisément exclus, ont permis à l'OPAM de se procurer suffisamment de céréales pour satisfaire les principaux bénéficiaires de la politique des revenus de l'Etat. Son manque de discipline financière l'a conduit à accumuler des arriérés et des découverts et à poursuivre son exploitation malgré ses pertes.

26. Les pressions en faveur d'une réforme de la politique de fixation des prix et de commercialisation des céréales se sont accentuées autour de 1977, date limite initiale de l'adhésion pleine et entière du Mali à l'UMAO. La France et le FMI ont poussé à la réforme de ce secteur, d'autant que dans le cadre de l'accord monétaire de mai 1977 avec la France, 15 milliards de crédit bancaire dûs par l'OPAM (représentant 75 % du découvert de l'Office) étaient pris en charge par le gouvernement ou bien consolidés sous la forme d'une dette à long terme portant un intérêt faible. L'augmentation des prix officiels à la production a été plus rapide que celle de l'inflation de 1977 à 1980, mais les pertes financières de l'OPAM ont augmenté car la croissance des prix officiels à la consommation a ralenti. De nombreuses études et propositions de réformes de la commercialisation ont vu le jour. 8/ La dernière, dite rapport de Meel et préparée sous les auspices de la FAO et des principaux donateurs de l'aide alimentaire en 1978, a indiqué les grandes lignes d'un programme de réformes en s'appuyant sur les travaux antérieurs. 9/

27. Ce rapport a esquissé les éléments d'une politique de fixation des prix et de commercialisation des céréales plus viable. Ses principaux objectifs ont été de réduire les pertes financières de l'Etat et de mettre fin aux importations illégales; l'augmentation de la production y a joué un rôle secondaire. Le rapport a résulté d'un compromis entre le monopole total

de l'Etat et la libéralisation complète du commerce intérieur des céréales. Il a proposé un retour à un marché unique et unifié, où la plupart des transactions seraient faites aux prix du marché par des négociants privés homologués et, chaque fois que possible, par des coopératives. Les prix du marché devaient toutefois être restreints et fluctuer au sein d'une fourchette déterminée à l'avance pour l'ensemble du pays et révisée chaque année par le gouvernement. Cette fourchette de prix devait remplacer les prix d'achat et de vente officiels et panterritoriaux qui avaient constitué les éléments clefs de la politique de l'Etat. Le rôle de l'OPAM devait passer de celui de premier agent commercial à celui d'un organisme de régulation des prix et de gestion des stocks stratégiques de céréales. Il ne serait donc intervenu sur le marché que pour maintenir les prix dans la fourchette, en vendant lorsque les prix à la consommation dépasseraient la limite supérieure et en achetant lorsque les prix à la production tomberaient en deçà de la limite inférieure. En limitant les achats et les ventes de l'OPAM de cette manière, la réforme aurait réduit ses responsabilités financières et commerciales et son risque de subir de fortes pertes d'exploitation. Mais, pour être efficace, elle supposait que l'OPAM dispose d'un stock de céréales suffisamment important et qu'il ait accès à des moyens financiers et des capacités de stockage importants. Il devait également agir dans le cadre de marges commerciales réalistes. Du fait de son rôle d'organisme régulateur du marché intérieur, l'OPAM aurait gardé le monopole des importations et des exportations de céréales.

28. En mettant clairement l'accent sur les problèmes créés par la politique céréalière en vigueur, ce rapport a aidé à susciter une réflexion et un dialogue approfondis. En 1979, les principaux donateurs de l'aide alimentaire ont commencé à faire des ouvertures en offrant une aide

alimentaire supplémentaire sur une base pluriannuelle en contrepartie d'une réforme de la politique. Plusieurs donateurs se sont réunis en janvier 1980 pour discuter de la création d'un fonds de contrepartie sous réserve que le gouvernement s'engage à décréter des mesures spécifiques de réforme. Un sous-groupe d'experts des pays donateurs a commencé à rédiger une proposition. De même, le Chef de l'Etat a commencé à être également convaincu que le moment d'agir était finalement venu. 10/ En parallèle également, le gouvernement a étalé les problèmes de l'OPAM au grand jour au cours d'un séminaire officiellement consacré aux politiques de gestion, financières et de fixation des prix qui avaient mis l'office en faillite. A la suite du remaniement ministériel de la mi-80, le gouvernement a reçu pour mission d'entamer des discussions sur les mesures à mettre éventuellement en place. En novembre 1980 11/, la proposition conjointe de sept organismes donateurs a été officiellement présentée au Gouvernement.

29. Le programme de réformes officiellement accepté par le Gouvernement en mars 1981 a proposé trois actions: a) augmenter les prix officiels à la production et à la consommation; b) libéraliser le commerce des céréales afin d'inclure les négociants privés; et c) améliorer le fonctionnement de l'OPAM. Les raisons de ces recommandations sont évidentes. En augmentant les prix officiels à la production, le programme espérait à la fois réduire les exportations illégales suspectées et favoriser une augmentation de la production nationale, ce qui réduirait le déficit alimentaire. En outre, un accroissement des prix officiels à la consommation aurait pour effet d'augmenter les recettes de l'OPAM et de réduire son besoin de subventions publiques. La légalisation du commerce privé constituait une reconnaissance tacite de son existence de fait. Elle traduisait également l'acceptation croissante des limites de l'intervention de l'Etat et de la validité des prix déterminés par le marché. L'amélioration du fonctionnement de l'OPAM avait

pour double objectif d'accroître sa capacité à mettre en œuvre les mesures gouvernementales et de réduire ses déficits financiers.

30. L'existence de l'OPAM n'a jamais été remise en cause.

L'amélioration de son exploitation a été jugée un élément essentiel de la régulation d'un marché libre. L'OPAM devait notamment maintenir la stabilité des prix, garantir l'égalité des prix aux consommateurs des différentes régions, et vis à vis des agriculteurs servir d'acheteur de la dernière chance en cas de faiblesse des prix libres à la production. Dans ce contexte, l'OPAM a été chargé de gérer les stocks nationaux de céréales et, également, d'approvisionner les différents organismes publics, y compris l'armée, les entreprises publiques et certains services de l'Etat. Le programme de réformes a tenu compte du fait qu'en l'absence de capitaux extérieurs, l'OPAM ne pourrait plus continuer à fonctionner à brève échéance, et encore moins améliorer son efficacité. Il a également tenu compte de l'hypothèse que les ajustements des prix et les réformes opérationnelles pour éliminer le besoin d'un soutien extérieur ne pourraient être mis en place que progressivement. Il a été notamment estimé que procéder à de fortes augmentations des prix officiels à la consommation, serait prendre un risque politique et qu'une approche progressive devait être préférée. Un soutien continual des donateurs aux ajustements progressifs serait donc nécessaire. Pour le gouvernement, le programme de réformes a constitué un moyen très attrayant de modifier la situation en vigueur. Les ressources promises pour appuyer les réformes devaient permettre à l'OPAM de poursuivre ses activités, permettant ainsi au gouvernement de maintenir certaines des subventions à la consommation, tout au moins pendant quelques années, avec l'approbation formelle des donateurs qui seraient, sinon, de plus en plus mécontents de la politique céréalière de l'Etat.

31. Le principal mécanisme soutenant ce programme de réformes a été un consortium souple des principaux donateurs de l'aide alimentaire. Ce groupe est convenu de fournir un volume minimal d'aide alimentaire sur une période de cinq ans pendant que le gouvernement mettrait en œuvre les réformes des prix, de la commercialisation et de la gestion. Cette aide viendrait compléter les secours d'urgence qui pourraient également être nécessaires. Les dix donateurs participants ont été le Programme alimentaire mondial, qui a servi également de secrétariat, la Belgique, le Canada, la Communauté économique européenne, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, les Etats-Unis, et l'Allemagne fédérale; l'Autriche a rejoint le groupe plus tard. En tout état de cause, l'aide alimentaire devait être fournie gratuitement au Mali et vendue aux prix officiels à la consommation. Le produit de ces ventes, après déduction des frais locaux de distribution, devait servir à couvrir les pertes financières de l'OPAM au cours de la période de transition. Aujourd'hui, cet effort est officiellement appelé le PRMC 12/

32. Le plan d'action a comporté les réformes à effectuer en cinq ans. Au cours de cette période de transition, l'aide alimentaire devait être utilisée à la fois pour assurer un approvisionnement minimal de céréales à l'OPAM pour compléter les achats locaux destinés aux ventes aux consommateurs privilégiés (notamment l'armée, les fonctionnaires, et certains résidents des districts manquant de céréales) et pour générer des recettes supplémentaires pour financer le déficit d'exploitation de l'OPAM sur les céréales locales. Le commerce privé des céréales devait être immédiatement légalisé. Les dépenses d'exploitation de l'OPAM devaient être réduites aussi rapidement que possible sous l'effet d'une gestion plus rigoureuse, d'un contrôle plus strict des stocks et d'une réduction du personnel. Les prix officiels à la

production devaient fortement augmenter dès le départ. En revanche, les prix officiels à la consommation devaient être alignés à la fois sur les prix officiels à la production et sur les prix du marché au cours des cinq années. A la fin de cette période de transition, le déficit financier de l'OPAM provenant des subventions à la consommation devait être supprimé.

33. Il s'agissait là d'une approche nouvelle car celle-ci a établi un lien contractuel entre un consortium de donateurs de l'aide alimentaire d'une part, et le gouvernement d'autre part, bien qu'aucun contrat spécifique ayant force de loi n'ait existé. Des consultations périodiques entre le gouvernement et les donateurs sur les politiques des prix et de commercialisation ont été prévues, ainsi que le dépôt des reçus des ventes de l'aide alimentaire sur un compte spécial contrôlé par les donateurs. Les objectifs et le calendrier des réformes politiques ont plus constitué des indications que des obligations. Les augmentations des prix proposées n'ont constitué que des exemples mais, peu à peu, elles ont pris un caractère plus officiel aux yeux des donateurs et du gouvernement. Ces réformes ont néanmoins pris une importance supplémentaire lorsqu'elles ont été incluses dans les programmes de confirmation du FMI et les projets agricoles financés par l'IDA et d'autres donateurs. Des conventions ou des accords bilatéraux officiels portant sur l'aide alimentaire ont été signés entre certains donateurs et le gouvernement et elles ont fait référence aux objectifs généraux et aux composantes du programme de réformes.

V. REALISATIONS DANS LE CADRE DU PRMC

A. Dialogue, coordination des donneurs et démarrage de l'aide

34. Le PRMC a attiré l'attention du gouvernement et des donneurs sur la nécessité d'une réforme sectorielle. Il semble qu'il ait renforcé la position des autorités maliennes favorables à la réforme du fait de leur succès dans l'obtention de vastes quantités d'aide alimentaire. 13/ Il a aidé à créer un forum où ces réformes sont régulièrement discutées entre le gouvernement et le groupe des donneurs. Il a établi la notion d'objectifs pour structurer les actions et par rapport auxquels les réalisations peuvent être appréciées. Il a fourni un tremplin et un cadre de travail aux donneurs pour coordonner leurs vues personnelles sur les problèmes politiques et fournir l'aide alimentaire de manière à maximiser son impact sur le développement. Il est clair que la création d'une telle structure de dialogue, assortie d'une meilleure collaboration entre les principaux donneurs, est l'une des principales caractéristiques positives du PRMC.

35. La gestion de l'aide alimentaire a été également améliorée, y compris dans ses aspects de mécanismes conjoints et de consultations régulières entre les donneurs. Les importations d'aide alimentaire, qui étaient tombées à zéro à la suite de la sécheresse de 1972-73, ont repris à la fin des années 70. Dans le cadre du PRMC, les donneurs ont pu en fixer les conditions de vente. Ils ont pu également contrôler l'utilisation des fonds de contrepartie générés par l'aide alimentaire, fonds qui, jusqu'alors, avaient simplement rejoint les coffres du Ministère de l'intérieur. A la fin de 1984, le PRMC avait accumulé un montant important de fonds de contrepartie (jusqu'à 6,6 milliards de francs CFA, soit environ 15 millions de dollars aux taux de change de 1985); permettant, maintenant d'effectuer des tirages

facilitant d'autres changements. La promesse d'un flux régulier d'aide alimentaire fournissant des céréales destinées à être vendues sur le marché officiel et générant des ressources financières susceptibles de soutenir les activités de l'OPAM a aidé à convaincre le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la gestion de l'OPAM. Les donateurs ont, pour leur part, reçu la garantie que l'aide alimentaire serait désormais traitée de manière relativement efficace, ce qui a été le cas des secours d'urgence durant la sécheresse de 1985.

B. Politiques des prix et de commercialisation des céréales

36. Au cours des cinq premières années du PRMC, plusieurs réalisations ont eu également lieu en matière de réforme des politiques de fixation des prix et de commercialisation des céréales. Elles englobent à la fois des changements qualitatifs au niveau des institutions et des attitudes, qui ont fait avancer la déréglementation du marché, et des changements quantitatifs au niveau des prix officiels et des pertes d'exploitation de l'OPAM.

1. Acceptation du marché

37. Sur le plan qualitatif, le véritable progrès de la réforme malienne de la commercialisation est peut-être simplement la plus grande acceptation par le gouvernement du rôle de l'offre et de la demande, des négociants privés et des prix du marché libre. Le PRMC a implicitement visé à améliorer le fonctionnement du marché, dont l'objectif final était d'unifier le marché officiel et le marché libre. Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures en ce sens.

38. Premièrement, il a levé le contrôle sur le commerce des céréales. A la mi-80, soit avant l'accord officiel sur un programme de réformes, le gouvernement a mis fin aux barrages routiers destinés à restreindre les livraisons de céréales sur les routes principales menant à Bamako. Au cours

de la première année du programme, qui a commencé par la saison commerciale 1981-82, le gouvernement a ouvert aux négociants autorisés, l'ensemble du commerce intérieur des céréales, sauf la commercialisation du paddy des périmètres d'irrigation de l'Etat. Il a légalisé toutes les importations de céréales par les négociants privés; il n'y a eu ni taxe, ni quota, et rien ne prouve que les importations ont été limitées par la restriction de l'accès aux devises.

39. En 1985, les négociants ont été autorisés à acheter du paddy dans l'un des grands périmètres d'irrigation publics (Opération Riz Mopti), sous réserve que les planteurs aient payé leurs redevances et remboursé leurs crédits. La levée des contrôles concernant la commercialisation du paddy de l'Office du Niger, principal périmètre irrigué où l'eau est entièrement contrôlée, et où les achats officiels dépassent régulièrement 40.000 tonnes, a commencé en 1985-86. 14/ Le marché du paddy devrait être entièrement libéralisé en 1986-87. La première année, les négociants privés ont été autorisés à pénétrer dans la zone de commandement à la mi-février, soit en pleine saison des récoltes, mais après que l'Office ait vérifié que le nombre des planteurs ayant payé leurs redevances et remboursé leurs prêts était suffisant.

40. Cette libéralisation de l'Office du Niger est soutenue de trois manière spécifiques par le PRMC. Premièrement, le PRMC a accepté que ses fonds de contrepartie soient utilisés pour dédommager l'Office du défaut de paiement éventuel des redevances lorsque les planteurs sont autorisés à vendre aux négociants. Deuxièmement, les donateurs de l'aide alimentaire du PRMC ont accepté de mettre chaque année jusqu'à 15.000 tonnes de riz à la disposition de l'OPAM. Cette quantité serait utilisée en cas de déclin de la quantité de riz que l'Office du Niger peut fournir à l'OPAM lorsque les

négociants sont autorisés à acheter du paddy aux planteurs. Troisièmement, le PRMC a accepté que ses fonds de contrepartie soient utilisés pour financer certaines coûts (tels que les intérêts sur le crédit commercial), à un taux dégressif, au cours de la restructuration financière de l'Office dans le cadre du programme global de réorganisation. Le programme de libéralisation s'est traduit non seulement par la légalisation de l'accès des négociants aux planteurs de riz mais aussi par d'autres changements positifs à l'Office, par exemple la liberté laissée aux planteurs organisés en coopératives, de décortiquer leur propre paddy et de le livrer aux moulins. L'Office a également commencé à payer les planteurs en espèces au lieu de le faire par billet à ordre.

41. Deuxièmement, le gouvernement a élargi ses vues sur les prix des céréales. Bien qu'il n'ait pas abandonné le système des prix officiels fixes, il a reconnu que les prix officiels gouvernementaux sont pas les seuls qui prévalent sur les marchés des céréales. Il a commencé à chercher des moyens d'intégrer les prix du marché dans la structure des prix officiels. Dans les décrets gouvernementaux fixant les prix officiels pour 1981-82, les prix à la production n'ont plus été qualifiés "d'officiels" mais de "minimaux" (garantis par le gouvernement et escomptés des négociants). Le gouvernement a également partiellement adopté la notion d'une fourchette des prix, au sein de laquelle les prix commerciaux devraient fluctuer. Leur dépassement de la limite supérieure déclencherait des ventes de céréales par l'Etat pour ramener le prix commercial dans la fourchette. Ces décrets ont établi une structure à deux niveaux des prix à la consommation des céréales secondaires. Le gouvernement a maintenu un prix de vente officiel fixe pour les céréales secondaires traitées par l'OPAM mais il n'exige plus des négociants privés qu'ils respectent ce prix. Pour les transactions

commerciales, le gouvernement a fixé un prix plafond. 15/ Lorsque les prix commerciaux ont dépassé ce plafond, l'OPAM a dû vendre des céréales pour réguler le marché privé et ramener les prix du marché libre dans la fourchette entre les prix officiels et les prix d'intervention. Le prix d'intervention a été d'environ 8 % supérieur au prix de vente par le gouvernement au cours de la première année du PRMC et il a été porté à 12 % de plus par rapport à ce prix de vente pour chacune des trois années suivantes.

42. Le gouvernement a fait preuve d'une réserve inhabituelle face aux fortes augmentations des prix du marché, par exemple celles du premier semestre de 1984. Les prix commerciaux des céréales secondaires ont considérablement augmenté, passant de 125 à 165 francs CFA par kg en six mois, soit une croissance annuelle supérieure à 60 %. Cette augmentation s'est produite après une mauvaise récolte et elle a coïncidé avec le passage au franc CFA, qui a généré des tendances inflationnistes. A l'exception des quelques tentatives initiales pour forcer les négociants à respecter les prix officiels, le gouvernement s'est largement abstenu de faire des contrôles administratifs des prix du marché. Les autorités locales ont autorisé les négociants à afficher les prix à la consommation dépassant fortement les prix de vente et les prix plafond officiels (à Sikasso, par exemple, les prix affichés du riz et des céréales secondaires, approuvés et tamponnés par les bureaux locaux des directions des affaires économiques, ont respectivement dépassé d'environ 35 à 75 % les prix de vente officiels). Par cette souplesse, l'administration a reconnu que les négociants qui achetaient aux agriculteurs locaux ou qui importaient des pays voisins devaient payer plus que l'OPAM pour leurs approvisionnements.

43. Troisièmement, le PRMC a pris certaines mesures pour améliorer le fonctionnement du marché libre. Il a par exemple aidé à établir un

consortium des négociants de céréales capables de mettre des ressources en commun pour financer des importations de céréales. Des données récentes sur les prix indiquent également que les écarts entre les prix dans la principale région disposant d'excédents de céréales (Sikasso) et ceux des autres régions déficitaires a diminué dans les périodes qui ont suivi les récoltes de 1982-83 à 1984-85 (voir le Tableau 12). L'écart entre les prix des principaux centres de consommation diminue également. Dans le cas du riz notamment, les variations des prix d'une région à l'autre sont bien moindres, notamment depuis 1981, ce qui tient probablement tout autant à l'augmentation des ventes de céréales de l'OPAM (notamment celles de riz) et à leur meilleure répartition dans le temps qu'à la levée des obstacles à la commercialisation tels que les barrages routiers et l'interdiction des importations privées.

2. Amélioration des prix

44. Plusieurs progrès quantitatifs se font sentir, allant de modifications de prix aux améliorations du fonctionnement de l'OPAM. Premièrement, les prix officiels à la production et à la consommation ont augmenté au cours de la période de réformes, comme le résument les données ci-dessous (basées sur les Tableaux 4 et 5):

Variation totale des prix officiels, en pourcentage
(1980-81 à 1985-86)

	Céréales secondaires	Riz paddy
A la production	57	84
A la consommation	121	65

Les prix officiels à la production ont régulièrement augmenté au cours de cette période, aux taux respectifs de 6 à 8 % par an dans le cas des céréales

secondaires et du paddy. Les prix à la consommation ont fortement augmenté, en deux étapes distinctes. Les deux premières années, les augmentations ont été de 47 % pour les céréales secondaires et de 25 % pour le riz. Après trois années de stagnation, les progrès ont redoublé à la fin de 1985, année durant laquelle les prix officiels à la consommation ont à nouveau fortement augmenté -- 51 % dans le cas des céréales secondaires et 32 % dans celui du riz -- comme le stipulait l'accord de confirmation avec le FMI. Au cours des cinq premières années du programme, les prix officiels à la consommation des céréales secondaires et du riz ont respectivement augmenté de 12 et 7 % par an. Dans le cas des céréales secondaires, les prix à la consommation ont augmenté plus rapidement que les prix à la production, ce qui a gonflé la marge brute de l'OPAM sur les achats et les ventes de céréales.

45. Deuxièmement, le niveau et le rythme des variations des prix officiels ont dépassé les ajustements des salaires dans les villes. Le gouvernement a suivi une politique d'austérité des salaires dans les années 80, avec le gel des salaires minimaux et du barème des salaires des fonctionnaires de 1980 à 1985, à l'exception d'un léger ajustement en 1982 (voir le Tableau 9). Bien que le quasi automatisme des promotions ait entraîné un certain dérapage des salaires, les traitements des fonctionnaires ont diminué en termes réels de plus de 5 % par an dans les années 80. 16/ Par rapport aux salaires du secteur public, les recettes brutes des producteurs de céréales se sont améliorées d'un sixième à un tiers au cours des années 80, ce qui a représenté une amélioration marginale par rapport aux périodes antérieures, comme l'indique le ratio des prix officiels à la

production aux salaires de départ dans la fonction publique (indices basés sur les Tableaux 4 et 9 - 1985 = 100):

Termes de l'échange entre les villes et les zones rurales
(prix officiels à la production par rapport aux
salaires de départ dans la fonction publique)

	Basés sur les céréales secondaires	Basés sur le paddy
1970	35	40
1975	44	44
1980	86	73
1985	100	100

46. Troisièmement, l'écart entre les prix officiels à la consommation et ceux du marché (indiqué par le prix annuel moyen sur le marché de Bamako) s'est considérablement réduit au cours des deux premières années du programme de réformes (1982 et 1983), époque à laquelle les prix officiels ont été d'environ deux tiers du prix moyen du marché. De toute évidence, il s'est agi d'une amélioration par rapport à la dernière partie des années 70, durant laquelle les prix officiels ont été souvent de plus de 50 % inférieurs aux prix du marché, notamment ceux des céréales secondaires. L'écart s'est à nouveau accentué, car les prix officiels ont été gelés de 1983 à 1985 tandis que les prix du marché des céréales secondaires augmentaient fortement, ce qui tient en partie à la sécheresse de 1984. Mais il est probable que les fortes augmentations des prix annoncées à la fin de 1985, combinées avec les bonnes récoltes de céréales de cette même année, diminueront fortement cet écart et l'élimineront peut-être totalement dans le cas du riz.

47. Quatrièmement, certains faits indiquent que les prix du marché ont peut-être été moins stables au cours du programme qu'ils ne l'étaient

auparavant. Dans le cas des céréales secondaires, les variations des prix au cours de la sécheresse de 1984 ont été fortes mais moins que durant la sécheresse de 1973, ce qui tient peut-être à l'arrivée et à la distribution des secours alimentaires à un meilleur moment, ceci est à porter au crédit du PRMC. En ce qui concerne le riz, les prix du marché ont été beaucoup plus stables depuis 1981 (l'écart annuel moyen entre les prix forts et les prix faibles de 1981-84 étant d'environ un tiers de celui de 1976-80).

C. Améliorations du fonctionnement de l'OPAM

48. Le PRMC a contribué à l'amélioration du fonctionnement de l'OPAM et de sa gestion de l'aide alimentaire. Les capacités administratives, logistiques, et techniques de l'institution se sont améliorées, comme l'indiquent un certain nombre de facteurs. L'effectif est passé de plus de 1.000 agents à la fin de 1979 à environ 800 en 1984. ^{17/} D'après les estimations, les pertes matérielles de céréales sont passées d'environ 12 % en 1981-82 à environ 5 % en 1983-84 sous l'effet de diverses mesures, on relèvera notamment pénalités en cas de pertes dans le cadre des contrats de transport privé, l'installation de bascules pour charger les camions et éviter la manutention continue de sacs, et le renforcement de la sécurité des entrepôts. Le parc de véhicules a été réduit de plus de la moitié, et des contrats signés avec des transporteurs privés ont diminué les frais de transport. Les expéditions de céréales ont été réduites au minimum grâce à une meilleure planification. Cette amélioration provient en grande partie de l'assistance technique expatriée, mais aucun progrès n'aurait été possible sans un soutien énergique de la direction de l'OPAM.

49. L'OPAM est en outre mieux en mesure de remplir ses fonctions de régulateur du marché et de fournisseur de la dernière chance. Il est généralement admis que sa gestion des stocks publics de denrées alimentaires

et sa distribution des céréales locales et de l'aide alimentaire aux régions déficitaires est plus efficace et plus ponctuelle. Son contrôle des stocks est plus rigoureux. Les expéditions de denrées alimentaires, y compris celle de l'aide alimentaire, sont mieux programmées, ce qui permet de vendre plus de céréales au cours des mois maigres et dans les régions où la production ne couvre pas la consommation. Il s'agit là d'une amélioration technique peu contestable.

50. Les améliorations portent non seulement sur le fonctionnement de l'OPAM mais aussi, semble-t-il, sur sa situation financière globale, notamment ses perspectives pour 1985-86. La politique des prix soutenue par le PRMC a cherché à réduire les pertes financières de l'OPAM par unité de céréale traitée en diminuant progressivement l'écart entre les prix officiels à la production et ceux à la consommation. Ces ajustements des prix ont eu pour but de diminuer à la fois le déficit financier de l'OPAM et sa dépendance envers les subventions de l'Etat et le crédit bancaire. La réduction des transferts publics pour financer les pertes d'exploitation de l'OPAM a également constitué l'un des objectifs des programmes de stabilisation du FMI.

51. La situation financière indiquée par les comptes de l'OPAM indique que des progrès considérables ont été accomplis en ce sens. Le déficit net d'exploitation (après intérêts et amortissements) est passé de plus de 4 milliards de francs CFA en 1979-80 (soit plus que les recettes globales de cette année-là) à un peu plus de 500 millions de francs CFA en 1984-85 (Tableau 14). Compte tenu des augmentations importantes des prix officiels à la consommation à la fin de 1985, le déficit net d'exploitation de l'OPAM devrait être nul en 1985-86. La période des réformes a donc été marquée par une tendance régulière à la réduction du déficit financier. Ce progrès a été réalisé de plusieurs manières.

52. Premièrement, l'OPAM a amélioré l'efficacité de son exploitation, comme cela a été mentionné précédemment. La masse salariale est restée constante en termes nominaux au cours de la période des réformes. Les dépenses d'exploitation hors salaires (autres que les intérêts et les amortissements) sont passées de 1,5 milliard de francs CFA avant le démarrage du PRMC à 0,6 milliard de francs CFA en 1984-85. Certaines modifications importantes des méthodes d'exploitation ont également eu lieu afin de réduire les frais fixes. A titre d'exemple, la réduction du parc de camions de l'OPAM et le recours plus fréquent à des transporteurs privés transforme des frais fixes à court terme (entretien du parc de camions) en frais variables directement liés aux volumes traités. les efforts accomplis pour diminuer les frais généraux et les frais fixes, ainsi que la meilleure programmation des expéditions, se sont traduits par une baisse d'environ un tiers des dépenses d'exploitation hors salaires par unité de céréale nationale achetée ou vendue. En outre, la réussite des efforts pour diminuer les pertes matérielles a augmenté la marge brute de l'OPAM entre le coût d'achat des céréales et le produit de leur vente. Ces économies ont en partie résulté de la baisse du volume des céréales nationales traité. Par rapport aux cinq années précédant la période des réformes (1975-76 à 1979-80), le débit annuel moyen au cours des quatre premières années du programme (1981-82 à 1984-85) a diminué de plus de 30.000 tonnes dans le cas des céréales secondaires et de 20.000 tonnes dans celui du riz (Tableaux 2 et 14). La part de la production nationale de céréales vendue en 1984-85 n'a représenté que la moitié de celle vendue en 1979-80. Comme il est indiqué par la suite, les marges possibles n'ayant pas couvert les frais variables, la baisse du volume traité a réduit les pertes d'exploitation. Bien qu'il soit difficile de faire une estimation précise, cette amélioration de la situation financière due à la réduction du volume pourrait avoir atteint jusqu'à 0,5 milliard de franc CFA par an.

53. Troisièmement, les intérêts ont été fortement réduits lorsque le Mali a rejoint l'Union monétaire ouest-africaine. Dans le cadre des accords passés, pour épurer le portefeuille de la Banque Centrale du Mali avant son absorption par la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), le gouvernement a repris la plupart des créances non productives, dont une créance à moyen terme de 7 milliards de francs CFA, qui faisait partie de la dette laissée par l'OPAM à la suite de la sécheresse de 1972-73. Ceci a permis de réduire le paiement des intérêts de plus de 0,3 milliard de franc CFA en 1984-85. Le PRMC aide également à diminuer les intérêts marginaux en préfinançant certaines des activités d'achat de l'OPAM sous réserve de l'approbation d'une ligne de crédit bancaire pour la saison en cours.

54. Quatrièmement, le déficit de l'OPAM a été réduit par l'augmentation de l'écart entre les prix d'achat officiels et les prix de vente officiels à la consommation 18/, conformément à l'esprit des réformes de la politique des prix prônées et soutenues par le PRMC. Ces écarts sont déterminés par le barème des prix adopté par le gouvernement au début de chaque saison des récoltes. Chaque culture relève de plusieurs barèmes car ils dépendent en partie de la structure des coûts des institutions de développement rural et autres organismes responsables de la commercialisation des produits primaires. Le Tableau 15 fournit deux des principaux barèmes. La structure des autres barèmes pour les mêmes cultures est à peu près identique. Les marges sont différentes dans le cas des céréales secondaires et du riz.

55. La marge de l'OPAM sur les céréales secondaires a légèrement augmenté au début du programme de réformes. Bien qu'elle ait chuté en 1983-84 et 1984-85, elle a triplé par rapport à celle de la fin des années 70. La marge sur le riz a tout d'abord diminué, mais elle a ensuite augmenté régulièrement, notamment en 1983-84 et 1985-86.

56. L'impact de ces ajustements se fait sentir dans la marge brute entre les achats et les ventes de céréales, après un ajustement pour les variations des stocks. 19/ Durant les sept années qui ont précédé le PRMC (1973-74 à 1979-80), la marge brute d'exploitation moyenne a été de - 0,2 milliard de francs CFA par an. Pour les quatre années qui ont suivi le démarrage du programme de réformes (1981-82 à 1984-85), elle a été en moyenne de + 0,3 milliard de francs CFA. Après le désastre financier de 1979-80, l'amélioration a été constamment régulière et positive depuis 1981-82.

VI. EVALUATION DES PROGRES

57. Si l'on compare les réalisations décrites précédemment objectifs fixés par le PRMC, à l'expérience passée, et aux ajustements nécessaires pour réduire fortement les distorsions, les progrès réalisés dans le cadre du PRMC ne semblent pas très importants. Mais leur évaluation est compliquée pour plusieurs raisons. Premièrement, dans le cadre du PRMC l'action doit être replacée dans le contexte plus vaste de la réforme macro-économique malienne. Il se peut que les actions sur les prix et la commercialisation des céréales aient été subordonnées aux efforts de réforme dans d'autres domaines économiques et à l'obtention d'une amélioration globale des finances publiques. Deuxièmement, les objectifs du PRMC en matière de déréglementation du marché, de modifications des prix, et de résultat d'exploitation de l'OPAM ont été généralement souples quant à leur niveau et leur calendrier. Cette souplesse a favorisé un consensus entre les donateurs et le gouvernement sur les réformes à entreprendre et elle a facilité la mise au point d'accords bilatéraux sur des questions juridiques et logistiques entre le gouvernement et les donateurs concernant l'aide alimentaire

nécessaire pour soutenir les réformes. S'agissant toutefois d'un consensus général, il a laissé à chaque participant la liberté de décider si les performances du gouvernement par rapport aux objectifs étaient suffisantes. Troisièmement, les objectifs du programme de réformes n'ont jamais été pleinement et clairement indiqués. Et les buts eux-mêmes n'ont pas toujours été spécifiés d'une manière à faciliter leur contrôle et mesurer des progrès de la réforme de la commercialisation et de l'amélioration des activités sectorielles. Le seul document juridique signé pour l'ensemble du PRMC est celui du Programme Alimentaire Mondial, dans lequel le PAM s'engage à soutenir le programme de réformes, à assurer le secrétariat du PRMC, et à superviser les stocks d'aide alimentaire et les fonds. Dans ce document, le gouvernement ne s'engage qu'à poursuivre ses efforts pour libéraliser le marché des céréales, à réorganiser et améliorer l'OPAM, et à autoriser le commerce privé des céréales. L'effort de réforme ne peut donc être que vaguement suivi, ce qui laisse des doutes sur la suffisances des réalisations.

A. Réalisation des objectifs

1. Libéralisation du marché

58. Pour évaluer les progrès réalisés par le PRMC, la première question est de savoir si les objectifs ont été réalisés. En ce qui concerne la libéralisation du marché des céréales, le gouvernement a agi assez rapidement dans le cas des céréales secondaires. La levée des contrôles sur les marchés du millet, du sorgho et du maïs a été achevée à la fin de la première année du programme (1981-82). Mais elle a été plus symbolique qu'effective: les cinq années précédentes, les achats officiels avaient concerné au mieux 7 % de la production et, généralement moins (voir le Tableau 2), et la commercialisation des céréales secondaires était déjà assurée dans la plupart

des cas par les négociants privés. La suppression des barrages routiers et autres sanctions a réduit les risques d'amendes et de confiscation et elle a certainement facilité le transport. La déréglementation a, semble-t-il, suscité l'optimisme parmi les négociants. Il se peut qu'elle ait fait monter les prix réels à la production ou qu'elle ait fait baisser les prix à la consommation sur le marché parallèle. Mais ses effets sur les prix sont, au mieux, incertains. En tout état de cause, elle n'a pas eu beaucoup d'effet sur le volume des céréales secondaires commercialisé par les circuits de distribution de l'Etat.

59. En ce qui concerne la commercialisation du paddy, dont les achats officiels représentaient environ un tiers de la production à la fin des années 70, le gouvernement a décidé d'agir lentement. Aucune action n'a eu lieu jusqu'en 1984-85, époque à laquelle les négociants ont reçu l'autorisation officielle d'opérer au sein du périmètre rizicole de Mopti. Mais il s'est agi d'une action plus symbolique que réelle: la faiblesse des quantités d'eau disponibles a fortement restreint les plantations et elle a considérablement diminué les rendements et les responsables de l'opération Riz Mopti ont dû acheter du paddy (pour l'OPAM) depuis 1981-82, dernière année de production normale. En 1984, les quantités d'eau disponibles ont été à nouveau si limitées que la production de paddy a été pratiquement nulle, et les responsables n'ont acheté aucun riz. La libéralisation du marché de 1984-85 n'a donc eu aucun effet sur les actions commerciales de l'Etat à Mopti. Rien ne prouve en outre qu'elle a fait baisser les prix du riz à la consommation. La libéralisation du paddy aurait pu avoir un impact important sur la commercialisation officielle, à l'Office du Niger, mais les premières mesures en ce sens n'ont été prises qu'au cours de la cinquième année du PRMC et la libéralisation totale n'est prévue que pour la sixième année (1986-87).

60. Les causes principales de cette action lente et relativement inconséquente de l'Etat, sont peut-être les suivantes. Premièrement, il existait une crainte que la libéralisation ne réduise les approvisionnements de céréales, notamment de riz, que l'OPAM aurait à vendre à des consommateurs dotés d'un pouvoir politique, en particulier les fonctionnaires et l'armée. Cette crainte a persisté malgré les promesses faites dans le cadre du PRMC ; les donateurs de l'aide alimentaire aideraient à assurer des approvisionnements suffisants. Il se peut que l'hésitation du gouvernement ait tenu au fait que la majeure partie de l'aide alimentaire dans le cadre du PRMC devait concerner du maïs, et non du riz, bien qu'il ait considéré ce dernier comme le bien de consommation courante par excellence. Deuxièmement, l'administration et certains représentants des donateurs ont cru que les négociants se joueraient des planteurs, qui n'étaient pas habitués à vendre dans un environnement concurrentiel, en leur versant des prix excessivement bas. Le gouvernement a également cru que les négociants privés ne disposaient pas des capacités de transport, de stockage et de financement suffisantes pour traiter les volumes plus élevés qui devaient être commercialisés par les circuits de distribution privés. Cette prudence n'est pas surprenante compte tenu du comportement des négociants en 1969, époque à laquelle ils ont détourné les crédits accordés par l'OPAM et destinés à des achats de céréales pour le compte de l'OPAM à d'autres fins. Enfin, les services de l'agriculture se sont inquiétés du fait que la libéralisation du marché interférerait avec le recouvrement des coûts des programmes d'irrigation gérés par l'Etat. Leur argument a été le suivant : la faiblesse du recouvrement des coûts affaiblirait la capacité de l'Etat à financer sa part des projets financés par des donateurs dans ces régions. Ces raisons ne forment pas un ensemble cohérent -- et elles ne sont pas toujours appuyées par

les faits -- mais elles ont suscité suffisamment de doutes et de confusion pour retarder la déréglementation. Elles aident également à expliquer pourquoi les actions portant sur la commercialisation des céréales secondaires et le paddy ont été radicalement différentes.

2. Ajustements des prix

61. En ce qui concerne la politique des prix, les performances ont été mauvaises en matière d'augmentation du niveau des prix, d'accélération du rythme des changements, d'amélioration des termes de l'échange sur le marché intérieur, de rétrécissement de l'écart entre les prix officiels et ceux du marché, et d'augmentation de la stabilité des prix dans le temps et dans l'espace. Les variations des prix fournies à titre indicatif pour le programme de réformes sont mentionnées au Tableau 3. Les prix minimaux à la production soutenus par l'Etat devaient doubler en termes nominaux en cinq ans (1980-81 à 1985-86) dans le cas des céréales secondaires et presque tripler dans le cas du paddy. Les prix à la consommation de l'OPAM devaient presque tripler dans le cas des céréales secondaires et augmenter de 66 % dans le cas du riz. Aucun objectif à prix constants n'était fourni, mais l'opinion générale était qu'en termes réels, les prix devaient augmenter. Afin de stimuler rapidement la production, les augmentations les plus fortes devaient porter, dans une première étape, sur les prix à la production. L'écart entre les prix à la production et les prix à la consommation devait également être accentué afin de réduire le déficit d'exploitation de l'OPAM.

62. En ce qui concerne le niveau des prix, les performances réelles ont été constamment inférieures aux objectifs jusqu'en 1984-85, année de la réforme. Malgré les très fortes augmentations des prix annoncées à la fin de 1985, le prix officiel du riz à la consommation a été le seul à

répondre aux objectifs du PRMC. En fait, les prix ont baissé en termes réels. Pour 1985-86, les prix officiels des céréales secondaires à la production, exprimés en francs CFA constants, ont baissé par rapport à 1980. Dans le cas du paddy, une première augmentation a eu lieu en 1981, mais en 1985-86, les prix officiels à la production, en termes constants, sont tombés à un niveau inférieur à celui de 1981 (voir les Tableaux 4 et 6). La variation des prix réels à la consommation a été encore moins satisfaisante. En 1985, le prix officiel à la consommation en francs CFA constants n'était pas plus élevé qu'en 1980 et inférieur au niveau du début des années 70. Dans le cas du riz, qui représente plus des trois quarts des ventes et de la distribution par l'OPAM, les prix officiels à la consommation en francs CFA constants ont, en fait, baissé au cours du programme de réformes. En 1985, ils ont été les plus bas depuis quinze ans, exception faite en 1977 (voir les Tableaux 5 et 7).

63. En ce qui concerne les taux de change, le programme de réformes prévoyait une augmentation rapide des prix officiels à la production, suivie par une hausse progressive des prix officiels à la consommation. L'inverse s'est produit. Le gouvernement a commencé par des augmentations plus fortes et plus rapides des prix à la consommation, suivies par une augmentation plus lente mais régulière (dans le cas du paddy) des prix à la production. Ce qui ne constitue pas une amélioration par rapport au passé. En fait, les ajustements des prix officiels à la consommation et à la production ont été plus lents au cours des cinq années (1981-85) qui ont suivi le démarrage du programme de réformes, qu'au cours des cinq années qui l'ont précédé

(1960-80), comme l'indiquent les pourcentages annuels suivants (sur la base des données des Tableaux 3 et 4) 20/:

Variations annuelles des prix officiels
(pourcentages)

	<u>Prix officiels à la production</u>	
	<u>Céréales secondaires</u>	<u>Paddy 1976-77</u>
1976-77 à 1980-81 (réels)	19 *	15 *
1980-81 à 1985-86 (réels)	6 *	8 *
1980-81 à 1985-86 (obj. du PRMC)	14	19
	<u>Prix officiels à la consommation</u>	
	<u>Céréales secondaires</u>	<u>Paddy</u>
1976-77 à 1980-81 (réels)	13	15 *
1980-81 à 1985-86 (réels)	12	7 *
1980-81 à 1985-86 (obj. du PRMC)	19	10

Après avoir stagné pendant trois ans, les prix ont rapidement augmenté de 1977 à 1981, ce qui traduit peut-être un effort de rattrapage. Il n'en reste pas moins vrai que les performances depuis lors sont médiocres si l'on tient compte du fait que le PRMC devait accélérer les ajustements des prix.

64. Il se peut que l'une des explications de l'incapacité des donateurs à pousser à des ajustements plus rapides des prix à la consommation réside dans le lien entre les réformes du secteur céréalier et les objectifs des programmes macro-économiques plus vastes de stabilisation et d'ajustement du Mali. Deux des principaux objectifs de ces programmes étaient de réduire les déficits financiers du secteur public (déficit des finances publiques et déficits d'exploitation des entreprises parapubliques) et de progresser vers des prix à la production et à la consommation plus économiques. Dans le secteur céréalier, le mouvement vers des prix plus économiques est passé soit par l'augmentation des prix de vente de l'OPAM, soit par une réduction de la part de marché de l'OPAM afin de permettre à une plus grande part des transactions de se faire aux prix du marché. Le gouvernement a dû toutefois en venir à considérer les céréales, notamment le riz, comme des biens de

consommation courante du secteur public. Des prix faibles et, en l'occurrence, bien inférieurs à ceux du marché, ont donc été considérés par les autorités comme essentiels pour éviter les revendications salariales. Dans la mesure où les ventes de l'OPAM aux organismes publics et aux fonctionnaires préviennent les augmentations des salaires, elles réduisent la demande de recettes budgétaires. On peut, par exemple, considérer que les 40 à 50 % des céréales de l'OPAM vendus principalement aux fonctionnaires ont entraîné une réduction des dépenses budgétaires annuelles allant jusqu'à 3 milliards de francs CFA, soit plus de 5 % des dépenses de l'Etat. 21/

65. Une augmentation générale des salaires aurait probablement accentué le déficit des finances publiques. Comme la réduction de ce déficit était l'un des objectifs principaux de la stabilisation, les autres objectifs en ont dépendu. Tant que les augmentations des prix officiels à la production et les améliorations de la gestion et de l'exploitation de l'OPAM ont suffi pour pousser les donateurs de l'aide alimentaire à continuer à financer les pertes financières de l'OPAM, la lente augmentation des prix de vente de l'OPAM a permis au gouvernement de se concentrer sur d'autres domaines politiques, par exemple la réduction du déficit budgétaire. Il se peut donc que les mauvais résultats de la réforme de la politique céréalière ait contribué à une amélioration des résultats dans d'autres domaines de la politique générale. Une fois l'équilibre budgétaire en vue (le déficit budgétaire consolidé de l'Etat -- sur la base de ses engagements, dont non compris -- est passé de 24 % du PIB en 1979-80 à 4 % en 1985, d'après les estimations), les pressions en faveur de prix plus économiques et déterminés par le marché pourraient s'accentuer et favoriser certains ajustements des salaires. Les traitements des fonctionnaires ont été augmentés au début de 1985.

66. Bien que les termes de l'échange entre les villes et les zones rurales, basés sur les prix officiels, se soient améliorés dans le cadre du PRMC, cette amélioration n'a pas été aussi forte qu'au cours des cinq années précédentes. Par rapport aux salaires de démarrage dans la fonction publique, les prix officiels à la production ont augmenté de 66 à 95 % de 1975 à 1980, contre 16 à 37 % seulement de 1980 à 1985. Sur la base des prix du marché (tels que les indiquent les prix à la consommation de Bamako), les termes de l'échange entre les villes et les zones rurales ont en réalité stagné dans le cas des céréales secondaires et décliné dans celui du riz au cours du PRMC, alors qu'ils avaient respectivement augmenté de 83 et 145 % de 1975 à 1980 (voir le Tableau sur les termes de l'échange entre les villes et les zones rurales page 29).

67. En 1985, quatrième année complète du PRMC, l'écart entre les prix officiels et ceux du marché (prix moyen annuel sur le marché des céréales de Bamako) était encore d'environ 50 % pour les céréales secondaires et de 30 % pour le riz. 22/ Cet écart est inférieur à celui de la fin des années 70, mais il n'est pas plus faible que celui qui a suivi les fortes augmentations des prix de 1975. Quelles qu'aient été les performances relatives, l'écart est resté important tout au long de la période de réforme (25 % ou plus). Ce n'est qu'en 1986, cinquième année du programme de réformes et année de récoltes exceptionnelles, que des réductions importantes de cet écart sont apparues. Cette persistance témoigne d'une incapacité à restructurer le commerce des céréales afin d'unifier les marchés officiel et parallèle et d'éliminer les subventions à la consommation implicites de la structure des prix officiels. 23/

68. Les réformes du PRMC avaient également pour but de réduire les variations des prix à la consommation en cours d'année, principalement par le

biais des ventes de céréales aux consommateurs. Dans le cas des céréales secondaires, la stabilité des prix (mesurée par l'écart entre les indices mensuels supérieurs et inférieurs - voir le Tableau 11) n'a pas été meilleure qu'à la fin des années 70. La première année du programme de réformes, les prix sont restés pratiquement aussi stables qu'au cours des années 70, ce qui tient en partie à l'abondance de la récolte de 1981. La seconde année, l'instabilité des prix des céréales secondaires a été à nouveau aussi forte qu'en 1977 et 1978, années durant lesquelles les prix avaient augmenté rapidement et fortement. Dans le cas du riz, les prix du marché ont été plus stables. Mais il est certain qu'une grande partie de cette stabilité a eu pour origine l'augmentation des importations commerciales faites de 1981 à 1984 à des prix relativement constants (en francs CFA). 24/

69. Les distorsions des prix dans l'espace indiquent jusqu'à quel point les écarts de prix entre les principaux marchés dépassent les frais normaux de commercialisation et de transport et quelle est l'incidence d'une absence de modification de ces prix. Dans le cadre du PRMC, le gouvernement a continué à suivre une politique panterritoriale, au nom de l'équité. Si elle avait été bien mise en œuvre, il n'existerait aucune différence de prix entre les différents marchés et la corrélation des mouvements de prix serait parfaite. Il se peut que les écarts géographiques entre les prix aient été réduits au cours de la période suivant les récoltes, mais il n'existe pas beaucoup d'indications sur la variation des écarts au cours des famines de 1983 et 1984 (voir le Tableau 12). L'effet sur l'intégration des marchés, mesuré par la force de la corrélation entre les mouvements des prix sur les différents marchés, ne peut être estimé que pour 1983 et 1984. Sur la base des corrélations mensuelles entre les prix sur les différents marchés, il semble que l'intégration a été moins forte en 1984 qu'en 1983 dans le cas des céréales secondaires (voir le Tableau 13).

3. Activités de l'OPAM

70. En ce qui concerne les activités de l'OPAM, l'objectif du PRMC a été d'éliminer les pertes financières en réduisant les dépenses d'exploitation et en augmentant les marges commerciales. Les pertes ont diminué, mais il est intéressant de noter que le déficit moyen au cours des trois premières années de la réforme (1981-82 à 1983-84) n'a pas beaucoup diminué par rapport à celui des cinq années précédant la réforme (1974-75 à 1978-79), sauf en 1979-80, exercice dont le déficit a été exceptionnellement grand. Il est également intéressant de noter que la marge brute d'exploitation de l'OPAM a été plus grande pour certains exercices des années 70 qu'au cours du PRMC. Cette difficulté à augmenter le revenu brut d'exploitation témoigne de l'insuffisance des ajustements de la marge commerciale de l'OPAM. Mais les progrès qui ont été accomplis n'auraient pas été possibles s'il n'y avait pas eu de changements importants et indépendants des moyens de financement de la commercialisation des céréales par le secteur public, par exemple, la consolidation de la dette liée à l'entrée dans l'UMAO.

71. Les marges commerciales dégagées par les prix d'achat et de vente des céréales secondaires pratiqués par l'OPAM ont stagné après avoir tout d'abord augmenté. Pendant les cinq premières années du programme de réformes, les marges moyennes ont été représenté environ la moitié de celles des années précédentes. A 5 francs CFA seulement par kg, la marge brute n'a probablement varié que pour un sixième à un quart des frais variables, qu'il s'agisse de ceux inclus dans les barèmes officiels (commissions, manutention, intérêt sur le crédit commercial, transport, pertes de céréales) ou d'une estimation de l'écart entre les prix du marché de Sikasso, la principale région productrice, et ceux de Bamako, le principal centre de consommation. Pour les volumes commercialisés en 1984-85, la faible marge officielle indique des pertes

allant jusqu'à 0,2 milliard de francs CFA par an, probablement plus élevées qu'avant la réforme. Cette situation n'a pas connu un bien grand redressement jusqu'en 1985-86, cinquième année du PRMC.

72. Dans le cas du riz, la marge commerciale requise est comparativement plus faible que celle obtenue sur les céréales secondaires car la plupart des frais de distribution et de moulage sont payés par l'Office du Niger. Il n'en reste pas moins vrai que la marge officielle de l'OPAM a baissé au cours des quatre premières années de la réforme. Elle a été inférieure (de 2 francs CFA par kg) aux frais variables estimatifs inclus dans le barème officiel des prix, qui tend à sous-estimer les frais réels. Malgré l'importante augmentation de 1985-86, la marge possible à prix constants n'est pas plus grande que celle des dernières années qui ont précédé le programme de réformes.

73. En outre, les progrès de l'OPAM ont été réalisés au détriment des autres organismes officiels du secteur céréalier. Les marges commerciales de l'ensemble du secteur ont été moins considérables que celles de l'OPAM. Premièrement, la marge de distribution entre les prix officiels à la production et à la consommation n'a augmenté qu'à partir de 1986 (voir le Tableau 8). Dans le cas des céréales secondaires, la marge officielle a été d'environ 12 francs CFA par kg à la fin des années 70; en 1984-85, elle est revenue à ce niveau malgré l'amélioration initiale des premières années du programme de réformes. Dans le cas du riz, la marge officielle a été d'environ 20 francs CFA par kg en 1984-85, ce qui représente une baisse d'environ 50 % au cours de la période des réformes, et l'écart le plus faible depuis les années de sécheresse du début de la décennie 1960-70.

74. Le gouvernement a réussi à répercuter une partie des pertes financières de l'OPAM sur les organismes de développement rural en manipulant

les prix des transferts intérieurs. Les barèmes officiels des prix à la consommation annoncés pour 1983-84 ont été conçus de manière à favoriser la situation financière de l'OPAM comme l'indiquent les chiffres qui suivent (en francs CFA par kg de riz):

Structure des prix - OPAM
et Office du Niger

<u>Année de commercialisation</u>	<u>Prix à la production (équivalent riz)</u>	<u>Prix d'achat par l'OPAM</u>	<u>Marge brute de l'Office du Niger</u>
1979-80	48	75	27
1980-81	61	80	19
1981-82	81	110	29
1982-83	89	115	26
1983-84	97	102	5
1984-85	105	100	-5
1985-86	113	128	15

Les nouveaux barèmes des prix ont réduit de 11 % le coût du riz acheté par l'OPAM auprès du principal service d'irrigation responsable de la commercialisation et du moulage des produits primaires (l'Office du Niger) et cela, en dépit d'une augmentation de 9 % du prix officiel à la production que l'office devait payer aux planteurs. Ce même schéma s'est poursuivi en 1984-85, entraînant une marge brute moyenne nulle de l'Office de l'OPAM pour les deux saisons (1983-84 et 1984-85), alors que celle de l'OPAM a atteint des niveaux encore plus élevés que ceux d'avant 1980. L'effet global de ces deux ajustements de 1983-84 a contribué à la réduction des pertes de l'OPAM d'environ 0,25 milliard de francs CFA (soit l'équivalent d'environ 20 % du déficit d'exploitation de l'année précédente) tout en augmentant les frais de l'Office du Niger d'environ 0,5 milliard de francs CFA. Le barème des prix de 1984-85 a fait passer les pertes supplémentaires de l'OPAM à l'Office du Niger, épargnant à l'OPAM environ 0,2 milliard de francs CFA tout en

augmentant les frais de l'Office du Niger de plus de 0,2 milliard de francs CFA.

75. Pour l'ensemble du secteur céréalier, le déficit d'exploitation n'a connu qu'un déclin marginal au cours de la période des réformes (voir le Tableau 16). Son niveau estimatif pour 1985-86 est même à peu près similaire à celui de 1974-75 (mais considérablement moindre à prix constants). En transférant les pertes financières de l'OPAM auprès de l'Office du Niger en 1983-84 et 1984-85, le gouvernement a réussi à satisfaire l'objectif spécifique du programme du FMI, à savoir, la réduction des transferts publics vers l'OPAM sans augmenter les prix à la consommation.

B. Les objectifs ont-ils été adéquats ?

76. Les objectifs assignés au PRMC peuvent être remis en question à plusieurs égards. Les objectifs quantitatifs indicatifs n'ont pas toujours été en harmonie avec les objectifs généraux et, de ce fait, ils ont mal mesuré les progrès réels. Dans d'autres cas, les objectifs ont été contradictoires. Et dans certains cas, ils ont été purement et simplement erronés, dans le sens où les atteindre aurait sapé le programme de réformes.

1. Libéralisation

77. Le programme a comporté des incohérences fondamentales provenant d'idées erronées sur la fonction du marché libre. 25/ Le rapport de Meel affirmait par exemple que la libéralisation du marché ferait monter les prix réels à la production et qu'elle réduirait ainsi les exportations clandestines faites sur une grande échelle. Cet espoir a été déjoué pour plusieurs raisons. La majeure partie des céréales étaient déjà négociées en dehors des circuits de distribution officiels; et les prix du marché parallèle étaient déjà bien supérieurs aux prix officiels. Il se peut même que les prix officiels aient traduit des décisions du marché. Il est par

exemple possible que les agriculteurs aient vendu des céréales de moindre qualité à l'OPAM, ou bien qu'ils aient considéré que les ventes à l'OPAM constituaient une sorte de paiement des services rendus par le gouvernement aux producteurs et que ces ventes garantissaient que ces services continueraient. Le contrôle du commerce frontalier n'ayant pas été efficace, les prix du marché parallèle intérieur étaient déjà liés aux prix des partenaires commerciaux. Le prix à l'exportation des céréales était plus attrayant que le prix du marché intérieur. En d'autres termes, l'offre de céréales sur le marché intérieur a dépassé la demande au prix intérieur, laissant un surplus pour l'exportation. Les approvisionnements nationaux ont pu dépasser la demande intérieure si le gouvernement déplaçait cette dernière par des ventes importantes de céréales subventionnées. Dans un cas comme celui-ci, la réforme correcte aurait consisté à augmenter les prix officiels à la consommation ou bien à réduire les ventes de céréales subventionnées. En l'absence de ces réformes complémentaires, la libéralisation du marché favoriserait simplement une augmentation des exportations en réduisant les risques.

78. Il est difficile d'évaluer ce qui s'est réellement passé dans les années 70 car les données sur les quantités exportées font défaut. Toutefois, dans le cas des céréales secondaires comme dans celui du riz, les prix du marché, du début au milieu des années 80, ont eu tendance à être plus faibles au Mali que dans certains pays voisins, mais du même ordre que ceux des autres pays (voir le Tableau 18). En 1976 et 1977, le Mali est temporairement devenu un exportateur de céréales; les exportations enregistrées ont été de 58.000 tonnes 26/, dont les deux cinquièmes (25.000 tonnes) ont été exportés par l'OPAM et non par des négociants privés. Ces exportations ont traduit à la fois les réductions des stocks résultant des

importations massives du début des années 70 et des récoltes relativement bonnes qui ont suivi la sécheresse. Il se peut que les écarts de prix aient ou n'aient pas été suffisants pour stimuler les exportations non enregistrées, à l'exception limitée aux régions frontalières.

79. Toutefois, à la fin des années 70, les faits ont démenti l'allégation selon laquelle les exportations étaient importantes. Les données sur les prix comparatifs et les importations commerciales de riz effectivement enregistrées à partir de la fin des années 70 montrent que le Mali est devenu un importateur net de céréales et que les prix de son marché intérieur ont été affectés par les prix à la consommation du riz dans les pays voisins. Il se peut notamment que le strict contrôle des prix du riz en Côte-d'Ivoire et au Sénégal à la fin des années 70 et dans les années 80 explique en partie la relative stabilité des prix du riz commercialisé au Mali. Dans ce cas, la libéralisation du marché aurait simplement favorisé les exportations sans entraîner des augmentations des prix du marché. En fait, dans la mesure où les importations illégales sont devenues plus coûteuses du fait des risques de confiscation et des approvisionnements irréguliers sur une petite échelle, la libéralisation aurait en fait pu faire baisser les prix intérieurs. La réforme correcte dans ce cas, aurait consisté à faire des efforts orientés sur la production pour faire baisser les coûts de production, les tarifs élevés ou les quotas à l'importation, ou bien, si cela avait été possible, à dévaluer la monnaie pour faire monter les coûts des importations en monnaie locale.

80. Bien que l'augmentation des encouragements de la production ait été la principale justification théorique des réformes, les faits ont rarement démontré que le programme ferait monter les prix réels du marché. La libéralisation a toutefois permis aux agriculteurs de bénéficier des

augmentations des prix du marché. La hausse des prix officiels à la production a également bénéficié aux agriculteurs dans les cas où le marché n'était pas libéré, par exemple celui de la production de paddy à l'Office du Niger.

81. Le second malentendu a concerné les liens entre les marchés officiels et parallèles et les prix. Ce lien a été mal compris et insuffisamment pris en compte. Le PRMC voulait unifier les marchés officiels et parallèles mais il a maintenu un système rigide de prix officiels fixés par l'administration. Au niveau de la consommation, les prix fixés étant inférieurs à ceux du marché, les ventes officielles ont dû être limitées à certains consommateurs. Deuxièmement, l'OPAM a été chargé de réguler le marché privé, mais il n'a pas été en mesure d'agir par le biais de la politique des prix car l'administration a continué à fixer les prix officiels. Tous les ajustements ont dû passer par des changements de quantités achetées et vendues. Mais les prix officiels n'ont pas témoigné la marge de manœuvre possible. Enfin, le PRMC n'a pratiquement pas agi sur le fonctionnement du marché privé. En fait, la structure des prix réglementés (pas de variations saisonnières ou géographiques), ainsi que plusieurs activités de l'OPAM, ont interférés avec l'amélioration du fonctionnement du marché privé.

82. Des objectifs ou des points de référence plus appropriés auraient pu être déterminés pour les mécanismes institutionnels pouvant introduire de la souplesse dans les prix officiels et les relier aux mouvements des prix du marché. Plusieurs critères auraient pu être établis pour évaluer les améliorations du fonctionnement du marché, y compris les écarts entre les marchés, les corrélations de prix entre les marchés et les variations saisonnières des prix.

2. Prix

83. Le programme de réformes a premièrement porté sur le mauvais type de prix. Le PRMC a visé l'augmentation du niveau des prix officiels au lieu de réduire les distorsions entre les prix officiels et les prix du marché ou bien d'améliorer les performances du marché. L'écart entre les prix des deux marchés aurait été le meilleur point de référence pour mesurer les progrès vers cet objectif. De cette manière, les objectifs n'auraient pas concerné le niveau absolu des prix officiels, mais leur niveau par rapport aux prix du marché. Certes, les réformes faites dans le cadre du PRMC ont officiellement reconnu l'existence d'un marché parallèle, tout au moins pour les céréales secondaires, ce qui a constitué un changement des positions officielles, mais elles ont été pleines d'incohérences traduisant le point de vue politique antérieur basé sur l'idée que le marché officiel est séparé et distinct. Le PRMC a par exemple prôné la légalisation totale et immédiate de l'ensemble du commerce privé des céréales, mais il a maintenu des prix officiels à la production et à la consommation très éloignés de ceux du marché libre et déterminés par la marge de manœuvre politique et non par les réalités du marché ou la capacité du gouvernement à mettre en place des mesures capables de modifier fortement les réalités du marché.

84. Dans cet environnement contradictoire, l'OPAM s'est vu chargé de réguler, de stabiliser et d'assurer sur le marché la concurrence commerciale. Sa capacité à y parvenir a été toutefois fortement limitée par le maintien d'une réglementation des prix ne tenant généralement pas compte de l'état du marché et aucun compte des variations saisonnières, des écarts entre les régions ou des différences de qualité (sauf pour deux des principales qualités de riz: à 40 % de brisures et à 100 % de brisures). Les achats, les ventes et les transferts du gouvernement ont tous dû se faire aux prix officiels. L'OPAM

et les organismes de développement rural qui achètent pour le compte de l'OPAM, n'ont eu aucun pouvoir sur l'ajustement des prix officiels à la production en fonction de l'état du marché et de leurs propres ressources financières. L'OPAM n'a pas eu plus de pouvoir pour ajuster les prix à la consommation en fonction des conditions du marché et de ses propres stocks de céréales. Etant dans l'impossibilité d'agir sur les prix, l'OPAM n'a pu procéder à des ajustements qu'en jouant sur les quantités achetées et vendues mais ce mécanisme a été limité par les contraintes financières, comme par le passé. La politique officielle de commercialisation a donc eu un impact restreint sur les prix et sur les performances du marché privé. Le PRMC a toutefois eu plus d'effet sur les consommateurs que sur les producteurs en leur fournissant de plus grandes quantités de céréales.

85. L'obligation de faire les tractations à des prix fixes établis indépendamment du marché n'a eu pratiquement aucun impact sur la capacité de l'OPAM à garantir les prix à la production des céréales secondaires (directement ou par le biais d'autres courtiers). Jusqu'en 1985-86, les prix du marché ont été supérieurs aux prix officiels pratiquement partout. L'abondante récolte de cette année-là s'ajoutant aux livraisons importantes et continues de l'aide alimentaire, a déprimé les prix à la production immédiatement après la récolte au point de rendre les prix de l'OPAM attrayants. Mais les contraintes financières ont obligé l'OPAM à interrompre ses achats avant la fin de la récolte. Dans le cas du paddy, les prix réglementés et l'accès très restreint des planteurs au marché privé ont probablement déprimé les encouragements de la production. Bien qu'il soit difficile d'obtenir les cours du paddy sur les marchés des produits primaires, le prix du marché actuel du riz semblerait indiquer que le prix officiel à la production est encore de 25 % inférieur au prix du marché. 27/

86. C'est dans la défense des prix à la consommation garantis que les limites des prix officiels se sont le plus manifestées. Les prix officiels étant bien inférieurs aux variations normales des prix du marché (le Tableau 5 fournit la fourchette mensuelle des prix du marché), la satisfaction de la demande à ce niveau de prix (et la baisse des prix du marché pour les aligner sur les prix à la consommation garantis) ne pourrait provenir que de ventes massives de céréales, dépassant de loin les stocks disponibles et la possibilité d'augmenter les importations. Les opérations de "open market", sur la base d'appels d'offres qui auraient aligner l'offre et la demande à la fois sur le marché officiel et sur le marché privé, ont été impossibles du fait de la rigidité de la structure des prix. Il est certain que les ventes à des prix bien inférieurs à ceux du marché, voire plus bas que les prix d'intervention officiels, doivent être limitées et que cela suppose un contrôle administratif continual de l'accès au marché officiel. Le programme de réformes a donc confirmé l'existence de marchés segmentés (officiel et commercial) et il a justifié le maintien, et même le renforcement, de la structure administrative complexe et coûteuse nécessaire pour faire fonctionner les petits débouchés officiels.

87. D'autres points importants de la réforme de la commercialisation et des prix ont été esquivés à la fois par le PRMC et par le gouvernement, dont: la question de savoir si les prix officiels à la production sont des prix plancher ou bien des stimulants, l'effet déprimant que les prix officiels à la consommation peuvent avoir sur les prix à la production du marché libre et la nécessité d'une souplesse saisonnière et spatiale des prix officiels pour favoriser une meilleure intégration des marchés. Comme les sérieuses difficultés pratiques pour fixer les prix officiels et les mettre en vigueur n'ont pas été discutées, les solutions de rechange plus simples basées sur

des prix officiels souples liés aux conditions du marché n'ont pas été prise en considération. Ce lien avec les prix du marché aurait réduit la nécessité d'une décision administrative et introduit une certaine automatisme dans le fixation des prix. Il aurait donc eu pour avantage complémentaire de faire de la fixation des prix officiels une opération moins politisée.

88. Même en supposant que les objectifs de prix aient été fixés en termes absolus, ils auraient dû être déterminés à la fois sur la base d'une certaine notion des prix économiques (ex: prix d'équivalence d'importations, niveaux des prix nécessaires pour parvenir à un niveau de production en tenant compte de l'élasticité de l'offre, ou bien pour compenser d'autres distorsions sectorielles des prix) et par rapport aux moyens financiers et logistiques de l'Etat pour influencer les prix du marché.

89. En outre, les objectifs de prix adoptés dans le cadre du PRMC ont été mal spécifiés. En tout état de cause, le rythme des changements proposés a été en fait, dans certains cas, plus lent que les années précédentes (notamment dans le cas des prix officiels à la production des céréales secondaires et celui des prix officiels à la consommation du riz). En supposant même que les objectifs de prix aient été atteints, ils n'auraient entraîné aucune accélération des ajustements des prix. Pour ce qui est des marges, les objectifs de prix ont supposé une diminution de la marge commerciale sur le riz au lieu d'une augmentation. Les prix à la production proposés pour le paddy ont largement dépassé l'augmentation du prix à la consommation du riz. La marge implicite entre la production de paddy et la consommation de riz contenue dans ces objectifs, serait passée de 40 francs CFA/kg à 4 francs CFA seulement (Tableau 3), une fois le moulage effectué. Si les prix de l'OPAM avaient effectivement respecté les objectifs proposés, le déficit d'exploitation de l'office aurait augmenté et non diminué, même si

l'efficacité commerciale s'était accrue dans une certaine mesure pour compenser la baisse des marges.

90. Enfin, le PRMC n'a pas fixé d'objectif spécifique de niveau, d'écart et de stabilité des prix du marché. De ce fait, il a été impossible de juger si le programme de réformes entraînait les modifications des prix du marché qu'il visait. Les prix officiels ont été le seul point de référence.

3. Pertes financières

91. L'objectif relatif aux pertes financières n'a porté que sur le déficit de l'OPAM. Comme il a été noté précédemment, l'amélioration de la situation financière de l'OPAM s'est faite au détriment du bien-être financier des autres acteurs du secteur. De plus, en finançant l'augmentation des prix officiels à la production, le PRMC a en fait affaibli la santé financière sous-jacente du secteur céréalier public. De surcroît, les ressources financières générées par la vente de l'aide alimentaire gratuite ont été l'objet d'un traitement différent de celui des autres ressources financières publiques, en ce sens que les pertes continues de l'OPAM ont été tolérées lorsqu'elles étaient financées par le PRMC.

4. Rôle de l'OPAM

92. Le futur rôle de l'OPAM a été ambigu dans le programme de réformes, à ceci près que le PRMC a considéré son maintien comme un fait acquis et qu'il a activement cherché à renforcer ses activités. L'ampleur de ces dernières (de même que le niveau des ventes et des achats) n'a été l'objet ni de discussions, ni d'accords, mais les donateurs de l'aide alimentaire et le gouvernement ont voulu une amélioration du fonctionnement de l'office, avec accroissement, et non diminution, de son accès aux fonds et aux approvisionnements. Les donateurs ont fourni des ressources et une assistance technique pour aider à renforcer, et non à réduire, le rôle de l'OPAM. La

tendance naturelle a d'ailleurs été d'augmenter le volume des céréales qu'il traite. Par rapport aux quatre années qui ont précédé le PRMC, la quantité de céréales vendues chaque année par l'OPAM a augmenté d'environ 10 %. La quantité commercialisée chaque année a augmenté de 50 % entre les deux périodes, mais sous l'effet principal de l'accroissement de l'aide alimentaire distribuée au titre des secours pour la sécheresse. Son rôle dans la régulation du marché a été tacitement accepté mais pas défini. Il a continué à être l'agent d'un déplacement du secteur commercial par mise en application directe des mesures gouvernementales plutôt qu'un organisme influençant les marchés au niveau des marges commerciales.

93. Les critères utilisés pour juger des améliorations de son fonctionnement n'ont également donné lieu à aucune discussion et aucune approbation du PRMC, bien que l'OPAM lui-même ait mis au point des programmes et des plans de réduction de ses coûts pour améliorer son efficacité opérationnelle (réductions des pertes matérielles, du personnel et des véhicules, par exemple). Certes, le critère en matière de dépenses unitaires d'exploitation a été discuté, mais il n'a pas constitué un objectif opérationnel spécifique et contrôlable. Les ratios financiers utilisés pour évaluer la santé des activités n'ont pas été spécifiés. Enfin, il n'y a eu aucun accord sur ce que les objectifs sociaux de l'OPAM (tels que le maintien de l'équité régionale des revenus) devraient être et comment ils seraient financés. Le PRMC ne devait en principe financer que les pertes résultant des mesures d'ajustement des prix à la production et à la consommation et non celles provenant d'autres mesures. Mais la distinction n'a jamais été clarifiée lors des discussions sur les pertes de l'OPAM, sauf en ce qui concerne les intérêts sur la dette à long terme contractée dans les années 70.

94. Des objectifs plus spécifiques auraient pu traiter du volume de transactions escompté de l'OPAM, de l'ampleur de ses installations matérielles et de ses domaines d'activité, et de ses principales pertes techniques et financières. Cette spécificité aurait permis de mieux percevoir les incohérences entre certaines mesures de réforme et le rôle attribué à l'OPAM.

VII. LES GAGNANTS ET LES PERDANTS

95. L'identité des bénéficiaires d'un programme de réformes et la nature de ce qu'ils obtiendront ont une incidence sur la faisabilité et le bien-fondé dudit programme. A cet égard, quatre questions principales se posent: les agriculteurs ont-ils obtenu plus; quels sont les consommateurs qui ont obtenu moins; qui a payé les améliorations; et le PRMC a-t-il changé le cours des choses ?

96. A l'exception de ceux qui travaillent dans les grands périmètres irrigués par l'Etat, les agriculteurs n'ont probablement pas gagné grand chose. Comme il a été indiqué précédemment, il y a peu d'indications d'une augmentation des prix du marché des céréales secondaires, bien qu'une certaine amélioration de l'efficacité commerciale ait pu bénéficier aux agriculteurs. 28/ La hausse des prix officiels à la production a été largement annulée par le déclin des achats officiels. L'amélioration réelle aura été le passage des ventes faites par les planteurs des organismes officiels aux négociants privés. L'ampleur de ce transfert dépend fortement des niveaux de la production et des prix du marché, facteurs qui ont fortement fluctué au cours de la période des réformes, et de la structure des ventes avant le démarrage du programme.

97. Les producteurs de paddy ont bénéficié d'une augmentation des prix officiels à la production appliqués aux ventes obligatoires (à partir de 1986-87, ils pourraient bénéficier de la libéralisation qui a permis aux planteurs de déplacer des ventes vers le marché parallèle).

Comme la production de paddy en dehors de l'Office du Niger a stagné au cours de la réforme, ce qui tient en partie à l'insuffisance des quantités d'eau disponibles, les véritables bénéficiaires ont été les planteurs de l'Office du Niger.

98. Les améliorations mineures dont les producteurs de céréales secondaires ont bénéficié ont été principalement soutenues par le PRMC, qui a financé l'écart entre les prix officiels à la production et à la consommation qu'a entraîné l'augmentation des prix à la production plus rapide que celle des prix à la consommation, et par les consommateurs du marché officiel qui ont dû payer des prix plus élevés à l'OPAM. Les améliorations dont les producteurs de l'Office du Niger ont bénéficié ont été exclusivement financées par le PRMC, qui a compensé la différence entre les changements des prix officiels à la production et à la consommation, et par l'office lui-même, sous l'effet du changement du barème des prix de l'Etat qui a augmenté ses prix d'achat et baissé ses prix de vente. Dans les deux cas, les consommateurs du marché officiel ont dû payer plus, et, dans le cas du riz, les augmentations des prix ont dépassé celles du marché privé.

99. Finalement, ce sont les consommateurs qui ont bénéficié du PRMC, malgré les augmentations des prix de vente de l'OPAM, car le volume des ventes aux prix officiels a également augmenté du fait de l'aide alimentaire disponible par le biais du PRMC. Par rapport aux prix du marché de la production intérieure et des importations commerciales, le total des transferts vers les consommateurs a augmenté au cours de la période des réformes.

100. La comparaison des estimations des taxes à la production et des subventions à la consommation avant et après le PRMC donne une idée de l'ampleur des changements intervenus dans les transferts de revenus. Ces taxes et ces subventions peuvent être estimées par la différence entre les prix officiels et les prix du marché, tant à la production qu'à la consommation, et le volume des ventes faites aux prix officiels. Les montants en sont résumés ci-après pour les céréales secondaires, le riz et les deux combinés (sur la base des données provenant des Tableaux 2, 4 et 5).

	<u>Variations totales des subventions et des taxes</u>					
	1976-77 à 1979-80			1981-82 à 1984-85		
	Céréales	Céréales		Céréales	Céréales	
	secondaires	Riz	Total	secondaires	Riz	Total
Achats par l'Etat (milliers de tonnes, riz = paddy)	171	276	447	49	154	203
Taxe à la production (milliards de FCFA)	3,6	5,3	8,9	1,6	3,5	5,1
Ventes de l'Etat (milliers de tonnes)	174	190	364	173	234	407
Subventions à la consommation (milliards de FCFA)	6,0	11,3	17,2	9,6	9,1	18,7
Pertes du secteur public (milliards de FCFA)	2,4	6,0	8,4	8,0	5,6	13,6
Financement par le PRMC (milliards de FCFA)	-	-	-	4,7	9,1	13,8
Perte nette du secteur public (milliards de FCFA, moins = augm.)	2,4	6,0	8,4	3,3	- 3,5	- 0,2

101. Entre les deux périodes, la taxation implicite des agriculteurs est passée à 43 %. Ce déclin est entièrement dû à la réduction de la quantité achetée par le gouvernement, sous le double effet de la faiblesse de la production et de la libéralisation du marché des céréales secondaires. L'assiette de la taxe a en fait augmenté entre les deux périodes, passant de

20 francs CFA par kg au cours de la première période, soit 1976-77 à 1979-80, à 25 francs CFA au cours de la seconde, soit 1981-82 à 1984-85. Cette augmentation de la taxation implicite est toutefois due au niveau élevé des prix intérieurs causé par la sécheresse, mais l'impact final en a été petit car les achats par l'Etat au cours des années de sécheresse ont été également faibles. Le déclin de la taxe à la production est l'aspect positif de l'ajustement recherché par le PRMC.

102. L'autre aspect de l'ajustement recherché a été une réduction des subventions à la consommation. C'est le contraire qui s'est produit: entre les deux périodes, les subventions implicites à la consommation ont augmenté d'environ 10 %. Cette augmentation résulte entièrement de la hausse du taux de la subvention par unité, qui est passé de 47 francs CFA par kg au cours de la première période à 52 francs CFA au cours de la seconde.

103. Du fait de ces deux tendances opposées, les pertes implicites du secteur céréalier public ont augmenté d'environ 66 % au cours des deux périodes. La différence entre la seconde période et la première est que les donateurs de l'aide alimentaire du PRMC ont fourni des céréales qui pouvaient être utilisées pour financer les pertes. Le montant de la subvention implicite des céréales vendues par le PRMC au cours des quatre premières années du programme a été approximativement le même que celui des pertes implicites du secteur céréalier public.

104. Les consommateurs ayant accès aux ventes officielles ont donc bénéficié d'un transfert net important de la part des donateurs de l'aide alimentaire, représentant plus de 20 millions de dollars au taux de change de 1985. 29/ Sur les 16 milliards de francs CFA payés par les consommateurs (pour les ventes aux prix officiels), 85 % environ proviennent des recettes nettes du PRMC. Au cours des trois premières années du PRMC, dont les

comptes ont été arrêtés, 50 % environ des ressources financières du PRMC sont revenus à l'OPAM et aux organismes de développement rural pour subventionner, directement ou indirectement, les prix officiels à la consommation des céréales produites sur le marché intérieur ou importées (Tableau 17). Si le même ratio prévaut pour la quatrième année (1984-85), les consommateurs maliens visés auront bénéficié au total d'un transfert par le biais du PRMC d'environ 8 millions de dollars par an en quatre ans.

105. A la question de savoir à quels consommateurs ces transferts ont le plus profité on peut donner une réponse partielle si l'on examine la structure des ventes de céréales de l'OPAM, bien qu'il soit difficile de déterminer si le PRMC a nettement modifié la structure de ces ventes et celle de la distribution des céréales. Pour ce qui est de la distribution régionale, les faits laissent penser que la part revenant à Bamako n'a pas beaucoup varié car durant les années de sécheresse sévère, un pourcentage plus grand est généralement distribué ou vendu aux autres régions souffrant de pénuries. Bamako bénéficie normalement d'environ 35 à 45 % des ventes de l'OPAM pour approvisionner trois grands groupes: i) les services gouvernementaux, notamment l'armée; ii) les coopératives de consommateurs; et iii) d'autres groupes, y compris des privilégiés. Le fait que la part vendue à Bamako est si élevée, bien qu'il s'agisse probablement du marché le plus opulent, dont la demande solvable et importante pourrait être satisfaite par le commerce, prouve à nouveau que le gouvernement se sert du commerce des céréales pour mettre en oeuvre sa politique des revenus.

106. A Bamako, quelque 40 à 45 % sont distribués par le biais des coopératives, qui sont responsables de l'attribution des céréales à leurs membres. Jusqu'en 1982-83, la moitié environ a profité aux services gouvernementaux et le reste a été attribué aux "autres groupes". Plus

récemment, la part distribuée à ces derniers a doublé ou triplé, ce qui indique peut-être que l'accès de certains groupes à des céréales moins coûteuses s'est amélioré. En outre, les consommateurs de Bamako ont un accès prépondérant au riz, qui est leur céréale préférée: alors que la part du riz dans l'aide alimentaire est d'environ un tiers, et d'environ la moitié du total des ventes de l'OPAM, elle est de plus des trois quarts des ventes à Bamako. Les informations régionales sont encore plus insuffisantes, bien que les coopératives réalisent environ 70 % des ventes, soit plus qu'à Bamako, ce qui tient probablement en partie au fait que la plupart des services publics sont implantés dans la capitale. Rien n'indique particulièrement que les céréales nationales vendues par l'OPAM et l'aide alimentaire du PRMC visent ces groupes à faible revenu.

107. La question de savoir si ces effets sur la distribution auraient été différents en l'absence de la réforme est importante. S'il avait été effectivement mis en oeuvre, le programme de réformes aurait entraîné une augmentation des revenus des agriculteurs et une diminution de celui des consommateurs. Les pertes des intermédiaires publics (l'OPAM, les organismes de développement rural, la banque de développement d'Etat) devaient également être réduites ou éliminées. Les cinq années du programme de réformes se sont traduites par de petites améliorations pour certains agriculteurs, une augmentation des transferts globaux des revenus vers les consommateurs due à la persistence de l'écart entre les prix du marché et les prix officiels, ainsi qu'une augmentation des ventes de l'OPAM et un glissement du fardeau financier des agriculteurs et des institutions publiques maliens vers les donateurs de l'aide alimentaire. Le PRMC a fourni ce financement de deux manières: par les céréales mises en vente aux prix officiels; et par le produit officiel de ces ventes pour subventionner d'autres activités

déficitaires du secteur céréalier afin d'éviter les augmentations des prix à la consommation.

108. En l'absence du PRMC, les ajustements des revenus prévus dans le cadre du programme auraient pu se produire plus rapidement. L'OPAM aurait eu moins de céréales à vendre à des prix subventionnés et moins de recettes pour financer les activités déficitaires. Dans un contexte de ce type, il est probable que les activités et les ventes de l'OPAM auraient dû être réduites, notamment du fait de l'austérité des politiques fiscale et monétaire des programmes du FMI. En revanche, une augmentation plus rapide et plus forte des prix officiels à la consommation aurait été possible, ce qui aurait réduit les transferts implicites de revenus vers les consommateurs qui ont bénéficié des ventes de l'OPAM et donc, augmenté leur part du financement de la production nationale de céréales. Dans la pratique, l'ajustement des termes de l'échange sur le marché intérieur a été plus rapide dans le cadre du PRMC qu'au cours de la seconde partie des années 70, durant laquelle la politique du gouvernement n'a pas été soutenue. Il est possible que, de la manière dont il a été mis en oeuvre, le PRMC ait diminué le besoin latent d'ajustements structurels pour que le secteur céréalier public malien parvienne à l'autonomie financière.

VIII. COUT ET FINANCEMENT

109. L'évaluation du coût de cet effort de réforme est difficile. Il est clair que l'amélioration du fonctionnement de l'OPAM a entraîné des frais supplémentaires de gestion et d'investissement. Il s'agit là de dépenses rentables en ce sens qu'elles rémunèrent les ressources complémentaires apportées au secteur. Bien qu'il soit relativement aisé de les chiffrer, il

est moins évident que ce coût soit nécessairement imputable à la réforme. Au lieu de maintenir les activités de l'OPAM, il aurait été par exemple possible de les réduire et de les améliorer.

110. Le coût des efforts pour convaincre le gouvernement d'adopter les réformes et le coût de l'étirement de l'impact de ces réformes pour donner aux perdants le temps de s'adapter est moins facile à estimer et à imputer aux réformes. Dans le cas de la réforme de la politique céréalière du Mali, ces "dépenses d'ajustement" pouvaient couvrir deux domaines. Premièrement, la position des fonctionnaires soutenant la réforme pouvait être renforcée par rapport à celle de leurs opposants politiques s'ils étaient considérés comme apportant des ressources publiques importantes à l'Etat, quelle que soit l'utilisation finale de ces fonds. Deuxièmement, au cours de la période de transition durant laquelle les prix à la consommation sont ajustés pour tenir compte de l'augmentation des prix à la consommation, il arrive qu'un accroissement des dépenses publiques soit nécessaire pour le financement des subventions à la consommation, financement jusqu'alors assuré par les agriculteurs par la faiblesse des prix à la production et les restrictions des activités commerciales. Dans les deux cas, il ne s'agit pas de coûts supplémentaires venant en contrepartie d'un surcroît de ressources. Le second ne concerne notamment qu'un déplacement d'affectation. Mais la rapidité et l'ampleur des réformes ont un coût pour le secteur public. En fait, dans les périodes d'austérité comme celles que le Mali a connues avant et pendant le PRMC, les ajustements sont inévitables si les politiques en vigueur entraînent des dépenses que l'Etat ne peut pas supporter. Pour qu'un surcroît de dépenses publiques soit un coût justifié des réformes, il faut démontrer que les distorsions économiques seraient pires sans ces ressources, car le gouvernement renforce de plus en plus son emprise sur l'activité

économique pour s'assurer plus de recettes ou pour forcer d'autres secteurs à payer une rente aux secteurs qui doivent bénéficier des mesures qu'il prend. C'est pourquoi ce paragraphe est consacrée à la fois aux coûts et à leur financement.

111. L'amélioration de la gestion de l'OPAM a premièrement entraîné certains investissements mineurs (telles que les bascules pour les camions), certaines actions de formation et beaucoup d'assistance technique. Cette dernière est directement responsable de l'amélioration de l'exploitation de l'OPAM et de la façon dont la politique céréalière a été menée d'une manière générale. Le volume de l'assistance technique pour améliorer la gestion de l'OPAM est passé de moins de cinq années de travail avant le PRMC à plus de sept au cours du programme, soit une dépense supplémentaire pour les cinq années du PRMC d'environ 1 million de dollars et un accroissement de 6 à 7 % des dépenses d'exploitation de l'OPAM (intérêts et amortissements non compris); la facture pour l'ensemble de l'assistance technique fournie par les donateurs représente presque un quart des dépenses d'exploitation de l'OPAM. Et il s'agit là d'une sous-estimation du coût total car les représentants des donateurs ont également participé activement au contrôle et à l'orientation des améliorations du fonctionnement de l'OPAM. Ce surcroît d'assistance technique a été financé par les donateurs.

112. Deuxièmement, afin "d'encourager" les réformes, une aide alimentaire a été fournie pour compléter la production nationale et les importations commerciales. Le montant de cette aide a été important. Le coût de l'achat et de la livraison au Mali, en des lieux sélectionnés, des 250 000 tonnes de maïs ou d'équivalent maïs au cours des cinq premières années du programme est d'environ 90 millions de dollars. 30/ Ajouter au projet une sixième année (1986-87) et augmenter l'aide alimentaire d'environ

150.000 tonnes comme il a été proposé porterait le coût total du PRMC pour les donateurs à environ 150 millions de dollars. Au taux de change de 1985 et compte tenu d'environ 15 francs CFA par kg pour les livraisons locales, la valeur de ces céréales s'élève à environ 300 francs CFA par kg dans le cas du riz et 180 francs CFA dans le cas du maïs. 31/ En supposant que le riz représenterait un tiers des céréales (les trois premières années, il a représenté 37 % des céréales vendues dans le cadre du PRMC), la valeur globale pour le Mali du programme prorogé dépasserait 50 milliards de francs CFA 32/, soit environ 2 % de son PIB annuel.

113. A la fin des quatre premières années, quelque 186.000 tonnes valant environ 40 milliards de francs CFA d'après ces hypothèses, avaient été livrées. Sur la base des prix de vente officiels, les consommateurs ont payé ces céréales environ 16 milliards de francs CFA et, sur la base des prix du marché en vigueur, la valeur de ces céréales a été d'environ 26 milliards de francs CFA.

114. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point l'aide alimentaire fournie dans le cadre du PRMC a constitué un supplément ou bien un flux régulier, d'autant que la sécheresse a commencé en 1983. Pour les quatre années civiles 1982-85, l'aide alimentaire s'est élevée au total à 427.000 tonnes (auxquels s'ajoutent la nourriture pour les contributions aux travaux et l'aide alimentaire fournie par les organisations privées bénévoles, qui se sont élevées en général à 9.000 tonnes par an mais qui ont atteint 24.000 tonnes en 1985). Les livraisons sous les auspices du PRMC ont représenté 44 % de ce total. Le total des expéditions au cours des deux années de sécheresse (1984 et 1985) a avoisiné en moyenne 150.000 tonnes par an (dont deux cinquièmes dans le cadre du PRMC), contre quelque 125.000 tonnes par an au cours des deux années de sécheresse du début de la décennie

1960-70 (1972-73 et 1973-74). La dernière sécheresse ayant été jugée moins sévère, cette comparaison laisse penser qu'une grande partie de l'aide alimentaire fournie dans le cadre du PRMC aurait été expédiée en tout état de cause. Il se peut donc que le coût réel du programme en termes de surcroît d'aide alimentaire ait été relativement faible. En revanche, le PRMC a favorisé certains aspects de la réforme des prix et de la commercialisation et il a fourni un mécanisme pour canaliser les ressources de contrepartie générées par les ventes spécifiquement destinées à favoriser le processus de réforme.

IX. QUELQUES LECONS

115. La réforme de la commercialisation des céréales dont le Mali a fait l'expérience fournit plusieurs leçons qui pourraient influencer la conception et la mise en œuvre du programme de réformes s'il était réitéré ou reproduit ailleurs.

A. Complexité politique

116. Premièrement, réformer une politique est plus complexe que de procéder à de simples changements des prix officiels et libéraliser la réglementation commerciale. La politique céralière met en cause différents problèmes de production et de consommation des denrées alimentaires, liés à des questions de politique économique plus générale, et notamment aux préoccupations concernant la répartition des revenus. On peut donc s'attendre à ce que les programmes de réformes visant à renforcer les mesures d'encouragement de la production et à développer la production en augmentant les prix officiels des céréales, et à déréglementer le commerce des céréales, suscitent une résistance profonde. Les réformes faites au Mali ont amélioré

les stimulants visant certains producteurs, mais elles n'ont pas modifié la structure fondamentale de la répartition des revenus soutenue par la politique céréalière officielle. En fait, ce sont les ressources étrangères fournies pour soutenir l'effort de réforme qui ont amorti les effets potentiellement négatifs des réformes sur la distribution. Ces ressources étrangères ont élargi l'assise (et une grande partie de l'augmentation a bénéficié au secteur rural). Le PRMC n'a pas explicitement exigé une redistribution de l'assise antérieure et ce point a une portée générale: les réformateurs doivent veiller aux effets de leurs propositions sur cette répartition.

117. Il arrive en outre que les réformes du secteur céréalier doivent être subordonnées aux réformes visant d'autres aspects de la politique générale. Au Mali, il a fallu contenir les prix officiels à la consommation afin de retarder les augmentations éventuelles des traitements des fonctionnaires. Ce point a été jugé essentiel à la réduction du déficit des finances publiques, qui constituait l'objectif majeur du programme de stabilisation du FMI.

B. Liens avec le marché

118. Deuxièmement, les marchés officiel et privé sont liés, mais leurs liens ne sont pas nécessairement directs. Les avantages pour le secteur céréalier (production et efficacité plus grandes) qui peuvent être escomptés de réformes politiques telles que celles faites au Mali -- prix officiels plus élevés et légalisation du commerce privé -- dépendent en grande partie de l'ampleur des distorsions réelles des prix et de la segmentation du marché. Dans une économie ouverte dotée d'un marché parallèle actif, s'attendre à des changements importants des prix du marché n'est pas nécessairement réaliste. Ces changements concernent le revenu des

agriculteurs, qui ne sont plus obligés de vendre les céréales à des prix officiels faibles. Les effets directs sur le transfert des revenus sont beaucoup plus importants que les effets sur les prix du marché. La levée des contrôles fait monter le prix réel pour l'agriculteur obligé de vendre sur le marché officiel. Le même résultat pourrait être obtenu en augmentant les prix officiels à la production bien que cette solution de rechange ait des conséquences budgétaires directes. L'attention doit porter sur les liens entre les marchés officiel et privé lors de la détermination des progrès escomptés. Il faut notamment tenir compte de ces liens si l'un des objectifs du programme de réformes est d'unifier les marchés officiel et privé et s'il est prévu de faire appel à l'office de commercialisation de l'Etat pour stabiliser ou réguler le marché unifié.

C. Renforcement des institutions

119. Troisièmement, la question du renforcement des institutions doit être l'objet d'une attention spéciale. Elle a au moins quatre aspects. Le premier a trait à la capacité analytique à mettre en œuvre le programme de réformes. Le programme malien a été en grande partie conçu et mis en œuvre sans idée claire du rapport entre la politique céréalière et les autres politiques économiques et sans notion claire de la manière selon laquelle la politique céréalière s'imbrique dans les prix et les mécanismes du marché (points un et deux ci-dessus). Les fonctionnaires et les représentants des donateurs ont été naturellement pris par les problèmes journaliers associés à la mise en œuvre des réformes et à la mise en fonctionnement du nouveau système. Aucune institution extérieure -- groupe de recherche ou université par exemple -- n'a entrepris une analyse indépendante ou suscité un débat public. De ce fait, le programme de réformes a été plus centré sur les questions opérationnelles que sur les vastes questions structurelles de

l'intégration du marché, du rôle du commerce international, des mesures d'encouragement de la production et des effets globaux de la politique. Une attention doit être portée à la capacité locale à faire l'analyse politique nécessaire.

120. Le second problème institutionnel concerne la longévité de la réforme. Trois raisons permettent de douter que les réformes seront maintenues une fois le PRMC achevé. Premièrement, le programme n'a pas réussi à mettre en place de nouveaux mécanismes plus flexibles et plus automatiques pour déterminer les prix et les ventes officiels. Il a permis au gouvernement de maintenir des prix réglementés et rigides, dont la fixation est chaque année l'objet de débats politiques. Compte tenu de la force de l'objectif de répartition des revenus qui continue à sous-tendre la plupart des politiques de l'Etat, il est peu probable que les prix réglementés traduiront l'état du marché ou la capacité de l'office de commercialisation à intervenir pour les modifier. Au cours du programme de réformes malien, la pression des donateurs sur les autorités politiques a aidé à juguler certaines tendances qui laissent s'infiltrer à nouveau dans les politiques de l'Etat de nouvelles distorsions entre les prix officiels et les prix du marché. Mais une fois que cette pression cessera, il est probable qu'une régression se produira. Il semble que les donateurs et les fonctionnaires ont tendance à maintenir le système de fixation des prix en vigueur et ne font que des efforts mineurs pour les relier au marché.

121. L'autre question relative à la longévité de la réforme est de savoir si les institutions publiques ont été renforcées pour mieux faire face à un environnement orienté sur le marché, du fait de l'abandon des prix fixes et réglementés. Par exemple, les services de l'Etat (tels que l'armée) sont-ils maintenant en mesure de programmer et de budgétiser les achats de

céréales lorsque les prix futurs sont inconnus? L'OPAM a-t-il les capacités administratives, logistiques et comptables nécessaires pour vendre et acheter sur un marché libre à des prix variables? Les institutions publiques disposent-elles des compétences nécessaires pour faire face à la déréglementation et à l'unification des marchés officiel et privé? Le PRMC a joué un rôle important à cet égard en faisant en sorte que l'OPAM ait plus souvent recours à des entreprises privées pour le transport des céréales, au lieu d'entretenir son propre parc de véhicules. Mais, dans les domaines opérationnels (tels que le recours aux instruments du marché à terme pour réduire l'incertitude sur le marché), le programme de réformes a peu aidé les institutions publiques à passer d'une économie administrée à une économie de marché.

122. La dernière raison de douter de la longévité des réformes a trait au financement destiné à soutenir le programme de réformes. Ce financement devait faciliter les ajustements des prix en étirant l'augmentation des prix à la consommation de manière à amortir son impact négatif sur certains consommateurs (notamment les consommateurs ayant accès aux prix officiels). Des réformes durables passent finalement par un véritable ajustement des revenus; ceux qui ont bénéficié de prix officiels à la consommation faibles dans le passé doivent s'attendre à payer des prix plus élevés. Il faut s'attendre à une diminution et non à une expansion des transferts de revenus vers ce groupe par le biais du régime des prix. Ceci fait partie du processus de "sevrage" des consommateurs qui bénéficiaient de subventions de l'Etat. Au Mali, l'aide alimentaire a été suffisamment généreuse et les ajustements des prix suffisamment faibles pour que les consommateurs, ainsi que les producteurs, puissent bénéficier de l'augmentation des transferts totaux de revenus au cours de la période des réformes. En fait, l'augmentation des subventions à

la consommation a été presque deux fois plus faible que la baisse des taxes à la production. Il se peut donc que l'ajustement politique sous-jacent nécessaire pour que les réformes durent une fois le PRMC achevé, n'ait pas été encouragé par cette assistance extérieure.

123. Le troisième problème institutionnel concerne le fonctionnement du marché privé. Les efforts ont tellement concerné les prix officiels, le fonctionnement du marché officiel (c'est-à-dire sur les activités de l'OPAM) et le désir continual de contrôler et de réguler le marché privé que le PRMC s'est peu attaché au renforcement des opérations commerciales. La libéralisation de la commercialisation des céréales secondaires a probablement réduit l'inefficacité due à la petitesse des opérations; elle a aussi probablement réduit les primes de risque qui avaient créé un fossé entre les prix à la consommation et les prix à la production. La réunion de plusieurs petits négociants de céréales de Bamako au sein d'une mutuelle qui disposerait de ressources collectives pour obtenir des crédits pour de grosses importations de céréales a représenté un autre effort positif. Mais d'autres actions telles que l'amélioration de l'infrastructure commerciale, le développement de l'échange des informations commerciales, et la poursuite de la standardisation des poids, des mesures et des qualités, ont été en grande partie esquivées. En outre, le système rigide et panterritorial de fixation des prix et le rationnement des ventes aux consommateurs ont renforcé la segmentation des marchés et interférés avec leur meilleure intégration.

124. Le dernier problème institutionnel concerne l'incohérence entre les responsabilités de régulation du marché attribuées à l'OPAM et les moyens dont il a été doté pour s'en acquitter. La rigidité du régime des prix officiels fixes a fortement restreint la capacité de l'OPAM à réguler les

opérations commerciales, tant dans le temps que dans l'espace. Les prix officiels ne pouvant pas être ajustés en fonction de l'état du marché et des ressources de l'OPAM, les activités de régulation de l'OPAM n'ont pu jouer que sur des modifications de quantités achetées ou vendues. La réglementation des prix à la production a rarement été efficace. Les prix officiels ont presque toujours été inférieurs aux prix du marché. Les ventes obligatoires n'existant plus, les agriculteurs ont offert peu de céréales à l'OPAM. La réglementation des prix à la consommation n'a pas été plus efficace: leur niveau a été tellement plus bas que celui des prix du marché que toutes les céréales que l'OPAM a pu vendre n'ont pas suffi pour satisfaire la demande aux prix officiels. La demande non satisfaite a favorisé l'augmentation des prix sur le marché parallèle. Dans une situation de ce type, il est impossible d'aligner les prix du marché sur les prix officiels qui résultent de négociations politiques et qui ont été fixés par l'administration. Pour éviter le maintien des distorsions, les objectifs doivent être adaptés aux moyens disponibles.

D. Faisabilité

125. La quatrième leçon concerne ce qui est faisable. Il est intéressant de noter que les améliorations les plus importantes ont concerné le fonctionnement de l'OPAM et que c'est dans le domaine de la réforme de la politique des prix et de la réduction des subventions du secteur public que les progrès ont été les plus faibles. Les changements purement techniques qui améliorent le fonctionnement interne sont les plus faciles à approuver, concevoir, et mettre en oeuvre. La réforme technique est une tâche assez ambiguë, à l'exception peut-être de la réduction des effectifs et du contrôle des pertes de stocks et de l'accès privilégié à des céréales bon marché. Dans la mesure où le principal problème est simplement un manque de

compétences et d'outils de gestion, il est possible d'y remédier à court terme par l'assistance technique et des investissements pertinents. En outre, les intérêts en cause poussant au maintien de cette inefficacité (dans le cas présent, ceux des employés de l'OPAM) sont généralement fragmentés et faibles. Mais le ferme engagement de la direction de l'OPAM et de son ministère de tutelle a été essentiel pour amener l'assistance technique recrutée sur le plan international à aider pour la conception et la mise en oeuvre les principales réformes opérationnelles et administratives. De même, l'obtention d'une action concertée des donateurs, lorsque chacun d'eux a intérêt à assurer un fonctionnement sans heurt de l'office des céréales et doit rendre des comptes à ce sujet, est relativement plus facile lorsqu'il s'agit d'améliorations techniques que lorsqu'il s'agit de la répartition de l'aide alimentaire.

126. Il est en revanche plus difficile de modifier les politiques des prix et de la commercialisation. La réticence à mettre en oeuvre des réformes politiques qui auront des effets négatifs immédiats et très visibles sur les revenus est compréhensible. Les effets en sont plus importants (par exemple, la plupart des pertes de l'OPAM proviennent de l'étroitesse des marges commerciales et non d'une inefficacité technique). Et les transferts, souvent cachés, font généralement partie d'un système de droits acquis, souvent par des groupes visibles et qui savent se faire entendre (tels que l'armée, les consommateurs des villes, les fonctionnaires, et les employés des entreprises publiques). Dans le cas du PRMC, le gouvernement a tout d'abord agi dans les domaines les plus aisés (en libéralisant les céréales secondaires et en augmentant régulièrement les prix officiels à la production). Apparemment, les donateurs qui ont appuyé la réforme ont été assez satisfaits de ces actions car il n'ont pas trop insisté sur les étapes

plus difficiles. Il est d'ailleurs peu probable que les donateurs se mettent d'accord sur une politique des prix appropriée. L'un des obstacles à la poursuite des réformes au Mali, notamment à l'utilisation des fonds de contrepartie provenant de l'aide alimentaire pour soutenir d'autres réformes, a été l'incapacité du groupe des donateurs à mettre au point des réformes efficaces et contrôlables dans des domaines autres que la gestion de l'OPAM.

E. Reproductibilité

127. La cinquième leçon concerne la reproductibilité de cette expérience, soit pour d'autres réformes éventuelles au Mali, soit dans le secteur céréalier d'autres pays. L'une des principales caractéristiques du PRMC a été la cohésion forte et effective des donateurs. Cette cohésion, et sa coordination relativement bonne, tiennent au fait qu'il s'adresse au plus grand nombre; les représentants locaux des principaux donateurs de l'aide alimentaire sont convenus qu'une réforme de la politique céréalière était nécessaire et ils ont mis leurs forces en commun pour tracer les grandes lignes de la réforme et convaincre à la fois le gouvernement et leurs sièges sociaux de soutenir le programme. En outre, la décentralisation de l'exécution du PRMC, qui a donné à la plupart des représentants des donateurs un pouvoir de négociation directe des actions à entreprendre dans le cadre de la réforme avec le gouvernement, a permis aux donateurs d'arrêter une position commune sur le champ, avant les réunions avec le gouvernement. De plus, la souplesse de la composition des objectifs du PRMC notée précédemment (qui, fait ironique, aurait pu disparaître si le programme avait été conçu avec plus de rigueur) a permis de tempérer les divergences entre les donateurs sur certains problèmes, tels que le rôle final de l'OPAM ou le maintien de la réglementation des prix. Cette coordination des donateurs a joué un rôle clef dans le succès enregistré par le PRMC, et son efficacité a été fortement

renforcée par l'inclusion d'idées provenant du PRMC dans les programmes de confirmation du FMI établis et négociés en parallèle. La double action d'un groupe local bien coordonné, qui avait de bons rapports avec le gouvernement et la possibilité de fournir une aide alimentaire pour maintenir le niveau des ventes de l'Etat, et des missions du FMI, qui ont bien voulu inclure des objectifs spécifiques de réforme du secteur céréalier, dans un programme complet de stabilisation macro-économique soutenu par des ressources financières considérables, a aidé à convaincre le gouvernement d'accorder une attention spéciale aux réformes du PRMC. Il est probable que certaines des conditions ont été inattendues; quoi qu'il en soit, la reproduction de l'expérience malienne passerait par une combinaison similaire de cohésion et de coordination locales et efficaces des donateurs, de souplesse des objectifs et des positions des donateurs et d'un programme de réformes plus vaste fournissant un contexte global et un pouvoir de négociation.

F. Processus de la réforme

128. La sixième leçon concerne le processus de la réforme. Les leçons de l'expérience malienne vont dans deux directions différentes. Les premiers efforts pour augmenter les prix officiels à la consommation ont fortement renforcé la politisation de la fixation des prix, et ils expliquent peut-être les trois années de hiatus au cours desquelles les prix officiels à la consommation n'ont pas été modifiés. La leçon à tirer est que les ajustements devraient être progressifs (ce qui était l'intention de départ).

129. Les augmentations des prix à la consommation initialement proposées au niveau technique pour 1981-82 ont été si fortes que le processus de décision s'est encore plus politisé, ce qui a peut-être rendu les augmentations ultérieures plus difficiles. Normalement, les prix étaient recommandés par une commission technique représentant les ministères

concernés, approuvés en réunion du conseil interministériel, et promulgués par décret présidentiel. C'est ainsi que la commission technique a tout d'abord proposé un prix à la consommation de 77 francs CFA par kg de céréales secondaires (presque double du prix en vigueur). Cette augmentation a été rejetée par le conseil des ministres qui a donné pour instructions à la commission technique de proposer des prix plus bas. La proposition suivante a été de 68 à 70 francs CFA. La controverse a été si grande qu'une réunion extraordinaire conjointe du conseil des ministres et du bureau exécutif central de l'UDPM, le seul parti politique, a été organisée. Face à une forte opposition des syndicats ouvriers, la réunion conjointe a adopté un prix encore plus faible, de 58 francs CFA. Cette lenteur a créé une rupture avec les procédures antérieures. Le processus s'est ouvertement politisé et il a échappé un peu plus au seul contrôle de l'Etat.

130. En matière de libéralisation du marché en revanche, les actions partielles n'ont eu aucun résultat. Il aura fallu six ans pour déréglementer le marché du paddy, le seul important, et malgré cela, certaines restrictions peuvent toujours être appliquées (il arrive par exemple que les négociants ne puissent acheter que lorsque les planteurs ont payé leurs redevances et remboursé leurs crédits). Les ventes officielles sont toujours limitées à certains bénéficiaires, qui semblent avoir renforcé leurs droits acquis. Dans le cas d'une déréglementation, une action rapide et exhaustive est probablement nécessaire pour réaliser une réforme; les ajustements progressifs ne font qu'entraîner de nouvelles distorsions et ils laissent le champ libre à une résistance supplémentaire.

X. RESUME

131. Le programme n'a remporté qu'un succès limité, après les quatre premières années, mais il se peut que les changements de 1986 améliorent ses performances. Les améliorations apportées sont plus qualitatives que quantitatives. Ce programme a mis l'accent sur les problèmes de commercialisation des céréales et a créé une situation favorisant un dialogue ouvert. Cela a abouti à la coordination entre les donateurs de l'aide alimentaire tout en consacrant les ressources provenant de cette aide au soutien de différents aspects du programme de réformes. Le gouvernement s'est montré plus favorable aux transactions et aux prix libres et ceci a, semble-t-il, remonté le moral et l'optimisme des négociants privés.

132. D'un point de vue quantitatif, on peut difficilement dire que le PRMC, en lui-même, ait fortement développé les encouragements à la production des céréales secondaires. Les actions commerciales officielles ayant toujours été petites et les contrôles administratifs souvent faibles, la libéralisation n'a eu que peu d'impact sur les prix du marché, sauf peut-être en augmentant l'efficacité commerciale. En tout état de cause, il est probable que les prix libres sont étroitement liés aux prix des importations ou des exportations. Il se peut même que le programme ait diminué les encouragements à la production. Lorsque les prix du marché intérieur sont inférieurs à ceux des importations (comme ce fut le cas avant la récente sécheresse), la vente de grandes quantités d'aide alimentaire à des prix officiels inférieurs à ceux du marché tend à réduire la demande sur le marché parallèle et à faire baisser les prix du marché. Toutefois, comme le gouvernement contrôle une part mineure du marché des céréales secondaires, dont le volume est inférieur à celui du paddy, et comme les ventes des

producteurs à l'office de commercialisation se font le plus souvent sur la base du bénévolat, l'insuffisance des augmentations des prix officiels à la production et les bonnes performances en matière de libéralisation du marché n'ont pas eu beaucoup d'effet sur les encouragements.

133. Dans le cas du paddy, les résultats du PRMC sont meilleurs. Les prix officiels à la production ont augmenté plus rapidement que l'inflation, et les prix du marché ont baissé en termes réels d'environ 20 % au cours du programme. Il s'agit là d'un effort important car le paddy est la seule céréale dont le gouvernement peut effectivement contrôler (et contrôle) une part importante du marché par des moyens administratifs, notamment par l'Office du Niger. Toutefois, comme le contrôle de l'Etat s'est renforcé et les distorsions entre les marchés du paddy restent importantes, il semble que d'autres améliorations des encouragements pourraient se faire dans le cadre de la libéralisation, bien que les performances du gouvernement en matière de politique des prix aient été relativement bonnes. L'un des avantages de la libéralisation est de diminuer l'incidence des négociations politiques et de la disponibilité de capitaux pour financer les déficits sur les encouragements de la production. Les augmentations du prix du paddy ont, par exemple, commencé à ralentir en 1984-85; et la pression des donateurs a été nécessaire pour assurer l'augmentation des prix, annoncée six mois plus tard que d'habitude, bien après que toutes les décisions relatives à la production aient été prises.

134. Le passage à des prix économiques à la consommation a également été lent et inadéquat. Jusqu'en 1985-86, les prix officiels à la consommation ont baissé en termes constants, entraînant une forte augmentation des revenus nets de ceux qui avaient accès aux ventes de l'OPAM. Le volume des céréales commercialisées à ces prix officiels a dépassé le volume des ventes avant le

programme de réformes, ce qui tient en grande partie au fait que l'aide alimentaire dans le cadre du PRMC a été plus que compensée par la baisse des ventes officielles des céréales produites localement. Il est donc probable que les transferts globaux de revenus vers certains groupes de consommateurs (mesurés par la différence entre les prix du marché officiel et ceux du marché libre et portant sur le total des flux) ont augmenté. De même, en ce qui concerne les pertes financières du secteur céréalier, le programme n'a pas entraîné de réductions considérables jusqu'en 1985-86. Il a toutefois réorienté leur financement en le faisant passer des producteurs, des contribuables (par le biais de l'OSRP) et du réseau bancaire, à l'Office du Niger et, fait plus important, aux donateurs de l'aide alimentaire

135. Si les objectifs du PRMC avaient été fixés en termes de réduction au minimum de l'écart entre les prix officiels et les prix du marché, et de réduction du déficit financier de l'ensemble du secteur, le sentiment de progrès exprimé à la fois par les donateurs et par le gouvernement aurait été moins fort, notamment au vu des coûts.

NOTES

1. L'évaluation de ce type de programme, faite en 1984 par le Comité sur les politiques et les programmes d'aide alimentaire (CPA) du Programme alimentaire mondial (PAM) dans cinq pays d'Afrique, a par exemple conclu que l'expérience malienne a été la plus prometteuse. Voir "Sectoral Evaluation on Food Aid for Price Stabilization and Food Reserve (Emergency Stock) Projects" (Evaluation sectorielle de l'aide alimentaire dans les projets de stabilisation des prix et de réserves alimentaires (stocks stratégiques)) - PAM/CPA 18/11 Add. 1, Rome, octobre 1984.

2. Voir par exemple l'évaluation par l'USAID "Evaluation of the Title II, Section 206 Project in Mali (688-0230)" (Evaluation de la section 206 du Titre II du projet au Mali (688-0230)) - Bamako, février 1985.

3. Office des produits agricoles du Mali.

4. A long terme, il pourrait bien sûr, stimuler la production pour augmenter les approvisionnements.

5. Office pour la stabilisation et la régularisation des prix.

6. Sur la base de l'indice de la production alimentaire de la FAO.

7. Au taux de change en vigueur, ce découvert s'est élevé à environ 80 millions de dollars.

8. Le Ministère de la coopération français a par exemple commandé une étude de l'OPAM en 1975 à un cabinet-conseil français, le Bureau pour le développement de la production agricole (BDPA); en 1976, la Banque mondiale a commandé une étude du marché des céréales à un autre cabinet-conseil, la CEGOS; au Mali, l'Institut de la productivité et de la gestion prévisionnelle (IPGP) a publié un rapport sur l'OPAM pour le gouvernement en 1977.

9. H. de Meel, "La politique céréalière au Mali" (rapport No. TF-MLI 8 (SWI)), Gouvernement du Mali et FAO, Rome, 1978.

10. Voir Anna Borg, "Cereal Marketing Reform in Mali: Political and Institutional Aspects" (La réforme de la commercialisation des céréales au Mali: aspects institutionnels et politiques), rapport préparé par la Banque mondiale, Bamako, juin 1984.

11. Quatre documents ont été préparés pour le séminaire. Voir les "Documents de base du séminaire 1980". OPAM (République du Mali. (A. Problèmes de structure. B. Evaluation de la situation commerciale au cours des années 1971 à 1980. C. Examen de l'évolution des moyens logistiques de l'OPAM et perspective. D. Réflexions sur la situation financière de l'OPAM). Bamako, 1980.

12. Projet pour la restructuration du marché céréalier.

13. Par exemple, le gouvernement a créé un ministère d'Etat en 1983 pour superviser l'économie, les finances et le plan, dirigé par l'un des ministres les plus libéraux qui a soutenu le PRMC. Au début de 1985, le

Ministre de l'agriculture, qui s'était longtemps opposé à la libéralisation du marché, a été remplacé.

14. Les négociants auraient été officiellement autorisés à acheter le paddy produit au cours de la seconde récolte de 1985, faite de toutes façons sur moins de 5 % de la zone irriguée et sur laquelle aucune redevance pour l'utilisation de l'eau n'a été perçue ou ne devait l'être.

15. La portée juridique de ce prix plafond n'est pas claire. Le décret établissant les prix officiels et les barèmes des prix n'y fait référence qu'en tant que prix plafond à la consommation sur le marché libre des céréales secondaires. Les propositions techniques destinées à servir de base aux décisions officielles ont fait état de deux types de prix plafond. Le plus faible, le prix d'intervention, aurait été le seuil déclenchant les ventes de l'OPAM pour faire baisser les prix du marché libre. Le plus haut, le prix plafond, aurait entraîné une action punitive de la police économique pour mettre fin à la fraude sur les prix.

16. De 1980 à 1984, les salaires ont augmenté d'environ 3,4 % par an en termes nominaux sous l'effet des promotions et de l'avancement, alors que l'inflation, mesurée par le déflateur du PIB, a été d'environ 8,8 % par an.

17. La masse salariale n'a pas beaucoup diminué car les salaires ont augmenté pour améliorer la productivité des travailleurs.

18. L'analyse des marges est souvent faite sous la forme de pourcentages, ce qui est approprié si les prix de vente varient en fonction

de l'offre et de la demande, de la rentabilité escomptée, ainsi que des coûts, comme c'est le cas sur le marché privé. Dans le cas de l'OPAM, les marges sont fixées de manière à couvrir les coûts spécifiques, en grande partie indépendants de la valeur du produit de base.

19. Sur la base des comptes de l'OPAM, la marge brute englobe les subventions établies dans le barème officiel des prix pour tous les organismes responsables de la commercialisation des produits de base, sauf l'Office du Niger. Elle ne représente donc pas toujours la différence entre les prix d'achat et les prix de vente de l'OPAM qu'indiquent les relevés officiels des coûts, sauf dans le cas de l'Office du Niger. Au niveau des totaux, les différences sont minimes.

20. Sur la base de la méthode des moindres carrés. Les taux de croissance réels des périodes antérieures et postérieures ont été estimés par une équation simple; les astérisques indiquent que les taux de croissance des deux périodes sont statistiquement différents et que l'intervalle de confiance est de 90 % ou plus. Les objectifs de taux de croissance du PRMC ont fait l'objet d'équations séparées.

21. Sur la base des ventes de l'OPAM aux services publics et autres en 1983-84 (environ 60.000 tonnes), d'après la répartition des ventes à Bamako, et d'un écart moyen entre les prix à la consommation officiels et ceux du marché d'environ 50 francs CFA par kg (basé sur le riz; il est plus élevé dans le cas des céréales secondaires). Voir les Tableaux 5 et 19.

22. Différence entre les moyennes annuelles des prix à la consommation officiels et de ceux du marché de Bamako, en pourcentage des prix du marché.

23. Comme il a été expliqué à la section précédente, le prix plafond fixé par le gouvernement pour les céréales secondaires sur le marché parallèle a résulté d'une tentative pour diminuer l'écart apparent entre les prix officiels et ceux du marché. Ce prix plafond a toujours été bien inférieur au prix du marché (sauf occasionnellement, dans le cas de vieilles céréales écoulées avant une nouvelle récolte). Cette double structure des prix des céréales secondaires a été éliminée en 1985-86. Dans le cas du riz, il n'y en a jamais eu.

24. Les prix annuels en francs CFA du riz Thaï (f.o.b. Bangkok) de 1980 à 1985 sont par exemple de: 92 en 1980; 131 en 1981; 96 en 1982; 105 en 1983; 110 en 1984 et 97 en 1985. Cette stabilité tient au fait que le déclin des prix mondiaux (-55 % de 1981 à 1985) a été compensé par la dépréciation du franc français (-53 % de 1980 à 1985).

25. Les commentaires sur ce point ont été en grande partie inspirés par "Simple Analytics of Segmented Markets: What Case for Liberalization?" (Analyse simple des marché segmentés: pour ou contre la libéralisation?). Etude sur le développement No. 175, Harvard Institute for International Development, Cambridge, juillet 1984.

26. Dont l'équivalent riz de 29.000 tonnes de paddy.

27. Une méthode empirique éprouvée pour estimer un prix à la production du paddy dans un marché non réglementé consiste à diviser par deux le prix du riz prévalant sur ce marché.

28. Nombre de tendances contradictoires affectent les prix du marché des céréales secondaires. S'ils sont proches du prix d'équivalence des importations, la libéralisation n'aura aucun effet sauf ceux résultant des améliorations de l'efficacité commerciale. S'ils leur sont inférieurs, les ventes importantes de l'aide alimentaire (riz compris) à des prix plus faibles réduiront la demande des céréales nationales et pourront entraîner une chute des prix. Il se peut même que les améliorations de l'efficacité commerciale provenant de la libéralisation soient annulées par le fait que l'intervention de l'OPAM, dont la capacité a été augmentée dans le cadre du PRMC, tend à exacerber la segmentation du marché, ce qui réduit la demande dans les principales régions productrices de céréales.

29. Les autres 14 milliards de francs CFA (environ 30 millions de dollars), qui constituent la différence entre les prix du marché intérieur et le coût des céréales livrées, représentent un transfert des gouvernements donateurs vers les agriculteurs de leurs pays, en fonction de l'hypothèse que les prix du marché local soient raisonnablement alignés sur les prix mondiaux.

30. Ce coût est basé sur des estimations du Programme mondial d'alimentation (Projet Mali 2628 (exp.) -- "Food Security, Price Stabilisation and Restructuring of Cereals Marketing" (Sécurité alimentaire, stabilisation des prix et restructuration de la commercialisation des céréales). Document PAM/CPA: 19/13-A(WPMA) Add. 3, 11 avril 1985). Ces

coûts sont de 133 dollars par tonne de maïs f.o.b. (sur la base du coût estimatif du riz de 400 dollars par tonne f.o.b. dans le cadre du projet, converti en équivalent maïs au taux d'un pour trois, selon la convention adoptée dans le cadre du PRMC). En outre, les frais de transport, d'assurance et d'expédition sont estimés à environ 230 dollars par tonne, déchargement, dédouanement, stockage et transport intérieur des produits de base non compris.

31. Pour les trois premières années complètes du PRMC (1981-82 à 1983-84), les frais de manutention et de transport internes ont varié de 13 francs CFA par kg (1981-82) à 8 francs CFA (1982-83) et 5 francs CFA (1983-84) et la contribution aux frais fixes de l'OPAM est passée de 9 francs CFA en 1981-82 à 7 francs CFA en 1983-84. La moyenne globale des frais directs et indirects pour livrer l'aide alimentaire est de 17 francs CFA par kg pour les trois années.

32. Sur la base d'une hypothèse de 160.000 tonnes de céréales secondaires et de 80.000 tonnes de riz.

MALI

Annexe Statistique

Tableau 1. MALI: Offre totale de céréales (milliers de tonnes)

Année	Production intérieure				Importations				Offre Population Disponibilité par habitant		
	mil/		maïs		riz		commercial		total	globale	
	mil/	sorgho	maïs	sorgho	riz	riz	privées	OPAM	total	total	habitant
1969-70	913	73	118	74	1060	**	5	0	5	1065	208
1970-71	758	84	168	104	944	**	27	0	27	971	5297
1971-72	891	87	171	108	884	**	31	32	63	847	5435
1972-73	624	44	116	72	740	**	61	103	164	904	5577
1973-74	680	63	130	81	804	29	94	153	278	1080	5723
1974-75	800	100	250	165	1055	29	15	77	121	1176	5873
1975-76	800	70	218	135	1005	29	0	12	41	1048	8028
1976-77	900	80	237	147	1127	29	0	0	29	1158	6184
1977-78	800	50	199	123	973	29	10	48	85	1058	6350
1978-79	1000	55	251	156	1211	29	13	47	89	1300	6522
1979-80	943	64	185	102	1109	29	22	19	70	1179	6699
1980-81	654	73	165	102	829	29	18	41	88	915	8881
1981-82	856	75	176	109	1040	71	11	53	135	1175	7078
1982-83	795	95	129	80	970	55	0	80	135	1105	7277
1983-84	663	85	122	76	834	143	7	170	296	1130	7484
1984-85	521	73	104	64	658	181	17	131	329	987	7694
1985-86	1200	..	204	126	1326	..	..	..	..	..	7909

NB: La production concerne la première année, mais elle est consommée la deuxième; les importations concernent la deuxième année.

Le paddy est converti en riz à concurrence de 62 %.

Les importations commerciales de 1973-74 à 1980-81 sont supposées de 20 pour le farine, convertie en équivalent blé à concurrence de 70 %.

Les autres importations de blé sont de 15 pour 1981-82, 20 pour 1982-83 et 17 pour 1983-84.

La population est celle de l'année de consommation (1970-1969-70).

L'estimation de l'Office national des statistiques pour 1984-85 est de 1.002 pour le mil, le sorgho et le maïs.

Le chiffre concernant le millet/sorgho pour 1985-86 englobe le maïs.

Tableau 2. MALI: Production et commercialisation de céréales
(milliers de tonnes métriques)

Année	Céréales secondaires						Paddy			
	production		commercialisation officielle				production		commercialisation officielle	
	mil/ sorgho	maïs	total des céréales secondaires	total des céréales secondaires	% de la production globale	% de la commercialisation totale estimée	total du paddy	équivalent riz	% de la production totale	
1960	833	65	898	25.0	2.8	18.8	160	4.0	2.5	2.5
1961	828	70	898	29.0	3.2	21.5	145	2.0	1.2	1.4
1962	887	88	955	42.0	4.4	29.3	200	11.0	6.8	5.5
1963	863	100	983	35.0	3.8	24.2	189	4.0	2.5	2.1
1964	948	107	1053	32.0	3.0	20.3	192	5.0	3.1	2.6
1965	880	88	988	45.0	4.8	31.0	182	3.0	1.9	1.9
1966	809	101	910	71.0	7.8	52.0	182	11.0	6.8	6.8
1967	830	98	928	84.0	8.8	48.0	160	35.0	21.7	21.8
1968	757	91	848	18.0	2.2	14.9	94	26.0	18.1	27.7
1969	913	73	988	27.0	2.7	18.3	119	34.0	21.1	28.8
1970	756	84	840	13.0	1.5	10.3	188	40.0	24.8	23.8
1971	691	87	778	32.0	4.1	27.4	171	52.0	32.2	30.4
1972	624	44	868	10.0	1.5	10.0	118	47.0	28.1	40.5
1973	660	63	723	10.0	1.4	9.2	130	59.0	36.8	45.4
1974	800	100	900	48.0	5.4	36.3	250	84.0	52.1	33.8
1975	800	70	870	48.0	5.5	36.8	218	100.0	62.0	45.9
1976	900	80	980	70.0	7.1	47.6	237	107.0	66.3	45.1
1977	800	50	850	27.0	3.2	21.2	199	88.0	40.9	33.2
1978	1000	55	1055	49.0	4.8	31.0	251	50.8	31.4	20.2
1979	943	84	1007	25.2	2.5	18.7	185	52.1	32.3	31.6
1980	854	73	727	15.1	2.1	13.8	165	32.9	20.4	19.9
1981	856	75	831	17.5	1.8	12.5	178	42.7	26.5	24.3
1982	785	85	890	18.3	2.1	13.7	129	38.2	23.7	29.8
1983	663	85	758	3.2	0.4	2.8	122	31.8	18.8	25.8
1984	521	73	584	9.8	1.7	11.1	104	41.6	25.8	40.0
1985	..	..	1200	39.0	3.3	21.7	204	47.4	29.4	23.2

NB: Toutes les données proviennent du Ministère de l'agriculture, sauf celles sur la commercialisation de 1978 à 1985, qui proviennent de l'OPAM. L'année est celle de la plantation (1970=1970-71); la commercialisation a en fait lieu l'année suivante. Le paddy est converti en riz à concurrence de 82 %. L'estimation de l'Office national des statistiques pour 1984 est de 1.002 pour les céréales secondaires. Pour 1985, il s'agit des achats de céréales secondaires à fin février 1986, date à laquelle les opérations ont été arrêtées. D'après les estimations, la commercialisation totale représente 15 % de la production.

Tableau 3. MALI: Programme de réforme des prix: propositions et réalisations [francs CFA/kg]

saison	céréales secondaires			paddy et riz			marge
	production		consommation	consommation		proposition	
	proposition	réalisation	proposition	réalisation	proposition	réalisation	
1980-81	35	43	43	43	43	8	8
1981-82	40	43	53	58	13	16	
1982-83	48	45	88	63	22	18	
1983-84	53	50	81	63	29	13	
1984-85	60	50	95	63	35	13	
1985-86	70	65	110	95	40	40	

saison	paddy et riz			consommation			marge
	production		réalisation	consommation		proposition	
	paddy	équivalent	paddy	équivalent	riz	riz	
1980-81	38	60	38	60	100	100	40
1981-82	55	89	50	81	110	115	21
1982-83	65	105	55	89	120	126	15
1983-84	80	129	80	97	135	125	8
1984-85	80	145	85	105	160	125	5
1985-86	100	161	70	113	165	165	4

NB: Prix à la production du paddy; prix à la consommation du riz (40% de bouteilles).

En 1981-82, le maïs était à 80; en 1982-83, le maïs était à 95.

Paddy converti en riz à concurrence de 0,82.

Tableau 4. MALI: prix officiels courants à la production [francs CFA/kg]

Année	Mil/	Mais	Paddy	Coton	Arachide
1970	9	10	13	25	15
1971	9	10	13	25	15
1972	10	10	13	25	15
1973	10	10	13	25	15
1974	16	16	20	37	20
1975	16	16	20	37	20
1976	16	16	20	37	25
1977	18	18	23	43	25
1978	20	20	25	45	30
1979	25	25	30	55	40
1980	35	35	38	55	40
1981	43	45	50	65	45
1982	45	48	55	65	45
1983	50	50	60	65	"
1984	50	50	65	65	"
1985	55	55	70	85	"

NB. Les prix concernent l'année de plantation (1970=1970-71)

Les prix du coton résultent de la moyenne de différentes qualités.

Les prix de l'arachide ont été déréglementés à partir de 1983.

Les prix sont normalement annoncés en mai-juin, mais le prix du paddy pour 1984 n'a été porté à 85 francs CFA qu'en décembre.

Tableau 5. MALI: prix courants des céréales à la consommation (francs CFA/kg)

Année	mil / sorgo					riz (40 % de briques)						
	officiel		marché			ventes		marché				
	ventes	inter-	moyen	faible	haut	écart	(%)	officielles	moyen	faible	haut	écart (%)
1970	13	-	21	17	28	40		39	49	44	56	20
1971	18	-	29	25	38	39		39	57	47	72	32
1972	18	-	35	28	45	49		40	62	55	78	35
1973	18	-	58	38	84	70		44	73	60	98	40
1974	18	-	39	35	44	55		44	79	65	95	44
1975	26	-	35	34	37	26		58	75	67	85	25
1976	26	-	36	32	39	27		58	73	65	87	23
1977	28	-	57	39	96	54		56	97	50	153	42
1978	29	-	82	65	103	65		69	145	91	188	53
1979	33	-	54	46	82	39		75	131	122	153	43
1980	39	-	95	68	113	59		90	153	146	160	41
1981	43	-	104	88	131	59		100	165	148	181	39
1982	58	63	83	74	90	30		115	171	160	182	33
1983	63	70	105	75	135	40		125	163	163	187	23
1984	63	70	140	108	169	65		125	177	163	181	29
1985	63	70	131	105	148	52		125	174	171	175	28
1986	85	-									165	

NB: Les prix sont ceux de l'année de consommation (1970-1988-70); moyenne annuelle (janvier-décembre).

Les prix de marché, moyens, faibles et hauts, sont basés sur les moyennes mensuelles de plusieurs grands marchés de Bamako.

L'écart entre les ventes officielles et le prix moyen du marché est défini par un pourcentage du prix du marché.

Les prix officiels sont annoncés en octobre-décembre de l'année précédente.

Les prix du marché de 1985 concernent janvier à novembre. A titre de comparaison, les prix du marché de janvier à novembre pour 1984 sont de 143 pour le mil et le sorgho et 173 pour le riz.

Tableau 6. MALI: prix officiels à la production en termes constants (francs CFA/kg)
(année de base = 1985)

Année	Mil / sorgho	Mais	Paddy	Coton	Arachide
1970	35	39	49	96	59
1971	33	37	48	91	58
1972	35	35	43	85	52
1973	33	33	41	80	49
1974	50	50	62	115	62
1975	41	41	51	95	51
1976	37	37	48	88	58
1977	39	39	48	92	54
1978	39	39	49	88	58
1979	44	44	53	97	71
1980	57	57	61	89	65
1981	82	86	73	95	66
1982	82	85	75	89	62
1983	82	82	74	81	..
1984	54	54	70	70	..
1985	55	55	70	85	..

NB: Les prix sont ceux de l'année de plantation (1970=1970-71).
L'indice des prix est le déflateur du PIB, estimé pour 1985.

Tableau 7. MALI: Prix des engrangis (francs CFA/kg) [année de base = 1985]

année	—à la production— courants	prix coutant constants	prix coutant courant	taux de subvention
1970				
1971				
1972				
1973				
1974				
1975	38	88	123	70
1976	55	127	75	27
1977	55	118	69	20
1978	63	122	78	21
1979	68	119	90	25
1980	73	118	83	13
1981	105	154	123	14
1982	105	144	135	22
1983	105	130	136	23
1984	105	113	131	20
1985	135	135	158	15

NB: Les prix concernent l'année de plantation [1970=1970-71].

Les subventions sont exprimées en pourcentage des prix coutants.

Dans le cas du coton, l'engrais à la formule chimique NPP [14-23-14].

L'indice des prix est le déflateur du PIB, estimé pour 1985.

Tableau 8. MALI: Marges commerciales officiellement autorisées (francs CFA/kg)

Année	Mil/sorgho			Paddy/riz		
	production	consommation	margin	production	consommation	margin
1970	9	18	9	13	39	19
1971	9	18	9	13	40	20
1972	10	18	8	13	44	24
1973	16	18	2	13	44	24
1974	18	28	10	20	56	24
1975	18	28	10	20	58	24
1976	18	28	10	20	58	24
1977	18	29	11	23	68	32
1978	20	33	13	25	75	35
1979	25	39	14	30	90	42
1980	35	43	8	38	100	40
1981	43	58	16	50	115	34
1982	45	63	18	55	125	36
1983	50	63	13	60	125	28
1984	50	63	13	65	125	20
1985	55	95	40	70	165	52

NB: L'année est la première de la saison (par exemple: 1984=1984-85).
 Les prix à la production sont ceux du premier semestre de l'année de commercialisation; les prix à la consommation, ceux du deuxième.
 Pour le calcul des marges commerciales, le paddy est converti en riz à la concurrence de 62 %.
 Les prix à la consommation 1985-86 sont planifiés.

Tableau 9. MALI: Barème des salaires de 1970 à 1984

	Nominal						Réel (année de base = 1985)		
	Minimum	Minimum	Secteur	Secteur	Minimum	Minimum	Secteur	Secteur	
	industriel	agricole	public	public	industriel	agricole	public	public	
1970	16	14	8.0	54.0	63	53	35.4	212.2	
1971	16	14	9.0	54.0	80	50	33.8	201.8	
1972	16	14	9.0	54.0	56	47	31.4	188.4	
1973	22	19	10.0	55.0	72	64	33.0	161.4	
1974	35	32	12.3	60.3	108	101	38.2	188.1	
1975	35	32	12.8	80.3	90	83	32.9	207.1	
1976	36	34	14.0	89.0	85	78	32.8	207.2	
1977	36	34	14.0	89.0	79	73	30.3	192.3	
1978	37	34	14.1	114.0	73	68	27.8	224.6	
1979	37	34	14.1	114.0	66	61	25.1	202.6	
1980	44	44	14.4	125.3	72	73	23.4	204.6	
1981	44	44	14.4	125.3	65	65	21.1	184.2	
1982	50	50	15.4	125.3	67	68	20.7	169.3	
1983	50	50	15.4	125.3	82	83	19.2	156.3	
1984	50	50	15.4	125.3	54	54	18.6	135.8	
1985	67	68	18.5	143.4	87	88	19.5	143.4	

Source: Direction Nationale du Travail et de la Formation professionnelle, Bureau des salaires et conditions de travail.

Tableau 10. MALI: prix des céréales à la consommation, en termes constants
 [francs CFA/kg] (année de base = 1985)

Année	— Mil/sorgho —		Riz (40 % de brisures)	
	Officiel	Marché	Officiel	Marché
1970	49	82	153	190
1971	65	108	145	212
1972	81	120	138	214
1973	57	189	144	240
1974	54	121	137	245
1975	87	90	144	191
1976	60	82	130	168
1977	58	122	120	208
1978	58	181	134	284
1979	57	95	133	231
1980	63	154	148	248
1981	62	151	148	241
1982	79	113	157	233
1983	78	130	155	202
1984	67	151	135	191
1985	63	131	125	174

NB: Les prix sont ceux de l'année de consommation (1970-1989-70) et portent sur la moyenne annuelle [janvier-décembre].

Les prix du marché sont ceux de Bamako.

L'indice des prix est le déflateur du PIB, estimé pour 1985.

Les prix du marché de 1985 concernent janvier à novembre.

Tableau 11. Indications sur la stabilité des prix
(Basées sur les prix du marché de Bamako)

	Coefficients de variation des prix réels du marché		Ecart type des indices des prix mensuels ajustés		Ecart entre les valeurs maximales et minimales des indices des des prix mensuels ajustés	
	Mil/sorgho	Riz	Mil/sorgho	Riz	Mil/sorgho	Riz
1970	13.7	8.2	**	**	**	**
1971	12.3	14.1	8.7	7.5	31.9	25.3
1972	13.3	8.8	8.1	6.2	22.5	23.8
1973	25.9	18.3	21.8	17.0	67.4	54.4
1974	7.4	10.8	10.2	10.1	38.2	33.9
1975	2.3	6.1	2.8	5.8	10.2	21.7
1976	5.9	7.7	4.3	7.4	14.8	28.2
1977	28.8	24.8	12.8	19.8	49.1	60.0
1978	12.8	15.8	12.8	15.8	39.3	81.5
1979	8.4	8.3	7.0	9.5	21.9	13.4
1980	15.8	2.4	8.8	2.5	27.5	7.8
1981	12.4	8.2	12.8	8.5	47.1	18.1
1982	7.1	4.4	11.2	2.3	30.0	7.3
1983	21.0	0.8	11.8	1.2	32.8	4.8
1984	12.8	8.8	11.8	9.3	38.4	8.8
1985	11.4	0.7	10.8	0.8	30.4	1.3
1970-75	moyen	12.5	10.8	8.8	34.1	31.8
	écart	7.2	8.5	8.5	19.2	12.0
1976-80	moyen	14.5	11.4	9.1	30.8	34.2
	écart	8.4	8.0	8.3	12.3	22.7
1981-85	moyen	12.8	9.8	11.8	35.9	8.2
	écart	4.5	2.8	0.7	8.5	5.8

Notes: Le coefficient de variation est l'écart type des prix mensuels divisés par la moyenne pour l'année correspondante.

L'indice des prix mensuels ajustés est calculé à partir d'une moyenne mobile des prix mensuels (moyenne de deux périodes de 12 mois ou le mois en question est respectivement le sixième et le septième), utilisée pour obtenir un indice des prix mensuels tenant compte des variations saisonnières (prix réels divisés par le prix résultant de la moyenne mobile correspondante), qui est ensuite normalisé de manière à être centré sur 100 pour chaque année. Le résultat permet de faire des comparaisons d'une année à l'autre sans distortion provenant des variations à long terme des niveaux des prix.

Les chiffres de 1985 sont basés sur 11 mois.

Tableau 12. MALI: Moyenne des prix du mil/sorgho/mais dans les capitales régionales

	Décembre/janvier 1982-83			Juillet/septembre 1983			Décembre/janvier 1983-84			Juillet/septembre 1984			Décembre-janvier 1984-85		
	prix (FCFA /Kg)	% du prix de Sikasso	% du prix de Bamako	prix (FCFA /Kg)	% du prix de Sikasso	% du prix de Bamako	prix (FCFA /Kg)	% du prix de Sikasso	% du prix de Bamako	prix (FCFA /Kg)	% du prix de Sikasso	% du prix de Bamako	prix (FCFA /Kg)	% du prix de Sikasso	% du prix de Bamako
Sikasso	53	..	69	88	..	78	88	..	79	88	..	69	100	..	85
Segou	53	100	69	87	104	79	83	101	80	133	135	84	103	103	98
Mopti	75	143	88	125	135	102	86	104	82	137	139	88	95	95	90
Kayes	75	143	98	123	140	108	152	184	130	140	142	89	104	104	99
Gao & Tombuctu	98	187	128	131	142	108	107	116	82	159	161	112	114	114	109
Bamako	77	143	..	122	132	..	117	128	..	142	144	..	105	105	..

Tableau 13. MALL: Intégration régionale des marchés [coefficients de corrélation basées sur les prix mensuels]

Marchés de référence	Céréales secondaires				Riz
	1983	1984	1983	1984	
Sikasso					
Segou	0.98	-0.06	-0.88	0.20	
Mopti	0.82	-0.23	-0.43	0.80	
Keyes	0.92	-0.19	0.26	0.21	
Bamako	0.81	-0.30	-0.25	-0.58	
Gao & Timbuktu	0.87	0.14	0.04	0.37	
Segou					
Mopti	0.89	0.74	0.52	0.06	
Keyes	0.88	0.41	0.23	-0.27	
Bamako	0.87	0.84	0.37	0.57	
Gao & Timbuktu	0.85	0.71	0.06	0.88	
Mopti					
Keyes	0.79	0.42	0.18	-0.08	
Bamako	0.85	0.88	-0.18	-0.22	
Gao & Timbuktu	0.89	0.53	0.71	-0.04	
Keyes					
Bamako	0.98	0.47	0.25	-0.41	
Gao & Timbuktu	0.88	-0.12	0.21	0.43	
Bamako	Gao & Timbuktu	0.87	0.70	0.16	0.15

Notes: 1983 inclut décembre 1982; 1984 inclut janvier 1985.

Tableau 14. MALI: Comptes de l'OPAM (millions de francs CFA)

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Ventes de céréales (sacs inclus)	3848	3388	5733	4388	3418	6132
Autres recettes	328	481	9	0	0	0
Total des recettes	4173	3827	5742	4388	3418	6132
Achats de céréales	3871	3839	4857	3778	2748	4520
Diminution des stocks (- = augm.)	780	-515	628	180	173	42
Dépenses d'exploitation	1388	1278	1254	1100	825	1248
dont personnel	282	270	288	284	282	308
Frais financiers	504	488	488	451	38	180
dont intérêts sur la dette l.t.	475	455	438	318	0	0
Amortissements	171	200	155	155	157	159
Total des dépenses	6483	5391	7158	5874	4040	6127
Bénéfice net	-2320	-1584	-1418	-1308	-824	5
Subventions						
OSRP - Total	1382	750	815	544	84	73
- soutien des prix	887	295	378	228	84	73
- intérêts sur dettes ant.	475	455	438	318	0	0
CNAVS - frais généraux payés	328	173	117	151	268	..
PRMC - Total	0	674	485	734	550	..
- frais généraux payés	0	222	270	328	550	..
- soutien des prix	0	452	195	408	0	..
Autres	280	17	8	0	0	0
Amortissement du matériel donné	..	..	(200)	(200)	(200)	(200)
Total des subventions	1849	1814	1405	1428	903	73
Bénéfice net après subventions	-371	50	-13	122	278	78
Pour mémoire:						
Marge brute d'exploitation	-605	-59	448	400	487	1570
[ajustée pour variation des stocks]						
Bénéfice net hors paiement	-1845	-1108	-980	-890	-824	5
d'intérêts sur la dette long terme						
Total des céréales distrib. (1.000 T)	68	64	98	130	205	..
dont: ventes de céréales locales	41	40	39	28	38	68
ventes de cer. importées par le	0	25	35	47	78	..
ventes d'imp. commer. de l'OPAM	18	11	0	7	17	..
Dépense d'exploitation hors salaires &	28	28	28	41	18	18
coût du crédit saisonnier/kg de cer. nat. vendu (FCFA)						
Cout/kg de céréale national vendu,	30	28	27	40	8	23
hors intérêt sur la dette longue terme, frais						
généraux payés par le CNAVS et le PRMC compris (FCFA)						

Notes: 1984-85 provisions, 1985-86 projections. Les rubriques pour mémoire de cette année excluent les contributions aux frais généraux du PRMC et du CNAVS. Les amortissements du matériel donné n'entrent pas dans le financement du déficit. La diminution des stocks est considérée comme une dépense. Le CNAVS est le Comité national d'aide aux victimes de la sécheresse.

Tableau 15. MALI: Marges de l'OPAM (francs CFA/kg)

Année de commercialisation	Riz (Office du Niger)		Céréales secondaires (achats directs)	
	Prix d'achat	Marge brute	Prix d'achat	Marge brute
1975-76	51	4	17	8
1976-77	51	4	17	8
1977-78	55	14	20	12
1978-79	60	14	22	9
1979-80	75	15	27	11
1980-81	80	18	38	3
1981-82	110	3	50	6
1982-83	115	8	53	8
1983-84	102	21	56	5
1984-85	100	22	56	5
1985-86	128	33	82	31

Notes.

Les prix du riz concernent la moyenne de toutes les quantités mais cette moyenne est pratiquement identique aux prix du riz contenant 40 % de brisures.

Le prix d'achat des céréales secondaires est celui payé par le quartier général de l'arrondissement.

Tableau 18. Subventions du secteur public au secteur céréalier [millions FCFA]

	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Déficit net de l'OPAM	-5922	-1012	-1048	-2088	-348	-2188	-4282	-2320	-1684	-1418	-1308	-824	5
Pertes de l'Office du Niger	..	..	..	..	..	..	..	..	-175	-285	-809	-1048	-888
Déficit total du secteur	-5922	-1012	-1048	-2088	-348	-2188	-4282	-2320	-1738	-1703	-2115	-1673	-983
Paitements de l'ONPP	..	54	238	487	528	476	808	1600	1130	830	1804	234	500

NB: Pour 1984/85 et 1985/86, les chiffres sont des estimations ou des projections.

Tableau 17 **MALI: Emploi des recettes du PRMC [millions de francs CFA]**

Année de commercialisation	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	total
Total des céréales [milliers de t.]	25.1	34.9	46.8	79.0	185.8
dont: riz [milliers de tonnes]	3.5	16.0	20.0	30.0	69.5
Recettes brutes	1415	3390	4117	8952	15874
Manutention et transport	917	278	224	395	1215
Frais généraux	222	270	326	550	1368
Recettes nettes	676	2841	3587	6007	13291
Financement du déficit de l'OPAM	452	195	408	0	1055
Soutien des prix	0	0	244	340	584
Subventions d'importations	0	0	425	1200	1625
Achats de stocks stratégiques	0	0	0	725	725
Payments d'intérêts à l'Office du Niger	0	0	0	152	152
Solde non utilisé - année cumul	424	2848	2490	3590	
	424	3070	5580	8150	

Tableau 18. Prix des céréales dans les pays voisins (francs CFA/kg)

Année	Céréales secondaires						Riz					
	Officielle			Marché			Officielle			Marché		
	Côte d'Ivoire	Burkina	Côte d'Ivoire	Burkina	Mali	Niger	Côte d'Ivoire	Burkina	Mali	Côte d'Ivoire	Burkina	Niger
1970	13	13	22	21	24	32	39	50	45	40	49	53
1971	18	15	20	32	27	40	38	50	40	40	57	51
1972	19	17	20	32	35	41	40	50	40	40	62	51
1973	18	33	28	37	58	49	60	44	70	60	73	66
1974	28	36	30	1/	39	41	68	37	44	100	78	64
1975	28	35	32	1/	35	39	45	45	58	100	80	75
1976	28	35	30	43/45	38	53	57	54	58	110	80	73
1977	28	45	35	45	57	68	124	61	68	100	110	87
1978	29	45	45	34	89	140-160	88	124	84	89	100	125
1979	33	45	57	50	54	140-160	82	135	80	75	100	125
1980	39	60	57	55	88	140-160	83	130	73	90	100	125
1981	43	60	68	68	104	160-200	168	167	68	105	110	135
1982	58	75	90	84	83	160-200	160	82	115	130	105	135
1983	63	120	80	64	104	200	105	131	125	130	130	105
1984	63	1/	120	80	70	140	88-125	147	125	160	155	130
1985	63	165	165	131	188-180	131	188-180	125	125	160	174	110
1986	86	86	165	131	188-180	131	188-180	125	125	160	174	118
1987	86	86	165	131	188-180	131	188-180	125	125	160	174	130

1/ Aucun prix officiel n'a été fixé pour cette année-là. 2/ Prix du mil seulement. 3/ 100 % de brisures.

Tableau 19. Répartition des ventes de l'OPAM

	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Total des ventes à Bamako [milliers de t.]	39543	43628	34757	39915	35782	29998	25049	30974	44857
Part de la consommation [%]								33	38
Part globale de l'OPAM [%]						37	39	32	36
Part du riz [%]						89 1/	71	59	59
Ventes aux services publics [milliers de tonnes]						14700 4/ 10518 2/	8821	10843	
Part des ventes à Bamako [%]						49	42	28	24
Part du riz [%]						78 3/	67	65	65
Ventes aux coopératives [milliers de tonnes]						13200 4/ 8757 2/	15105	24113	
Part des ventes à Bamako [%]						44	35	49	54
Part du riz [%]						84 3/	75	56	56 111
Ventes aux autres [milliers de tonnes]						2100 4/ 5285 2/	7048	10101	
Part des ventes à Bamako [%]						7	23	23	23
Part du riz [%]						100 3/	88	60	60

Notes: Les années jumelées vont de novembre à octobre.

1/ Ca chiffre 1981-82 se rapporte à l'exercice de l'OPAM (septembre/octobre).

2/ D'après les parts exprimées en pourcentages et basées sur les données pour dix mois.

3/ Premiers dix mois.

4/ D'après les parts estimatives exprimées en pourcentages.

Sources: Rapports du Bureau pour le développement de la production agricole.