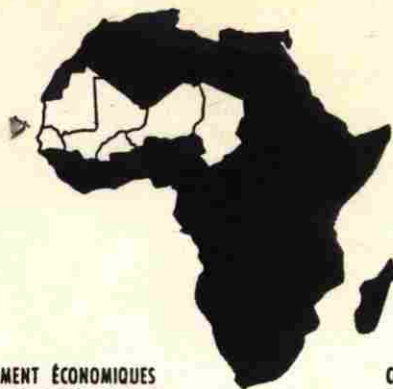


00045
026



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(87)303
Octobre 1987
Or. fr.

DIFFUSION GENERALE

**LA FIN D'UNE UTOPIE
POUR UN SYSTEME REALISTE DE STABILISATION
DES REVENUS DES PRODUCTEURS CEREALIER AU SAHEL
ET DE SECURITE ALIMENTAIRE CROISSANTE**



LA FIN D'UNE UTOPIE
POUR UN SYSTEME REALISTE DE STABILISATION
DES REVENUS DES PRODUCTEURS CEREALIERES AU SAHEL
ET DE SECURITE ALIMENTAIRE CROISSANTE

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

MOTS CLES : Marchés agricoles/
Commercialisation/Politique des
prix/Fixation des prix/Prix à la
consommation/Stockage [paysan]/
Revenu agricole/Intervention de
l'Etat

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
A. INTRODUCTION	5
B. L'UTOPIE	5
1. Naissance d'une utopie	5
1.1 La sécheresse de 1971-73	5
1.2 L'exemple des cultures de rente	6
1.3 Le modèle des pays riches	6
2. Description du système actuel de régulation tel qu'il devrait fonctionner	6
C. LA REALITE	7
3. Régulation des prix au producteur	7
3.1 Fixation du prix minimum garanti ou prix officiel d'achat	7
3.2 Structure d'achat inadaptée	9
3.3 Prix pan-nationaux	9
3.4 Prix pan-saisonniers	10
4. Régulation des prix à la consommation	10
5. Deux idées fausses	12
5.1 Annonce des prix avant les semis	12
5.2 Prix minimum garanti	13

D. UN PROJET REALISTE DE SOUTIEN ET DE STABILISATION DES REVENUS DES PRODUCTEURS	13
6. Conditions requises pour sa mise en oeuvre	13
7. Principaux mécanismes de fonctionnement	15
7.1 Un seul stock public de stabilisation	15
7.2 Systèmes d'appels d'offre	17
7.3 Soutien et stabilisation des revenus paysans	18
7.3.1 Ce que peut faire l'Etat	18
7.3.2 Ce que peut faire le producteur	20
7.4 Stabilisation des prix à la consommation	24
7.4.1 Ce que peut faire l'Etat	24
7.4.2 Ce que peuvent faire les commerçants	24
8. Esquisse de scénarios	26
8.1 Hypothèses	26
8.2 1er novembre 1990 : année excédentaire	26
8.3 1er novembre 1991 : deuxième année excédentaire	28
8.4 1er novembre 1992 : année déficitaire	29
E. CONCLUSION	32
ANNEXE 1 : Résumé du rapport en français	35
ANNEXE 2 : Résumé du rapport en anglais	39

A. INTRODUCTION

On voudrait expliquer dans cette note comment le système actuel de régulation des prix sur les marchés céréaliers, fondé au départ sur des idées généreuses, est, en réalité, une utopie. C'est pourquoi il n'a jamais fonctionné et ne peut fonctionner dans le cadre des ressources actuelles des Etats sahéliens.

Après avoir suggéré, très brièvement, les conditions dans lesquelles le système actuel est né, on analyse dans la note les causes du non-fonctionnement de ce système, basé sur un contrôle des prix par l'Etat (prix officiels) et sur le concept confus des prix minimum garantis. Cette note propose ensuite un nouveau système de soutien et de stabilisation des revenus paysans, plus adapté aux ressources des sociétés sahéliennes, ce qui augmente ses chances d'être appliqué effectivement.

Enfin, quelques scénarios de fonctionnement sont esquissés afin de montrer comment le nouveau système pourrait intervenir dans des situations variées (années excédentaires et déficitaires).

B. L'UTOPIE

1. NAISSANCE D'UNE UTOPIE

Le système actuel de régulation des prix sur les marchés céréaliers du Sahel est né au début des années 70. Un certain nombre de facteurs sont à l'origine de ce système. Trois ressortent davantage :

- a) la sécheresse de 1971-73,
- b) l'exemple des cultures de rente,
- c) le modèle des pays riches.

1.1 LA SECHERESSE DE 1971-73

La sécheresse des années 1971-73 n'épargna aucun des pays du Sahel et marqua profondément les pays qui la subirent. Elle entraîna même des tensions politiques importantes. L'une des plus sérieuses du siècle, cette sécheresse eut des conséquences dramatiques qui furent répercutées sur les écrans de télévision du monde entier. La notion d'autosuffisance alimentaire devint alors un leitmotiv autour duquel la stratégie de développement des pays sahéliens s'est articulée, tant au sein des Gouvernements nationaux que parmi les Agences de Développement International. On chercha alors à inciter les paysans à produire plus. Le coût n'importait pas vraiment, seule l'efficacité des moyens comptait.

1.2 L'EXEMPLE DES CULTURES DE RENTE

Au début des années 70, le coton et l'arachide et, un peu plus tard, le niébé au Niger, donnaient des résultats encourageants. Apportant des devises, ils contribuaient de façon certaine à élever le revenu des paysans qui les cultivaient et constituaient des facteurs d'intensification et de modernisation de l'agriculture. Or, parmi les facteurs de succès des cultures de rente, la garantie d'achat à un prix rémunérateur par un organisme public fut, à n'en pas douter, l'un des plus importants. Ce modèle exerça une influence marquée lors de la mise au point du système actuel de régulation des marchés céréaliers.

1.3 LE MODELE DES PAYS RICHES

Le début des années 70 fut témoin d'une agriculture triomphante dans les pays riches, notamment en Europe qui connaissait, hier encore, des déficits céréaliers importants. A peine 75 ans auparavant, certains pays européens connaissaient des déficits alimentaires très sérieux (Irlande, Suède), forçant une partie de leur population à émigrer. Or, au début des années 70, non seulement la Communauté Européenne avait atteint l'autosuffisance mais elle devenait une concurrente de l'Amérique du Nord, de l'Australie et de l'Argentine pour les exportations de produits agricoles sur le marché international (1).

Ce succès s'expliquait bien sûr par la recherche qui avait permis de réaliser des bonds gigantesques dans les rendements mais, aussi, par une politique volontariste de prix de soutien. Le modèle était d'autant plus attrayant que les coûts qu'il impliquait, étaient encore relativement modestes par rapport aux ressources globales de l'économie. Les surplus trouvaient encore preneurs (les temps ont bien changé) au début des années 70 ; l'impact sur les budgets de la Communauté Economique était encore tout à fait tolérable. Le modèle devait influencer non seulement les Sahéliens mais tous ceux qui furent impliqués dans la mise au point d'une stratégie alimentaire pour le Sahel.

2. DESCRIPTION DU SYSTEME ACTUEL DE REGULATION DES PRIX TEL QU'IL DEVRAIT FONCTIONNER

Même si le système varie quelque peu, d'un Etat sahélien à l'autre, voici quels sont ses fondements essentiels.

2.1 Un prix officiel d'achat est fixé généralement avant les semis afin de permettre au paysan d'ajuster son comportement de producteur en fonction du prix annoncé. Ce prix voudrait être considéré, par la grande majorité des Sahéliens, comme un prix minimum garanti auquel l'Office public de commercialisation doit acheter les surplus commercialisables. Un seul prix est fixé pour tout le territoire et toute l'année.

(1) L'Angleterre qui, avant la seconde guerre mondiale, était le principal client du Canada pour le blé, est aujourd'hui un exportateur important de céréales.

2.2 L'Office dispose de points d'achats, disséminés dans le pays, qui lui permettent de réceptionner les céréales. Certains Offices mettent sur pied des "équipes d'achat" qui sillonnent les marchés ruraux pour acheter des céréales au prix officiel.

2.3 Dans certains pays, des "primes de collecte" s'ajoutent au prix officiel lorsque les céréales sont amenées jusqu'aux chefs-lieux régionaux. Ces primes visent à encourager le regroupement et la concentration des céréales.

2.4 La campagne d'achat officielle s'étale généralement de novembre à fin mars. Les céréales achetées constituent un stock régulateur qu'on écoulera sur les marchés urbains ou dans les régions déficitaires, lorsque les prix du marché auront tendance à monter, c'est-à-dire pendant la soudure.

2.5 Le système de vente et de distribution des céréales est fondé sur une structure de "points de vente" répartis dans le pays ou au travers de coopératives "agrées". Les volumes de céréales ainsi vendus exercent un impact à la baisse sur les prix du marché.

2.6 En plus du stock régulateur, l'Office céréalier gère un stock public de sécurité (ou de réserve) pour pallier des insuffisances critiques lors de campagnes très déficitaires.

C. LA REALITE

3. REGULATION DES PRIX AU PRODUCTEUR

3.1 FIXATION DU PRIX MINIMUM GARANTI OU PRIX OFFICIEL D'ACHAT

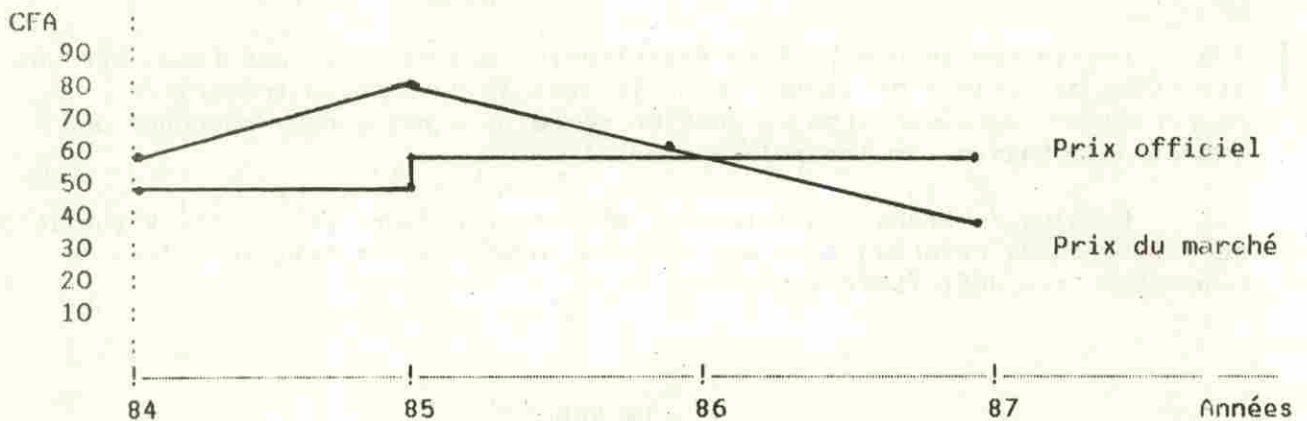
Chaque année, généralement avant les semis (vers avril), un prix officiel d'achat est fixé. Ce prix veut s'appliquer tant aux opérateurs privés que publics. Ne pas le respecter est illégal.

Or, dans une région comme le Sahel où la production céréalnière peut fluctuer de 100 % d'une année à l'autre (par exemple, 85 par rapport à 86), le prix officiel a très peu de chances d'être ciblé correctement.

L'expérience des dix dernières années le démontre assez clairement. Lorsque le prix officiel est trop bas, ne serait-ce que de 5 FCFA, l'Office ne peut acheter puisque les producteurs préféreront vendre aux commerçants ; donc, il ne peut constituer un stock régulateur pour la soudure. Sans stock, il ne pourra jouer son rôle de stabilisateur. De plus, comme le rôle des Offices dans certains pays s'étend à l'approvisionnement des services d'utilité publique (armée, hôpitaux, etc.), l'Office qui ne dispose pas de stock régulateur aura tendance à réclamer une aide alimentaire, alors que les stocks privés et paysans suffiraient probablement à répondre aux besoins, si une politique plus flexible des prix d'intervention était pratiquée. Lorsqu'une aide alimentaire est octroyée dans ces conditions, elle empêchera les prix céréaliers d'augmenter et privera les producteurs d'une plus-value qui les aurait d'ailleurs incités à déstocker pour répondre aux besoins des services d'utilité publique.

De plus, en période de crise résultant d'un déficit céréalier important, le prix officiel d'achat empêche l'Office d'avoir accès aux stocks de réserve paysans dont ils n'accepteront de vendre une partie qu'à un "prix de crise" (1) bien supérieur au prix officiel. Du coup, l'Office céréalier, n'ayant pas accès aux stocks de réserve paysans à cause de la rigidité des prix d'intervention officiels, est obligé de maintenir un stock public de sécurité important et d'en supporter le coût.

Figure I : Comparaison entre le prix officiel au producteur et le prix au producteur sur le marché, mil-sorgho, marché de Fana, Mali, 1984-1987



Source : Appui au PRMC, ACDI

Note : Les prix du marché ont été relevés en janvier de chaque année.

Lorsque, au contraire, le prix officiel s'avère trop élevé (ne serait-ce que de 5 FCFA) par rapport au prix du marché, l'Office dépassera ses objectifs d'achat et accumulera des stocks trop élevés, immobilisant des ressources disproportionnées par rapport à ses capacités. Les frais de stockage et de financement mineront sa capacité d'intervention à moyen terme. Quand le prix officiel est supérieur à celui du marché, c'est signe d'une offre abondante contribuant à augmenter les stocks et réserves non étatiques.

- (1) Les exploitations excédentaires disposent de deux niveaux de stocks. Le premier niveau correspond au volume qui sera commercialisé pendant l'année, au fur et à mesure de leurs besoins monétaires. Le deuxième niveau constitue une réserve à laquelle, seul, un "prix de crise" peut ouvrir l'accès car le coût psychologique de prélever des quantités sur une telle réserve est très élevé pour le producteur.

En avril 1985, sur le marché de Diallassagou (sud de Bankass) au Mali, nous avons été témoins d'une transaction entre un producteur et un Tamachek descendu de Gourma Rharous, portant sur du mil de la campagne précédente, à 130 F/kg alors que le prix officiel était à 50 F/kg.

Les détenteurs de ces stocks essaieront d'en écouler une partie pendant la soudure, permettant aux prix de demeurer stables toute l'année. Si cela est bon pour les consommateurs, c'est mauvais pour l'Office qui risque de ne pas pouvoir écouler son stock régulateur gonflé par les achats d'après récolte. La situation s'aggraverait l'année suivante si la pluviométrie est bonne. Un système qui régularise les prix d'une année, mais qui les laisse s'écrouler l'année suivante, ne remplit pas son objectif de stabilisateur. L'exemple de 1987 est là pour nous le rappeler.

3.2 STRUCTURE D'ACHAT INADAPTEE

Les Offices céréaliers achètent à travers leurs agences régionales et leurs équipes d'achat, au nombre restreint, qui opèrent sur les marchés pendant la campagne officielle. Le but est d'acheter, dans la mesure du possible, directement au producteur. En réalité, cet objectif n'est que partiellement atteint car l'organisation peu décentralisée des Offices céréaliers n'est pas adaptée à la structure dispersée de l'offre céréalière dans l'espace et dans le temps. Il arrive alors que les commerçants, autant que les producteurs et sinon plus, approvisionnent l'Office céréalier. En 1985-86, la proportion de cet approvisionnement par des commerçants était de 42 % au Burkina, 65 % au Mali et 45 % au Niger.

Les volumes vendus à l'Office par les commerçants ont été acquis, dans un premier temps, auprès des paysans, à des prix nécessairement inférieurs. Le prix minimum, théoriquement garanti aux paysans, devient dans ce cas une rente de situation pour les commerçants (1). Dans ces conditions, le coût de l'intervention de l'Office est inutilement élevé puisqu'il s'approvisionne au prix officiel et supérieur à celui du marché, sans que pour autant les paysans, pour lesquels le système a été mis sur pied, en retirent tout le bénéfice escompté.

3.3 PRIX PAN-NATIONAUX

Un seul prix officiel au producteur, pour le territoire national, handicape les producteurs des zones marginales puisque le rapport coût/bénéfices à l'hectare y est plus élevé que dans les zones favorisées. Le prix officiel à la production, inadapté aux zones marginales, décourage, en réalité, la naissance d'une agriculture locale (généralement irriguée), alors que l'objectif des Gouvernements est pourtant d'y fixer les populations. Les producteurs de ces zones se tournent alors vers le marché pour vendre leurs rares surplus éventuels à des prix qui sont artificiellement bas puisque le prix officiel de vente de l'Office, établi en fonction des zones urbanisées, n'est pas adapté, non plus, à la structure des prix du marché de ces zones périphériques.

De plus, ce prix officiel de vente y constitue un plafond pour les prix des céréales venant des zones excédentaires. Ce prix plafond contribue à une détérioration des réseaux du commerce privé, incapable de concurrencer les prix officiels subventionnés de l'Office céréalier. Cette situation rend

(1) Toutefois, lorsque les volumes achetés par l'Office sont conséquents par rapport à l'offre disponible, le prix officiel finit par avoir un impact partiel puisque la demande des commerçants (pour approvisionner l'Office) fait monter les prix sur les marchés primaires.

nécessaire le ravitaillement de ces zones par l'Office. Ce dernier n'y parvenant pas totalement, les ONG font le reste avec la distribution gratuite d'aide alimentaire, ciblée très approximativement, ce qui renforce l'effet dépressif sur les prix du marché. C'est pourquoi ces zones tendent à se marginaliser progressivement par rapport au reste de l'économie et paraissent comme condamnées à être d'éternelles assistées, que la récolte soit nationalement déficitaire ou excédentaire.

3.4 PRIX PAN-SAISONNIERS

Un prix officiel au producteur, fixé pour toute l'année, incite les détenteurs de surplus de céréales à se défaire de leurs stocks dès la récolte, transférant à l'Office céréalier les coûts de stockage qu'ils devraient normalement supporter. Un prix officiel pour toute l'année décourage les stockages villageois et commerçant et n'incite pas les producteurs à prendre eux-mêmes en charge la stabilisation des prix sur les marchés, qui résulterait d'un déstockage plus progressif.

Quant au prix officiel à la consommation, fixé pour toute la saison, il ne tient pas compte des coûts de stockage et contribue à augmenter le déficit des Offices qui le pratiquent. Enfin, il crée des distorsions avec les prix du marché qui, eux, ont tendance à augmenter pendant la soudure. Cela crée, comme nous le verrons plus loin, une situation malsaine entre ceux qui ont accès aux céréales vendues au prix officiel et les autres.

4. REGULATION DES PRIX A LA CONSOMMATION

Les difficultés de ciblage du prix officiel au producteur se produisent symétriquement à propos du prix officiel au consommateur. En effet, 9 fois sur 10, le prix officiel est inadapté.

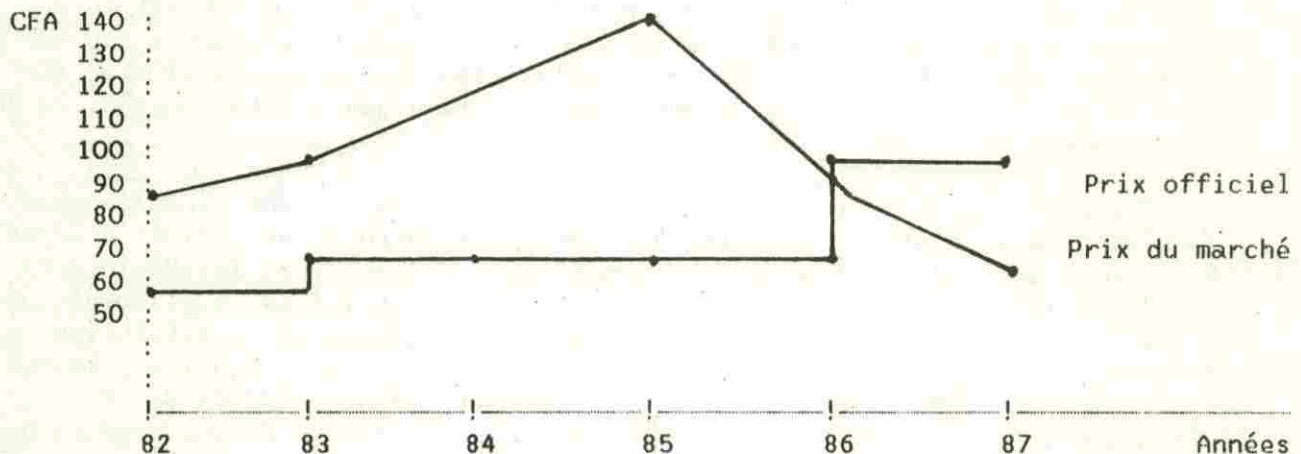
Lorsqu'il est trop bas, il procure une rente de situation à ceux qui ont accès aux céréales vendues au prix officiel (1), alors que ceux qui ont accès à cet approvisionnement sont généralement privilégiés. On se rappellera l'année 1984-85, où le prix du mil sur le marché de Bamako était à 135 FCFA/kg, alors que le prix officiel de l'OPAM était de 62.5 FCFA/kg.

Ce genre de situation incite les privilégiés du système à se surapprovisionner au prix officiel pour revendre au prix du marché. Les céréales vendues par l'Office céréalier contribuent, bien sûr, à réduire les tensions de prix sur les marchés puisqu'elles augmentent l'offre mais à un coût inutilement élevé. En effet, le même résultat pourrait être obtenu en vendant des céréales au prix du marché, ce qui entraînerait une baisse uniformisée des prix au lieu de ce double prix difficilement justifiable, économiquement et socialement. On peut même penser que la conjonction des demandes, jusque-là segmentées (marché protégé et marché libre), aurait pour effet d'abaisser le prix de toutes les céréales à un niveau situé entre le prix officiel et celui du marché libre, dorénavant soumis à une concurrence élargie.

(1) Pour une bonne explication des conséquences d'un prix officiel à la consommation fixé trop bas, voir "Evaluation du Programme de Restructuration du marché céréalier au Mali", Amselle, Thévenin, Yung, avril 1986, (P23).

De plus, un prix officiel à la consommation a tendance à être fixé davantage en fonction du pouvoir d'achat de ceux qui ont accès au marché protégé qu'en fonction de facteurs économiques. Il en résulte des déficits que les ressources de l'Etat ne permettent généralement pas de couvrir.

Figure 2 : Comparaison entre prix officiel à la consommation et prix payé par les consommateurs sur le marché de Bamako, mil-sorgho 1981-85



Source : Assistance technique au PRMC, MTSEE

Note : Prix du marché relevés en juillet de chaque année, sauf pour 87 (juin)

Lorsque le prix officiel est fixé trop haut (par rapport au prix du marché), comme cela a été le cas pour les campagnes 86 et 87, il s'ensuit une situation de mévente des céréales. Plus personne ne veut s'approvisionner sur le marché "protégé". Le scénario est en général le suivant : plusieurs mois s'écoulent avant que l'Office céréalier ne réagisse puisqu'on espère toujours que les prix augmenteront sur le marché ; puis on fait face au dilemme suivant : soit on garde les stocks, risquant leur détérioration avec le coût que cela implique, sans parler des ressources financières immobilisées dans un environnement où elles font cruellement défaut ; soit on décide de déstocker et, alors, l'impact sur les prix déjà déprimés risque de déstabiliser, encore plus, un marché nerveux.

L'effet sera accentué par le fait que l'accès aux céréales de l'Office à travers le dédale des coopératives "agrées", des points de vente et des bons individuels, est plus compliqué que l'accès aux céréales du marché. Pour être concurrentielles avec le marché, les céréales de l'Office devront être cédées à un prix inférieur à celui du marché, ce qui renforcera les tendances à la baisse des prix (1).

(1) L'expérience au Mali montre que, pour placer les consommateurs sur une courbe d'indifférence, il faut que le prix officiel soit d'environ 5-10 FCFA inférieur au prix du marché.

De plus, les commerçants craignant un déstockage général de l'Office auront tendance à augmenter la rotation de leurs stocks, puisque leur trésorerie fragile les empêchera de prendre le risque de conserver des stocks devenus plus aléatoires. Tous ces facteurs auront un effet cumulé sur la tendance des prix à la baisse.

En vérité, si un stock régulateur peut avoir un impact psychologique favorable sur la marché en situation de déficit, il devient une terrible épée de Damoclès lorsqu'il y a excédent. Par exemple, au Mali, dans le cadre du PRMC, des expériences de crédit au stockage sont tentées avec des regroupements de producteurs d'une part et des commerçants d'autre part. Le but est de retrancher du marché des volumes de céréales, à un moment où l'offre est excédentaire. On peut imaginer l'impact d'un déstockage brutal de l'OPAM sur la valeur des stocks paysans et commerçants, de même que sur la crédibilité de ces programmes.....

De plus, la structure des "points de vente" des Offices céréaliers est généralement mal adaptée à la demande, comme la structure des "points d'achat" l'était pour l'offre. Le réseau des coopératives "agrées" et des "points de vente" officiels limite l'accès des consommateurs et favorise le clientélisme, les coopératives ne vendant qu'à leurs membres. Les canaux de distribution sont étroits, et lents par rapport au marché. Ils bureaucratisent le commerce des céréales en augmentant le coût et introduisent, dans le processus de distribution, des critères qui débordent parfois le cadre purement commercial.

Enfin, l'accès pour une coopérative ou un point de vente à des céréales au prix officiel, inférieur au prix du marché (quand il y a pénurie), est un facteur d'incitation, pour les responsables de la coopérative, à revendre aux commerçants à un prix rémunérateur qui soit à la fois pour ceux-ci et pour ceux-là (1).

5. DEUX IDEES FAUSSES

5.1 ANNONCE DES PRIX AVANT LES SEMIS

Une idée reçue, fondée sur un modèle de comportement propre aux pays développés, veut qu'il soit préférable d'annoncer le prix officiel aux producteurs avant les semis, c'est-à-dire vers avril-mai pour le Sahel. Les paysans moduleraient alors leur modèle de production en fonction des prix annoncés. En réalité, le seul impact de cette annonce est de lier les mains de l'Office céréalier avant même que le niveau de la récolte soit connu. En effet, pour que cette annonce puisse avoir une influence sur le comportement des producteurs, il faudrait que ces derniers aient la souplesse, un mois avant les premiers semis, de choisir les spéculations les plus rentables. Or, si c'est le cas dans les pays développés, il est peu probable que cela s'applique au Sahel pour les cultures vivrières, la marge de manoeuvre des paysans et le choix des cultures de substitution étant trop limités. En l'absence d'études convaincantes dans ce domaine (qu'il faut réaliser), l'hypothèse la plus vraisemblable est que le producteur est sensible à une tendance des prix basée sur plusieurs années antérieures, plutôt qu'à l'annonce d'un prix quelques semaines avant les semis, car ses décisions sont prises, sans doute, depuis longtemps, selon un comportement beaucoup moins

(1) Voir "Evaluation du PRMC au Mali", op. cit. p. 35.

souple qu'on aimerait le croire. Si un prix officiel doit être annoncé, étant donné son peu d'influence sur les intentions de semer, il devrait l'être en novembre, au moment où le niveau de la récolte peut être estimé. Les chances d'un prix mal ciblé s'en trouveraient réduites, de même que les conséquences qui peuvent en résulter.

5.2 PRIX MINIMUM GARANTI

La notion de "prix minimum garanti", souvent considérée comme la condition sine qua non de "l'autosuffisance alimentaire" dans le Sahel, est en réalité son pire ennemi. En effet, si le prix minimum garanti constitue un facteur puissant d'augmentation, à terme, de la production céréalière, il figerait, s'il était réellement appliqué (ce qui n'est pas le cas), le comportement du producteur dans la céréaliculture et constituerait un frein à la diversification progressive de la production agricole. Car à quoi bon diversifier la production lorsqu'on est assuré d'un débouché à un prix rémunérateur ? Un prix minimum garanti (PMG), s'il pouvait être appliqué, contribuerait à axer encore davantage la stratégie alimentaire des pays sahéliens sur la production céréalière, essentiellement une culture pluviale, dans une région du monde où les risques d'une pluviométrie inadéquate sont considérables. En d'autres termes, l'application effective d'un PMG, si cela était faisable et financièrement possible, reviendrait à investir une part importante des ressources consacrées à l'agriculture sahélienne dans une culture à hauts risques. En effet, un PMG même effectivement appliqué, n'empêchera pas la répétition de déficits comme ceux enregistrés en 1983-84 et 1984-85. Par contre, en année normale, un PMG engendrerait, à terme, des excédents céréaliers que les Offices devraient acheter et stocker à un coût qui dépasse les capacités des Etats sahéliens.

Le prix officiel au consommateur (généralement subventionné) se veut être un PMG au consommateur et constitue, lui aussi, un frein à la sécurité alimentaire car il contribue à figer le modèle de consommation actuel, c'est-à-dire un modèle axé sur les céréales. Vouloir assurer la sécurité alimentaire d'une population en s'appuyant sur une monoculture à 85 % pluviale, dans une région comme le Sahel, est un non-sens, prix garanti ou pas. En fait, la sécurité alimentaire (ou "l'autosuffisance alimentaire") au Sahel ne viendra pas de l'application effective d'un prix minimum garanti, en vue d'augmenter la production céréalière, mais d'une diversification du modèle de production/consommation. L'objectif au Sahel ne devrait donc pas être d'augmenter la production de céréales mais de créer les conditions qui favoriseraient la réduction du rôle de celles-ci dans cette région.

D. POUR UN PROJET REALISTE DE SOUTIEN ET DE STABILISATION DES REVENUS DES PRODUCTEURS

6. CONDITIONS REQUISES POUR SA MISE EN OEUVRE

6.1 L'objectif n'est plus de garantir un prix minimum aux producteurs, ni de régulariser le marché, mais de soutenir et d'éviter les trop grands fluctuations des revenus paysans dans le cadre des ressources dont disposent les sociétés sahéliennes.

- 6.2 La tâche de stabiliser les revenus paysans et de maintenir des stocks de sécurité n'incombe plus seulement à l'Etat. Elle est dorénavant répartie, en fonction de leur capacité respective, entre l'Etat, les producteurs et les commerçants céréaliers. Les premiers intéressés, les producteurs eux-mêmes, acceptent de jouer progressivement le rôle le plus important.
- 6.3 Le rôle joué par les producteurs et les commerçants, dans la stabilisation des marchés, n'est plus perçu comme un "devoir envers la patrie" mais comme un moyen de maximiser leurs intérêts respectifs.
- 6.4 Le stockage de céréales par les commerçants n'est plus considéré comme une spéculation qu'il faut combattre mais comme un moyen de stabiliser les prix, qu'il faut encourager.
- 6.5 Il y a consensus sur le fait que les producteurs sont en droit de faire payer une taxe aux consommateurs de céréales importées car ces céréales ont été achetées avec des devises qui, au Sahel, ont été gagnées généralement par le monde rural.
- 6.6 Les exportations et les importations de céréales sont libéralisées (1) mais l'Etat accepte de contrôler le prix des céréales importées au moyen de mesures efficaces afin de promouvoir les céréales locales.
- 6.7 Les producteurs sont conscients qu'ils sont les principaux bénéficiaires d'un système de soutien et de stabilisation des revenus paysans et acceptent d'en partager les coûts, notamment les frais de stockage.
- 6.8 L'Etat accepte de limiter son rôle à un niveau macroéconomique, laissant tout le niveau microéconomique au secteur privé et aux producteurs.
- 6.9 Les donateurs acceptent d'assouplir leur concept d'aide alimentaire qui doit devenir davantage un outil de gestion des marchés et modulent la nature de leur aide en fonction des besoins du marché. Le concept "d'assurance alimentaire" (2) est mis progressivement en pratique.

-
- (1) Dans certains pays sahéliens, l'importation de riz est un monopole d'Etat. Cette formule présente beaucoup d'avantages (pour le riz et le blé seulement). Le contrôle des quantités et le recouvrement des droits de douane sont grandement facilités. Les prix du riz importé peuvent donc être gérés directement par le Gouvernement. En période de déficit céréalier, rien n'empêche les commerçants d'importer du maïs ghanéen ou ivoirien ou, encore, du sorgho thaïlandais, américain ou argentin. Cette formule permet de limiter l'effet de substitution du mil-sorgho-maïs par le riz. En effet, les commerçants ayant tendance à importer surtout du riz, il en résulte qu'en période de déficit céréalier global, le prix du riz demeure stable (les volumes importés sont plus importants) alors que le prix des céréales traditionnelles augmente dramatiquement.
- (2) Un pays s'engage à fournir jusqu'à un certain volume d'aide alimentaire, lorsque et seulement lorsque le besoin s'en fait sentir.

7. PRINCIPAUX MECANISMES DE FONCTIONNEMENT

7.1 STOCK PUBLIC DE SECURITE ET STOCK REGULATEUR

Dans certains pays sahéliens, il y a deux stocks différents : un stock public de sécurité et un stock régulateur qui nécessitent deux gestions séparées, deux capacités de stockage différentes. Le fait d'avoir deux stocks procède de l'idée qu'ils auraient deux rôles différents, le premier étant supposé intervenir lors des grands déficits (comme en 1983-84, 1984-85) alors que le second doit réguler le marché intra-annuel. En réalité, les deux stocks ont essentiellement le même objectif : celui de stabiliser. Seul l'horizon de temps change, l'un intervenant sur une base de temps intra-annuelle, l'autre sur une base inter-annuelle. Cette différence n'est pas fondamentale et ne justifie pas l'existence de 2 stocks séparés. Un seul peut remplir les deux fonctions à un coût inférieur, pourvu que l'Office céréalier qui le gère, dispose d'une certaine marge de manoeuvre, au moins à 3 niveaux :

- a) le Stock Public de Stabilisation (SPS) doit pouvoir fluctuer à l'intérieur d'une fourchette, en fonction de la conjoncture ;
- b) les producteurs sont encouragés à conserver des stocks de réserve, ce que plusieurs font déjà sans y être pourtant incités. Une étude réalisée au Niger (1) et portant sur la période 1961-1979, estimait que les stocks de céréales, essentiellement paysans, étaient significatifs. Ainsi ils atteignaient 938 000 tonnes en 1968, soit 80 % de la production moyenne entre 1960 et 1970. Les stocks tombèrent à 0 en 1976, après la période de sécheresse de 1970-75, mais se reconstituèrent progressivement pour atteindre 310 000 tonnes en 1979.

Il suffit de fréquenter les villages des zones de production sahéliennes pour se rendre compte des stocks conservés dans les greniers traditionnels. Tous n'ont pas des stocks importants, plusieurs même n'en ont pas, mais certains disposent de réserves supérieures à la production de deux années. Au Mali, le chiffre de 300 000 tonnes, soit le quart de la production en année normale, est une hypothèse conservatrice.

- c) L'Office céréalier a recours aux importations commerciales pour stabiliser le marché lorsque l'offre est trop déficiente. En 1986, par exemple, le Stock National de Sécurité (SNS) du Mali, en vue de refaire ses stocks, s'approvisionnait pour partie en importation, pour partie sur le marché local. Il importait 6 000 tonnes de sorgho de la Thaïlande au prix de 97 FCFA/kg, carreau magasin Mopti, et lançait un appel d'offre pour du sorgho local. Le contrat fut octroyé à un prix de 90 FCFA, soit $\pm$ 100 FCFA/kg carreau magasin Mopti. Or, les conditions du marché ne nécessitant pas d'intervention du SNS en 1986, ni en 1987 et vraisemblablement pas en 1988, tellement les stocks régulateurs

(1) BORS DORF R., Marketing profile Cereals and cash crops, Niger agricultural sector assessment, volume II part F, USAID/Niger, novembre 1979.

actuels sont suffisants pour stabiliser une offre éventuellement déficitaire, on voit que ces stocks de sécurité auront coûté, après trois ans, environ 150 FCFA/kg (1).

Pour que ce coût soit économiquement justifié, il faudrait que le prix du sorgho thaïlandais, rendu Mopti (ou à autre point) soit supérieur à 150 FCFA/kg en 1988, soit une augmentation de 58 % par rapport à son prix de 1986. Il n'y a pas un seul analyste du marché céréalier international qui pourrait supporter une telle hypothèse. Au contraire, tout laisse supposer que les prix céréaliens internationaux, en particulier ceux du sorgho, demeureront stables, au mieux, au cours des dix prochaines années (2).

Bien sûr, l'aspect économique n'est pas le seul puisqu'il s'agit d'un stock de sécurité. La capacité d'un approvisionnement en temps opportun est capitale. Une importation commerciale, par l'intermédiaire d'un courtier international, nécessite environ deux mois, entre le moment de l'appel d'offre et la réception des céréales. Or, les moyens dont nous disposons aujourd'hui pour évaluer les risques de déficit céréalier nous permettent, dès les mois d'octobre-novembre, d'estimer le niveau de déficience de l'offre (ne serait-ce que par le relevé des prix sur les marchés ruraux). Dès lors, le lancement d'une importation commerciale par l'Office céréalier, en plus d'avoir un impact psychologique immédiat sur le marché, permettra d'augmenter l'offre du marché intérieur vers les mois de janvier-février, soit bien avant la soudure.

En résumé, voici ce qui est proposé :

- a) Le stock de sécurité (ou de réserve) et le stock régulateur, là où ils existent séparément, sont regroupés en un seul Stock Public de Stabilisation (SPS) dont le volume est réduit à un niveau sensiblement inférieur. Dans des pays comme le Mali, le Niger, le Burkina Faso et le Sénégal, il n'est pas utile que le stock public dépasse une fourchette de 30-50 000 tonnes. Au Niger, une étude de l'ACDI (1983) évaluait à 30 000 tonnes le seuil à ne pas dépasser.
- b) La sécurité de l'approvisionnement céréalier ne repose plus seulement sur le stockage public de sécurité, mais sur quatre outils :
 - stock public de stabilisation (accès immédiat),
 - stocks paysans de réserve (accès immédiat lorsque prix élevés),
 - importations commerciales par l'Office (deux mois),
 - aide alimentaire (six mois. Des contrats d'assurance alimentaire peuvent réduire sensiblement ce délai).

(1) Le coût de gestion d'un stock de sécurité au Sahel oscillerait entre 15 et 30 FCFA/kg. Au Mali, le SNS évalue ce coût à 20-22 FCFA/kg. Au Niger, une étude de l'ACDI, en 1983, évaluait le coût de gestion des stocks de l'OPVN à 25 FCFA/kg. Si on retient 20 FCFA, on obtient $90 + (20 \times 3 \text{ ans}) = 150 \text{ FCFA}$.

(2) Voir Charles Hanrahan, *The World Grain Situation: Implication for Food Policy in Sahel*, OECD, 1986.

7.2 SYSTEME D'APPELS D'OFFRE

Comme on l'a vu, la politique des prix officiels s'est avérée être une utopie puisqu'aucun Etat sahélien n'a jamais pu les faire respecter et qu'on ne voit pas quand ils pourront le faire. Une politique céréalière saine ne peut être basée sur une utopie, aussi bienveillante soit-elle à l'égard des producteurs. Ce porte-à-faux permanent dans lequel s'inscrit la politique d'intervention de l'Etat par rapport à la réalité du marché nuit à sa crédibilité.

Un système d'appels d'offre, outre qu'il contribue à stabiliser le marché plus efficacement, coûte beaucoup moins cher que le système d'intervention au prix officiel et comporte la flexibilité qui a toujours fait défaut à celui-ci. En effet, acheter 20 000 tonnes de céréales par appels d'offre aura le même impact stabilisateur qu'acheter 20 000 tonnes au prix d'intervention puisque, dans les deux cas, on retranche 20 000 tonnes de l'offre et que les prix du marché s'en trouvent raffermis de la même façon. En d'autres termes, si le prix du marché est à 35 FCFA/kg, un achat public de 20 000 tonnes le fera augmenter, disons à 40 FCFA, que l'intervention ait lieu par appels d'offre ou au prix officiel, même si ce dernier est beaucoup plus élevé que le prix du marché. Bien que l'impact soit le même, l'intervention par appels d'offre se fera à un coût inférieur car elle élimine la rente de situation dont jouissent les commerçants et les producteurs à proximité des points d'achat (1).

Le système d'appels d'offre élimine le besoin en équipes d'achat et réduit sensiblement celui en personnel normalement affecté à la gestion des magasins de l'Office disséminés dans tout le pays. De plus, le système d'appels d'offre permet de moduler le prix dans le temps et dans l'espace. Ainsi, un appel d'offre pour des céréales carreau magasin à Gao, fera ressortir un prix plus élevé qu'un autres magasin à Bamako. Cela se justifie pleinement. De même, un appel d'offre en avril fera apparaître un prix plus élevé qu'un autre en janvier, moment où les magasins regorgent de céréales. L'Office peut mieux répartir son approvisionnement dans le temps et dans l'espace, nécessitant moins de capacités d'entreposage et un parc de camions moins important.

Enfin, les appels d'offre introduisent un élément de flexibilité dans le système d'intervention de l'Etat. Ainsi, un Office qui aurait pour tâche de ravitailler les services d'utilité publique, sera assuré, avec un système d'appels d'offre, de trouver les quantités nécessaires sur le marché, ce qui est moins sûr avec un système de prix officiels, (comme l'a prouvé l'expérience de l'OPAM, de 1983 à 1985) (2).

(1) A condition, bien sûr, de ne pas laisser coexister un prix officiel d'intervention et un système d'appels d'offre comme au Niger en 1986. Appelés à soumissionner par l'OPVN, les commerçants proposèrent un prix d'environ 90 FCFA, soit bien au-delà du prix du marché. Priés de s'expliquer, ils répondirent que le prix officiel au producteur était de 70 FCFA/kg...

(2) En année de grave déficit, toutefois, des importations commerciales par l'Office sont plus justifiées qu'un approvisionnement sur le marché local, qui contribuerait à accroître les tensions sur les prix.

L'avantage des appels d'offre, pour les achats de céréales, se retrouve symétriquement pour les ventes. En effet, l'Office ne se retrouvera plus dans une situation où il doit vendre des céréales à 62.5 FCFA/kg alors que le prix du marché est de 135 FCFA/kg (avant novembre 1986 au Mali), de même qu'il ne restera plus bloqué avec des céréales dont le prix officiel de vente est de 95 FCFA/kg alors que celui du marché est de 62 FCFA/kg (mai 1987).

Les ventes de céréales par appels d'offre ne permettront plus aux groupes qui y avaient accès, d'être approvisionnés à un prix subventionné. Ce sera particulièrement le cas des employés de l'Etat, en poste dans les zones marginales. Mais il en coûtera probablement moins cher à l'Etat de compenser ses fonctionnaires par des primes adéquates, plutôt que d'y subventionner le prix des céréales. Quant aux éleveurs qui ont des ressources et qui veulent consommer du riz, ils continueront de s'approvisionner essentiellement sur le marché, comme maintenant.

Enfin, les éleveurs démunis depuis 1984-85, devront continuer à être aidés, que le prix des céréales soit à 70 FCFA ou à 100 FCFA, tellement ils sont dénués de ressources. On ne doit pas refuser d'aider ceux qui ont tout perdu, mais c'est une question de solidarité nationale et non l'affaire d'une politique céréalière.

Un système d'appels d'offre a peu de chances de fonctionner adéquatement, si trois conditions ne sont pas remplies :

- a) les prix officiels sont abolis,
- b) les commerçants ont accès au crédit bancaire,
- c) un degré de concurrence suffisante existe parmi les commerçants.

Ces trois conditions n'existent pas encore dans tous les pays du Sahel mais certains pays pourraient les réunir facilement ; c'est le cas du Mali, surtout depuis la mise en place des mécanismes de crédit aux commerçants, garantis auprès des banques par le PRMC et certains bailleurs de fonds. Un degré de concurrence suffisant existe parmi les grossistes du pays. Seule la première condition n'est pas encore remplie.

7.3 SOUTIEN ET STABILISATION DES REVENUS PAYSANS

7.3.1 Ce que peut faire l'Etat

• Protection du marché intérieur

Assurer un prix minimum garanti est certainement le moyen le mieux connu pour soutenir les revenus de producteurs. Toutefois, il y en a un autre, moins direct mais valable, s'il est appliqué efficacement :

La protection du marché intérieur par un système de taxation (et de quota ?) des céréales importées. En contrôlant le prix des céréales importées, on agit sur celui des céréales locales, car un prix pour le riz importé qui passe de 165 à 225 FCFA a un impact non seulement sur celui du paddy local mais, dans une moindre mesure, sur celui des céréales sèches.

Certains soutiennent que la protection du marché a ses limites dans des pays où l'administration des douanes manque de moyens et de fiabilité. A cela, il faut répondre que mettre en place une administration des douanes plus "vigilante" est un objectif davantage accessible pour un pays sahélien que celui de générer les 3 à 4 milliards de CFA annuels que coûterait un système effectif de prix garantis (1) car ce dernier implique qu'il faille acheter, certaines années excédentaires, 100 000 tonnes de céréales au prix officiel, au moyen d'équipes et de points d'achat multipliés (par 5 ?, par 10 ?), pour s'assurer que tous les producteurs ont accès au système.

La question des taux de change devra être abordée, tôt ou tard. L'opinion que le Franc CFA est surévalué est généralement acceptée. Seule la difficulté d'en arriver à un mode et à un niveau d'ajustement qui satisfassent tous les pays de la CEAO, constitue un frein à une dévaluation. Il faudra pourtant s'y résoudre (2). On continue à manger du charolais à Abidjan, alors qu'environ 20 millions de têtes de bétail errent dans le Sahel et piétinent le couvert végétal. Il en est de même pour les oranges marocaines de première qualité, achetées à Bamako, pratiquement au même prix en CFA, que les oranges locales, sans parler des pommes de terre européennes qu'on retrouve sur le marché de Dakar.

On peut se rendre compte de la complexité du problème mais ce n'est pas une raison pour l'écarter, d'autant plus que son importance s'accroît avec le temps. Un taux de change réajusté serait sensiblement plus efficace pour protéger les marchés céréaliers sahéliens qu'un système de taxation ou de quota.

Achat de céréales sur le marché

L'Office céréalier gère un stock public de stabilisation (SPS) dont le volume varie à l'intérieur d'une fourchette donnée. Si les prix au producteur marquent une tendance à la baisse, des achats de céréales, étalés essentiellement sur la période d'après récolte, entre décembre et avril, peuvent être faits dans le cadre d'une rotation technique (les ventes auraient eu lieu pendant la soudure) (3).

-
- (1) A moins de laisser ouvertes les frontières et de demander aux bailleurs de fonds d'injecter l'argent nécessaire pour soutenir les prix locaux, face à l'entrée massive de céréales importées. Mais, alors, on s'éloigne du concept de "développement auto-centré" qu'on retrouve avec assiduité dans le discours des Développeurs.
 - (2) Voir Jacques Giri, Marché mondial et Marché sahélien, Club du Sahel/CILSS, septembre 1986.
 - (3) La gestion d'un stock de sécurité nécessite qu'on en remplace le tiers, une fois par an, afin de s'assurer que les céréales qu'il contient, n'ont pas plus de trois ans.

Ces achats, bien sûr, sont faits sur appels d'offre. Le volume acheté peut varier en fonction du degré d'intervention nécessaire mais ne devrait jamais dépasser le seuil maximum fixé pour le SPS. Ainsi, un SPS dont la fourchette aurait été établie entre 30 et 50 000 tonnes et qui se trouverait au début de la campagne de commercialisation avec un stock effectif de 30 000 tonnes, pourrait acheter jusqu'à 20 000 tonnes. Dès lors que les prix montreraient des signes de raffermissement, les achats devraient cesser, même si le seuil de 50 000 tonnes n'est pas atteint.

Exportations

Compter uniquement sur l'exportation de céréales, par un Office céréalier, pour réduire les excédents et soutenir les prix constitue une vue de l'esprit, mais ne pas envisager que cela puisse être utilisé comme outil de stabilisation des prix serait faire preuve d'un pessimisme excessif. Surtout que les Offices, libérés de leurs tâches d'achat et de vente de céréales au ras du sol, pourront consacrer plus d'énergie à trouver des marchés extérieurs. L'Etat pourrait commencer par abolir les lois qui empêchent d'exporter des céréales (1).

Certains trouveront que l'intervention de l'Etat (acheter au maximum 20 000 tonnes et essayer d'exporter) est insuffisante pour stabiliser les prix. Cela est vrai dans un système où l'Etat serait le seul à jouer le rôle de stabilisateur, comme c'est le cas maintenant. Mais ce n'est pas nécessairement vrai dans un système où l'Etat partage ce rôle avec les producteurs et les commerçants, comme dans le système que nous proposons.

7.3.2 Ce que peut faire le producteur

Au Sahel, la récolte de mil-maïs-sorgho a lieu entre octobre et décembre. Dans plusieurs de ces pays, décembre est aussi le mois des impôts pour les producteurs. Commence alors la période la plus achalandée sur les marchés ; elle se poursuivra jusqu'à fin mars. Les deux mois où l'offre y est la plus forte sont janvier et février. Cette période correspond à celle où les prix sont au plus bas, à la fois sur les marchés ruraux et urbains (2).

-
- (1) En janvier 1987, l'Office du Niger (Mali) eut l'opportunité d'exporter 20 000 tonnes de paddy en Côte d'Ivoire. La transaction tarda à se réaliser parce qu'une loi malienne interdisait l'exportation de céréales et parce que le prix offert par les Ivoiriens était 5 FCFA en dessous du prix officiel (65 au lieu de 70 FCFA/kg). Lorsque l'autorisation d'exporter "une partie du paddy de l'Office du Niger" fut enfin accordée, le 10 mars 1987, les Ivoiriens n'étaient plus intéressés.
 - (2) Il arrive, lors des années excédentaires, que les prix sont plus bas en octobre-novembre. Mais ils portent sur des petites quantités, généralement prélevées sur les stocks des années précédentes, qu'on cherche à écouler en partie pour faire de la place à la nouvelle récolte qui s'annonce abondante.

Les producteurs favorisés ont tendance à vendre leurs surplus après le mois d'avril, afin de bénéficier de prix plus élevés. La plupart des producteurs ne peut attendre ce délai à cause des besoins monétaires pressants (impôts, emprunts, etc.) (1). Il faut donc vendre dans le creux de la vague à un prix de 30-50 % inférieur à ce qu'il pourrait être pendant la période avril-octobre. L'étalement de l'offre, non seulement permettrait d'augmenter (de soutenir) le revenu paysan, mais constituerait le moyen le plus efficace et le moins coûteux de stabiliser les prix sur le marché et de réduire les risques de flambée pendant la soudure.

Toutefois, il existe un obstacle absolu à l'étalement de l'offre dans le temps : les besoins de trésorerie du producteur. La solution à ce problème se trouve dans le crédit au stockage paysan. Un crédit, basé sur la valeur du marché (généralement en décembre, donc au plus bas) pourrait être octroyé au producteur qui le désire, pour une période de 12 mois. Ce crédit pourrait être renouvelable. Il devrait normalement être attribué au producteur par le canal de l'Association Villageoise ou de la coopérative, bref via un regroupement de producteurs, afin de le mutualiser et de sécuriser l'institution prêteuse. Le producteur a alors le choix d'écouler ses surplus tout de suite, ou de prendre le crédit et d'attendre la soudure pour vendre à un prix vraisemblablement plus élevé. Il rembourse alors le crédit, y compris les intérêts, et empoche le solde. Les besoins de trésorerie du producteur ont ainsi été satisfaits et il a pu profiter des prix élevés sur le marché.

Au Mali, cette expérience a été tentée pour la première fois en 1987. Le PRMC a sécurisé la Banque Nationale de Crédit Agricole (BNCA) pour un montant de 500 millions CFA. Un "programme de crédit sur stockage villageois" a été mis au point via les "Associations Villageoises" (A.V.) de la zone Mali-Sud (CMDT). Les dossiers de candidature sont soumis, au travers des A.V., aux différentes succursales de la BNCA. Le dossier comprend le nom des producteurs participants et la quantité de céréales impliquée. Le crédit est octroyé directement à l'Association Villageoise qui le répercute auprès de chaque producteur, au prorata de sa participation (quantité x 35 FCFA/kg). Les céréales sont stockées dans des greniers villageois améliorés, construits spécialement pour ce programme.

Au moment de la vente de ces céréales, les producteurs ont le choix entre se faire rembourser le bénéfice (s'il y en a un), au prorata de leur participation, ou le laisser dans la caisse commune pour réaliser des investissements communautaires.

En mai 1987, un nombre de 225 A.V. pour un volume de 1 600 tonnes, s'était prévalu de ce crédit. Compte tenu qu'il s'agissait d'un test et que les crédits n'ont été disponibles qu'à la mi-mars (une fois les autorisations obtenues et différents protocoles signés) (2), l'expérience s'est révélée

-
- (1) Le report du paiement des impôts à une date plus éloignée (mars ?) pourrait réduire l'urgence pour les producteurs de vendre immédiatement après la récolte et contribuer ainsi à étaler l'offre sur les marchés.
 - (2) Plusieurs producteurs qui avaient manifesté leur intérêt en décembre, lorsque l'idée du programme avait été diffusée, se sont désistés à cause du retard à le mettre en oeuvre.

encourageante et sera sans doute élargie au cours de la prochaine campagne. Elle pourra alors débiter dès novembre. Un tel programme pourrait permettre, en régime de croisière, de mieux étaler un volume de céréales pouvant atteindre entre 20 et 25 000 tonnes, augmentant le revenu des producteurs qui y participeront (1) et réduisant les risques de surchauffe et de spéculation pendant la soudure.

Cependant, pour qu'un tel programme réussisse à s'implanter de façon durable, les conditions suivantes doivent être réunies :

a) Prix réaliste

Le crédit doit être octroyé sur la base du prix qu'on observe sur les marchés ruraux pendant les mois d'après récolte. Ne surtout pas répéter l'erreur des Banques de céréales en 1986-87 qui ont acheté au prix officiel (plus haut que celui du marché) et qui ne peuvent plus écouler les stocks.

b) Bénéfice net individualisé

Le bénéfice net qui résulte de l'opération de stockage doit être réparti auprès des producteurs, au prorata de leur participation respective afin de maintenir leur intérêt. Cette approche n'est pas aussi évidente qu'on pourrait le croire dans un contexte où les associations villageoises ou coopératives ont été fondées sur la notion de "l'intérêt collectif". Les recettes qu'elles encaissent généralement, viennent d'une rémunération collective pour un effort commun (battage, vannage, etc.). Le fait que chaque producteur ne touche pas, personnellement, une partie de cet argent se comprend dans ces conditions, d'autant plus qu'il s'agit de montants assez limités. Mais lorsqu'un producteur décide d'adhérer à un programme de stockage, il doit y voir la possibilité de réaliser une plus-value pour lui-même, sinon quel intérêt a-t-il de stocker une tonne quand son voisin participe pour 300 kg seulement ? (2)

c) Dynamiser la fonction "Marketing des A.V."

Les A.V. qui participent à un programme de crédit sur stockage devront tôt ou tard commercialiser les stocks accumulés. Ce n'est pas aussi évident qu'on pourrait le croire, dans un contexte où les producteurs sont habitués, soit à commercialiser de petites quantités sur le marché hebdomadaire, soit à vendre à un organisme d'encadrement (lorsqu'ils le peuvent).

-
- (1) Si l'on admet un écart de 20 CFA/kg entre le prix pendant la période d'après récolte et celui pendant la soudure, on peut estimer le bénéfice d'un tel programme pour les producteurs à 500 millions CFA (25 000 t x 20 000 CFA/t).
- (2) Lors d'une tournée dans le Mali-Sud pour évaluer le déroulement du programme malien, les paysans ont généralement répondu qu'ils préféreraient que le bénéfice soit versé dans la caisse commune. Mais cela pouvait être un réflexe conditionné. Il est probable que leur opinion changera lorsqu'un bénéfice concret sera réalisé.

Dans ce dernier cas, le producteur élimine complètement la fonction marketing de ses préoccupations. Il est producteur, point final ! C'est le cas notamment des paysans de la zone CMDT (Mali-Sud), producteurs de coton avant tout, et habitués à ce que la CMDT se charge automatiquement de l'écoulement de la production.

La fonction de marketing, atrophiée depuis de nombreuses années, devra être dynamisée. Elle le sera, par la force des choses puisque, dans le système proposé, l'Office n'achèterait plus aux producteurs individuels mais procéderait par appels d'offre, essentiellement auprès des commerçants (1). Tout doit être mis en oeuvre pour encourager les transactions directes entre commerçants, puisqu'elles porteraient sur de plus grandes quantités (entre 5 et 50 tonnes par A.V.) et contribueraient à réduire les coûts de collecte tout en augmentant le pouvoir de négociation des producteurs regroupés. En fait, lors d'une telle transaction, les deux parties se partagent la commission de l'acheteur forain.

Les commerçants qui répondront à un appel d'offre, auront intérêt à "sous-traiter" avec les A.V. en vue de réduire le temps et le coût de collecte. Ce rapprochement entre commerçants et A.V. peut être favorisé par la diffusion régulière de la liste des A.V. participant au programme de crédit, avec le volume des stocks disponibles pour chacune. Ce serait facile pour l'institution prêteuse de diffuser cette information (qu'elle doit, de toute façon, tenir à jour) auprès des bureaux de la Chambre de Commerce ou de quiconque en fera la demande. Ainsi, les commerçants contacteront les A.V. qui disposent de stocks qui les intéressent. Le contraire aussi pourrait être fait, c'est-à-dire distribuer la liste des commerçants céréaliers ainsi que leur adresse auprès des A.V. participant au Programme de crédit. La question de savoir si un producteur participant doit garder un accès contrôlé aux quantités qu'il a stockées dans le cadre du programme (il peut trouver un marché) ou si, une fois stockées, les céréales doivent être commercialisées collectivement par l'A.V. reste à débattre. Une seule chose est certaine : les bénéfices nets de l'opération doivent être répartis au prorata de la participation de chacun.

d) Avance de trésorerie et non prix minimum garanti

Un programme de crédit sur stockage paysan court un danger : celui que l'avance de fonds qui est faite au producteur participant, par l'intermédiaire de son A.V. ou coopérative, soit perçue progressivement, comme un prix minimum garanti. Le programme de crédit deviendrait, alors, un programme de banques de céréales et passerait à côté de l'objectif. Ce qui est recherché, c'est de fournir aux producteurs la possibilité de maximiser leurs revenus en reportant la vente d'une partie de leurs surplus commercialisables au moment où les prix sont à leur point culminant. Le producteur prend cependant un risque, c'est que le prix n'augmente pas au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir les frais de stockage. C'est un risque (très limité) qu'il doit comprendre et accepter de courir. Les A.V. ne doivent surtout pas devenir des "mini-offices céréaliers" répétant les erreurs du système actuel.

(1) Rien n'empêche d'envisager que des A.V. répondent directement à des appels d'offre. Ces derniers devraient alors être dimensionnés à un niveau accessible.

7.4 STABILISATION DES PRIX A LA CONSOMMATION

7.4.1 Ce que peut faire l'Etat

- . Vendre des céréales sur le marché.

Stabiliser les prix à la consommation est beaucoup plus facile que stabiliser les prix à la production. Car les besoins de la demande sont stables à court terme (1.5 million de tonnes au Mali), alors que l'offre fluctue considérablement d'une année à l'autre.

Lorsqu'il y a tension importante sur les prix, l'Office peut vendre des céréales, par appel d'offres, notamment dans le cadre d'une rotation technique. La quantité vendue devrait être telle qu'elle n'entraîne pas le SPS au-dessous de son seuil plancher. Ce dernier, d'ailleurs, ne devrait être crevé que lorsque tous les autres moyens ont été utilisés, bref en dernier recours. Les ventes de céréales par l'Office ne devraient intervenir que pendant la période de soudure (mai-novembre) et pas avant que les prix ne soient suffisamment élevés pour que le marché ait d'abord accès aux stocks paysans et villageois. En d'autres termes, c'est une erreur d'intervenir dès que les prix commencent à monter, d'abord parce que c'est courir le risque de gaspiller ses munitions avant la véritable crise, ensuite parce que les stocks paysans, villageois et privés doivent intervenir avant le stock public. Or, les premiers n'interviendront que si les prix du marché comportent une prime. Cette prime est, en fait, le remboursement par le consommateur des frais de stockage encourus par les paysans et les privés.

- . Importer

S'il est difficile pour un Office céréalier sahélien d'exporter, il est facile d'importer des céréales sur une base qui n'encourt aucune perte financière. On a parlé du sorgho thaïlandais, importé en 1984 pour 90 CFA/kg, mais il y a aussi le maïs ghanéen et ivoirien. Si la tension sur les prix devient trop forte, l'Office céréalier peut augmenter l'offre nationale de 10 - 20 000 tonnes en deux mois. Un suivi des prix sur les marchés permet d'engager le processus d'importation avant que la crise ne survienne.

7.4.2 Ce que peuvent faire les commerçants

L'étalement de l'offre dans le temps par les producteurs et l'utilisation des différents outils dont dispose l'Office céréalier (importations commerciales, ventes de céréales au moment opportun, etc.) peuvent contribuer fortement à réduire les écarts intra-annuels. Il y a cependant un moyen supplémentaire qui pourra être utilisé : celui d'encourager le commerce privé à stocker des céréales entre la période d'après-récolte et la soudure.

Nous connaissons tous le mythe voulant que les commerçants achètent les céréales au moment de la récolte puis les stockent, jusqu'à la soudure, pour les revendre alors au prix fort. Malheureusement, il ne s'agit que d'un mythe car si c'était vrai, les commerçants contribueraient à stabiliser les prix sur les marchés urbains. En effet, le fait d'acheter puis de stocker, au moment de la récolte, revient à retrancher du marché une offre conjoncturellement abondante et entraîne un raffermissement des prix sur les marchés ruraux et urbains. Lorsque les commerçants déstockeraient ces quantités au moment de la soudure, cela entraînerait un relâchement de la tension sur les prix. A la limite, si tous les commerçants s'adonnaient à cette pratique, les prix seraient élevés après la récolte et bas pendant la soudure, ce qui est loin d'être le cas dans la réalité. En fait, les commerçants qui achètent après la récolte, doivent revendre dans un délai de trois semaines à un mois. Non pas qu'ils ne soient pas conscients de leurs intérêts, mais ils sont soumis à une contrainte de trésorerie telle qu'ils doivent écouler rapidement leurs stocks, quitte à se contenter d'un petit bénéfice (au Mali, entre 5-10 %), afin de procéder à de nouveaux achats de céréales ou d'autres produits (1).

Un système de crédit sur stockage peut permettre aux commerçants de jouer un rôle stabilisateur. Tout le monde y gagne : les commerçants parce qu'ils profitent de prix élevés en soudure, les consommateurs parce qu'en l'absence d'un tel stockage, les prix en période de soudure seront encore plus élevés.

Au Mali, un programme de crédit sur stockage existe pour les commerçants depuis mars 1987. A l'instar du programme pour les producteurs, celui auquel ont accès les commerçants a été élaboré avec un fonds de garantie du PRMC, au montant de 500 millions CFA. Il fonctionne de la façon suivante :

Le Fonds commun de contrepartie a déposé un fonds de garantie auprès de deux banques commerciales (250 millions CFA chacune), ce qui permet de créer une ligne de crédit d'un milliard CFA (2). Un protocole a été signé avec la Chambre de Commerce d'une part et les deux banques, d'autre part. Les commerçants dont le dossier a été accepté par l'une des deux banques empruntent un certain montant (par tranche de dix millions CFA) puis achètent, au prix du marché, des céréales qu'ils stockent dans un magasin mutuel, identifié au préalable et agréé par la Chambre de Commerce. Une fiche de "tierce détention" est alors remise au commerçant qui peut décider de nantir ce stock à hauteur de 60 % de sa valeur sur le marché, auprès de la Banque qui lui octroie alors une deuxième tranche de crédit (sur nantissement), et ainsi de suite pour les tranches suivantes. Les commerçants s'engagent par écrit à ne pas déstocker avant le 30 avril, ce qui correspond au début de la période de soudure. Les stocks ont été assurés contre tous les risques afin de sécuriser les banques.

(1) Voir Gérard Gagnon, le commerce privé des céréales au Mali. Bamako, juillet 1986.

(2) Prévue à un milliard CFA, la ligne de crédit est bloquée provisoirement à 500 millions CFA car le statut d'organisme para-public habilitant la Chambre de Commerce à recevoir un crédit de campagne, n'a pas encore été reconnu à cette dernière. Ce statut devrait lui être accordé incessamment.

Démarré effectivement au début de mars 1987, ce programme de crédit a soulevé beaucoup d'intérêt auprès des commerçants. Pratiquement, tous les fonds ont été engagés, ce qui correspond à un volume un peu inférieur à 8 000 tonnes. Ce premier test est encourageant et sera sans doute élargi en 1988, alors qu'il pourra commencer dès novembre et que la Chambre de Commerce aura désormais le statut lui permettant d'avoir accès au crédit de campagne. En régime de croisière, le Programme pourrait permettre de stocker entre 25 et 30 000 tonnes de céréales. Si l'on ajoute ces stocks aux 20-25 000 tonnes que pourraient stocker les producteurs dans le cadre du programme de crédit au stockage paysan, on arrive à un volume de 50 000 tonnes qui sera retranché de l'offre de céréales, au moment où les prix sont au plus bas puis sera réinjecté sur le marché à un moment où les prix ont tendance à monter. Si l'on s'entend pour évaluer le volume commercialisé de céréales au Mali entre 250 000 et 350 000 tonnes, on peut comprendre l'effet stabilisateur de ces deux programmes sur les prix, effet dont le coût pour l'Etat est nul.

8. ESQUISSE DE SCENARIOS

8.1 HYPOTHESES

- . Les prix officiels sont abolis.
- . Libéralisation totale de la commercialisation, des exportations et des importations de céréales (sauf, peut-être, l'importation de riz et de blé ?).
- . Existence d'un seul Stock Public Stabilisateur (SPS), qui oscille entre 30 et 50 000 tonnes autour d'un volume pivot fixé à 40 000 tonnes.
- . Les achats et les ventes du SPS se font par appel d'offre.

8.2 1ER NOVEMBRE 1990 : ANNEE EXCEDENTAIRE

La campagne 1989/90 a été très déficitaire. La production n'a pas dépassé 1.2 million de tonnes (pour des besoins estimés à 1.5 million de tonnes). Le Stock Public de Stabilisation (SPS) est descendu à 25 000 tonnes, soit en-dessous de son seuil minimum. Les réserves villageoises ont été partiellement ponctionnées par le marché, prêt à payer un prix qui a été élevé pendant la soudure. Les stocks privés sont à sec.

Heureusement, la récolte 1990/91 s'annonce très bonne (1.7 million de tonnes) et le maïs commence à apparaître sur les marchés, de même qu'un peu de mil-sorgho de la Campagne précédente, car les producteurs sont assurés d'une bonne récolte et n'hésitent pas à profiter des prix encore rémunérateurs. Ces derniers commencent à baisser.

En décembre, l'offre afflue sur les marchés ruraux, les prix baissent à 40 CFA/kg pour le mil-sorgho et à 35 CFA pour le maïs. L'Office lance deux appels d'offre de 5 000 tonnes chacun pour des céréales livrables respectivement à Bamako et à Mopti. Les prix qui en ressortent sont de 62 CFA/kg, carreau magasin Bamako et 68 CFA/kg carreau magasin Mopti.

Les producteurs, insatisfaits des prix sur le marché se prévalent du Programme de Crédit au Stockage Paysan (PCSP), en marche depuis 1987.

Les commerçants profitent des bas prix et stockent dans le cadre du Programme de Crédit au Stockage Commerçant (PCSC), lui aussi en vigueur depuis 1987.

Les prix remontent à 45 CFA pour le mil-sorgho et à 40 CFA pour le maïs.

Le 15 janvier, l'OPAM procède à deux autres appels d'offre de 5 000 tonnes chacun, pour des céréales livrables à Bamako et à Ségou. Les meilleures propositions font ressortir des prix de 67 CFA/kg à Bamako et 68 CFA/kg à Ségou.

Au 15 février, les commerçants ont déjà stocké 20 000 tonnes dans le cadre du PCSC et les producteurs, 10 000 tonnes dans le cadre du PCSP. Les prix au producteur oscillent entre 45 et 50 CFA pour le mil et 40 à 45 CFA pour le maïs. L'OPAM décide de lancer deux derniers appels d'offre pour 3 000 et 2 000 tonnes de céréales, livrables à Mopti et à Gao. Les prix ressortent à 75 CFA/kg à Mopti et 83 CFA/kg à Gao. Certains trouvent que ces deux derniers appels d'offre étaient de trop car l'impact sur les prix sera minime par rapport au coût additionnel pour l'Office. Le SPS atteint son seuil maximum de 50 000 tonnes.

Au 15 mars, les commerçants ont stocké 25 000 tonnes (PCSC) et les producteurs 13 000 tonnes (PCSP). Les prix au producteur se maintiennent entre 45 et 50 CFA pour le mil-sorgho et 40-45 CFA pour le maïs. Les volumes de céréales offerts sur les marchés ruraux tendent à diminuer. Le marché de Fana qui, en janvier-février, traitait 110-115 tonnes de céréales par jour de foire, ne traite plus que 90 tonnes. Ce sera encore moins en avril. Le danger d'un effondrement des prix est passé.

En mai, les prix à la consommation augmentent normalement. Ils étaient à 75 CFA (mil-sorgho) en janvier à Bamako ; ils sont montés maintenant à 85 CFA. L'OPAM attend encore un peu avant de procéder au remplacement d'une partie du SPS dans le cadre de la rotation technique annuelle.

Le 15 juillet, les prix montent à 95 CFA : c'est le moment de lancer un appel d'offre pour déstocker. Au lieu de 15 000 tonnes normalement prévues, seulement 10 000 tonnes seront déstockées afin de tempérer l'impact sur le marché.

Un premier appel d'offre concernant 5 000 tonnes est lancé le 15 juillet. Un deuxième du même ordre sera lancé le 15 septembre. Le premier lot sera enlevé carreau magasin Bamako, le second, carreau magasin Mopti, compte tenu du fait que les prix à la consommation s'y sont avérés plus fermes que dans le sud du pays.

8.3 1ER NOVEMBRE 1991 : DEUXIEME ANNEE EXCEDENTAIRE

Le SPS est à 40 000 tonnes. La campagne s'annonce très bonne. On prévoit encore 1.7 million, c'est-à-dire un excédent de 200 000 tonnes par rapport aux besoins.

Sur les marchés ruraux, les prix au producteur, qui n'ont pas dépassé 50 CFA pendant la soudure, ont commencé à s'effondrer. A Yanfolila, le maïs se vend à 15 CFA. Les producteurs déstockent leur mil-sorgho de la campagne précédente pour faire de la place à la nouvelle récolte. Ils n'en obtiennent que 20 à 25 CFA/kg. Il s'agit toutefois de quantités limitées.

Les producteurs adhèrent encore plus nombreux au Programme de Stockage, ne pouvant se résigner à vendre tous leur surplus à 20 CFA. L'avance de fonds aux paysans qui participent au Programme, est faite sur la base de 20 CFA/kg de façon à minimiser les risques de perte éventuelle.

Le Programme de Crédit au Stockage des Commerçants (PCSC) porte sa ligne de crédit à 1.5 milliard CFA. Les quatre banques maliennes y participent maintenant.

Grâce au PCSC, les commerçants se préparent à stocker car les prix n'ont jamais été aussi bas depuis la campagne 1986-87.

L'Office, quant à lui, ne dispose que d'une marge de manoeuvre de 10 000 tonnes, car le SPS est à 40 000 tonnes. C'est très peu. C'est pourtant le maximum que ses ressources lui permettent de faire.

Au 15 décembre, 10 000 tonnes ont déjà été stockées dans le cadre du PCSC et 8 000 tonnes dans le cadre du PCSP. L'impact réel et psychologique de ces deux programmes réussit à faire remonter les prix au producteur (mil-sorgho) à 30 CFA vers le 1er décembre puis à 35 CFA au 15 décembre. Le maïs ne dépasse toutefois pas 30 CFA.

L'Office lance deux appels d'offre de 5 000 tonnes chacun, pour des céréales livrables à Bamako et à Koutiala.

L'action de ces appels d'offre, conjuguée à celle des producteurs et des commerçants, soutient les prix au producteur. Au 30 janvier, le prix du mil-sorgho au producteur monte à 40 CFA et le maïs oscille entre 35 et 40 CFA. Les quantités offertes sur les marchés ne sont plus importantes.

Depuis le début de la campagne, l'OPAM, dont les charges ont sensiblement diminué depuis qu'il achète et vend par appel d'offre, a exploré les possibilités d'exportation. Depuis 1988, une "Direction des Echanges Régionaux" s'occupe d'importer des céréales lorsqu'il y a déficit et de chercher des marchés d'exportation lorsqu'il y a excédent. Cette direction travaille en collaboration avec la Chambre de Commerce et envoie des missions conjointes pour inventorier les marchés.

Une Opération triangulaire, impliquant la France, la Mauritanie et le Mali, est en discussion depuis octobre 1991. Un accord intervient sur une aide alimentaire de 10 000 tonnes de sorgho malien à la Mauritanie. L'Opération est réalisée grâce à un déstockage de 10 000 tonnes du SPS.

L'OPAM lance à nouveau deux appels d'offre : 5 000 tonnes à Mopti et 5 000 tonnes à Ségou.

Au 15 mars, les producteurs ont stocké 25 000 tonnes dans le cadre du PCSP, soit une avance de fonds aux producteurs de 500 millions de CFA.

Les commerçants, quant à eux, ont stocké plus de 30 000 tonnes dans le cadre du PCSC. Les deux programmes ont permis de retrancher provisoirement du marché 55 000 tonnes de céréales. D'ailleurs, les prix au producteur oscillent maintenant entre 40 et 45 CFA. Les prix se stabilisent, les quantités offertes sur les marchés ruraux diminuent sensiblement. Les risques d'effondrement des prix sont réduits de jour en jour.

En mars 1992, l'OPAM décide de surseoir à la vente de céréales dans le cadre de la rotation technique annuelle. Les prix au détail atteignent à peine 70 CFA sur le marché de Bamako. L'OPAM craint l'impact psychologique d'un déstockage, même limité à 10 000 tonnes. L'information est diffusée que l'OPAM ne vendra aucune céréale. Les commerçants et les producteurs qui ont participé au programme de stockage sont rassurés.

8.4 1ER NOVEMBRE 1992 : ANNEE DEFICITAIRE

La campagne 1992-93 s'annonce mal. Les premières estimations font ressortir un déficit de 150 000 tonnes. Depuis août, les prix sur les marchés ont augmenté sensiblement. Le marché est pessimiste pour la prochaine récolte. Les commerçants et les producteurs qui ont participé aux Programmes de stockage jubilent car ils réalisent des plus-values importantes. Le sorgho se vend à 55 CFA à Fana et à 95 CFA à Bamako. Les prix seraient plus élevés sans ces stocks privés et paysans qui s'écoulent et stabilisent le marché.

L'OPAM décide de ne pas acheter de céréales pendant cette campagne, vu la fermeté des prix sur le marché et compte tenu du fait que le SPS a déjà rempli ses capacités de réserve. L'OPAM suit de près l'évolution des prix sur les marchés.

Au 15 décembre, le prix du mil au producteur est monté à 70 CFA, celui du maïs à 65 CFA.

Satisfaits des prix qu'ils obtiennent sur le marché, les producteurs participent moins nombreux au PCSP. Certains pourtant sont conscients que les prix monteront encore et adhèrent au programme en vue de réaliser un bénéfice. Les commerçants n'hésitent pas à stocker grâce au crédit PCSC, car ils escomptent une crise pendant la soudure 1993. Les prix augmentent sous l'effet conjugué du déficit et du stockage des producteurs et des commerçants.

Depuis novembre, l'OPAM a pris des dispositions pour réduire les importations de riz. Le prix de la brisure augmente de 145 à 170 CFA/kg. Cette mesure, paradoxale pour certains, a été prise pour maintenir l'écart de prix entre le riz et le mil-maïs-sorgho et empêcher, ainsi, un effet de substitution de ceux-ci par celui-là, comme ce fut le cas lors des années déficitaires de 1983-84 et 1984-85.

Au 1er janvier, le mil-sorgho se vend au détail à 105 CFA sur le marché de Bamako et 110 CFA à Mopti.

L'OPAM décide de déstocker 5 000 tonnes. Les céréales sont offertes, rendues carreau magasin Mopti, car c'est au niveau de cette région, ainsi que dans les 6ème et 7ème, que les tensions sur les prix sont les plus manifestes.

Malgré l'existence du SPS et des réserves paysannes dont une étude récente du FAC montre de façon convaincante qu'elles pourraient atteindre, suite aux précédentes campagnes excédentaires, plus de 600 000 tonnes, l'OPAM lance un processus d'importation de 5 000 tonnes de maïs ivoirien et 10 000 tonnes de sorgho thaïlandais. Le premier lot est attendu à Bamako le 15 février, le second, le 15 mars.

Les prix continuent à augmenter. Au 15 février, ils atteignent 110 CFA au détail sur le marché de Bamako. Le maïs ivoirien arrive. L'OPAM lance un appel d'offre concernant ce maïs qui sera directement réceptionné par le plus offrant, sans passer par les magasins de l'OPAM. La meilleure proposition fait ressortir un prix de 85 CFA/kg. L'OPAM l'avait acheté à 83 CFA/kg. Il couvre ses coûts de revient.

En plus de cet appel d'offre, l'OPAM décide de déstocker un autre lot de 5 000 tonnes. Le SPS tombe maintenant à 40 000 tonnes. Pour le moment, les prix sont stabilisés sur les marchés urbains mais la tension continue de monter sur les marchés ruraux, en particulier dans le Séno (Bankass, Koro) et dans la 5ème région, en général, qui approvisionne les 6ème et 7ème régions.

Le sorgho thaïlandais est sur le point d'arriver ; l'OPAM lance un appel d'offre. Comme dans le cas du maïs ivoirien, il sera réceptionné directement par le plus offrant.

Les commerçants et les producteurs n'ont pas encore commencé à écouler leurs stocks acquis dans le cadre des Programmes de crédit. Ils attendent la soudure pour toucher le prix maximum.

Au 1er avril, les quantités offertes sur les marchés se raréfient, les prix au producteur atteignent 75 CFA/kg, ceux à la consommation (détail) approchent 113 CFA/kg. Les producteurs et les commerçants commencent alors à écouler leurs stocks acquis dans le cadre des Programmes de crédit. L'impact contribue à diminuer un peu la tension sur les prix.

Au 15 mai, l'OPAM déstocke 5 000 tonnes et au 15 juin, un autre lot de 5 000 tonnes. Le SPS tombe à 30 000 tonnes. Les prix se stabilisent jusqu'au 15 juillet.

Aucune pluie ne tombe pendant les deux dernières semaines de juillet ; c'est l'inquiétude, la récolte s'annonce mauvaise. Les prix sursautent. A Bankass, ils montent de 75 à 85 CFA en moins de deux semaines. Toutefois, ce niveau de prix commence à donner accès à une partie des réserves paysannes. La fluidité des marchés urbains est maintenue.

L'OPAM décide d'importer 8 000 tonnes de maïs ghanéen et 10 000 tonnes de sorgho américain à prix subventionné. Ces céréales arriveront respectivement fin août et début octobre.

Au 15 octobre, alors que le prix du mil atteint 125 CFA sur le marché de Bamako, les premières estimations pour la récolte 1993-94 indiquent que le déficit devrait atteindre 200 000 tonnes. Le Gouvernement décide alors de prendre les mesures suivantes :

- lancer un appel aux donateurs pour une aide alimentaire de 75 000 tonnes ;
- suspendre les taxes à l'importation de céréales, sauf pour le riz et le blé. L'objectif visé est d'inciter l'importation de mil-mais-sorgho et de maintenir ainsi l'écart de prix entre le riz et les céréales traditionnelles ;
- demander à l'OPAM de procéder à l'importation de 30 000 tonnes de céréales, étalée jusqu'au 15 mars prochain.

Le FAC, qui a mis au point une méthodologie adéquate pour évaluer annuellement les réserves paysannes, estime, au 1er octobre 1993, que ces réserves varient entre 450 et 500 000 tonnes. C'est moins que les 600 000 estimées au 1er octobre 1992 mais c'est suffisant pour sécuriser le marché.

De plus, les contrats d'assurance alimentaire que le Gouvernement a signés avec la CEE, la France, le Canada, la RFA et les USA permettent d'étaler les arrivées de céréales entre janvier et juillet prochains.

Enfin, l'apport calorique des céréales dans la ration quotidienne ne dépasse plus 50 à 70 % suivant les régions, comparé à 70-90 % en 1986 (les tubercules et les légumineuses sont de plus en plus consommés).

Cette dépendance réduite vis-à-vis des céréales, les contrats d'assurance alimentaire, l'expérience acquise de l'OPAM pour importer des céréales, l'accès aux réserves paysannes, grâce à l'abolition des prix officiels survenue en 1988, permettent d'envisager cette deuxième année déficitaire avec une certaine sérénité.

Quant au Programme de Restructuration du Modèle de Production-Consommation (PRMPC) qui, depuis novembre 1990, a succédé au fameux PRMC, il vient de se déclarer prêt à financer l'importation de 3 000 tonnes de tubercules de la Côte d'Ivoire qui seront déversés sur le marché par appel d'offre. Cette importation, qui aura lieu au moment où les prix céréaliers seront au plus haut, vise deux objectifs :

- augmenter l'offre de produits agricoles pour réduire la tension sur les prix céréaliers ;
- encourager une substitution partielle des céréales par les tubercules.

Car le PRMPC vise essentiellement la sécurité alimentaire à travers la diversification du modèle de production-consommation.

E. CONCLUSION

Le mécanisme de soutien et de stabilisation des revenus paysans qui est proposé dans les paragraphes précédents, ne procurera pas aux producteurs l'assurance d'avoir un revenu garanti, bon an, mal an, mais : (a) il réduira sensiblement les écarts intra et inter-annuels qu'on observe sur les prix du marché et (b) il procurera un revenu paysan plus élevé que celui qui résulterait d'un système de laisser-faire, ou du système actuel des prix officiels qui, fondé sur une idée généreuse, n'a jamais pu être appliqué efficacement. Un système de prix garanti inapplicable, parce qu'utopique, engendre des résultats à peu près équivalents à un système de laisser-faire sauf que le premier, sans atteindre ses objectifs, est ruineux pour l'Etat. Pour un producteur, la mise en place d'un système amélioré dont le coût est cohérent avec les ressources de sa collectivité, n'est-elle pas préférable à la poursuite d'une utopie qui finit par mener tous les intervenants à la désillusion ?

Il se peut que la nouvelle approche incite certains producteurs marginaux qui auraient pu profiter d'un système de prix effectivement garanti, à ne plus produire de surplus céréaliers car les prix, même soutenus, qu'ils pourraient espérer ne sont pas assez rémunérateurs. Deux choses en résulteront :

- a) l'offre de céréales diminuant (en tout cas, à court terme), les prix sur les marchés augmenteront, ce qui améliorera le revenu des producteurs qui jouissent d'un avantage comparatif pour les céréales ;
- b) le coût des céréales, locales et importées, devenant plus élevé pour les consommateurs, une tendance progressive vers la substitution de produits non céréaliers se renforcera et ce sera le début d'un processus de diversification du modèle de consommation sahélien. Les tubercules, légumineuses, produits maraîchers et, pourquoi pas, le poisson et la viande (qui, au Sahel, ne manquent pas) auront enfin leur chance d'améliorer leur compétitivité relative et finiront peut-être par faire partie de l'alimentation d'un certain nombre de Sahéliens. Nous serons alors beaucoup plus près de la sécurité alimentaire car le Sahel n'aura plus, enfin, tous ses oeufs dans le même panier. Ceux que cette perspective fait sourire, soutiennent inconsciemment que le Sahel est la seule région du monde où les comportements n'évolueront jamais. Or, toute situation sous la contrainte évolue. Le modèle de consommation alimentaire sahélien n'y échappera pas. A moins que les bailleurs de fonds, que le court terme parfois traumatise, soient d'accord pour subventionner le statu quo. Ce ne serait pas rendre service au Sahel.

Enfin, un système de prix minimum garanti s'inscrit dans le cadre d'une politique céréalière maximaliste, qui vise la Sécurité Alimentaire essentiellement au travers d'une augmentation de la production céréalière. Le système de soutien et de stabilisation qui est proposé dans cette note s'inscrit dans le cadre d'une politique agricole dont la politique céréalière est une partie. Ce qui est recherché, outre le soutien et la stabilisation des revenus des paysans céréaliers, c'est la création d'un environnement assez souple pour ne pas bloquer l'émergence éventuelle d'un modèle plus diversifié de production-consommation, seul capable de rapprocher les sociétés sahéliennes de la Sécurité Alimentaire.

Car le modèle actuel de production-consommation basé à 85 % sur les céréales pouvait peut-être convenir au Sahel d'il y a 50 ans : alors, la population était rurale et auto-productrice à 95 % et la menace d'une rupture de l'équilibre écologique était plus éloignée. Ce modèle, trop dépendant d'une seule culture, n'est plus adapté aux conditions d'aujourd'hui et le sera de moins en moins, au fur et à mesure que l'urbanisation augmentera. Pour équilibrer son modèle actuel de production-consommation en année normale, des pays comme le Niger, le Mali, le Burkina Faso ou le Sénégal devraient produire des excédents de 150 000 à 300 000 tonnes, trois années sur dix et accepter des déficits équivalents, trois à quatre années sur dix. Il faut avoir connu la difficulté et le coût de gérer de tels écarts pour comprendre que la perpétuation de ce modèle n'est pas souhaitable.

RESUME

1. Ce travail vise à démontrer que le système actuel de régulation des prix sur les marchés céréaliers, fondé au départ sur une idée généreuse à l'égard des producteurs, est inapplicable dans la réalité. C'est pourquoi il n'a jamais fonctionné.
2. Parmi les facteurs qui sont à l'origine du système actuel, trois ressortent davantage : le traumatisme résultant de la sécheresse de 1971-73, l'exemple des cultures de rente et l'influence du modèle agricole des pays riches.
3. Le système actuel de régulation des prix est basé sur la notion confuse de "prix minimum garanti au producteur" et, d'une façon plus générale, sur la fixation par l'Etat de prix officiels d'achat et de vente. Il se caractérise, en outre, par un seul prix officiel pour tout le territoire et toute l'année.
4. Dans plusieurs pays sahéliens, l'Office céréalier gère deux stocks de céréales : un stock régulateur pour stabiliser les variations de prix intra-annuelles et un stock de sécurité (ou de réserve) pour faire face à des insuffisances critiques lors d'années déficitaires.
5. Dans la réalité, les prix officiels, aussi bien à l'achat qu'à la vente, ne sont pour ainsi dire jamais ciblés de façon adéquate tellement la production céréalière fluctue, d'une année sur l'autre, au Sahel.
6. Lorsque le prix officiel d'achat est légèrement sous le prix du marché, l'Office céréalier ne peut acheter de céréales, donc ne peut disposer d'un stock stabilisateur. Les Offices dont le rôle est d'approvisionner les services d'utilité publique (armée, hôpitaux, etc.) seront alors contraints de faire appel à l'aide alimentaire qui viendra se substituer aux stocks paysans, auxquels l'Office aurait pu avoir accès si le prix officiel avait été au moins égal à celui du marché.
7. Lorsque le prix officiel est plus élevé que celui du marché, l'Office doit accumuler des stocks qui immobilisent des ressources et hypothèquent sa capacité à intervenir ultérieurement. Tôt ou tard, l'Office fait face au dilemme suivant : soit conserver ces stocks dont le coût de gestion n'est généralement pas cohérent avec la capacité financière d'un Etat sahélien, soit céder à la tentation de lâcher les stocks sur le marché, entraînant alors une déstabilisation des prix, pire que si l'Office n'était pas intervenu.
8. La volonté des Offices d'acheter directement au producteur n'est que partiellement respectée parce que leur structure d'achat n'est pas adaptée à la structure dispersée de l'offre de céréales dans l'espace et dans le temps. En 1985-86, la proportion des approvisionnements des Offices réalisés par les commerçants était respectivement de 42 % au Burkina, 65 % au Mali et 45 % au Niger. Le prix théoriquement garanti au paysan devient, dans ce cas, une rente de situation pour les commerçants.
9. Des prix officiels, fixés pour tout le territoire national, handicapent doublement les producteurs des zones marginales puisque le rapport coût/bénéfice à l'hectare y est plus élevé d'une part et que, d'autre part, le prix officiel à la consommation, établi en fonction des zones urbanisées,

constitue un plafond artificiellement bas. Cela n'incite pas au renforcement de l'agriculture locale, ni à l'approvisionnement de ces zones par le commerce privé, incapable de concurrencer les prix officiels subventionnés des Offices céréaliers.

10. Quant au prix officiel fixé pour toute l'année, il incite les détenteurs de céréales, notamment les paysans, à se départir de leurs stocks dès la récolte, passant ainsi à l'Office les coûts qu'ils devraient supporter autrement, et rendant plus difficiles les conditions d'une stabilisation des prix par les producteurs eux-mêmes, qui résulterait d'un meilleur étalement de l'offre.

11. Contrairement à l'opinion répandue, il est peu probable que l'annonce des prix avant les semis influence le producteur dont le comportement est plus long à s'ajuster et, sans doute, plus sensible à une tendance des prix des dernières années. Par contre, l'annonce des prix avant les semis lie les mains de l'Office avant même que le niveau de la récolte soit connu et augmente considérablement les chances d'un mauvais ciblage.

12. Le "prix minimum garanti" (PMG), considéré comme une condition nécessaire pour atteindre la sécurité alimentaire, est en réalité son pire ennemi. Car, s'il était effectivement appliqué, ce qui n'est pas le cas, le PMG figerait, à terme, le comportement du producteur dans la céréaliculture et constituerait un frein à la diversification progressive de la production agricole.

Le prix officiel à la consommation, sorte de "prix maximum garanti" au consommateur, contribue lui aussi à figer le modèle de consommation actuel autour des seules céréales. Or, vouloir assurer la sécurité alimentaire d'une population, en s'appuyant essentiellement sur une monoculture à 85 % pluviale, dans une région comme le Sahel, est un non-sens, prix garanti ou pas.

13. L'objectif d'un système de stabilisation des revenus des producteurs ne devrait plus être de garantir un prix minimum mais de stabiliser les prix dans le cadre des ressources dont disposent les sociétés sahéliennes.

14. La tâche de stabiliser le marché ne devrait plus incomber seulement à l'Etat, comme dans le système actuel, mais elle devrait être partagée avec les producteurs et les commerçants.

15. Il est justifié que les producteurs fassent payer une taxe aux consommateurs de céréales importées car les céréales ont été achetées avec des devises qui, au Sahel, ont été gagnées généralement par le monde rural.

16. Là où ils existent, le stock régulateur et le stock de sécurité (ou de réserve) devraient être fusionnés en un seul stock public de stabilisation dont le volume serait sensiblement réduit. Ce stock devrait pouvoir fluctuer dans une fourchette, en fonction de la conjoncture.

17. La sécurité de l'approvisionnement céréalier ne devrait plus reposer seulement sur le stockage public mais aussi sur les stocks paysans de réserve, sur les importations commerciales (par l'Office céréalier) et sur des contrats d'assurance alimentaire avec les Donateurs.

18. Les Offices céréaliers interviendraient, à l'achat et à la vente, par un système d'appel d'offre et non plus au moyen de prix officiels d'intervention.

19. Pour soutenir et stabiliser les revenus des paysans, l'Etat devrait prendre les mesures nécessaires pour protéger le marché intérieur, acheter des céréales dans le cadre du plafond fixé pour le stock public de stabilisation et chercher des marchés d'exportation.

20. Pour soutenir et stabiliser ses propres revenus, le producteur céréalier pourrait, avec l'aide de l'Etat et des bailleurs de fonds, stocker une partie de ses surplus commercialisables jusqu'à la soudure afin de bénéficier de prix plus élevés. Une avance de fonds, sur la base des prix du marché, lui serait consentie, au prorata des quantités stockées dans des greniers villageois. Au Mali, un programme de crédit au stockage paysan, via les Associations Villageoises, existe depuis 1987. Les résultats sont encourageants.

21. Pour qu'un tel programme réussisse, le crédit pour le stockage fait au producteur doit être basé sur le prix du marché à son plus bas niveau (après la récolte) et non sur un prix officiel. De plus, le bénéfice net qui résulte éventuellement de la commercialisation des céréales pendant la soudure doit revenir aux producteurs, au prorata de leurs quantités stockées.

Ce crédit au stockage paysan doit être considéré comme une avance de trésorerie et non comme un prix minimum garanti.

22. Pour stabiliser les prix à la consommation, l'Etat peut vendre des céréales par appel d'offre dans le cadre du stock public de stabilisation ou en importer pour augmenter l'offre nationale.

23. Les commerçants peuvent, en même temps qu'ils cherchent à maximiser leurs bénéfices, contribuer à stabiliser les prix à la consommation en achetant des céréales après la récolte pour les stocker et les revendre pendant la soudure. L'obstacle au stockage des commerçants est leur trésorerie trop étroite.

Des programmes de crédit au stockage devraient être financés par l'Etat et les bailleurs de fonds, en vue d'encourager les commerçants à stocker. Au Mali, de tels programmes existent depuis mars 1987.

Les deux programmes conjugués de crédit aux stockages paysan et commerçant pourraient permettre de retrancher de l'offre environ 50 000 T de céréales après la récolte, alors que les prix sont au plus bas, pour les y réinjecter pendant la soudure, alors que les prix sont au plus haut. Le coût de ce mécanisme stabilisateur, essentiellement géré par le secteur non étatique, serait pratiquement nul pour l'Etat.

24. Le modèle actuel de production-consommation, basé à 85 % sur les céréales, pouvait convenir au Sahel d'il y a 50 ans, alors que la population était rurale et auto-productrice à 95 %. Ce modèle n'est plus adapté aux conditions d'aujourd'hui parce qu'il dépend trop d'une seule culture aux rendements aléatoires. Pour atteindre l'équilibre, en année normale, le modèle actuel de production-consommation devrait produire des excédents de 150 à 300 000 tonnes, trois années sur dix, et accepter des déficits équivalents, trois années sur dix. Il faut avoir connu les difficultés et le coût de la gestion de tels écarts pour comprendre que la perpétuation de ce modèle n'est pas souhaitable.

SUMMARY

1. This paper aims to demonstrate that the current system of price regulation on cereals markets, which was originally based on a generous attitude towards producers, is impractical, and for this reason has never operated satisfactorily.
2. Among the many factors that gave rise to the current system, three stand out in particular: the traumatic effects of the 1971-73 drought, the cash crops example, and the influence of the agricultural model of rich countries.
3. The current price regulation system is based on the somewhat confused notion of a "minimum guaranteed price" for producers and, more generally, on official purchase and selling prices fixed by the State. Further, there is a single official price for an entire country and for a full one-year period.
4. In several Sahelian countries, cereals boards manage two types of cereals stocks. The first is a regulating stock, used to even out price fluctuations within a given year; the second is a security (or reserve) stock to alleviate critical shortages during deficit years.
5. In reality, official cereals production in the Sahel varies so widely from one year to the next that purchase and selling prices have never been accurately "targeted".
6. When the official purchase price is slightly below the market price, cereals boards are unable to purchase cereals and therefore cannot constitute stabilizing stocks. The boards, whose role is to supply public services such as the army, hospitals, etc., are thus obliged to request food aid to replace farmers' stocks. The boards would have had access to farmers' stocks if the official price had been at the same level as the market price.
7. When the official price is higher than the market price, cereals boards are obliged to accumulate stocks, which immobilize resources and compromise future action. Sooner or later, every board is confronted with a dilemma: they can either conserve stocks -- in which case management costs are incoherent with the financial resources of Sahelian States -- or they can succumb to the temptation of releasing those stocks onto the market, thereby destabilizing prices and creating a worse situation than if the board had not intervened at all.
8. Cereals boards' intentions to purchase directly from producers have only partially been realized, since the boards' purchasing procedures do not allow for the disparate nature of cereals supply in terms of space and time. In

1985/86, the proportion of cereals supplied to cereals boards by traders was 42% in Burkina Faso, 65% in Mali and 45% in Niger. The price theoretically guaranteed to farmers thus becomes additional income for traders.

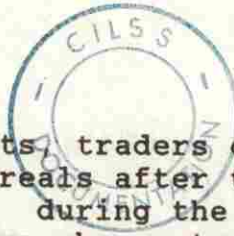
9. Official prices, which are standard throughout a given country, handicap producers in marginal areas in two ways, because the cost/profit ratio per hectare is higher in those areas, and because the official retail price, which is set for urban areas, forms an artificially low ceiling. Those drawbacks discourage the development of local agriculture, and dissuade private traders from supplying marginal areas, since those traders are unable to compete with the subsidized official prices of the cereals boards.
10. The official price is set for a one-year period and incites cereals holders, and particularly farmers, to move stocks as soon as the harvest is over, thereby passing on to cereals boards the costs the holders would otherwise have to meet themselves, and making it more difficult for producers to stabilize prices themselves, which would be possible if supply was more evenly distributed in terms of space and time.
11. Contrary to popular opinion, it is highly unlikely that producers are influenced by the announcement of the official price before sowing. Producers take a long time to adapt and are doubtless more sensitive to the price tendencies of recent years. However, announcing prices before sowing restricts cereals boards' capacity to act before crop levels are known and considerably increases the risk of inaccurate targeting.
12. The "guaranteed minimum price", which is considered to be a prerequisite for food security, is in fact counterproductive. If the minimum price were actually applied (which is not the case), it would ultimately stop producers changing their attitudes to cereals production and would create an obstacle to gradual diversification into other crops.

The official retail price, which is essentially a "maximum guaranteed price" for consumers, further perpetuates current consumer behavior patterns based on cereals alone. Yet attempting to guarantee food security for population groups in a region such as the Sahel by relying on single-crop farming that is 85% rainfed is utterly impractical, with or without guaranteed prices.

13. The objective of stabilizing producers' income should no longer be to guarantee minimum prices but to stabilize prices within the limits of the resources of Sahelian countries.
14. The State should no longer be alone in shouldering responsibility for stabilizing market conditions, as it is at

present, but should share that responsibility with producers and traders.

15. Producers are within their rights to tax consumers of imported cereals, since those cereals have been purchased with foreign currency that -- in the Sahel -- is usually generated by rural areas.
16. The regulating stocks and the security (reserve) stocks, if they exist, should be amalgamated into a public stabilizing stocks, and the size of those stocks should be considerably reduced. Stocks should be able to fluctuate within fixed limits according to current conditions.
17. Security of cereals supply should not depend solely upon public-sector stocks but also on farmers' reserve stocks, commercial imports (by cereals boards) and food insurance contracts with donors.
18. Cereals boards should purchase and sell by issuing calls for tender and should abandon the practice of official intervention prices.
19. To support and stabilize farmers' incomes, the State should take the necessary measures to protect the domestic market, should purchase cereals within the limits of the ceilings fixed for the public-sector stabilization stock, and should actively seek export markets.
20. To support and stabilize their own incomes, cereals producers should be able, with the aid of the State and financing institutions, to store part of their saleable surpluses until the beginning of the hungry gap, and thereby take advantage of higher prices. Producers would have access to advance payments, based on market prices, that would depend on the levels of village stocks. In Mali, a credit program for farmers' stocks has been organized through village associations since 1987 and results are encouraging.
21. For such a program to be successful, the credits a producer receives for storage should be based on the market price at its lowest level (i.e., after the harvest) and not on an official price. Further, any net profit generated by sales of cereals during the hungry gap should be paid to producers in proportion to the levels of their stocks. This credit on farmers' stocks should be considered as cash credit and not as a minimum guaranteed price.
22. To stabilize retail prices, the State can sell cereals by call for tender as part of the public-sector stabilization stocks program, or import cereals in order to increase national supply.



23. While seeking to maximize profits, traders can help stabilize retail prices by purchasing cereals after the harvest with a view to storing them for sale during the hungry gap. The major obstacle faced by traders when storing cereals is a weak cash position. Stock credit programs should be financed by the State and financing institutions in order to encourage traders to store cereals. Programs of this type have been implemented in Mali since March 1987.

The combined stock credit programs for farmers and traders could remove some 50,000 tons of cereals from supply after the harvest, when prices are at their lowest levels, to be released onto the market during the hungry gap when prices are at their highest. The cost to the State of this form of stabilizing mechanism would be insignificant, since it would be almost entirely controlled by operators outside the public sector.

24. The current model of production and consumption is 85% cereals-based and would be appropriate to the Sahel of fifty years ago, when the population was almost entirely rural and produced 95% of its own food. That model is no longer suited to current conditions since it is excessively dependent on a single crop with fluctuating yields. To achieve a balance between production and consumption in a normal year, the current model should allow for production of surpluses of between 150 and 300,000 tons, three years out of ten, and should be able to withstand equivalent deficits three years out of ten. The difficulties engendered by such differences between production levels from year to year, and the cost of managing them, clearly illustrate why the current model is no longer desirable.