

Commerce International des Céréales et Production Céréalière au Mali

Par

**Niama Nango DEMBELE
Coordinateur
Projet PASIDMA, APCAM_MSU_USAID**

APCAM/MSU Document de Travail no. 5

Bamako, Avril 12, 2003

Introduction

Plusieurs pays africains ont libéralisé le commerce des céréales au début des années 80 dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, et plus récemment dans le cadre des unions régionales et des négociations de l'Uruguay Round qui ont abouti en 1995 à l'accord de Marrakech et la création de l'OMC. Les mesures adoptées ont porté sur la libéralisation de la commercialisation intérieure par l'abolition des monopoles des offices céréaliers et la suppression des entraves légales aux activités du secteur privé. A partir de des années 90, plusieurs Etats ont consolidé le rôle du secteur privé dans la commercialisation des céréales en libéralisant les échanges extérieurs et en limitant le rôle des offices céréaliers à la gestion des stocks nationaux de sécurité et des aides alimentaires.

La libéralisation des filières céréales africaines visait à accroître les prix offerts aux producteurs de céréales et à réduire les coûts des politiques d'intervention des Etats. Le postulat était que les politiques antérieures de fixation des prix et de monopolisation de la commercialisation des céréales par les Etats ont déprimé les prix à la production en faveur des consommateurs urbains. Ces politiques ont découragé l'investissement dans la production alimentaire et conduit à la situation des déficits de production des décennies 70 et 80.

Aujourd'hui, l'augmentation des prix à la production est considérée comme essentielle pour stimuler l'offre céréalière. La question qui se pose est donc de savoir comment la libéralisation des échanges des céréales peut affecter l'évolution des prix au producteur et par conséquent la production céréalière et la sécurité alimentaire. Plusieurs analystes estiment que l'ouverture des marchés africains aux exportations subventionnées des pays du Nord ne permet pas un développement notable des filières céréales locales même si les prix bas permettent au plus grand nombre un accès à une alimentation bon marché.

La présente communication présente le cas du Mali à travers une analyse de l'impact de la libéralisation de son marché céréalier et son ouverture au commerce international sur les incitations de prix au producteur, la réponse de l'offre, et la sécurité alimentaire. La communication portera sur les points suivants :

- ***Libéralisation intérieure du commerce des céréales au Mali ;***
- ***Commerce international et évolution des échanges extérieurs de céréales au Mali,***
- ***Impact de la libéralisation sur le commerce extérieur, les prix et les revenus des producteurs, la réponse de l'offre aux réformes, et l'état de la sécurité alimentaire.***

1. Libéralisation du commerce des céréales au Mali

La gestion administrative du marché céréalier a conduit à un déficit croissant de l'office céréalier et à des importations massives de céréales devenues nécessaires par suite des déficits alimentaires croissants. Cette situation a conduit le pays à initier en 1981 le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC) qui a abouti à la libéralisation totale du commerce intérieur et de l'ouverture du marché national au commerce régional et international des céréales dans les années 1990.

1.1. Contenu de la libéralisation

Aujourd'hui, la libéralisation du secteur céréalier est effective sur le plan réglementaire et institutionnel. Le désengagement de l'Etat de la commercialisation des céréales a créé un cadre efficace de stimulation des échanges au niveau du pays et au niveau régional. Plusieurs études ont montré que la libéralisation du marché céréalier s'est accompagnée d'une augmentation de la compétition, des investissements privés dans les infrastructures de commercialisation, et d'une meilleure intégration des marchés des zones de surplus et ceux des zones de déficit au plan national et régional. Ceci a conduit à une réduction substantielle des marges de commercialisation

Les réformes adoptées par les Gouvernements depuis le début des années 80 jusqu'à la fin des années 90 ont porté sur la modification de la réglementation, le changement de mandat et la réorganisation des offices céréaliers. Au Mali, les mesures relatives à la filière rizicole ont été retardées par rapport à celles concernant les céréales sèches. Ce décalage concerne aussi bien la suppression du monopole public sur la commercialisation que la déréglementation des prix.

1.2. Fonctionnement actuel du marché céréalier

Les réformes ont abouti à des changements profonds dans la structure du marché. Au début des années 80, le marché céréalier était caractérisé par une structure oligopolistique dans laquelle le marché du riz était dominé par quelques grands grossistes importateurs, alors que le marché des céréales sèches était animé par des grossistes patrons de réseaux de collecte et de distribution, en nombre plus élevé. A partir de 1987, le marché est devenu plus concurrentiel parce qu'à côté de ces grands commerçants de nombreux autres opérateurs marchands sont entrés sur le marché céréalier.

L'enquête MSU de 85/86 montre que 51% des grossistes de Bamako sont entrés dans l'activité après la libéralisation, le risque ayant été réduit avec la levée de certaines barrières à l'entrée.

C'est surtout dans le secteur rizicole que les intervenants se sont multipliés quand il leur a été possible d'acheter le riz local directement auprès des petites décortiqueuses sans passer par les grossistes. Ceci a permis de briser le monopole des gros importateurs sur l'approvisionnement des principaux centres urbains.

L'investissement privé dans les infrastructures de commercialisation a beaucoup augmenté en parallèle avec l'augmentation de la concurrence entre commerçants. L'investissement privé dans le transport et le stockage a augmenté très rapidement après la libéralisation effective du marché au début des années 90, ce qui traduit un certain degré de confiance des commerçants dans les réformes. Par exemple, les enquêtes de MSU indiquent que la capacité de transport routier a augmenté de 62,5% de la fin des années 80 à 1993.

Les études sur l'intégration spatiale des marchés menées dans les années 80 avaient montré que les marchés des régions de l'Ouest et du Nord-Ouest s'intégraient peu aux circuits de commercialisation du reste du pays à cause surtout des difficultés d'accès. A partir des années 90, l'intégration spatiale des marchés s'est renforcée et englobe désormais les marchés de l'Ouest et du Nord-Ouest tout en incluant le maïs et le riz.

Le renforcement de l'intégration des marchés résulte d'une amélioration de la collecte et de la diffusion de l'information sur les marchés, des infrastructures de communication, de transport, et de la concurrence entre opérateurs. L'intégration du marché national s'étend également aux marchés des pays voisins et au marché international. En effet, les opérateurs maliens dans leurs stratégies d'exportation et d'importation entretiennent des relations stables avec leurs homologues du Burkina, de la Côte D'Ivoire et du Sénégal et récemment du Niger ainsi que leurs partenaires en Asie pour l'importation du riz.

2. Commerce international et évolution des échanges extérieurs de céréales au Mali

2.1. Caractéristiques du commerce international des céréales

Les échanges internationaux de céréales ne constituent que 1% de la valeur du commerce mondial, soit environ 40 milliards de dollars par an. La part de la production qui fait l'objet d'échanges internationaux représente à peine 10% (Toussain, 1999). Seuls les grands pays exportateurs écoulent une partie significative de leur production. Ainsi, les Etats unis vendent près de 50% de leur production de blé sur le marché international et la proportion est de 60% pour l'argentine, 65% pour le Canada, 70% pour l'Australie et seulement 15% environ pour l'Union européenne.

Les exportations de céréales sur le marché international sont dominées principalement par les Etats unis, l'union Européennes, l'Australie, le Canada, l'Argentine pour le blé et les céréales secondaires. Les Etats unis contrôlent à peu près 30% du marché du blé et 60% du marché des céréales secondaires. Quant à l'Union européenne, ses parts de marché sont de 15% pour le blé et 10% pour les céréales secondaires.

Le marché du riz est dominé principalement par :

- Thaïlande : 25% du marché;
- Vietnam : 15% du marché ;
- Chine : 12% du marché ;
- Etats unis : 11% du marché ;
- Inde : 11% du marché ;
- Pakistan : 8% du marché.

Les principaux importateurs de produits alimentaires sont surtout asiatiques avec 26,4% des importations alimentaires mondiales. Les Etats unis ne représentent que 9,9% des importations mondiales contre 11,6% pour l'Union européenne. Quant à l'Afrique subs-aharienne, sa part des importations mondiales est en diminution, de 3,3% en 1980 à seulement 2% en 2000. Cependant, l'Afrique représente 19% des importations mondiales de riz.

Le commerce international des céréales est dominé par des négociants internationaux peu nombreux qui confèrent un caractère d'oligopole à ce marché. Parallèlement, la plupart des céréales font l'objet d'une intervention importante de la part des Etats, particulièrement ceux du Nord. Ainsi, le commerce international des céréales est loin de fonctionner librement.

Les pays utilisent surtout les soutiens internes et les subventions à l'exportation pour conquérir des parts de marché tout en érigeant des barrière tarifaires et non tarifaires pour protéger leur production nationale. Selon des estimations de l'OECD, l'Union européenne a dépensé 90 milliards de dollars pour soutenir son agriculture contre 60 milliards de dollars au Japon et 49 milliards de dollars aux Etats unis en 2000. Les soutiens spécifiques aux prix agricoles qui faussent la concurrence se situeraient en moyenne par an à 62 milliards de dollars pour l'Union européenne, 31 milliards pour le Japon et 19 milliards de dollars pour les Etats unis.

La concurrence acharnée entre les grands pays agro-exportateurs à coup de subventions conduit à une baisse régulière et tendancielle et à une instabilité généralisée du prix des céréales sur les marchés internationaux.

Soumis à la concurrence des céréales importées ou de l'aide alimentaire et confrontés à une évolution des habitudes de consommation défavorables aux céréales locales, les producteurs africains peuvent difficilement développer une production céréalière marchande. La reconquête du marché africain par les céréales locales constitue donc un enjeu majeur pour les producteurs.

2.2. Libéralisation et évolution des échanges extérieurs de céréales au Mali

Les réformes du marché ont conduit à un changement notable du rôle du commerce extérieur dans la filière céréale. Suite à l'augmentation des productions céréalières, le pays a réduit considérablement sa dépendance à l'égard des importations sur le marché international. Ainsi, la moyenne des importations commerciales (aides incluses) est passée de 150.000 tonnes durant la période 1979-89 à 45.000 tonnes durant la période 1990-2001.

Les importations céréalières du Mali sont constituées essentiellement de riz et de blé. Le riz est importé surtout d'Asie, les importations en provenance de l'Afrique étant marginales. La structure des importations de céréales montre que le riz en représente en moyenne 66% contre 10% pour la farine de blé (voir Diakité, 2002).

Le volume des importations céréalière varie surtout en fonction des déficits de production et les variations du niveau de protection de la production nationale de riz. Ainsi, le pays a importé 300.000 tonnes de céréales en 1984 et 428.000 tonnes en 1985 pour couvrir d'importants déficits de production dus à la grande sécheresse de 1984/85.

Les importations de riz ont atteint 105.000 tonnes en moyenne pendant la période 1996-98. Depuis, la production nationale est devenue plus compétitive que les importations par suite de la dévaluation du franc CFA et d'un important gain de productivité dû aux importants investissements consentis par l'Etat dans les infrastructures d'irrigation. Aujourd'hui, les importations de riz plafonnent autour de 30.000 tonnes par an.

Cependant, l'Etat a eu recours aux barrières tarifaires au début de la libéralisation pour protéger la filière rizicole domestique. Ainsi, plus les prix du marché international baissaient, plus les droits de douane augmentaient de façon à permettre aux producteurs d'écouler leur récolte sur le marché domestique.

Le Mali a retrouvé sa vocation de fournisseur de céréales aux pays voisins depuis la libéralisation des échanges. Les exportations de céréales sont relativement importantes. Les estimations vont de 40.000 tonnes à 66.000 tonnes selon les sources. Les pays importateurs de céréales maliennes sont essentiellement le Sénégal, la Mauritanie, la Côte d'Ivoire, le Burkina, et le Niger.

La valeur des exportations varient en fonction des prix et aussi des quantités exportées. Elle varie de 472 millions de franc CFA à 10. 218 milliards de franc selon les années. La valeur moyenne des exportations se situe 2 .055 milliards de franc CFA sur la période 1990 – 2001 (Diakité, 2002.)

Les exportations de riz restent encore faibles malgré l'existence d'un grand potentiel de production. Selon Diakité (2002), les exportations de riz ont connu un taux annuel de croissance de 14% entre 1990 et 2001. Cependant, le riz ne constitue que 4% du total des exportation céréalières contre 67% pour le mil, 10% pour le sorgho et 19% pour le maïs.

L'examen du commerce extérieur du Mali montre que les producteurs ont résisté aux importations à prix subventionnés du marché international malgré la libéralisation. Ceci s'explique principalement par :

- ***les investissements importants consentis dans la filière rizicole ;***
- ***la dévaluation du franc CFA ;***
- ***l'usage approprié des mesures tarifaires pour protéger les producteurs en cas de baisse successive des prix à l'importation.***

Le défi à terme pour le Mali reste la conquête du marché Ouest africain face aux importations extra africaines et l'évolution des habitudes alimentaires dans les grandes métropoles africaines défavorable aux céréales locales. En effet, les études montrent que les céréales sèches perdent du terrain face au riz et aux produits dérivés du blé suite à l'urbanisation. La solution consistera donc pour le Mali à proposer des produits transformés à base de céréales sèches conformes aux habitudes et attentes du consommateur urbain.

3. Impacts des échanges extérieurs sur la production céréalière et la sécurité alimentaire

Le commerce international des céréales influe sur la production céréalière et la sécurité alimentaire principalement à travers le lien entre les prix internationaux et les prix domestiques. Sans barrières, le niveau des prix domestiques est déterminé par les prix du marché international. Ceci signifie que l'instabilité qui caractérise les prix internationaux est transmise automatiquement aux prix intérieurs. Cependant, peu de pays acceptent un lien direct entre les prix internationaux et les prix domestiques. Ainsi, les écarts constatés entre les prix intérieurs et les prix internationaux sont souvent le fait des politiques commerciales des Etats.

3.1. Evolution des prix à la production

La libéralisation a permis la création d'un marché céréalier national performant en termes de formation compétitive des prix à différents niveaux de la chaîne de commercialisation.

Plusieurs indicateurs de performance du marché indiquent que l'ajustement des prix se fait de plus en plus en fonction des conditions de l'offre et de la demande et que les marchés céréaliers ont retrouvé le comportement saisonnier normal des prix.

Les prix au producteur ont augmenté entre 1986 et 89 pour les céréales sèches et entre 1991 et 94 pour l'ensemble des céréales. Cependant cette augmentation n'était pas régulière durant la période. C'est à partir de l'année 1995 que les prix ont connu leur plus haut niveau avec une tendance haussière par suite de la dévaluation et de la reprise des exportations dans l'espace Ouest africain.

L'augmentation des prix moyens au producteur s'est accompagnée d'une plus grande instabilité des prix à la production. Les principales causes de l'instabilité des prix des céréales sèches sont les fortes fluctuations de la production nationale et la variation des demandes extérieures d'une campagne à l'autre. Pour la variation des prix du riz, c'est l'instabilité de la politique d'importation qui explique leur amplitude d'une année à l'autre.

Il existe peu de données permettant d'appréhender l'évolution des revenus des producteurs depuis la libéralisation. Cependant, plusieurs analyses de l'impact de la dévaluation sur l'évolution des revenus des producteurs montrent que ceux-ci ont fortement augmenté depuis 1994 dans la zone cotonnière et dans la zone rizicole. Dans la zone cotonnière, les analyses indiquent que le revenu net par exploitation a progressé de 48% entre 1994 et 1995.

Dans la zone rizicole où le système de production repose principalement sur la culture irriguée, les revenus nets ont augmenté de 46 à 89% selon les catégories d'exploitations. Par exemple, la rémunération de la main d'oeuvre familiale qui se situait avant la dévaluation entre 1200 et 2000 Fcfa par jour selon les types d'exploitations, a augmenté pour se situer entre 2700 et 5000 Fcfa par jour après la dévaluation.

Selon une enquête de l'Institut d'Economie Rurale du Mali (IER) sur la perception des producteurs de l'évolution de leurs revenus après la libéralisation, montre que 74% des producteurs estiment que leurs revenus se sont améliorés depuis les réformes du marché. Ce taux atteint 83% dans le Seno considéré comme une zone moins intégrée au marché avant les réformes et où se trouve la plus proportion de producteurs de céréales sèches.

3.2. Evolution de l'offre céréalière

Les réformes du marché ont eu un impact très positif sur le comportement des producteurs depuis la production jusqu'à la commercialisation. Elles ont permis l'insertion des producteurs dans le marché à travers l'amélioration des prises de décision à savoir quand, sous quelle forme et où vendre.

Cette insertion des producteurs dans le marché et le relèvement du niveau des prix ont eu un impact positif sur l'offre céréalière nonobstant l'influence négative des années de sécheresse.

Tableau 1 : Poids des différentes céréales dans la production totale

| Production | Taux de croissance 1980-97 (%) | Part en 1980 (%) | Part en 1997 (%) |
|----------------|--------------------------------|------------------|------------------|
| Total céréales | 4,7 | 100 | 100 |
| Mil-sorgho | 2,7 | 80 | 56 |
| Maïs | 12,5 | 6 | 16 |
| Riz paddy | 9,0 | 14 | 27 |

Source : 1961-1983 FAOSTAT, 1984-1998 DNSI/DNMAR

L'offre céréalière a connu un taux de croissance négatif au cours des années 60 et 70. Au cours de ces deux décennies, l'offre céréalière a fluctué entre 0,8 million et 1,4 million de tonnes avec le niveau de production de 1980 inférieur à celui de 1961.

Au début des années 80, l'offre aborde une phase de forte croissance, caractérisée toutefois par de fortes fluctuations liées aux aléas climatiques. Ainsi, l'offre a augmenté de 6,2% par an entre 1980 et 1990. Ce taux de croissance est retombé à 4,5% entre 1990-98. Néanmoins, la production a progressé de 1,1 million de tonnes à 2,5 millions de tonnes au cours de la période 1980-1998.

La composition de l'offre céréalière s'est modifiée entre 1980 et 1997 (voir tableau 1). Les cultures sèches mil - sorgho ont reculé au profit du riz et du maïs. Ainsi, la part du mil - sorgho dans la production totale a chuté de 80% en 1980 à 56% en 1997 au profit du riz qui a progressé de 9% à 14% et du maïs qui a augmenté de 6% à 16%.

L'augmentation de la production de mil-sorgho provient essentiellement de l'augmentation des superficies cultivées. Les rendements qui varient énormément avec la pluviométrie restent pratiquement stationnaires. Pour le riz et le maïs, l'accroissement de la production est surtout lié à une forte augmentation des rendements.

Malgré l'importance de l'influence des facteurs agro-météorologiques sur la production céréalière, les réformes du marché semblent avoir stimulé l'offre céréalière. Ainsi, les périodes de forte croissance de la production correspondent à celles de la libéralisation. Il est évident que la production céréalière malienne ne s'est pas écroulée après la libéralisation comme le craignaient beaucoup de décideurs aux premières heures des réformes.

3.3. Situation de la sécurité alimentaire

Malgré la performance de la production céréalière, le nombre de personnes souffrant de l'insécurité alimentaire était estimé à 32% de la population totale durant la période 96-98 par la FAO. Par ailleurs, on note une malnutrition chronique et aiguë des enfants dans la plupart des régions du pays, y compris dans les zones qui dégagent des excédents céréaliers.

Les résultats de l'enquête démographique et de santé 1995-96 indiquent que 30% des enfants de 0 à 35 mois présentent une malnutrition chronique, 23% de ces enfants souffrent de malnutrition aiguë tandis que 40% ont un poids insuffisant. Ces chiffres montrent que le Mali est loin de gagner la bataille de la sécurité alimentaire malgré une forte croissance des productions alimentaires (Note de synthèse n0-48 F Mai 2000, projet de recherche MSU sur lien entre croissance agricole et nutrition au Mali) .

Au Mali, le paradoxe de l'insécurité alimentaire est qu'elle touche surtout les populations rurales, celles dont l'activité principale est de produire des denrées alimentaires. Dans les villes, ce sont surtout les catégories socioprofessionnelles aux revenus fixes dont l'érosion du pouvoir d'achat liée à l'ajustement structurel et la dévaluation s'est traduite par une détérioration du niveau et de la qualité de la consommation alimentaire. C'est le cas des pauvres urbains dont la situation de sécurité alimentaire s'est détériorée par suite des hausses de prix des céréales et la disparition des filets de sécurité liés aux différentes formes de solidarité familiale et sociale.

Les causes de l'insécurité alimentaire sont multiples, mais nous retiendrons les calamités naturelles et l'extrême pauvreté. Les calamités naturelles conduisent à des pertes importantes de productions alimentaires. Ce qui crée une pénurie généralisée de denrées alimentaires et une perte de revenus au niveau d'un espace donné (pays, sous-régions, etc.). Dans la bande sahélienne, les producteurs redoutent surtout la sécheresse et les déprédateurs comme les sautériaux et les criquets. Ces fléaux sont à l'origine au Mali des famines qui sont encore vivaces dans la mémoire collective et qui sont celles de 1913-1914, 1972-1973, 1983-1984.

La pauvreté évoque à la fois sur le plan économique et humain des conditions de vie précaires. La vie pour les personnes concernées est synonyme de dénuement et de souffrance dans la mesure où elles ne peuvent accéder aux aliments et autres besoins matériels.

Au Mali, les personnes considérées en 1989 comme pauvres et très pauvres constituaient respectivement 72 et 36 % de la population (DNSI, 1993). Selon d'autres sources (ODHD, 2000), en moyenne un malien sur deux a vécu en dessous du seuil de pauvreté entre 1989 et 1999. Les niveaux de pauvreté les plus élevés selon cette même source, ont été observés en 1995 avec 73,3% de pauvres. Depuis cette date, le pourcentage de pauvres aurait tendance à baisser avec 71,3% en 1996, 66,5% en 1997, 69% en 1998 et 64% en 1999.

Les pauvres vivent essentiellement en milieu rural. On y dénombre plus de 2/3 des pauvres. En plus de ces pauvres ruraux, la conjoncture économique défavorable limite l'accès à la nourriture pour une autre tranche de la population. En effet, les programmes d'ajustement structurel se sont traduits par des pertes d'emploi ou des départs plus ou moins volontaires à la retraite anticipée. Ces personnes connaissent des pertes ou des baisses de revenus qui ne leur permettent plus de faire face aux besoins alimentaires de leur famille.

Conclusion

La libéralisation des échanges extérieurs du Mali a favorisé l'essor de l'offre céréalière. Le pays est passé d'une situation de dépendance aux importations alimentaires à une situation de fournisseur de céréales aux pays voisins durant les dix dernières années.

L'essor de la production est imputable surtout aux hausses des prix à la production par suite de l'augmentation de la concurrence et de l'efficacité du système de commercialisation. L'insertion du marché national au marché régional de l'Afrique de l'Ouest a permis d'élargir les débouchés pour les producteurs qui ne sont plus limités par l'étroitesse du marché national.

L'ouverture du marché national au commerce international n'a pas conduit à la baisse des prix à la production comme le craignaient les décideurs. Les mécanismes de protection de la filière riz et les investissements dans l'irrigation ont permis aux producteurs maliens d'affronter la compétition du riz importé. Cependant, les producteurs font face désormais à des prix plus instables qui augmentent le risque des investissements dans la filière céréales.

La sécurité alimentaire reste un défi majeur malgré la situation d'auto-suffisance que le pays connaît aujourd'hui. Ceci indique que l'accroissement des productions nationales ne suffit pas à lui seul à assurer la sécurité alimentaire.

La prise en charge de l'accès économique des populations surtout urbaines aux denrées alimentaires dépasse largement le cadre des filières céréales et implique des actions vigoureuses de création d'emplois.

Notes bibliographiques

1. Egg J. (1999) – Etude De L'impact De la Libéralisation sur le Fonctionnement Des Filières Au Mali. Rapport de Synthèse.
2. Dembélé Nango, Traoré Abdramane, Staatz John (1999) – Analyse de la Performance du Marché Céréaliier à partir des Données du SIM.
3. Ribier Vincent (2002) – Echanges Mondiaux de Produits Alimentaires. Agridoc, CIRAD ECOPOL.
4. Toussain Rémi (1999). Commerce Mondial des Céréales. Revue ENAMensuel n-293 1999.