

# SUIVI DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES EN AFRIQUE (SPAAA)

## REVUE DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES AU MALI

### RAPPORT PAYS

FÉVRIER 2013



MAFAP  
SPAAA



**SUIVI DES POLITIQUES AGRICOLES ET  
ALIMENTAIRES EN AFRIQUE (SPAAA)**

**REVUE DES POLITIQUES AGRICOLES ET  
ALIMENTAIRES AU MALI 2005-2011**

**RAPPORT PAYS**

**FÉVRIER 2013**



*Suivi des politiques agricoles et alimentaires*

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Citation suggérée :

MAFAP (2013). Revue des politiques agricoles et alimentaires au Mali. Série rapport pays SPAAA, FAO, Rome, Italie.

© FAO 2013

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

## Table des matières

Table des matières .....	3
Liste des figures .....	6
Liste des tableaux .....	9
Listes des boîtes .....	10
LISTE DES ACRONYMES.....	11
Remerciements et reconnaissance .....	15
Organisation et partenaires .....	16
Résumé exécutif .....	17
Messages clés .....	17
Conclusions et recommandations clés .....	18
En dépit de dépenses publiques significatives qui visent à stimuler la production de riz, l'environnement politique actuel maintient les prix bas pour les producteurs de riz. ....	18
L'environnement politique offre un fort soutien aux producteurs de coton mais risque de ne pas être durable. Un soutien fort peut être en contradiction avec d'autres politiques qui visent à diversifier la production agricole.....	19
Des efforts significatifs pour améliorer la production n'ont pas été accompagnés d'un appui adéquat pour la commercialisation et la vente. ....	21
Introduction.....	23
Partie 1. Contexte des politiques de sécurité alimentaire et agricole .....	25
Le Mali en un clin d'œil .....	25
Contexte géographique.....	31
Contexte socio-économique .....	34
Performances macroéconomiques .....	34
Performances du secteur agricole et développement rural .....	37
Marché des intrants et principales contraintes à la production .....	44
Environnement et agriculture .....	46
Population .....	48
Pauvreté, inégalités, et emploi.....	49
Migrations et urbanisation.....	53
Sécurité alimentaire et santé .....	54
Education et genre .....	59
Contexte des politiques agricoles et alimentaires .....	62
Principales stratégies et priorités gouvernementales de développement agricole et rural.....	62

Mesures et décisions politiques relatives aux filières agricoles étudiées.....	65
Partie 2. Les effets des politiques agricoles et alimentaires, des dépenses publiques et de l'aide .....	73
Incitations, pénalisations et écarts de développement des marchés .....	74
Résumé .....	74
Sélection des produits .....	75
Eclairages sur la méthodologie.....	76
Indicateurs du projet SPAAA et interprétations.....	85
Conclusions.....	117
Dépenses publiques et aide .....	122
Résumé .....	122
Introduction.....	122
Tendances générales des dépenses publiques en soutien à l'agriculture au Mali .....	123
Composition des dépenses publiques en soutien du secteur agricole et alimentaire au Mali...	126
Rôle de l'aide dans les dépenses publiques liées à l'agriculture au Mali.....	130
Conclusions et recommandations .....	132
Cohérence des politiques entre incitations et dépenses publiques .....	136
Principaux objectifs du gouvernement .....	144
Appréciation des effets des principales décisions et mesures de politiques basée sur les résultats du projet SPAAA .....	148
Conclusion sur la cohérence des politiques .....	154
Partie 3. Sujet d'intérêt national en lien avec les politiques: capacités et contraintes à l'investissement dans le secteur agricole et alimentaire au Mali .....	156
Introduction.....	156
Situation de l'investissement agricole au Mali.....	158
Niveau d'équipement .....	158
Sources de financement .....	160
Contraintes à l'investissement agricole au Mali .....	162
Manque d'accès au financement .....	162
Droits de propriété mal définis .....	164
Manque d'accès aux marchés .....	164
Des petits producteurs insuffisamment formés et organisés .....	165
Un environnement des politiques et institutionnel peu favorable.....	167
Conclusion et recommandations.....	168
Conclusions générales .....	170
Messages principaux .....	170

Recommandations pour un meilleur dialogue sur les politiques agricoles et alimentaires .....	177
Leçons apprises et avenir du projet SPAAA au Mali.....	179
REFERENCES .....	181
ANNEXE 1. Liste des projets et programmes inclus dans l'analyse des dépenses publiques .....	188
ANNEXE 2. Données et sources des données pour l'analyse des dépenses publiques .....	194
ANNEXE 3. Sources des données pour l'analyse des incitations et pénalisations .....	196
ANNEXE 4. Prix utilisés pour l'analyse des incitations et pénalisations .....	202
ANNEXE 5. Coûts d'accès pour l'analyse des incitations et pénalisations .....	205
ANNEXE 6. L'économie politique du projet SPAAA au mali .....	217

## Liste des figures

Figure 1. Soutien par les politiques de prix pour les producteurs de riz au Mali, 2005-2010 .....	19
Figure 2. Soutien aux producteurs de produits agricoles clés au Mali (taux nominal de protection moyen observé) 2005-2010, en %.....	21
Figure 3. Soutien aux producteurs de produits agricoles dans leur ensemble et des produits importants pour la sécurité alimentaire (taux nominal de protection) en %, 2005-2010 .....	22
Figure 4. Carte du Mali .....	31
Figure 5. Ventilation sectorielle du PIB au Mali, en %, moyenne 2005-2010 .....	34
Figure 6. Evolution de la valeur ajoutée agricole en au Mali, en millions de dollars EU courants, 1967-2007 .....	35
Figure 7. Evolution de la croissance annuelle du secteur agricole et du PIB au Mali, en %, 1981-2007 .....	36
Figure 8 : Evolution de la valeur des importations et des exportations agricoles au Mali, en milliers de dollars EU, 1961-2009 .....	41
Figure 9: Evolution du nombre de tracteurs au Mali, 1962-2007 .....	46
Figure 10: Evolution de la superficie agricole utilisée au Mali, % de la superficie totale du pays, 1961-2007 .....	47
Figure 11: Croissance annuelle de la population, de la population rurale et de la population urbaine au Mali, en %, 1960-2010 .....	49
Figure 12: Evolution du revenu national brut par habitant au Mali en parité de pouvoir d'achat, en dollars EU courants, 1980-2010 .....	51
Figure 13: Incidence et profondeur de la pauvreté et de l'extrême pauvreté au Mali, % de la population, 2001, 2006 et 2010 .....	51
Figure 14: Evolution de la population urbanisée au Mali par rapport à la population totale, en %, 1960 2010 .....	53
Figure 15. Transferts vers le Mali des travailleurs maliens résidant à l'étranger, en millions FCFA, 2000-2009 .....	54
Figure 16: Evolution de l'IDH malien par rapport à la région, au monde, et aux pays en développement, 1980-2011 .....	55
Figure 17: Evolution de l'espérance de vie à la naissance au Mali, en années, 1980-2011.....	56
Figure 18: Accès à l'eau potable au Mali selon le niveau de bien-être économique et le milieu de résidence, en %, EDSM-2001 et EDSM-2006.....	57

Figure 19: Evolution de la part de la population sous-alimentée sur la population totale au Mali, en %, 1990-2008 .....	58
Figure 20: Evolution de la part du budget national allouée à l'éducation au Mali, en %, 2000-2009 ..	59
Figure 21: Evolution du taux brut d'inscription à l'école primaire et secondaire au Mali, en %, 1971-2011.....	59
Figure 22: Evolution de l'indice d'inégalité des genres au Mali, 1995-2011 (inégalité absolue=1, absence d'inégalité=0) .....	61
Figure 23: Cadres stratégiques et programmes opérationnels pour la politique agricole du Mali .....	63
Figure 24: Représentation simplifiée du processus de décision et de mise en œuvre de politiques agricoles.....	66
Figure 25: Production de coton au Mali et évolution des prix mondiaux du coton fibre et du coton graine entre 2000/2001 et 2009/10.....	68
Figure 26: Couloirs commerciaux desservant les pays sans littoral Mali, Burkina Faso, Niger.....	80
Figure 27. Taux nominaux de protection pour le secteur agricole, en %, 2005-2010 .....	86
Figure 28. Taux nominaux de protection pour les produits importés, en %, 2005-2010 .....	87
Figure 29. Chaîne de commercialisation simplifiée pour le riz de l'Office du Niger (région de Ségou) ..	90
Figure 30. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le riz au Mali, en %, 2005-2010 .....	92
Figure 31. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le lait au Mali, en %, 2005-2010 .....	96
Figure 32. Taux nominaux de protection pour les produits exportés, en %, 2005-2010.....	97
Figure 33. Evolution comparée des exportations de coton et de la production de coton graine et équivalent fibre au Mali, en milliers de tonnes, 1996-2010 .....	99
Figure 34. Schéma simplifié du système de financement de la campagne agricole du coton.....	100
Figure 35. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le coton au Mali, en %, 2005-2010.....	101
Figure 36. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour les bovins au Mali, en %, 2005-2010 .....	105
Figure 37. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour l'arachide au Mali, en %, 2005-2010 .....	108
Figure 38. Taux nominaux de protection pour les produits peu échangés, en %, 2005-2010.....	109



Figure 39. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le mil au Mali, en %, 2005-2010.....	112
Figure 40. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le sorgho au Mali, en %, 2005-2010.....	113
Figure 41. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le maïs au Mali, en %, 2005-2010.....	117
Figure 42: Part de l'agriculture dans l'ensemble des dépenses de l'État au Mali: dépenses prévues et réelles en %, 2004-2009 .....	124
Figure 43: Répartition des dépenses publiques en soutien de l'agriculture au Mali, en milliards de FCFA, 2006-2010.....	126
Figure 44: ventilation des dépenses spécifiques à l'agriculture au Mali, en %, moyenne 2006-10....	127
Figure 45: ventilation des dépenses en faveur de l'agriculture au Mali, en %, moyenne 2006-2010	128
Figure 46: Dépenses spécifiques à l'agriculture au Mali: soutien aux différentes productions, en milliards de FCFA, 2006-2010.....	129
Figure 47: Aide aux produits individuels et aux groupes de produits au Mali, en %, moyenne 2006-2010.....	130
Figure 48: part moyenne de l'aide dans le total des dépenses au Mali, milliards FCFA, 2006-10 .....	131
Figure 49. Cadre logique pour l'analyse de la cohérence des politiques.....	144
Figure 50: Flux financiers annuels en faveur de l'agriculture dans les pays à revenu moyen ou faible, ventilés par provenance, en, 2012 .....	156
Figure 51: composition du SCA par catégorie pour différents groupes de revenus, en %, 2005-2007 .....	157
Figure 52: Croissance du stock de capital agricole par travailleur et progrès réalisés en vue d'atteindre la cible 1 des Objectifs du Millénaire du Développement, en %.....	158
Figure 53: Représentation visuelle des acteurs-clés autour du projet SPAAA par pouvoir et intérêt	224
Figure 54: Analyse de la représentation visuelle de l'intensité des liens entre les acteurs évoluant autour du projet SPAAA .....	227

## Liste des tableaux

Tableau 1. Indicateurs de développement et de performance (IDP).....	28
Tableau 2: Climat et mode d'agriculture au Mali.....	32
Tableau 3: Divisions administratives du Mali.....	32
Tableau 4: Superficie totale et cultivée au Mali, en km carrés et en hectares, 2005-2010.....	32
Tableau 5: Evolution des taux de croissance par secteur et du PIB au Mali, en %, 1995-2010.....	36
Tableau 6: Evolution de la part des différents éléments du secteur primaire au Mali, en % du PIB total, 2005-2010.....	36
Tableau 7: Principaux aliments consommés au Mali, en kg/hab/an, 2007 .....	39
Tableau 8: Principaux produits d'importation au Mali, en quantité (tonnes) et en valeur (1 000 dollars EU), 2010 .....	40
Tableau 9: Principaux produits agricoles et bétail exportés au Mali, en quantité (tonne et têtes) et en valeur (1 000 dollars EU), 2010 .....	40
Tableau 10 : Evolution de la part des routes revêtues sur le réseau routier total au Mali, en %, 1990-2005.....	41
Tableau 11: Répartition des exploitations agricoles en fonction de leur superficie selon des classes de superficies cultivées par exploitation agricole au Mali, en %, 2004 .....	43
Tableau 12 : Evolution de la consommation d'engrais au Mali, en kg/ha de terre arable, 2004-2009 .....	44
Tableau 13: Evolution des indices d'accès au crédit du classement <i>Doing Business</i> au Mali, 2002-2012 .....	45
Tableau 14: Evolution de la part des terres réservées aux pâturages permanents au Mali, en % de la superficie totale du pays, 1960-2009 .....	47
Tableau 15: Evolution du taux de déforestation au Mali, en %, 1990-2010.....	47
Tableau 16 : Principales catastrophes naturelles au Mali, 1961-2004.....	48
Tableau 17 : Evolution de la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté national (0,95 dollars EU) et 1,25 dollars EU/jour au Mali, en %, 2001-2010 .....	50
Tableau 18: Evolution de la part de la population rurale vivant sous le seuil de pauvreté national au Mali, 2001-2010 .....	50
Tableau 19: Répartition des ménages au Mali selon la perception de la situation financière et du lieu de résidence, en %, 2006 .....	52
Tableau 20: Evolution du coefficient GINI au Mali, 1989-2010 .....	52

Tableau 21: Evolution du taux de chômage au Mali, en %, 1979-2010 .....	53
Tableau 22: Principales causes de morbidité au Mali, en nombre de cas et %, 2008 .....	56
Tableau 23: Chiffres-clés de la santé au Mali, 2009.....	57
Tableau 24: Evolution du taux d’alphabétisation des adultes au Mali, en %, 1976-2006 .....	60
Tableau 25 : Evolution du financement par l’Etat de l’accès aux intrants 2010 .....	66
Tableau 26: Montant de la subvention des engrais pour les campagnes 2009/10 et 2010/2011 au Mali, FCFA/kg.....	67
Tableau 27 : Prix plafond pour le riz niveau grossiste et détaillant au Mali, en FCFA/tonne et FCFA/kg, 2008-2009 .....	70
Tableau 28: Valeur de la production, des exportations et des importations des produits étudiés au Mali, en milliers de dollars EU .....	76
Tableau 29: Ecart de prix observés et ajustés aux producteurs et aux grossistes, en FCFA/tonne, 2005-2010 .....	83
Tableau 30: Taux nominaux de protection (TNP) observés et ajustés aux producteurs et aux grossistes, en %, 2005-2010 .....	84
Tableau 31: Dépenses totales en faveur de l'agriculture au Mali: budget alloué et dépenses réelles en %, 2004-2010.....	124
Tableau 32: dépenses publiques pour l’agriculture et l’alimentation au Mali (dépenses réelles), en milliards de FCFA, 2006-2010.....	125
Tableau 33: part des transferts de politique agricole et des coûts d'administration dans le total des dépenses publiques (%) - 2004-2010 .....	133
Tableau 34: allocation budgétaire et dépense réelle au Mali, en milliards de FCFA et %, 2004-2010.....	134
Tableau 35: Principaux objectifs des politiques gouvernementales au Mali .....	145
Tableau 36: Répartition de l’équipement dans les fermes au Mali, 1997-2007 .....	159

## Listes des boîtes

Boîte 1: Résumé des résultats par groupe de produits analysés .....	74
Boîte 2: Méthodologie et indicateurs SPAAA.....	76
Boîte 3. Résumé des résultats de l’analyse des dépenses publiques et de l’aide.....	122
Boîte 2. Principales définitions.....	123
Boîte 4: Un exemple d’institution de micro-financement: <i>Kafo Jiginew</i> .....	161

## LISTE DES ACRONYMES

---

AFD Agence Française de Développement

AOPP Association des Organisations Professionnelles Paysannes

APCAM Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali

APD Aide Publique au Développement

API Agence de Promotion de l'Investissement

AQMI Al-Qaida au Maghreb Islamique

BCEAO Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest

BDA Banque de Développement Africaine

BMS Banque Malienne de Solidarité

BNDA Banque Nationale de Développement Agricole

CEDEAO Communauté Economique de Développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CFDT Compagnie Française de Développement des Textiles

CMDT Compagnie Malienne de Développement des Textiles

CNOP Coordination Nationale des Organisations Paysannes

CPS/MSCellule de Planification et Statistiques du Ministère de la Santé

CPS/SDR Cellule de Planification et Statistique du Secteur Développement Rural

CSCRП Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

CSLP Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

DEA Disponibilité Energétique et Alimentaire

DNDP Direction Nationale de Développement et de Planification

DNSI Direction Nationale des Statistiques et de l'Informatique

ECOWAP Politique Agricole Régionale pour la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest

EDM Ecart de Développement des Marchés

EDSM Enquête Démographique et de Santé des Ménages

ELIM Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages

EMEP Enquête Malienne d'Évaluation de la Pauvreté

FAO Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation

FAPDA Analyse des Décisions Politiques sur l'Alimentation et l'Agriculture

FCFA Franc de la Communauté Financière Africaine

FEBEVIM Fédération Nationale Groupement Inter Professionnels de la Filière Bétail, Viande au Mali

FNDA Fonds National de Développement Agricole

GFRA Global Forest Resources Assessment

GIE Groupement d'intérêt économique

GRET Groupement de Recherche et d'Echanges Technologiques

IDH Index de Développement Humain

IDP Indicateur de développement et de performance

IER/ECOFIL Institut d'Economie Rurale/Economie des Filières

IFPRI International Food Policy Research Institute

INSTAT Institut National de Statistiques

LOA Loi d'Orientation Agricole

MA Ministère de l'Agriculture

MEA Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement

MEF Ministère de l'Economie et des Finance

MNLA Mouvement National pour la Libération de l'Azawad

NEPAD Nouveau Partenariat Economique pour le Développement de l'Afrique

OCDE Organisation Coopération et de Développement Économique

ODI Overseas Development Institute

OHVN Office de la Haute Vallée du Niger

OIT Organisation Internationale du Travail

OMA Observatoire des Marchés Agricoles

OMBEVI Office Malien Bétail Viande

OMS Organisation Mondiale de la Santé

OP Organisation de Producteurs

OPAM Office des Produits Agricoles du Mali

PAPAM Projet d'Appui a la Productivité Agricole du Mali

PAU Politique Agricole de l'Union

PCDA Programme de Compétitivité et de Diversification Agricole

PDA Politique de développement agricole

PDDAA Plan Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine

PIP Policy Intelligence and Preparedness

PNIR Programme Nationale d'Infrastructures Rurales

PNISA Plan National d'Investissement dans le Secteur Agricole

PNUD Programme des Nations Unies pour le Developpement

PPA Parité de Pouvoir d'Achat

PTF Partenaires Techniques et Financiers

RESIMAO Réseau d'Information des Marches d'Afrique de l'Ouest

RGA Recensement Général de l'Agriculture

SCA Stock de capital agricole

SCAER Service de Crédit Agricole et d'Équipement Rural

SDDR Schéma Directeur de Développement Rural

SIM Système d'Information des Marchés

SLIS Système Local d'Information Sanitaire

SOFA Situation mondiale de l'Alimentation et l'Agriculture

SPAAA Suivi des Politiques Agricoles et Alimentaires en Afrique

SRA Secteur Rural et Agricole

TCSP Policy Assistance Support Service, FAO

TNA Taux Nominal d'Assistance

TNP Taux Nominal de Protection

UEMOA Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

WDI Indicateurs de Développement Mondiaux

## Remerciements et reconnaissance

---

Ce rapport a été préparé, assemblé et édité par Alban Mas Aparisi (FAO) et Jean Balié (FAO).

L'ensemble du travail effectué dans le cadre du projet SPAAA au Mali a bénéficié du soutien et des contributions du Ministère de l'Agriculture, de la Cellule de planification et de statistique du secteur développement rural (CPS/SDR), de l'Institut d'économie rurale – Programme d'économie des filières (IER/ECOFIL) à Bamako, de la Représentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Bamako.

Les données et les informations ont été recueillies par l'équipe du projet SPAAA à l'IER/ECOFIL. L'équipe technique locale a travaillé sous la direction de Lamissa Diakité et comprend Fatoumata Diallo, Alban Mas Aparisi, Naman Keita, Ilias Santara, et Bouréma Koné.

Alban Mas Aparisi (FAO) a rédigé l'intégralité de la Partie 1 avec le concours de Jean Balié (FAO), Lamissa Diakité (IER/ECOFIL), Ilias Santara (IER/ECOFIL), et Jean Francois Bélières (FAO).

Fatoumata Diallo (IER), Alban Mas Aparisi (FAO) et Jean Balié (FAO) ont rédigé la section sur les incitations et pénalisations de la Partie 2 avec le concours de Lamissa Diakité (IER), Amadou Samaké (IER), Jesus Barreiro-Hurlé (FAO) et Jean Francois Bélières (FAO).

Joanna Komorowska (OCDE) a rédigé la section sur les dépenses publiques et l'aide de la Partie 2 avec le concours d'Alban Mas Aparisi (FAO) et Naman Keita (IER/ECOFIL).

Alban Mas Aparisi (FAO) a rédigé l'intégralité de la Partie 3 avec le concours de Materne Maetz (FAO), Jean Balié (FAO) et le soutien du service de l'assistance et de soutien aux politiques (TCSP) qui a financé l'étude sur les contraintes à l'investissement agricole au Mali.

Joanna Komorowska (OCDE), Jesus Barreiro-Hurlé (FAO), Manda Sadio Keita (FAO Mali), Modibo Touré (FAO Mali), Christian Derlagen (FAO) et Keith Wiebe (FAO) ainsi que le groupe de conseil *PSE* de l'OCDE et le groupe de revue du SPAAA de la FAO ont révisé et commenté l'ensemble du rapport et des notes techniques qui l'ont précédé.



## Organisation et partenaires

---

La mise en œuvre du SPAAA au Mali est effectuée par l'Institut d'Économie Rurale – Économie des Filières (IER-ECOFIL) et la Cellule de Planification Statistique – Secteur du Développement Rural (CPS-SDR), avec le soutien de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO). Pour réaliser le travail, un secrétariat technique a été mis en place à l'IER-ECOFIL, avec la CPS-SDR comme partenaire pour le dialogue politique.

## Résumé exécutif

---

Ce rapport offre une analyse approfondie de l'impact des politiques alimentaires et agricoles au Mali. Il s'appuie sur les notes techniques qui fournissent des analyses détaillées de huit produits agricoles, représentant 65% de la valeur totale de la production agricole au Mali. Le rapport contient également les conclusions d'une analyse des dépenses publiques en faveur de l'alimentation et de l'agriculture au Mali entre 2006 et 2010. Il examine l'effet conjugué des dépenses publiques et des politiques en matière d'incitations à la production. Pour finir, le rapport étudie l'alignement des dépenses publiques et des mesures politiques du pays ainsi que la cohérence des politiques agricoles avec les objectifs globaux.

Les résultats et les analyses de ce rapport sont basés sur la méthodologie rigoureuse du projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA) pour la mesure de l'impact des politiques agricoles et alimentaires. L'analyse se base sur des données désagrégées et est unique à ce niveau de détail.

Les recommandations politiques, basées sur des faits concrets, doivent contribuer au dialogue politique au Mali et au-delà. Afin de rendre les conclusions plus pertinentes pour l'élaboration des politiques, le travail du SPAAA a été effectué par la FAO ainsi que par ses partenaires au Mali: l'Institut d'économie rurale (IER) et, au sein du Ministère de l'agriculture, la cellule en charge de la planification et de la coordination des politiques agricoles (CPS-SDR).

## Messages clés

- Entre 2005 et 2010, les producteurs de tous les produits de base analysés au Mali ont perçu, sauf pour le coton, des prix inférieurs à ce qu'ils auraient pu être dans un environnement politique plus favorable.
- Les producteurs de coton bénéficient de politiques de soutien, et les prix intérieurs ont été systématiquement plus élevés que les prix de référence internationaux. L'appui est fourni sous la forme d'une combinaison de politiques de fixation des prix et de subventions aux intrants.
- Un quart du budget national dédié à l'agriculture est dépensé pour le riz. Les dépenses se sont centrées sur les projets d'irrigation et les subventions aux intrants, ce qui semble avoir stimulé la production. Cependant, les producteurs de riz n'ont pas reçu d'incitations par les prix adéquates. Ceci parce que les politiques telles que les taxes à l'importation et la limitation des prix de détail se sont focalisées sur la protection des consommateurs, en particulier lors de la récente crise alimentaire. De plus, les producteurs n'ont souvent pas conscience du prix élevé que peuvent atteindre leurs produits sur les marchés internationaux du fait du manque d'informations sur les marchés ainsi que d'autres inefficacités. Tous ces facteurs peuvent avoir pour effet de freiner la production de riz, surtout à moyen terme.
- Les producteurs de cultures de base comme le sorgho ou le mil perçoivent des prix bien inférieurs à ceux qu'ils pourraient percevoir, si l'on utilise les prix régionaux comme valeur de

référence. De fait, le gouvernement malien restreint les exportations de ces produits, qui sont cultivés par les petits exploitants pour leur usage personnel afin d'assurer la sécurité alimentaire. De plus, le gouvernement n'offre pas d'appui budgétaire pour stimuler la production et créer des opportunités de commercialisation. Le gouvernement encourage la l'autoconsommation des cultures de base et, par conséquent, consacre une part plus petite de son budget à l'aide alimentaire.

- Bien que l'élevage soit la troisième exportation agricole du Mali, le secteur reçoit moins d'un dixième du budget alloué à l'agriculture. Avec une demande en hausse dans la sous-région, la production et le commerce de bétail au Mali ont un potentiel de croissance très élevé qui demeure inexploité, en partie à cause du manque d'appui politique.
- Les producteurs de toutes les filières des produits de base, y compris le coton, percevraient des prix plus élevés si les inefficacités structurelles étaient traitées par des politiques de long terme. Parmi ces inefficacités figurent la faiblesse des infrastructures de commercialisation, les marges excessives des commerçants du fait du manque d'information et d'organisation des producteurs et les taxes illicites élevées le long des routes commerciales. Développer de meilleurs systèmes de stockage permettrait aux producteurs de contrer les effets des prix saisonniers bas, ainsi que de stabiliser et augmenter les prix de la plupart des produits de base.

Les dépenses publiques, les mesures de politiques agricoles et les objectifs politiques globaux ne sont pas suffisamment alignés. D'un côté, le gouvernement cherche officiellement à accroître les exportations ; de l'autre, les droits de douane sur les importations de riz ont été supprimés, les exportations de cultures de base ont été restreintes et les éleveurs ne reçoivent aucun appui pour l'exportation de leurs produits. En dépit de l'objectif annoncé de stimuler la production de riz grâce à des subventions aux intrants, le gouvernement ne soutient pas les producteurs avec des incitations par les prix.

## Conclusions et recommandations clés

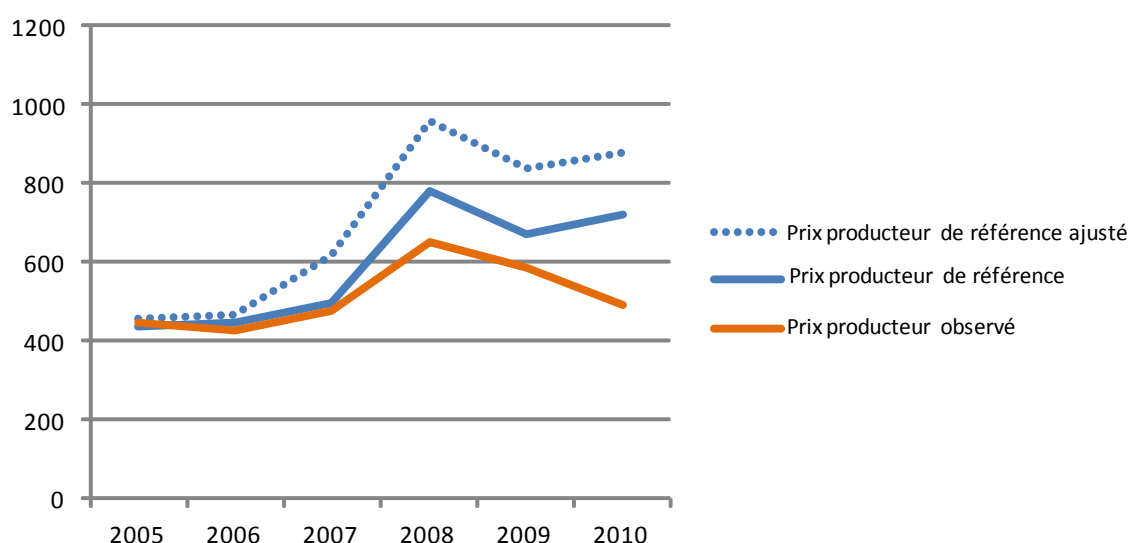
**En dépit de dépenses publiques significatives qui visent à stimuler la production de riz, l'environnement politique actuel maintient les prix bas pour les producteurs de riz.**

Le riz est le principal produit de base agricole au Mali en termes de volume avec une production qui dépasse 1,2 million de tonnes en 2010. Le gouvernement cherche activement à stimuler la production de riz pour augmenter le revenu des producteurs, répondre à la demande intérieure et faire du Mali un exportateur net de riz. Cependant, le riz importé fait concurrence au riz local sur le marché intérieur.

Depuis 2000, les politiques gouvernementales se sont concentrées sur deux objectifs: maintenir les prix abordables pour les consommateurs et offrir un appui aux producteurs pour stimuler la production. L'analyse SPAAA montre cependant que ces deux objectifs n'ont été que partiellement atteints. Depuis 2007, les prix sont demeurés bas pour les producteurs malgré l'appui politique offert via *l'Initiative Riz*, un programme de subventions aux intrants lancé en 2008. Ceci est dû à une combinaison de facteurs parmi lesquels figurent les mesures prises pour faire baisser le prix du riz

importé après la crise alimentaire de 2007-2008, les inefficacités le long de la filière qui entraînent des coûts de transport élevés et une surévaluation du franc CFA par rapport au dollar américain.

**Figure 1. Soutien par les politiques de prix pour les producteurs de riz au Mali, 2005-2010**



*Les producteurs de riz au Mali perçoivent un prix (prix observé) inférieur au prix qu'ils obtiendraient en l'absence de politiques nationales pro-consommateur (prix de référence). Supprimer les inefficacités au sein de la filière riz, comme le manque d'infrastructure et la faible organisation des producteurs, entraînerait des prix plus élevés pour les producteurs (prix ajusté).*

### Recommandations basées sur l'analyse SPAAA

Afin que le Mali devienne un exportateur net de riz, le gouvernement aura besoin de stimuler la production de riz en offrant de meilleures incitations aux producteurs. Ces incitations devront s'équilibrer avec les politiques qui visent à maintenir les prix bas pour les consommateurs.

**L'environnement politique offre un fort soutien aux producteurs de coton mais risque de ne pas être durable. Un soutien fort peut être en contradiction avec d'autres politiques qui visent à diversifier la production agricole.**

Le coton est le seul produit de base pour lequel les producteurs perçoivent des incitations à la production grâce à des prix élevés. La filière coton est fortement soutenue par les politiques en place depuis des décennies car il s'agit de la principale culture commerciale du Mali.

La Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT), fondée en 1974, est une société d'économie mixte qui gère la filière du coton à tous les niveaux. Elle aide à subventionner la production de coton en fournissant aux producteurs des subventions aux intrants et des équipements moins onéreux et préfinancés avant le début de la saison agricole. La CMDT fixe également les prix du coton, ce qui permet aux producteurs de percevoir des prix qui sont systématiquement plus élevés que les prix de référence internationaux.

L'analyse SPAAA a révélé que, même si les producteurs de coton bénéficiaient de niveaux élevés d'appui, les sociétés d'égrenage (à savoir la CMDT) étaient perdantes dans le système actuel. Ceci semble indiquer que la CMDT a contracté des dettes afin de soutenir la production de coton. Un

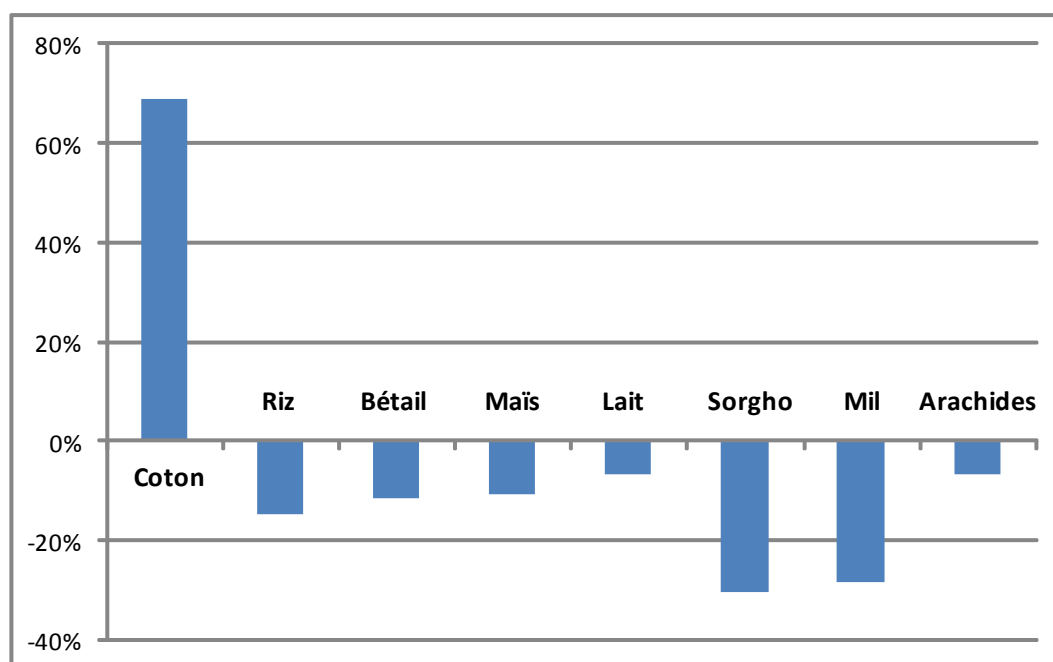
soutien fort au coton contredit l'objectif de diversification des cultures officiellement poursuivi par le gouvernement. Diversifier la production agricole rendrait le pays moins vulnérable à la fluctuation des prix du coton sur les marchés internationaux et moins dépendant d'un secteur dont la productivité est en baisse ces dernières années.

Bien que les producteurs de coton locaux perçoivent des prix relativement élevés, l'analyse SPAAA montre que la filière du coton est particulièrement inefficace. Cependant, jusqu'à présent, l'impact de cette inefficace a été atténué par un environnement politique offrant un solide soutien à court terme. Néanmoins, cet appui peut ne pas être durable à long terme puisque la CMDT a de nombreuses dettes et est en cours de privatisation.

Le riz et le coton bénéficient de la majeure partie des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation. Les autres produits de base importants, comme le maïs et le bétail, sont négligés en dépit de leur fort potentiel de croissance lié à la demande exponentielle dans la sous-région. Des produits comme le poisson, la production horticole et les fruits (en particulier la mangue) ont reçu un appui extérieur de la part du Programme compétitivité et diversification de l'agriculture (PCDA) financé par la Banque mondiale qui a contribué à hauteur de plus de cinq pour cent au budget de l'agriculture entre 2005 et 2010. Depuis 2007 cependant, le gouvernement malien n'a investi qu'une petite part de son budget pour ces produits. En 2010, par exemple, les dépenses totales représentaient moins de un pour cent de la somme dépensée pour l'Initiative Riz.

### Recommandations basées sur l'analyse SPAAA

Alors que les dépenses publiques pour l'agriculture se concentrent, entre 2005 et 2010, principalement sur le riz et le coton, elles devraient être davantage diversifiées. Davantage de soutien devrait en particulier être donné à l'horticulture, à la production de fruits et à l'élevage, surtout parce qu'ils ont un fort potentiel d'exportation. Les mesures à court-terme, telles que les subventions aux intrants variables ou la suppression de taxes à l'importation ont reçu beaucoup d'attention politique. Les mesures à long terme, cependant, sont également importantes pour une augmentation durable de la production. Elles pourraient comprendre l'accroissement des incitations à la production, l'augmentation du revenu des producteurs grâce à des prix plus élevés et la réduction de la vulnérabilité aux chocs extérieurs en diversifiant la production agricole.

**Figure 2. Soutien aux producteurs de produits agricoles clés au Mali (taux nominal de protection moyen observé) 2005-2010, en %**

*Les producteurs de coton ont bénéficié de prix plus élevés si on les compare aux prix de référence internationaux, grâce à un soutien important de l'environnement politique entre 2005 et 2010. En revanche, les producteurs d'autres produits de base n'ont pas reçu d'incitations par les prix.*

**Des efforts significatifs pour améliorer la production n'ont pas été accompagnés d'un appui adéquat pour la commercialisation et la vente.**

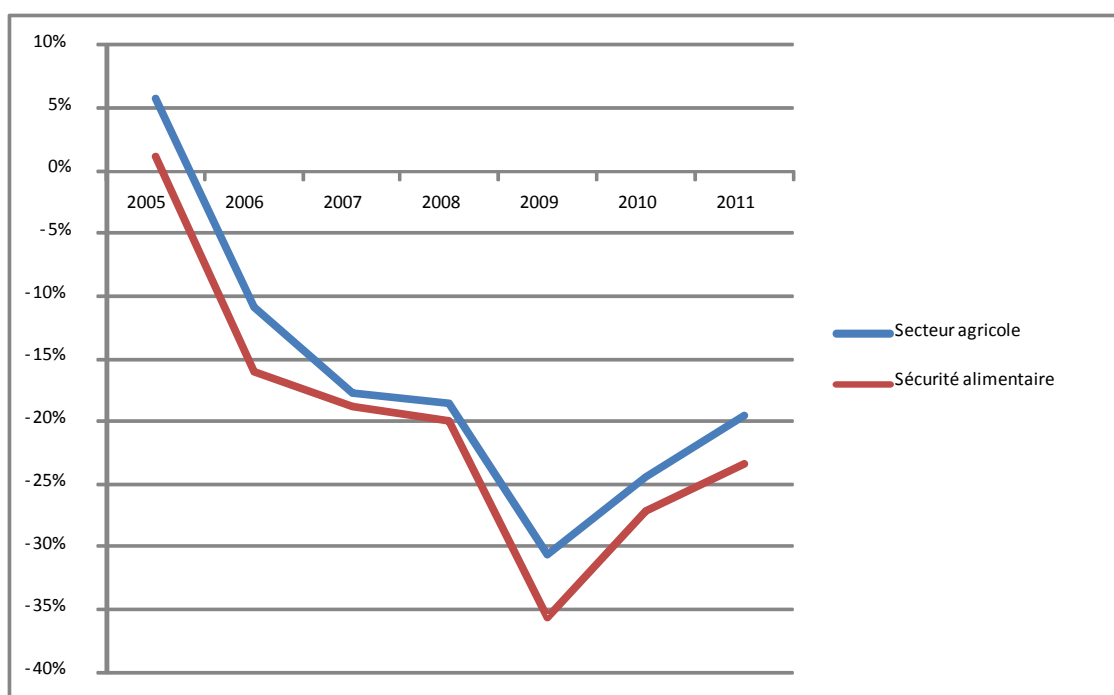
Le gouvernement a investi massivement pour accroître la production de riz et de coton. Les deux cultures ont reçu pour plus de vingt milliards de francs CFA de subventions aux intrants, en plus de l'aide technique fournie par l'*Initiative Riz*. Les producteurs de maïs, de blé, de mil et de sorgho ont également reçu des subventions aux intrants mais à une échelle bien inférieure. La production de bétail a également reçu un appui léger par le biais de divers projets et programmes.

Cependant, l'appui massif à la production de ces produits de base n'a pas été accompagné d'un appui adéquat pour la commercialisation et la vente. Le manque de routes pavées et des marchés insuffisants ont entraîné des coûts de transport élevés. Les chaînes de valeur sont très mal organisées et les grossistes et les nombreux intermédiaires appliquent des marges excessives. Il en découle que les prix intérieurs sont déconnectés des prix internationaux et régionaux. Le manque d'opportunités de commercialisation est l'une des raisons pour lesquelles les producteurs et les grossistes n'ont pas bénéficié des prix alimentaires élevés de 2007 et 2008. De plus, les prix pour les producteurs de riz se sont éloignés encore davantage des prix régionaux lorsque le gouvernement a supprimé les taxes à l'importation sur le riz. Le gouvernement a également restreint les exportations de produits de base afin d'encourager les agriculteurs à produire pour leur propre consommation, dans le but de renforcer la sécurité alimentaire et de maintenir les prix bas pour les consommateurs. Cela a cependant limité les opportunités de marché au Mali et fait baisser les prix, surtout en comparaison avec les pays voisins.

### Recommandations basées sur l'analyse SPAAA

Sans un engagement à long terme du gouvernement pour faire baisser les coûts de production et de commercialisation de tous les produits de base, les producteurs continueront à souffrir de prix relativement bas. Une des mesures concrètes pour améliorer les prix serait de remédier aux inefficacités structurelles telles que les marges excessives des commerçants, les coûts illicites et la désorganisation des filières. De plus, il est nécessaire d'améliorer les routes et les infrastructures de mise en marché ainsi que l'accès des producteurs aux informations sur les marchés et les prix. Il s'agit également de bien évaluer les conséquences à moyen terme de mesures comme la suppression des taxes à l'importation ou les restrictions d'exportation car elles ont un effet direct sur les prix aux producteurs et peuvent compromettre le revenu et les incitations à la production.

**Figure 3. Soutien aux producteurs de produits agricoles dans leur ensemble et des produits importants pour la sécurité alimentaire (taux nominal de protection) en %, 2005-2010**



*Les prix intérieurs sont déconnectés des prix internationaux du fait des inefficiences structurelles le long de la filière. L'analyse SPAAA montre que les producteurs n'ont pas bénéficié de la flambée mondiale des prix entre 2007 et 2008. Cela est particulièrement vrai pour les cultures importantes pour la sécurité alimentaire depuis que le gouvernement a restreint l'exportation des produits de base.*

## Introduction

---

Le projet de Suivi des Politiques Agricoles et Alimentaires en Afrique (SPAAA) a pour objectif d'aider les décideurs politiques africains et les différents partenaires au développement à s'assurer que les politiques et les investissements dans le domaine agricole et rural soient favorables au développement agricole, à l'utilisation durable des ressources naturelles et au renforcement de la sécurité alimentaire.

Dans cette optique, le projet SPAAA conduit une analyse approfondie des politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre à la lumière des résultats des analyses menées en termes de structure, niveau et composition de dépenses publiques et d'incitations et de pénalisations rencontrées par les différents acteurs des principales filières agricoles du pays.

Ce rapport constitue la première revue des politiques faites dans le cadre de ce projet. Le rapport a été élaboré à partir d'une dizaine de notes techniques détaillées qui offrent des analyses approfondies et innovantes pour huit principaux produits représentant ensemble 65 pour cent de la valeur de la production agricole malienne ainsi qu'une part importante des dépenses publiques de l'Etat malien et de l'aide au secteur agricole et rural. Ces notes techniques constituent des résultats à part entière du projet SPAAA et sont disponibles en complément du rapport. Ces notes ont été rédigées par l'équipe SPAAA locale au Mali, constituée de jeunes chercheurs et d'un coordinateur expérimenté. Ils ont été assistés par l'équipe FAO de Rome, y compris un assistant technique basé à Bamako. L'équipe a également bénéficié de l'appui de plusieurs partenaires au développement du Mali : fonctionnaires de Ministères (Ministère de l'Agriculture, des Finances, de l'Elevage et de la Pêche), autres chercheurs maliens, personnel FAO local. Ce rapport est donc en grande partie un « produit local », en accord avec l'objectif de moyen-terme du projet SPAAA qui est l'internalisation de la méthodologie au sein d'une institution nationale.

L'ambition du projet est d'aboutir à la mise à jour périodique de cette revue dans le cadre d'un rapport pays produit tous les deux ans qui recensera les principales évolutions du secteur.

Le rapport propose des résultats concrets obtenus avec la mise en œuvre d'une méthodologie rigoureuse destinée à mesurer les effets des politiques agricoles et alimentaires et ceux des dépenses publiques en faveur du secteur agricole et rural. L'approche adoptée est nouvelle: c'est la première fois qu'elle est utilisée au Mali. Le rapport apporte un éclairage particulier et nouveau sur le secteur agricole et rural du Mali<sup>1</sup>. Il vise à constituer une base de référence pour soutenir le dialogue entre les principaux décideurs et aussi avec les partenaires au développement sur les politiques agricoles et alimentaires au Mali. Son utilité pourrait inciter les décideurs et partenaires à soutenir l'institutionnalisation d'un tel travail au Mali. Il est vrai que le projet SPAAA vise à éclairer et informer les réflexions sur les réformes politiques, en revanche, le projet SPAAA n'a pas pour objectif de promouvoir ou influencer de l'extérieur des réformes spécifiques, ni même des

---

<sup>1</sup> En 2003 et 2004, la FAO avait mené une étude sur le rôle de l'agriculture dans la sécurité alimentaire, qui se penchait sur les incitations à la production agricole, avec toutefois une optique et une méthodologie nettement différente.



ajustements dans les politiques. Ces évolutions doivent être endogènes et, si elles ont lieu, doivent résulter d'un dialogue sur les politiques gouvernementales entre les parties prenantes dans le pays.

Cependant, ce rapport ne prétend pas à l'exhaustivité. Il est donc souhaitable que le dialogue politique auquel il doit donner lieu soit nourri d'autres apports proposés par différents acteurs institutionnels qui compléteront de manière très utile la perception de la situation des politiques agricoles et alimentaires au Mali.

Le rapport est structuré en trois grandes parties :

- la première partie propose une description et une analyse du contexte des politiques gouvernementales au Mali notamment à partir d'une sélection d'indicateurs de développement des performances (IDP), d'une description des principales décisions de politiques gouvernementales et d'une analyse d'économie politique des processus de décisions dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires au Mali;
- la seconde partie constitue le cœur du rapport. Dans un premier temps, elle présente les incitations et les pénalisations à la production observées pour les huit produits principaux sélectionnés. Dans un second temps, le niveau, la composition et l'efficacité des dépenses publiques et de l'aide sont analysés de manière détaillée. Enfin, la cohérence des politiques gouvernementales est abordée et discutée;
- la troisième partie traite d'un sujet d'intérêt national spécifique et différent pour chaque édition du rapport. Il s'agit cette année de l'analyse des contraintes à l'investissement au niveau des exploitations agricoles maliennes;

La conclusion générale reprend les principaux résultats et messages du rapport issus de l'application de la méthodologie et de l'analyse; elle propose des recommandations pour un dialogue politique renforcé car plus transparent et fondé sur les faits. La conclusion souligne également les leçons tirées de la mise en œuvre de la première phase du projet SPAAA au Mali en termes de forces, faiblesses, défis et opportunités pour la pérennisation d'un tel exercice de suivi et d'analyse des politiques agricoles et alimentaire.

## Partie 1. Contexte des politiques de sécurité alimentaire et agricole

---

### Le Mali en un clin d'œil

Cette section présente et analyse les IDP communs à tous les pays couverts par le projet SPAAA. Le choix d'un groupe commun d'indicateurs a été fait pour faciliter la comparaison entre pays mais aussi les évolutions au sein d'un même pays dans le temps (voir Tableau ci-dessous)<sup>2</sup>.

#### **Des performances macro-économiques encourageantes combinées à des potentialités agricoles évidentes qui contrastent avec des handicaps de structuration des filières, d'investissements en infrastructures et des risques environnementaux à relever**

Les bonnes performances macroéconomiques du pays au cours des ces 10 dernières années sont essentiellement tirées de l'exportation de l'or et du coton. Les effets de levier des exportations de l'or sur le reste de l'économie sont cependant controversés. Le secteur agricole malien dominé par des exploitations familiales de petite taille (68 pour cent) a connu une croissance de 7,7 pour cent en 2010 avec une contribution au produit intérieur brut (PIB) de 37 pour cent en 2008. Bien que la balance commerciale agricole malienne soit restée excédentaire sur la période 2000-2007, cette période a été marquée par une croissance continue de la valeur des importations agricoles (sauf en 2003-2004 puis 2006-2007). Les céréales, notamment le riz et le blé constituent 80 à 95 pour cent de la valeur des importations agricoles totales. Les exportations agricoles sont fortement soutenues par le coton qui représente 92 à 97 pour cent du total mais leur valeur diminue régulièrement depuis 2003. Le secteur le coton a longtemps été caractérisé par ses importants effets de redistribution de la valeur ajoutée dans le pays. Cependant, il fait face à une crise prolongée.

D'autres sous-secteurs présentent des potentialités intéressantes notamment l'élevage, qui, mieux structuré pourrait constituer un énorme levier pour l'économie du pays. Les filières maraîchères et fruitières porteuses comme l'oignon, l'échalote ou la mangue offrent aussi des opportunités de diversification de la production. En outre, la bonne disponibilité en eau, grâce aux fleuves Niger et Sénégal, permet d'envisager une production agricole plus intensive. Des progrès encourageants sont déjà enregistrés pour les filières riz et maïs, avec une augmentation des rendements sur les dernières années. Ces progrès laissent espérer la possibilité pour le pays de diversifier ses sources de revenu agricole actuellement centrés sur la filière coton.

La plupart des filières agricoles rencontrent cependant d'importants blocages à l'investissement, à la production, à la transformation et à la commercialisation. L'Etat a un vrai rôle à jouer notamment face à l'accès aux intrants qui restent faiblement utilisés (3,04 kg/ha cultivé) et encore trop souvent difficile à obtenir. Il investit lourdement en ce sens à travers des subventions aux intrants en augmentation constante depuis 2008, atteignant 36 milliards de francs CFA (FCFA) en 2012. Les infrastructures de transport, avec seulement 24,5 pour cent de route asphaltées par exemple, apparaissent encore insuffisantes pour permettre de placer les petits producteurs (largement majoritaires) dans des conditions propices pour améliorer leurs revenus.

---

<sup>2</sup> Les données citées dans cette section sont reprises, développées et référencées dans le texte du rapport.

L'amélioration des performances du secteur agricole passe également par un renforcement accru des capacités et du rôle des organisations de producteurs (OP) qui manquent encore moyens et de compétences qui leur permettraient de mieux soutenir l'organisation et le développement des filières.

La croissance du PIB agricole s'effectue surtout grâce à l'extension des superficies cultivées, faisant peser des risques environnementaux grandissants: dégradation des sols, déforestation (6.2 pour cent entre 2005 et 2010), faible résilience face aux catastrophes naturelles, par exemple.

### **Des enjeux forts en termes d'emploi et de revenus face aux dynamiques couplées d'urbanisation et d'explosion démographique**

La croissance économique dynamique qu'a connu le pays sur les 10 dernières années, située autour de 5 pour cent par an, doit être rapprochée du taux de croissance de la population très élevé (3,6 pour cent par an entre 1998 et 2009) afin de mieux percevoir les effets sur le niveau de vie des maliens. En effet, le revenu moyen par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA) s'établissait à 1030 dollars EU en 2010 et bien que ce revenu moyen par habitant ait presque doublé en 10 ans, le Mali demeure un des pays les plus pauvres du monde avec 43.6% de la population vivant avec moins d'un dollar EU par jour en 2010. Toutefois, la pauvreté a diminué de 12 pour cent en 10 ans.

L'urbanisation avec une croissance de 4.7 pour cent en 2010 et un triplement en 50 ans constitue un enjeu majeur du point de vue de la pauvreté et des inégalités. En ville, les revenus sont plus élevés qu'en milieu rural mais la précarité de l'emploi demeure très importante ainsi que les inégalités, élevées pour l'ensemble de la population (coefficient de Gini de 33.02 en 2010). Le chômage (8,3 pour cent en 2010) continue d'augmenter sous l'effet couplé de l'urbanisation et de la pression démographique. En effet, les futurs travailleurs seront plus nombreux à chercher du travail et si cette demande d'emploi n'est pas satisfaite le pays pourrait devoir affronter une situation de très fort taux de chômage, avec une augmentation des inégalités. La croissance devrait toujours être tirée par des exportations de rente au bénéfice d'une minorité de grands commerçants et de grandes entreprises. Les perspectives d'amélioration passent donc probablement par une maîtrise de la croissance démographique d'ici les décennies à venir, et surtout une création des conditions de l'emploi en favorisant notamment le développement d'un tissu de petites entreprises agricoles et urbaines, et la stimulation de l'emploi public (fonctionnariat mais aussi grands travaux d'infrastructures).

Le développement des exploitations familiales agricoles a un rôle central à jouer pour limiter l'exode rural: tout l'emploi ne pourra pas être fourni par les villes, alors que plus de 70 pour cent des maliens vivent encore en milieu rural. Au-delà des politiques d'amélioration de la demande, c'est également sur l'offre que le Gouvernement malien doit chercher à jouer, en assurant la formation et l'accompagnement adéquats des travailleurs de demain.

### **Une mortalité infantile élevée et un système éducatif déficient représentent des contraintes au développement du pays**

La santé représente un défi très important pour le Mali dans les années à venir: outre le progrès humain très louable qu'elle représenterait, la baisse de la mortalité et de la morbidité, en étant couplée avec une réduction du taux de fécondité, pourrait engendrer des progrès colossaux dans tous les secteurs de l'économie et en particulier le secteur agricole. Les maladies frappant les populations rurales grèvent la productivité et les revenus, la forte mortalité infantile et la faible espérance de vie poussent également les parents à avoir de nombreux enfants qui entraînent une division du faible revenu disponible et également des parts alimentaires. A ce titre, on peut noter que la sous-alimentation au Mali, si elle demeure importante à 12 pour cent, est relativement faible par rapport au reste du continent, ou elle se situe à 27 pour cent. L'éducation est l'autre défi majeur pour espérer tout développement futur. Même si la part du budget allouée à l'éducation a doublé entre 1999 et 2010 (de 11 pour cent à 22 pour cent), les niveaux de scolarisation en particulier dans le secondaire restent bas (40 pour cent en 2010) et le cycle universitaire connaît de graves dysfonctionnements.

L'inscription à l'école primaire a très nettement progressé (plus de 80 pour cent), mais la qualité de l'enseignement reste médiocre. Des efforts sont en cours pour redynamiser la formation agricole qui est encore insuffisante, avec des investissements envers la grande école du pays (Institut polytechnique rural) et différents centres de formations ainsi que l'Université de Ségou. Quant au problème du genre, il est transversal par définition mais la meilleure intégration des filles dans le système éducatif et l'amélioration des soins médicaux apportés aux femmes représentent une urgence. D'un point de vue économique l'effet de levier que peut apporter l'amélioration des conditions de vie de la femme est ainsi important, tant au niveau du ralentissement de l'explosion démographique, de l'éducation et de la santé des enfants, que de la création d'entreprises.

Ainsi, la santé et l'éducation représentent les socles du développement: la compréhension des enjeux notamment dans le secteur agricole, la demande d'accès à l'information disponibles, à la formation et les exigences de participation au changement et d'organisation, la volonté de se projeter hors du court-terme, dépendront largement de la confiance en l'avenir et la connaissance dont disposeront les différents acteurs du monde rural. Face à la réalité d'une population dont les conditions de vie restent largement précaires et dépendantes de l'essor de l'économie rurale, il semble essentiel de mieux éclairer les choix stratégiques et orientations politiques en faveur du développement des structures socio-économique en zones rurales et dans le secteur agricole en particulier.

Tableau 1. Indicateurs de développement et de performance (IDP)

Domaines	IDP #	Indicateurs de développement et performances (IDP)	Dernières valeurs	Référence en Afrique	Référence dans le monde
<b>1 Performances macroéconomiques</b>	<b>IDP 1</b>	Part de la valeur ajoutée agricole/GDP (MEF)	37% (2008)	13,29% (2009) Afrique Sub Sah (WDI)	2,76% (2009) (WDI)
	<b>IDP 2</b>	Taux de croissance du PIB agricole (OCDE)	7,7% (2010)	4,35% (2010) (Afrique Sub Sah)	2,74% (2010)
<b>2. Performances du secteur rural et agricole</b>	<b>IDP 3</b>	Part des terres agricoles utilisées (WDI)	33,6% (2009)		
	<b>IDP 4</b>	Valeur des exportations agricoles/exportations totales (FAOSTAT)	17.7% (2009)	8,78% (2009)	7,56% (2009)
	<b>IDP 5</b>	Valeur des importations agricoles/exportations totales(FAOSTAT)	14.3% (2009)	13,08% (2009)	7,75% (2009)
	<b>IDP 6</b>	Part des petites exploitations - moins de 5ha (General Agricultural Census, 2004)	68%		
<b>3. Marché d'intrants et contraintes au développement des filières</b>	<b>IDP 7</b>	Utilisation d'engrais, kg/ha de terres arables (WDI)	3,04 (2009)	10,46 (2009) (Afrique Sub Sah)	122,13 (2009)
	<b>IDP 8</b>	Part des exploitations équipées d'un tracteur (recensement général de l'agriculture 2004)	1% (2005)		
	<b>IDP 9</b>	Moyenne de l'Indice <i>Doing Business</i> sur l'étendue de l'information sur le crédit et l'indice des droits légaux(WBI)	2 out of 6 (2012)	ND	ND
	<b>IDP 10</b>	Part des routes revêtues/réseau routier total (WDI)	24,5% (2009)	18,3% (2004) (Afrique Sub Sah)	45,02% (2004)
<b>4. Environnement et agriculture</b>	<b>IDP 11</b>	Part des prairies et pâturages/superficie totale (FAOSTAT)	28,3% (2009)	30,62% (2009)	25,81% (2009)
	<b>IDP 12</b>	Taux de déforestation (FAO GFRA)	6,2% (2005-2010)	0,5% (2005-2010)	0,14% (2005-2010)
<b>5. Population</b>	<b>IDP 13</b>	Taux de croissance moyen de la population (PNUD, recensement	3,6% (2009)	2,5% (2006) (Afrique	1,15% (2006) (WDI)

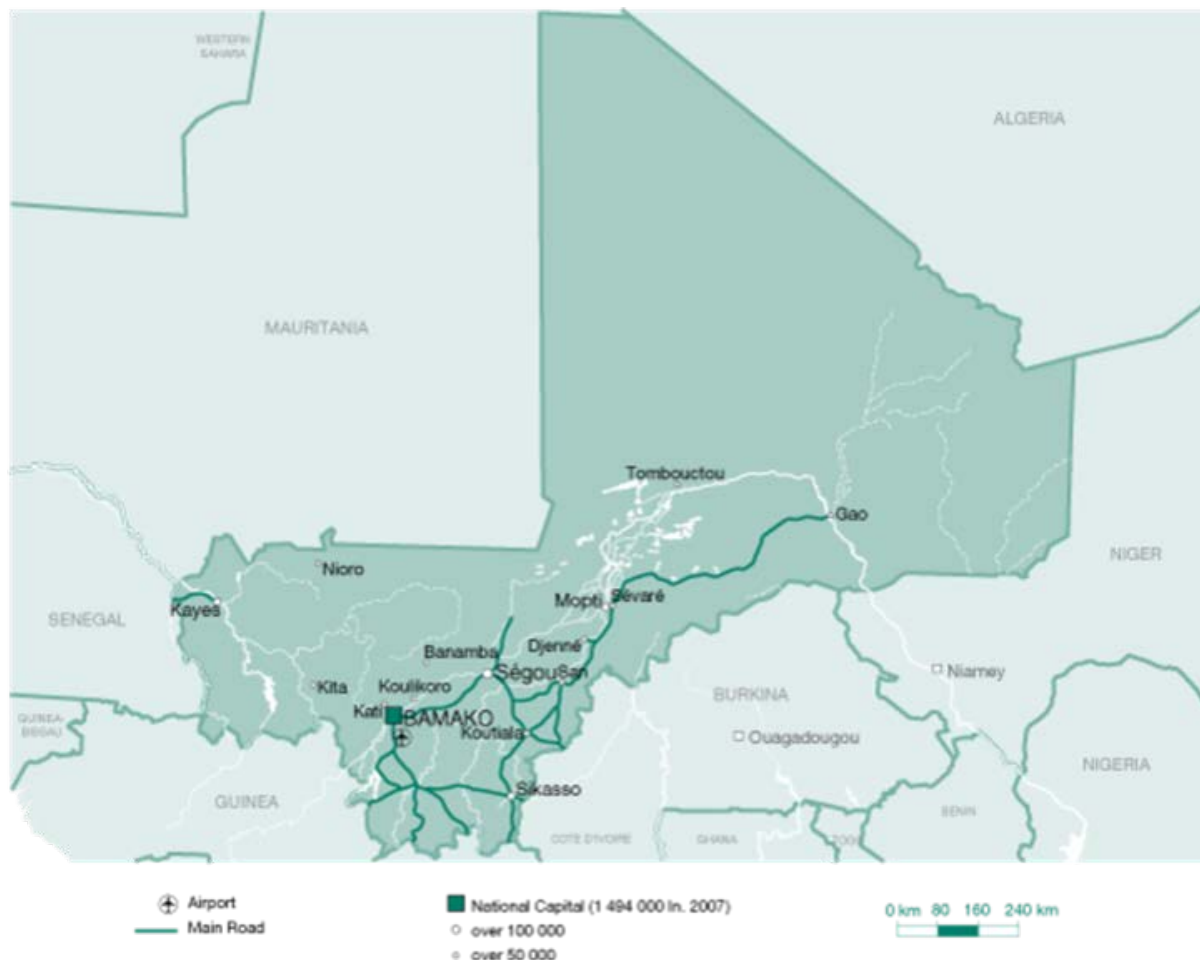
Domaines	IDP #	Indicateurs de développement et performances (IDP)	Dernières valeurs	Référence en Afrique	Référence dans le monde
		général de l'agriculture)		Sub Sah) (WDI)	
	<b>IDP 14</b>	Taux de mortalité et de natalité (OMS, 2011)	Mortalité : 45,6/1000 habitants; Natalité : 14,29/1000	Mortalité: 12,55/1000;  Natalité: 37,44/1000 (2010)	Mortalité: 8,18/1000;  Natalité: 19,59/1000 (2010)
	<b>IDP 15</b>	Taux de fertilité (WDI, 2010)	6,36 naissances/femme	4,94 naissances / femme (2010)	2,46 naissances / femme (2010)
<b>6. Pauvreté, inégalités et emploi</b>	<b>IDP 16</b>	Part de la population vivant sous le seuil de pauvreté - moins de 1 USD par jour (INSTAT)	43,6% (2010), rural : 50,6% (2010)	ND	ND
	<b>IDP 17</b>	PIB par habitant en PPA (PNUD)	USD 1 030 (2010)	US\$ 1 966 (2011) (Afrique Sub Sah)	US\$ 10 082 (2011)
	<b>IDP 18</b>	Coefficient Gini (PNUD)	33,02 (2010)		
	<b>IDP 19</b>	Taux de chômage (Agence aationale pour l'emploi)	8,3% (2010)		
<b>7. Dynamiques migratoires et urbanisation</b>	<b>IDP 20</b>	Part de la population rurale sur la population totale (WDI)	67% (2010)	62,6% (2010) (Afrique Sub Sah)	49,3% (2010)
	<b>IDP 21</b>	Croissance de la population urbaine (WDI)	4,7% (2010)	3,87% (2010) (Afrique Sub Sah)	2,00% (2010)
	<b>IDP 22</b>	Taux de migration net (UNPD)	-2,4/1000 (2000-2005)	-0.7 (2005-2010)	ND
<b>8. Sécurité alimentaire et conditions socio-sanitaires</b>	<b>IDP 23</b>	Index de développement humain (DNUP)	0,309 (2010)	0,463 (2011) (Afrique Sub Sah)	0,682 (2011)
	<b>IDP 24</b>	Taux de mortalité infanto-juvénile (OMS)	191/1000 naissances (2009)	129 (2009)	58 (2009)

Domaines	IDP #	Indicateurs de développement et performances (IDP)	Dernières valeurs	Référence en Afrique	Référence dans le monde
	<b>IDP 25</b>	Taux d'accouchements assistés (UNICEF)	49% (2006)	47,7% (2005-2009) (Afrique Sub Sah)	76,4% (2005-2009) (Afrique Sub Sah)
	<b>IDP 26</b>	Taux de prévalence de la sous-nutrition (FAO)	12% (2008)	23% (2006-2008)	13% (2006-2008)
<b>9. Education et genre</b>	<b>IDP 27</b>	Taux d'inscription brut à l'école primaire (UNESCO)	97% (2010)	99,86% (2009) (Afrique Sub Sah)	107,11% (2009)
	<b>IDP 28</b>	Taux d'alphabétisation des adultes (PNUD)	26% (2006)	61,6% (2005–2010)	80,9% (2005–2010)
	<b>IDP 29</b>	Index d'inégalités de genre (PNUD)	0,799 (2008)	0,610 (2011)	0,492 (2011)
	<b>IDP 30</b>	Taux d'activité économique des femmes (PNUD)	Femmes : 38,1, Hommes : 68,9% (2008)	Femme: 62,9%, Homme: 81,2% (2009)	Femme: 51,5%, Homme: 78,0% (2009)

## Contexte géographique

Le Mali, pays sahélien continental d'une superficie de 1 241 000 km<sup>2</sup>, est localisé dans la zone intertropicale africaine entre le 11<sup>ème</sup> et 25<sup>ème</sup> degré de latitude nord et entre le 12<sup>ème</sup> degré de longitude ouest et le quatrième degré de longitude est. Il est limité au nord-est par l'Algérie, au sud-est par le Burkina Faso, au sud par la Côte d'Ivoire, au sud-ouest par la Guinée, au nord-ouest par la Mauritanie, à l'est par le Niger et à l'ouest par le Sénégal.

Figure 4. Carte du Mali



Source: OECD African Economic Outlook, 2011

Le Mali ne dispose d'aucun accès à la mer. Il est relié par la route aux ports de Dakar, d'Abidjan (1 200 km environ de Bamako), de Conakry (900 km), de Lomé et de Téma (1 973 km). Il est relié par chemin de fer à Dakar, avec un trafic cependant très faible dû à la vétusté de la ligne. Le Mali est arrosé par les deux plus grands fleuves de l'Afrique de l'Ouest: le Niger, long de 4 200 km dont 1 780 km au Mali, et le Sénégal, d'une longueur de 1 800 km dont 669 km au Mali.

Le pays est composé de quatre zones climatiques: saharienne, sahélienne, soudanienne, et soudano-guinéenne.



**Tableau 2: Climat et mode d'agriculture au Mali**

Zone	Situation géographique	Superficie (%)	Précipitations
Saharienne	Nord	51	<150 à 200mm
Sahélienne	Centre	23	150/200 mm/an
Soudanienne	Sud	18	600 à 1 200 mm/an
Soudano guinéenne	Extrême sud	8	>1 200 mm/an

Source: auteurs à partir de Samaké, Bélières, 2008

D'un point de vue administratif, le territoire est divisé en huit régions, auxquelles s'ajoute le District de Bamako. Ces régions sont-subdivisées en 49 cercles.

**Tableau 3: Divisions administratives du Mali**

Désignation	Nombre
Région	8
Cercle	49
Communes urbaines	19
Communes rurales	684
Villages ou Fractions	11234
District	1

Source: le Mali en chiffres, INSTAT 2009

Le Mali a une vocation agro-sylvo-pastorale avec d'importantes potentialités biophysiques à exploiter. La part de terres agricoles reste assez faible en valeur relative, 35 pour cent, quoiqu'elle représente une valeur absolue non négligeable compte tenue de l'étendue du pays et de la part du désert: 43,7 millions d'hectares (MEA, 2011). Les terres arables, c'est-à-dire l'ensemble des terres qui se prêtent aux usages agricoles, représentent quant à elles entre 11,5 et 21 millions d'hectares, c'est-à-dire entre 9,2 et 16 pour cent de la superficie totale du territoire (MEA, 2011).

**Tableau 4: Superficie totale et cultivée au Mali, en km carrés et en hectares, 2005-2010**

Pays	2005	2006	2007	2008	2009
Superficie Totale (1000Km2)	1 241	1 241	1 241	1 241	1 241
Superficie Cultivée (ha)	3 119 133	3 283 227	3 528 215	3 444 715	
Superficie reboisée (ha)	2 417	2 836	9 079	2 660	3 164

Source: le Mali en chiffres, INSTAT 2009, à partir de CPS/SDR

Le Mali est doté de bonnes ressources en eau. Le fleuve Niger traverse le Mali en direction du nord et remonte très haut à la limite de la zone désertique avant de redescendre et passer au Niger. Il forme au centre du Mali un «delta intérieur». Cette zone constitue un territoire de 50 000 km<sup>2</sup>, soit environ six pour cent de la superficie totale du pays; c'est une zone humide avec des caractéristiques très spécifiques. Le pays dispose également de réserves d'eaux souterraines estimées à 2 720 milliards<sup>m3</sup>. A partir de ces ressources le potentiel irrigable du Mali à été estimé à 2,2 millions d'hectares (CPS et DNSI, 2008). Les systèmes d'irrigation et de culture actuels, très consommateurs en eau, rendent cependant irréaliste l'exploitation de l'ensemble de ces vastes superficies irrigables. De plus, il est peu probable qu'il soit possible de dévier les eaux du Niger pour mettre en valeur les 960 000 hectares irrigables avancés pour le seul Office du Niger (Samaké et al, 2008).

Le Mali est aussi doté d'importantes ressources minérales: diamant, cuivre, plomb, zinc, fer, phosphate, bauxite, manganèse, uranium, calcaire et gypse (Atkins, 2007). Mais la principale ressource minérale exploitée est l'or. Le pays est actuellement le troisième producteur d'or en Afrique (derrière l'Afrique du Sud et le Ghana), avec une production estimée à 52 tonnes en 2010 (Reuters, 2012). Le secteur aurifère représente à lui seul plus de la moitié des exportations du Mali pour un montant (2009) de 1415,8 millions de dollars EU (Banque centrale des états d'Afrique Centrale). Les réserves sont aujourd'hui estimées à 10 ans d'extraction (Ministère malien des mines, 2009). Notons cependant, que l'extraction de l'or est aussi un sujet de controverses avec d'importants problèmes de pollution qui s'ajoutent aux plaintes liées aux mauvaises conditions de travail y compris au niveau des enfants.

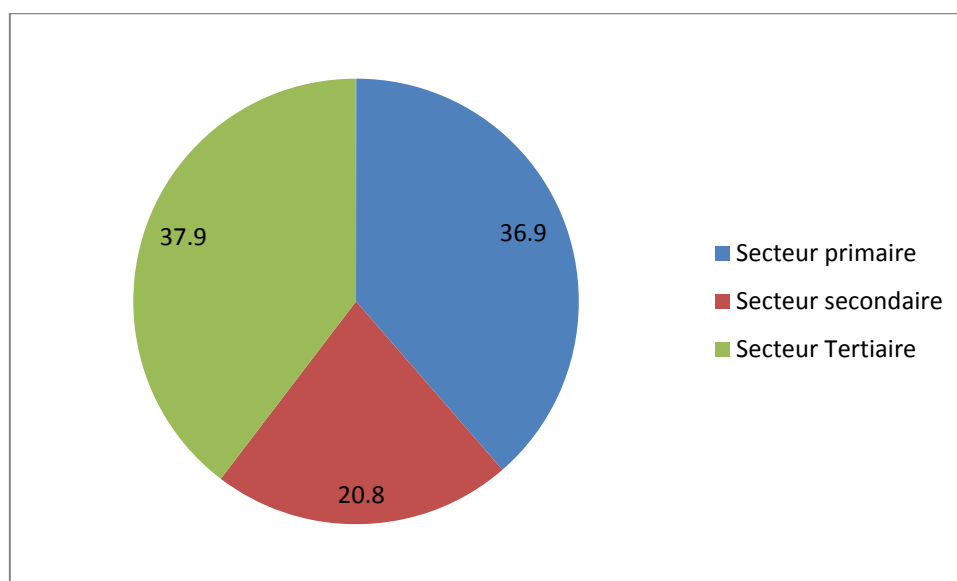
## Contexte socio-économique

### Performances macroéconomiques

#### La bonne croissance du Mali largement alimentée par le secteur primaire

L'agriculture et le monde rural sont au centre de la structure socio-économique du Mali. Ceci se vérifie à la fois d'un point de vue macroéconomique avec 37 pour cent du PIB (FAO, 2008) généré par le secteur primaire en 2008, et d'un point de vue micro-économique avec environ 80 pour cent de la population qui tire ses principaux revenus des activités agricoles (Samaké, Bélières et al, 2008a).

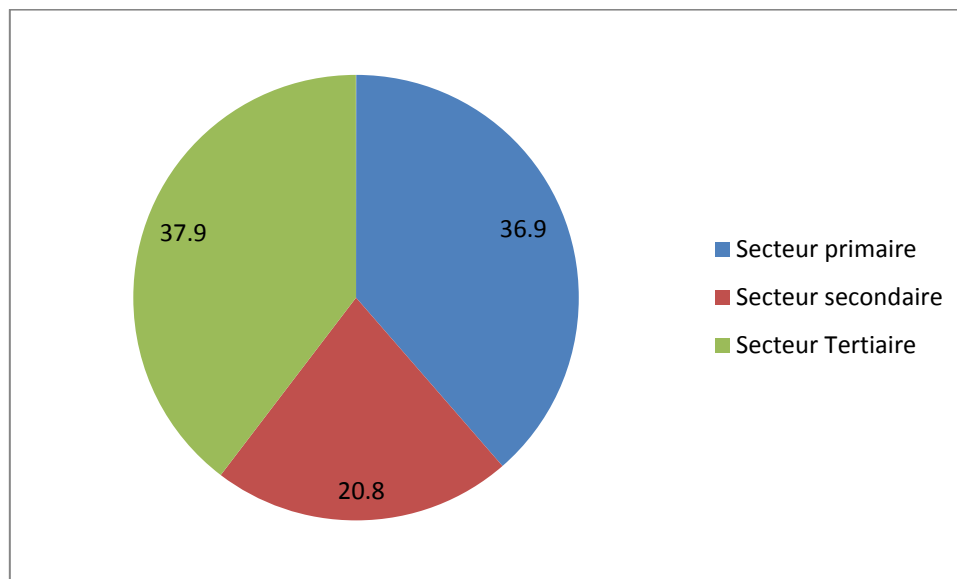
Figure 5. Ventilation sectorielle du PIB au Mali, en %, moyenne 2005-2010



Source: INSTAT, 2011

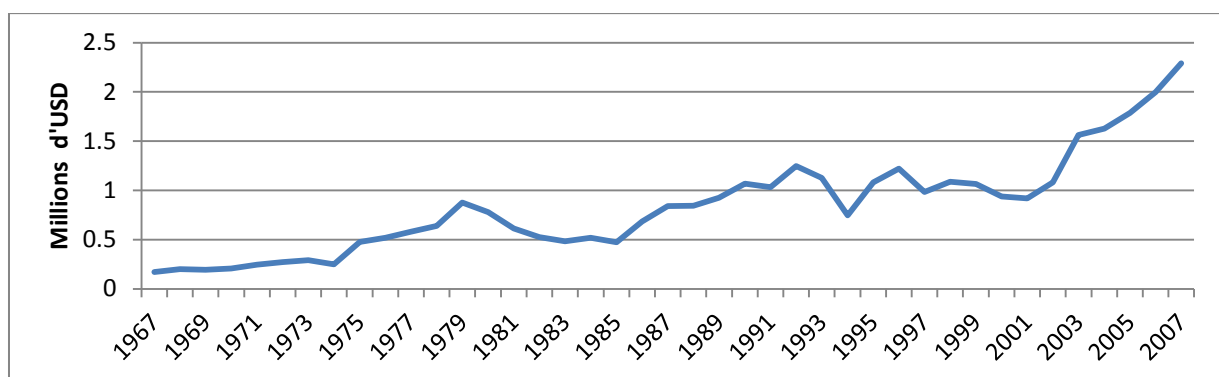
L'économie malienne reste donc dominée par les activités liées à l'agriculture, l'élevage et la pêche, avec une forte part de l'agriculture (voir Tableau 6). La valeur ajoutée agricole augmente régulièrement, avec une forte hausse à partir de 2002 (voir Figure 6).

**Figure 5. Ventilation sectorielle du PIB au Mali, en %, moyenne 2005-2010**



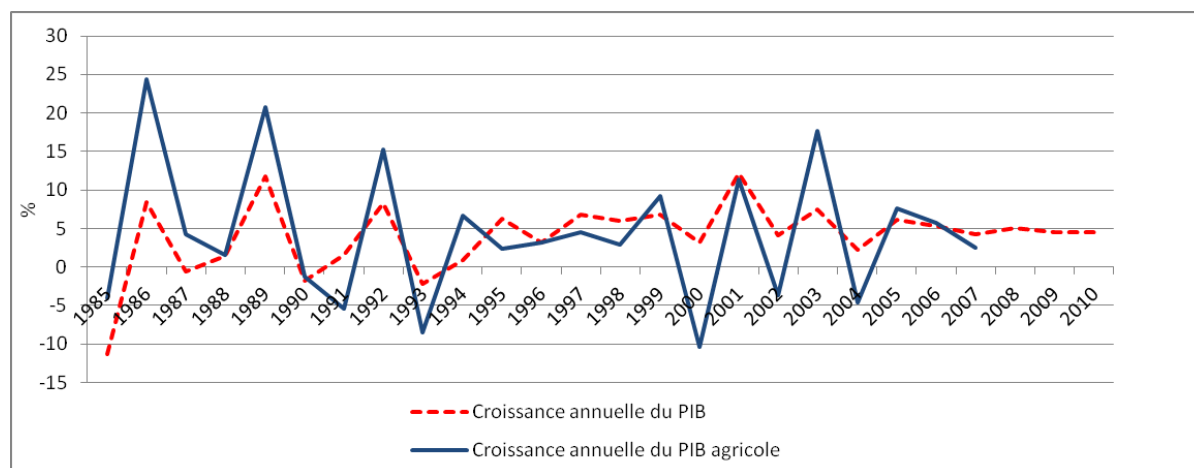
Source: INSTAT, 2011

**Figure 6. Evolution de la valeur ajoutée agricole en au Mali, en millions de dollars EU courants, 1967-2007**



Source: Banque mondiale, 2012

La croissance du secteur primaire joue fortement sur celle du PIB (voir Figure 7) avec des variations interannuelles très importantes et des années de décroissance, la moyenne sur les cinq dernières années se situant malgré tout à 4,7 pour cent (Banque mondiale, 2012).

**Figure 7. Evolution de la croissance annuelle du secteur agricole et du PIB au Mali, en %, 1981-2007**

Source: Banque mondiale, 2012

Ce chiffre est cependant à comparer à une analyse produite récemment par Bourdet et al. qui estiment la croissance du secteur agricole à 8,2 pour cent en moyenne sur la période 2006-2010, faisant de l'agriculture le secteur le plus dynamique sur cette période (voir Tableau 5). Il faut noter que les activités de première transformation sont ici comptabilisées dans l'industrie et non pas dans l'agriculture.

**Tableau 5: Evolution des taux de croissance par secteur et du PIB au Mali, en %, 1995-2010**

	1995-2001	2001-2006	2006-2010
<b>Agriculture</b>	3,3	4,3	8,2
<b>Industrie</b>	10	4,2	0,1
<b>Services</b>	4,5	5,9	5,7
<b>Total</b>	6,3	5	4,9

Source : Banque mondiale, Africa Database et INSTAT, citées par Bourdet, Dabitaio et Dembélé, 2011

Par ailleurs, l'agriculture représente le moteur de la croissance du secteur primaire, loin devant l'élevage, la sylviculture, et la pêche.

**Tableau 6: Evolution de la part des différents éléments du secteur primaire au Mali, en % du PIB total, 2005-2010**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB agriculture	58	60	59	64	64	66
PIB élevage	26	25	26	23	23	22
PIB sylviculture	14	13	13	11	11	11
PIB pêche	2	2	2	2	2	2
PIB secteur primaire	100	100	100	100	100	100

Source: INSTAT, 2011

La bonne croissance du secteur primaire ne doit pas masquer les faiblesses du secteur rural et agricole au Mali. Tout d'abord l'agriculture est extensive et peu productive. En 2010, le rendement pour le sorgho est par exemple de 1 tonne/ha contre 4,5 tonnes/ha aux Etats-Unis (FAOSTAT). La faible productivité de l'agriculture malienne résulte d'une conjugaison de facteurs, notamment:

- dépendance aux aléas climatiques avec une pluviométrie en baisse de 30 pour cent sur les 30 dernières années (MEA, 2011), des sécheresses et inondations ainsi que des invasions acridiennes régulières;
- productivité faible due au manque d'infrastructures de production adéquates, en particulier au niveau de l'irrigation et aux difficultés d'accès aux intrants (terres, engrais) et au crédit bloquant l'investissement;
- faible niveau d'éducation des producteurs, faiblesse de la vulgarisation et de la recherche agricole;
- coûts de transport et de transaction élevés;
- pauvreté et fragilité des sols, détérioration générale des ressources naturelles, maladies animales et végétales persistantes;
- vulnérabilité face à la volatilité des prix sur le marché intérieur et international.

Outre la faiblesse de la productivité agricole au Mali, rajoutons que le pays connaît un manque important de transformation de ses productions agricoles qui, lorsqu'elles sont commercialisées, comportent ainsi généralement une faible valeur ajoutée, mais qui permettent pour les productions principales de fournir une alimentation sous la forme de céréales brutes à faible prix.

### **Performances du secteur agricole et développement rural**

Le développement du secteur agricole et rural du Mali est tiré par les filières coton et riz malgré une consommation des céréales sèches qui résiste.

#### ***Une production dominée par le coton et le riz, avec l'émergence d'autres filières porteuses***

L'agriculture malienne est caractérisée par la prédominance du coton comme culture de rente et des cultures vivrières dominées par le riz et les céréales sèches: le maïs, le mil, et le sorgho. Les cultures sont d'abord vivrières et la production la plus importante est celle des céréales sèches et en particulier mil et sorgho (Bricas, Thirion, 2009). La culture du coton faisait vivre directement ou indirectement plus de 3 millions de personnes à son apogée, au début des années 2000. Le coton est le deuxième produit d'exportation en 2010 (derrière l'or) tout en comptant pour 2,6 pour cent du PIB (OCDE, 2011). Ces chiffres montrent l'importance de ce secteur dans l'économie malienne.

Le coton graine est transformé et exporté sous forme de fibre. Sa culture a pris son essor dans les années 1970, et le coton a connu une progression constante en termes de superficies cultivées et de fibres exportées. Du point de vue des revenus générés pour les ménages ruraux il semble au contraire qu'on ait assisté à une stagnation des marges nettes dégagées depuis le début des années 2000. Le secteur coton représentait ainsi 46 pour cent des recettes d'exportation du pays entre 1989 et 1994 (Diakité, Koné, 2010). Le coton fait cependant face à une crise importante depuis 2002 avec une baisse des rendements engagée depuis le milieu des années 90, liée à des facteurs techniques (perte de qualité des sols, utilisation des mêmes variétés un peu partout) avec pour conséquence un risque accru d'exposition aux maladies et socio-économiques (notamment un manque de maîtrise ou des pratiques inadéquates des itinéraires techniques).

Les céréales constituent l'autre production agricole dominante au Mali, particulièrement les céréales sèches. En 2007, elles représentaient 72 pour cent des superficies cultivées au Mali (Samaké, Bélières et al, 2008a). Une partie de la production des céréales est autoconsommée par les familles de

producteurs et une autre est commercialisée sur le marché domestique. Une faible quantité est exportée, uniquement dans la sous-région.

Le riz et le maïs en particulier sont en expansion. Le riz a ainsi vu sa production multipliée par 7,1 entre les périodes 1960-70 et 2000-2010, tandis que celle du maïs pour les mêmes périodes a été multipliée par 7,7 (FAOSTAT). Cette forte augmentation s'explique tout d'abord par une extension des superficies cultivées: 40 pour cent pour le maïs entre 1995 et 2009, 14 pour cent pour le riz (CPS). Il faut cependant souligner la progression notable des rendements selon les statistiques officielles. On observe ainsi une croissance des rendements de 27 pour cent pour le riz et de 11 pour cent pour le maïs sur la période 1995-2009 (CPS). Les cultures du mil et du sorgho sont quant à elles décisives sur le plan de la sécurité alimentaire, les deux céréales fournissant en moyenne 35 pour cent de l'apport journalier calorique (FAOSTAT).

La production totale des ces deux cultures augmente cependant à un rythme plus faible que maïs et riz depuis les années 1990 tandis que les rendements stagnent (Figure 2).

Les cultures secondaires les plus importantes sont constituées par les légumineuses avec en particulier l'arachide, mais aussi le pois de terre (Voandzou), le niébé et le soja. Le niébé est souvent cultivé en association avec les céréales. En 2004, selon le recensement général de l'agriculture (CPS, 2008) les superficies en légumineuses représentaient entre huit et 18 pour cent de la superficie moyenne cultivée par exploitation dans les régions du centre et du sud du Mali (Mopti, Ségou, Koulikoro, Sikasso, Kayes). Ces cultures sont importantes car à la fois vivrières et commerciales, en particulier sur le plan de la nutrition.

### *Une consommation centrée sur les céréales sèches et le riz*

De manière générale, la consommation au Mali est axée autour de produits peu transformés, avec une part importante d'autoconsommation. Selon la FAO (2010), on retrouve trois modèles de consommation dominants:



Source: Photo de Peter Menzel. Série Hungry Planet

Le premier modèle est dévolu aux populations sédentaires. Le régime des populations, rurales comme urbaines, est caractérisé par la consommation de céréales sèches (surtout mil et sorgho, mais aussi maïs et fonio), de riz, et de légumineuses (niébé) et d'oléagineux (arachide). Les céréales sèches sont majoritairement consommées sous forme de pâte ou de couscous, et associées, de même que le riz, à différentes sauces (gombo, arachides, plantes variées). La consommation du riz

est plus importante que celle des autres céréales en milieu urbain, tandis qu'on retrouve le schéma inverse en milieu rural. Les aliments de complément sont les tubercules (ignames, pomme de terre, manioc, patate douce, etc.), les légumes et légumineuses (utilisés pour la sauce qui accompagne les céréales), les fruits saisonniers (notamment la mangue et les agrumes, disponibles pendant une grande partie de l'année), et les produits de cueillette (karité, pain de singe, etc.) (FAO, 2010). On retrouve également la consommation de pain et de pâtes alimentaires, ces dernières étant surtout dans les habitudes alimentaires des citadins. La viande et le poisson font également partie du régime alimentaire mais sont consommée en faible quantité, du fait des prix élevés.

Le deuxième modèle correspond à l'alimentation des populations de pasteurs, très majoritairement dans le nord du pays. Cette alimentation est centrée autour de la consommation de lait (frais, sous forme caillée, de crème ou de fromage) et dans une certaine mesure de viande rouge, qui demeure consommée avec parcimonie par les éleveurs en raison de la valeur de leurs troupeaux. Les populations pastorales consomment également les céréales sèches, qu'elles obtiennent souvent par échange (troc) avec les agriculteurs.

Un troisième modèle minoritaire est celui des populations de pêcheurs (dominées par les ethnies Bozos et Somonos), centré autour du poisson, du riz et du mil.

**Tableau 7: Principaux aliments consommés au Mali, en kg/hab/an, 2007**

Produits	Total
Mil	114,9
Sorgho	61,2
Riz décortiqué	52,7
Maïs	43,1
Viande fraîche	8,3
Poisson frais	7,6
Sucre et produits sucriers	7,6
Pomme de terre	7,2
Huile d'arachide	6
Haricot	5

Source: enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté, 2003

### ***La culture de rente du coton ainsi que le bétail dominent les exportations, mais la balance commerciale demeure déficitaire***

L'agriculture malienne, en 2010, représentait 30 pour cent des recettes d'exportation du pays (MEA, 2011). Les principales exportations agricoles du Mali, en valeur monétaire, sont le coton et le bétail, qui sont par ailleurs en 2009, selon la Banque des états de l'Afrique de l'Ouest, les deuxième et troisième exportations du pays derrière l'or. Les principaux produits importés sont les brisures de riz, l'huile de palme, le thé, et le sucre (FAOSTAT), les importations alimentaires se situant cependant



loin derrière le capital et le pétrole en valeur monétaire: 342 millions de dollars US en 2008, pour 583 millions de pétrole et 939 millions de capital.

**Tableau 8: Principaux produits d'importation au Mali, en quantité (tonnes) et en valeur (1 000 dollars EU), 2010**

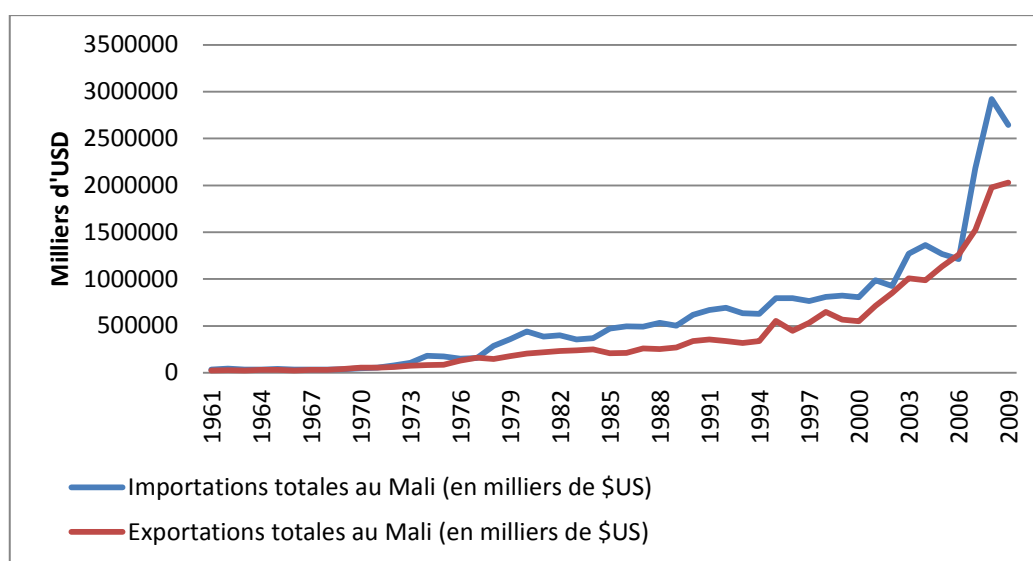
Produit	Quantité (tonnes)	Valeur (1 000 USD)
Préparations alimentaires	20 057	63 050
Brisures de riz	89 146	44 071
Huile de palme	31 300	36 000
Thé	7188	27 711
Sucre Raffiné	70 500	27 000
Riz Blanchi	80 934	25 488
Lait entier sec	8 388	25 417
Blé	41 883	19 503

Source : FAOSTAT, 2012

**Tableau 9: Principaux produits agricoles et bétail exportés au Mali, en quantité (tonne et têtes) et en valeur (1 000 dollars EU), 2010**

Produit	Quantité (tonnes)	Valeur (1 000 dollars EU)
Bétail	150 000 (têtes)	80 000
Fibre de coton	58 431	73 243
Mangues, mangoustan et goyaves	3 589	5288
Lait de vache écrémé en poudre	5050	2764
Huile d'arachide	2000	2500
Arachides décortiquées	3000	2400
Préparations de blé	3002	1882
Nourriture, farine, extrait de malt	348	1672
Graines oléagineuses	1970	1610

Source: FAOSTAT, 2012

**Figure 8 : Evolution de la valeur des importations et des exportations agricoles au Mali, en milliers de dollars EU, 1961-2009**

Source: FAOSTAT, 2012

Sur la Figure 8, on observe que jusqu'en 2007 les exportations et les importations agricoles et de biens agro-alimentaires étaient équivalentes et qu'après cette date l'écart s'est creusé. La cause de cet écart indique un changement structurel de l'économie ou un changement de nature conjoncturel lié à la crise des prix alimentaires qui, du fait des différentes mesures gouvernementales adoptées, a abouti à un soutien aux importations.

Par ailleurs, le pays est enclavé, ce qui rend le commerce international plus difficile. En ce qui concerne le commerce intérieur, l'immensité du territoire et la faiblesse des infrastructures font que les économies locales sont peu reliées entre elles et que de nombreux villages ne sont pas accessibles à la saison des pluies.

On estime ainsi le réseau routier praticable toute l'année entre 0,9 et 1,5 km/100 km (Samaké, Bélières et al., 2008a). L'étendue du réseau a cependant augmenté de 44 pour cent entre 1994 et 2008, pour atteindre 21 333 km (Direction nationale des routes). Sur la même période le parc de véhicules a presque quadruplé pour passer à 18 842 véhicules.

**Tableau 10 : Evolution de la part des routes revêtues sur le réseau routier total au Mali, en %, 1990-2005**

	1990	2000	2005	2009
<b>Part des routes revêtues (% du réseau routier total)</b>	10,9	12,1	19	25

Source: Banque mondiale, 2010

A ceci s'ajoutent des tracasseries administratives et faux frais importants le long des grands axes routiers avec en moyenne environ 9,5 dollars EU/100 km de frais informels et 14 arrêts par voyage pour les convois de marchandises sur le territoire malien (USAID, 2011). Ceci renchérit donc les coûts de transport et nuit à la compétitivité de l'économie malienne.

***Hormis pour le coton et le riz, des filières très peu structurées et une production agricole essentiellement issue de petites exploitations familiales***

L'Etat, dans les vingt premières années qui ont suivies l'indépendance, a adopté le modèle d'une économie administrée, avec un contrôle sur presque tous les échelons des filières agricoles. Le marché a cependant été libéralisé à partir du milieu des années 1980, donnant naissance à une multiplicité d'acteurs le long des filières. Actuellement, les fonctions de production, transformation et commercialisation sont assurées par des acteurs privés au sein de toutes les filières sauf pour la filière du coton qui reste administrée par une seule organisation paraétatique, la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT). La CMDT, créée en 1974, est une société d'économie mixte détenue majoritairement par l'Etat malien qui détenait 60 pour cent du capital jusqu'au début des années 2000 soit au début de la crise cotonnière; suite aux recapitalisations on estime aujourd'hui sa part à 98 pour cent. A l'origine, la CMDT administrait l'ensemble de la filière coton et avait même des missions de développement rural telles que l'aménagement de pistes, la formation et alphabétisation, la vulgarisation et conseil agricole ou encore le développement des autres productions.

Aujourd'hui, elle reste en situation de monopsonne mais s'est retirée de certaines fonctions comme la collecte du coton-graine qu'elle sous-traite aux organisations de producteurs. La CMDT a été divisée en quatre filiales dans le cadre d'un processus de privatisation, engagé depuis 2001. Le gouvernement a lancé un appel d'offre international pour la vente des filiales sans pour l'instant accepter les offres reçues. Les autres filières sont centrées autour de la commercialisation de produits bruts, avec peu d'unités de transformation locales, sauf pour le riz dans la zone Office du Niger où le décorticage est réalisé par de petites unités artisanales appartenant à des exploitations agricoles ou des commerçants. La majorité de la transformation des produits se fait dans de petites unités voire de manière manuelle. Les produits bruts sont issus majoritairement d'exploitations familiales: 86 pour cent des exploitations font moins de 10 ha (Samaké et al., 2008).

Il y a une relative concentration des superficies puisque les exploitations de plus de 10 ha (14 pour cent) cumulent 48 pour cent des superficies cultivées. Cependant, ces exploitations sont aussi des familles avec une population nombreuses et l'écart de la superficie moyenne par personne avec la moyenne nationale reste peu important: 0,4 ha/personne moyenne nationale, 0,83 pour les exploitations entre 10 et 20 ha (soit 2 fois plus) et 1,62 ha par personne pour les exploitations agricoles de plus de 20 ha.

**Tableau 11: Répartition des exploitations agricoles en fonction de leur superficie selon des classes de superficies cultivées par exploitation agricole au Mali, en %, 2004**

	sans parcelle	moins de 1 ha	1 à 2 ha	2 à 3 ha	3 à 5 ha	5 à 10 ha	10 à 20 ha	20 ha et plus	Ensemble
<b>% des EA</b>	14%	18%	14%	10%	14%	18%	10%	4%	100%
<b>% de la superficie</b>	0%	2%	5%	6%	12%	27%	27%	21%	100%
<b>Superficie moyenne par personne</b>	0,00	0,09	0,23	0,32	0,45	0,65	0,83	1,62	0,40

Source: Bélières Jean-François, à partir des données du recensement général de l'agriculture (2004)

Les produits agricoles sont généralement achetés dans les villages ou sur les marchés hebdomadaires par des collecteurs, qui peuvent être indépendants ou travailler pour des grossistes. Ces produits peuvent être également stockés par des «regroupeurs». Les grossistes achètent ensuite les produits aux collecteurs ou aux regroupeurs sur le marché primaire, et rassemblent ainsi de grandes quantités de produits bruts, puis les revendent à des semi-grossistes ou des détaillants sur les marchés des grands centres urbains. La plupart des produits sont ainsi destinés au marché intérieur. Le coton est exporté dans sa quasi-totalité, l'industrie textile au Mali étant très faible. Il existe cependant un certain nombre de produits, qui sont exportés de manière plus ou moins importante selon les années (céréales sèches, riz, mangues, sésame, karité, etc.). Les grossistes disposent de fonds importants qui leur permettent d'acheter de grandes quantités et d'être le maillon clé des filières, disposant toutefois de faibles capacités de stockage. Ils préfèrent regrouper les céréales quand ils en ont besoin, les laissant stockées au village. Le pouvoir financier des grossistes les amène également à prêter de l'argent aux différents acteurs de la filière. Il faut noter ici que certains acteurs jouent plusieurs rôles à la fois, les filières étant encore peu segmentées.

La commercialisation de la production agricole reste un problème conséquent au Mali. Les exploitations familiales de petite taille sont pour certaines isolées, avec des difficultés d'accès vers les marchés locaux, en raison de la mauvaise qualité des infrastructures routières et de l'absence ou de la vétusté de véhicules permettant le transport. A titre d'illustration du sous-équipement, en 2011, seuls 8 pour cent des ménages maliens possédaient une voiture (INSTAT, 2011).

La contractualisation entre la production et la commercialisation est faible, et il n'existe pas de grande chaîne de distribution (Samaké, Bélières et al., 2008a). Les opérateurs privés capables de commercialiser de grandes quantités sont en faible nombre. Ces difficultés sont moindres pour le coton, dont la commercialisation est assurée par la CMDT (la filière coton est intégrée verticalement), et le riz notamment dans la zone d'Office du Niger, où la concentration de la production et du marché (essentiellement Bamako) a favorisé le développement de la filière. Enfin, les organisations de producteurs, si elles jouent un rôle de plus en plus important depuis 1992, restent encore trop peu organisées et à même de servir de levier efficace pour intégrer leurs membres dans l'économie de marché.

### Marché des intrants et principales contraintes à la production

#### De multiples contraintes au développement de la production agricole, liées à la grande difficulté d'accès aux intrants, à la faiblesse des infrastructures et à l'insuffisance de la diffusion de l'information

Au-delà des problèmes de commercialisation, il existe des contraintes qui pénalisent la production elle-même. Il existe tout d'abord un problème d'accès et d'utilisation des intrants: engrais, produits phytosanitaires, crédit. De manière générale, l'utilisation d'engrais en kg/ha de terre arable a été divisée par 10 entre 2004 et 2009, ce phénomène étant d'autant plus important que la quantité de terres arables n'a augmenté que de 27 pour cent sur la même période (APCAM, MSU, 2011).

**Tableau 12 : Evolution de la consommation d'engrais au Mali, en kg/ha de terre arable, 2004-2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Consommation d'engrais (kg/ha de terre arable)</b>	34	11,2	13	8,1	7,6	3,2

Source: Banque mondiale, 2012

Au Mali, les engrais minéraux sont tous importés, à l'exception du phosphate naturel du Tilemsi, produit en faible quantité. La fumure organique quant à elle est produite localement. Elle est plus utilisée que les engrais chimiques, notamment sur la culture du coton et du maïs. Ainsi 26 pour cent des superficies cultivées reçoivent de la fumure minérale, contre 43 pour cent pour la fumure organique (Samaké, Bélières et al., 2008a). Les importations d'engrais ont légèrement diminué entre 1995 et 2004, passant de 155 000 tonnes pour la période 1995-2000 à 150 000 tonnes pour la période 2000-2004 (Samaké, Bélières et al., 2008a). Deux importateurs d'engrais approvisionnent 97 pour cent du marché malien (Toguna Agro-Industries et Yara Industries). Le système de distribution d'engrais n'est pas intégré et les sacs d'engrais circulent par de nombreux intermédiaires une fois qu'ils sont importés avec pour résultat une multiplication des marges pratiquées par les différents opérateurs: les engrais peuvent ainsi représenter 35 à 40 pour cent du revenu par hectare pour un producteur (APCAM, MSU, 2011). Les zones cotonnières et l'Office du Niger (zone rizicole) concentrent l'utilisation des engrais avec plus de 80 pour cent des engrais importés au Mali (APCAM, MSU, 2011). Cela est en partie lié au fait que les producteurs de coton ont un accès facilité aux crédits et donc aux intrants agricoles.

La question foncière représente un autre facteur limitant le développement de la production. Le cadre législatif et réglementaire est imprécis, parfois inachevé et mal connu des acteurs du secteur.

Le droit coutumier domine en zone rurale, et les conflits sur la propriété de la terre sont nombreux. Ce contexte constitue un des éléments qui décourage les producteurs à investir sur leurs exploitations. De plus, le manque de titre officiel rend difficile l'utilisation de la terre comme garantie pour obtenir un crédit. Les organisations de producteurs et l'Etat sont engagés dans un processus de réflexion sur le foncier depuis plus de 10 ans. Deux études ont été commanditées par l'Etat en 2011, dans le cadre de la Loi d'orientation agricole (LOA), afin d'établir un diagnostic de l'état du foncier agricole. Ceci fait suite à plusieurs initiatives, notamment l'Observatoire du foncier, de 1975 à 1980, financé par L'AFD.

La difficulté d'accès au crédit et les taux pratiqués représentent une autre contrainte majeure au développement des exploitations familiales maliennes (voir la partie sur les contraintes à l'investissement dans les exploitations agricoles page 156). Ces dernières ne disposent généralement pas du revenu suffisant pour investir et développer leur production. Au Mali comme ailleurs, plus les exploitations ont une taille importante plus elles ont un accès facilité au crédit. Cependant, au Mali seulement 4 pour cent des exploitations disposent d'une surface supérieure à 20 ha. La faiblesse de la capacité d'autofinancement et l'accès très difficiles et très coûteux aux crédits à moyen et long terme empêche les producteurs d'investir dans des aménagements ou des équipements susceptibles de générer de fortes améliorations de productivité et de commercialiser des produits de qualité à plus forte valeur ajoutée. Ceci représente une contrainte sur le revenu des producteurs et contribue à les enfermer dans des «trappes à pauvreté». Les institutions financières (y compris les institutions de micro finance) sont peu présentes hors des grandes zones urbaines et des zones irriguées et cotonnières. Elles pratiquent par ailleurs des taux d'intérêt très élevés (entre 12 et 26 pour cent) et des taux d'épargne peu rémunérateurs, avec des crédits orientés vers le court-terme, et plutôt favorables aux grands propriétaires. Ainsi, seules 20 pour cent des exploitations familiales avaient contracté un crédit en 2004 (Samaké, Bélières et al., 2008a), et seulement 16,8 pour cent des ménages ruraux avaient recours au crédit en 2011 (INSTAT, 2011).

**Tableau 13: Evolution des indices d'accès au crédit du classement *Doing Business* au Mali, 2002-2012**

	2002	2006	2010	2012
Indice sur la profondeur de l'information relative au crédit (0-6)	1	1	1	1
Qualité des droits légaux liés au crédit (0-10)	3	3	3	3

Source: Doing Business, Banque mondiale, 2012

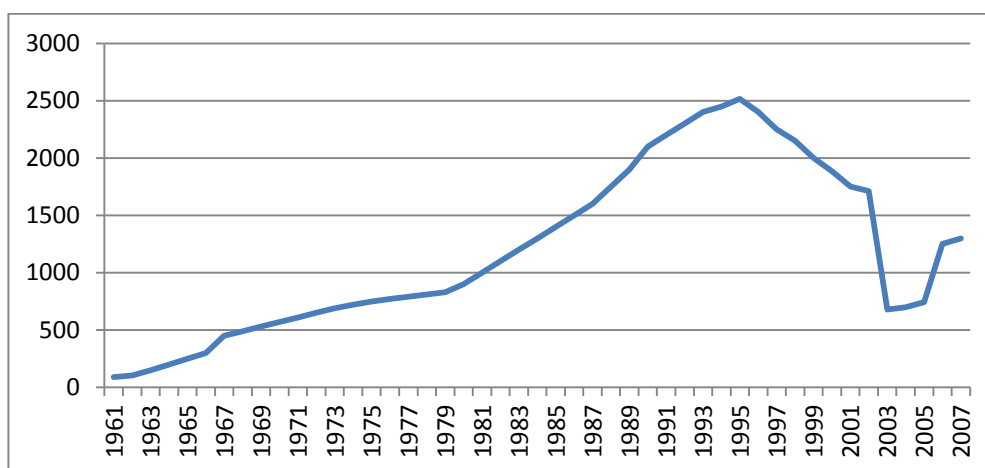
A propos du crédit, *Doing Business* évalue la protection juridique des emprunteurs et des prêteurs dans le cadre des transactions garanties au moyen d'un ensemble d'indicateurs, ainsi que le partage des informations sur le crédit au moyen d'un autre indicateur. L'indice sur la profondeur de l'information relative au crédit mesure les règlements qui ont trait à la portée, l'accessibilité et la qualité de l'information sur le crédit par le biais de registres publics et privés. L'indice varie de 0 à 6 et plus la valeur est élevée, plus l'information relative au crédit est disponible auprès d'un registre

ou d'une agence privée pour faciliter les décisions de prêts. Cet indice mesure la protection juridique des emprunteurs et des prêteurs, et évalue dans quelle mesure les lois sur le nantissement et la faillite facilitent le prêt.

Les valeurs de l'indice sont comprises entre 0 et 10. Les valeurs élevées indiquent que les lois sur les sûretés et la faillite sont mieux adaptées au développement de l'obtention de prêts. Comme on peut le constater sur le Tableau 13, le Mali présente un faible niveau de performance sur ces critères et la situation ne semble pas s'améliorer avec les années.

Les exploitations familiales maliennes n'ont donc pas les moyens d'investir dans du capital afin d'augmenter leur production et leur productivité: l'agriculture au Mali repose essentiellement sur le travail humain. Le niveau d'équipement est faible. Le recensement agricole de 2004 indiquait ainsi que 54 pour cent des exploitations bénéficiaient d'une charrue et que 72 pour cent des superficies étaient labourées à l'aide de traction animale tandis qu'un pour cent seulement étaient labourées à l'aide de tracteurs. Cependant les équipements en tracteurs sont en augmentation régulière depuis les années 1960 avec un pic qui a été atteint en 1996 avec presque 2 500 tracteurs. A partir de cette date, l'évolution a été défavorable et en 2007, le Mali enregistrerait environ 1 300 tracteurs selon la Banque mondiale (2012).

**Figure 9: Evolution du nombre de tracteurs au Mali, 1962-2007**



Source: Banque mondiale, 2012

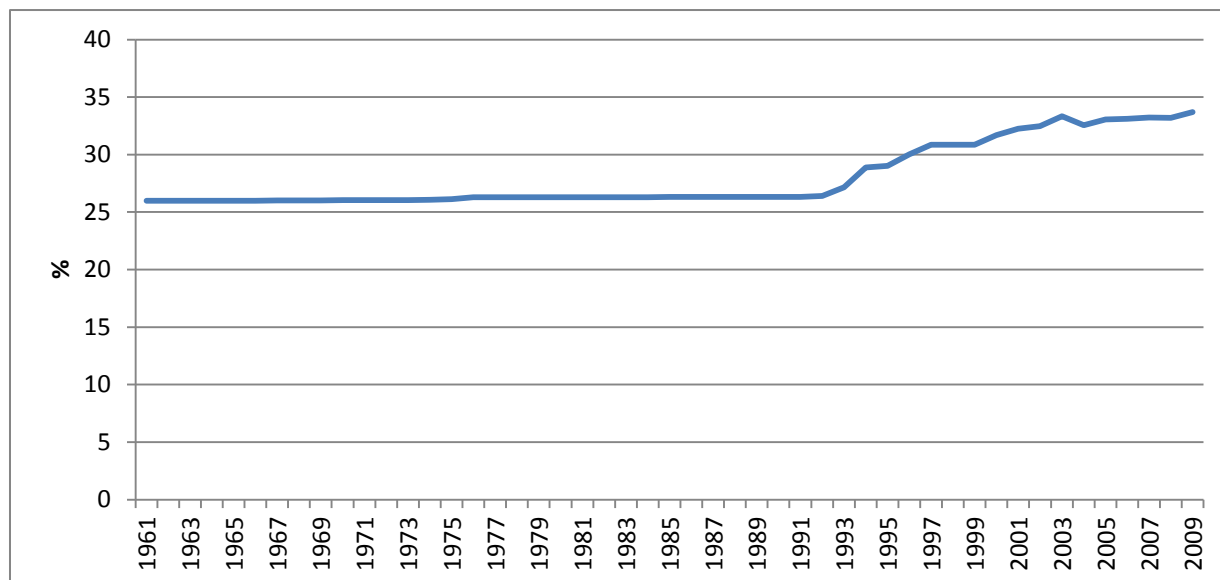
## Environnement et agriculture

### Un environnement menacé par le développement de l'agriculture extensive et des mauvaises pratiques de la population

Au Mali comme dans de nombreux autres pays, l'agriculture apparaît souvent antagoniste avec la préservation de l'environnement sur lequel elle ferait peser des contraintes importantes. Ainsi, 37 pour cent du territoire national terrestre est cultivé, tandis que le pâturage se pratique sur 79 pour cent du territoire national (Atkins, 2006) quand 27,8 pour cent est réservé au pâturage de manière permanente (FAOSTAT). Même si les plus fortes augmentations des superficies cultivées concernent les céréales sèches, l'accroissement de la culture du riz et du coton qui sont souvent les cultures les plus intensives ainsi que l'extension des pâturages entraînent une surexploitation des

sols qui mène à leur érosion, leur appauvrissement et leur ensablement. La perte du PIB agricole due à la dégradation des sols est estimée entre 4 et 6 pour cent par an. Cette dégradation des sols affecte à la fois les rendements des terres cultivées et la part des terres potentiellement cultivables (MEA, 2011).

**Figure 10: Evolution de la superficie agricole utilisée au Mali, % de la superficie totale du pays, 1961-2007**



Source: Banque mondiale, 2012

On note ainsi une progression du phénomène de désertification qui a de nombreuses conséquences: disparition des points d'eaux et des points piscifères, des terres cultivables et des pâturages.

**Tableau 14: Evolution de la part des terres réservées aux pâturages permanents au Mali, en % de la superficie totale du pays, 1960-2009**

Année	1960-1990	1990-2000	2000-2009
Part des terres réservées aux pâturages (% de la superficie totale du pays)	24,1	25,3	27,8

Source: FAOSTAT, 2012

La déforestation est importante au Mali. Tout d'abord, le défrichement entraîne une forte pression sur les ressources forestières. Il est estimé qu'entre 300 000 et 400 000 ha de forêt sont défrichés chaque année, un rythme incompatible avec le taux annuel de régénération des forêts (MEA, 2011). Les divers prélèvements pour satisfaire les besoins énergétiques, la pharmacopée ainsi que les feux de brousse s'ajoutent aux effets du défrichage.

En outre, le taux de déforestation est en augmentation. Il est passé de 5,8 pour cent en 1990-2000 à 6,2 pour cent en 2005-2010 (FAO, Global Forest Resources Assessment, 2011).

**Tableau 15: Evolution du taux de déforestation au Mali, en %, 1990-2010**

Période	1990-2000	2000-2005	2005-2010
Taux de déforestation	5,8%	6%	6,2%

Source: FAO Global Forest Resources Assessment, 2011



Comme l'indique le Tableau 16, l'environnement est également porteur de menaces pour le monde agricole. Ainsi, le pays a connu des sécheresses dramatiques (1974, 1980, 1984) et des inondations répétées (2001, 2003) ainsi que des invasions acridiennes périodiques (2003-2004).

**Tableau 16 : Principales catastrophes naturelles au Mali, 1961-2004**

Année	1961	1974	1980	1984	2001	2003	2004
<b>Catastrophe naturelle</b>	Inondations	Sécheresse	Sécheresse	Sécheresse	Inondations	Inondations	Invasion acridienne

Source: Atkins, 2007

Enfin, la forte urbanisation, fait peser de nouvelles contraintes sur l'environnement notamment autour des zones urbaines. La pollution atmosphérique entraîne de nombreuses affections respiratoires: 8 pour cent des enfants de six à onze mois seraient victimes d'infections respiratoires aiguës au Mali (MEA, 2011). La production journalière de déchets est estimée à 2 785 m<sup>3</sup> pour les villes de Bamako, Kayes, Sikasso, Ségou et Gao, dont 40 pour cent uniquement sont évacués vers les dépotoirs finaux (MEA, 2011). La qualité de l'eau se dégrade également (MEA, 2011). Selon le Ministère de l'environnement, les principales causes seraient:

- le rejet «sauvage» des eaux usées domestique (32 000 m<sup>3</sup>/an à Bamako);
- les rejets industriels (800 000 m<sup>3</sup>/an dans le fleuve Niger);
- des déchets liquides sanitaires reversés directement dans la nature;
- les effets négatifs des activités minières et agricoles.

La mauvaise qualité de l'eau a de fortes conséquences en termes de santé publique et a des répercussions importantes sur le plan économique du fait de la baisse de la productivité en raison des maladies qu'elle induit. Plus particulièrement, on estime qu'en 2007 l'agriculture et l'élevage auraient perdu 4 pour cent de leur valeur ajoutée en raison des maladies hydriques affligeant les travailleurs (MEA, 2011).

## Population

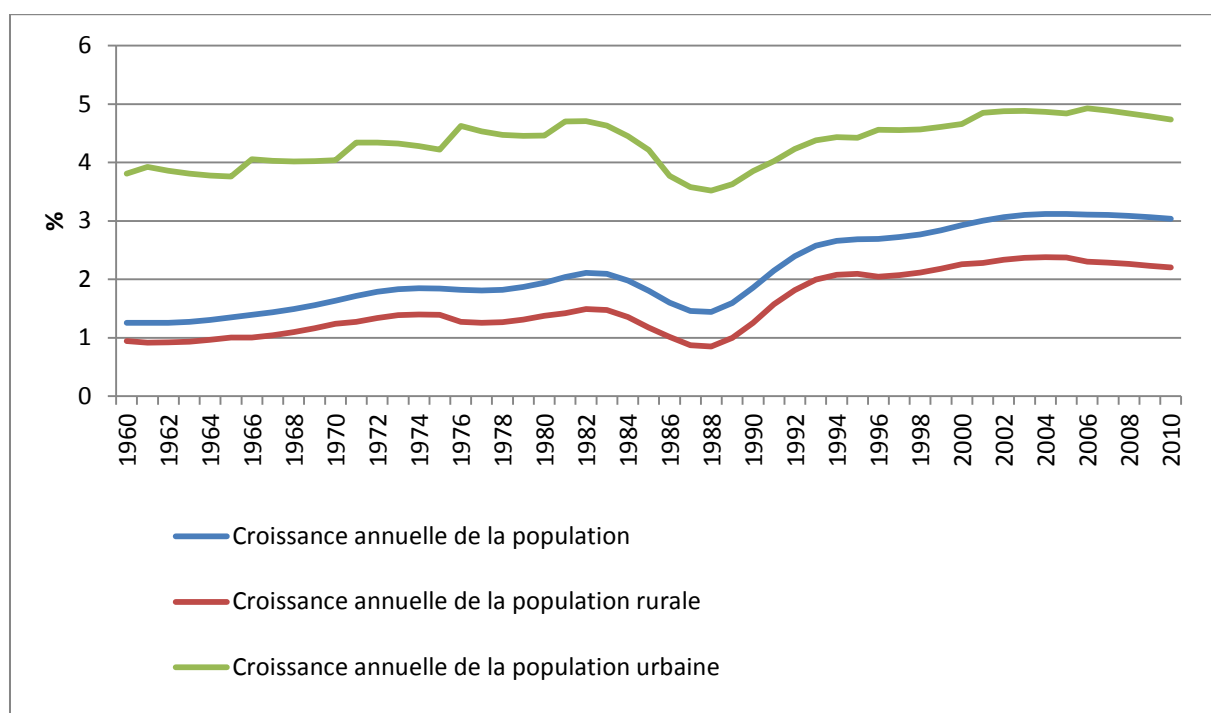
### Une croissance démographique forte tirée par une fécondité très élevée

En 2011, la population totale du Mali était estimée à 14 160 000 d'habitants (INSTAT, 2009). La croissance annuelle moyenne de la population après le recensement général de la population de 1998 avait été estimée pour les années à venir à 2,6 pour cent selon un scénario moyen. Le recensement général de la population de 2009 a montré que ce taux de croissance annuel avait été en réalité de 3,6 pour cent (INSTAT, 2009), tandis que la Banque mondiale l'estimait à 2,75 pour cent (Banque mondiale, 2012). Le contexte général est donc celui d'une augmentation rapide de la population avec des projections de doublement de la population voire plus d'ici 2035: la Banque mondiale avance le chiffre de 33,9 millions (Banque mondiale, 2010). La croissance de la population s'explique par un taux de natalité de 45,62/1 000 habitants en 2011 et un taux de mortalité de seulement 14,29/1 000 habitants (OMS, 2011): les conditions de santé se sont ainsi améliorées sans que la fécondité ne baisse fortement. En dépit d'une baisse de l'indice de fécondité à partir de la fin des années 80, il demeure très élevé, avec 6,3 enfants par femme en 2010. Ceci place le Mali comme

deuxième pays avec le plus fort taux de fécondité du monde, derrière le Niger (Banque mondiale, 2012).

De plus, la croissance de la population rurale demeure particulièrement forte, à 2,2 pour cent (voir Figure 11), alors qu'elle représente 67 pour cent de la population du pays (Banque mondiale, 2012). Ceci montre l'enjeu prépondérant que représente l'agriculture pour le futur du pays. Par ailleurs la population malienne est extrêmement jeune. La répartition de la population par classe d'âge le démontre avec, en 2011, 3,6 pour cent de plus de 65 ans, 50,2 pour cent de 15-64 ans, et 46,3 pour cent de moins de 15 ans (INSTAT, 2011).

Figure 11: Croissance annuelle de la population, de la population rurale et de la population urbaine au Mali, en %, 1960-2010



Source: Banque mondiale, 2012

## Pauvreté, inégalités, et emploi

### Une pauvreté qui reste forte malgré une baisse substantielle, de grandes inégalités et un chômage en hausse

La population malienne dans son ensemble est très pauvre avec 43,6 pour cent d'habitants vivant sous le seuil de pauvreté nationale d'après les statistiques nationales de 2011 (INSTAT, 2011). Les chiffres du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2008 indiquent qu'au Mali, 51,4 pour cent de la population vit sous le seuil de pauvreté (1,25 dollars EU par jour en PPA) alors qu'au niveau de l'Afrique de l'Ouest, ce taux était de 45,8 pour cent (PNUD, 2010). La Banque mondiale, dont les données sont les plus récentes et les plus comparables, avance un taux de pauvreté très faible de 16,4 pour cent en dessous de 1,25 dollars EU par jour en PPA, ce qui permet de douter de la fiabilité de ce chiffre (voir Tableau 17).

Les statistiques nationales montrent un net recul de la pauvreté entre 2000 et 2010 alors que dans le même temps la population augmentait à un rythme annuel soutenu (autour de 3,6 pour cent) (INSTAT, 2010).

Au cours de la même période, la proportion de la population rurale pauvre a régressé de 16.2 pour cent<sup>3</sup>. Les performances du secteur agricole et rural sur la période 2001-2010 ont donc été moins bonnes en termes de réduction de la pauvreté.

**Tableau 17 : Evolution de la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté national (0,95 dollars EU) et 1,25 dollars EU/jour au Mali, en %, 2001-2010**

	2001	2006	2010
<b>Part de la population pauvre 0,95 dollars EU/jour (INSTAT)</b>	55,6	47,4	43,6
<b>Part de la population pauvre 1,25 dollars EU/jour (Banque mondiale)</b>	25,8	18,8	16,4

Source: INSTAT, 2011, citée par Bourdet, Dabitaio et Dembélé, 2011, et Banque mondiale, 2012

**Tableau 18: Evolution de la part de la population rurale vivant sous le seuil de pauvreté national au Mali, 2001-2010**

	2001	2006	2010
<b>Part de la population rurale pauvre (en %)</b>	66,8	57,6	50,6

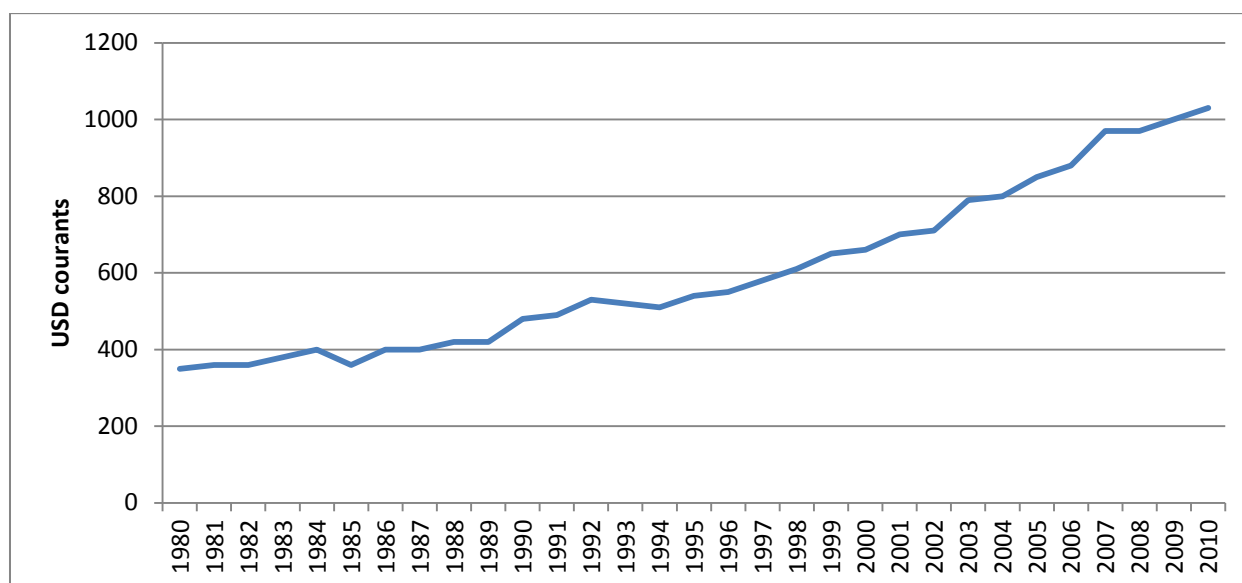
Source: INSTAT, 2011, citée par Bourdet, Dabitaio et Dembélé, 2011 et Banque mondiale, 2012

Malgré cette baisse générale de la pauvreté, il n'apparaît pas certain que les plus pauvres aient le plus bénéficié de la croissance malienne. Ainsi, bien que le revenu par habitant ait augmenté de manière constante et régulière entre 1980 et 2010, plusieurs études (Gunther et al., 2007 ; CSLP, DNSI, ODHD, 2007 ; GREAT 2010) montrent que la croissance malienne a eu un faible impact sur la réduction de la pauvreté en termes relatifs, les classes moyennes et supérieures ayant davantage bénéficié de cette croissance que les pauvres. La Banque mondiale (2004) et l'INSTAT (2011) ont cependant tiré des conclusions différentes en affirmant que la croissance avait été pro-pauvre en termes absolus et relatifs, respectivement de 1994 à 2004 et de 2006 à 2011 (Beaujeu et al. , 2010).

Le revenu national brut (RNB) par habitant en parité de pouvoir d'achat, malgré sa hausse régulière depuis 30 ans, n'atteignait que 1,030 dollars en 2010 (Banque mondiale, 2012). La faiblesse du RNB est liée à de nombreux facteurs. Pour le milieu rural, la raison principale de la faiblesse du revenu est l'omniprésence d'exploitations familiales de petite et très petite taille centrées sur l'autoconsommation, avec une faible productivité et la vente de produits bruts à faible valeur ajoutée.

<sup>3</sup> En 2010, le seuil de pauvreté national était estimé à 165 431 FCFA par an, soit 453 FCFA/jour et 0,9 USD/jour.

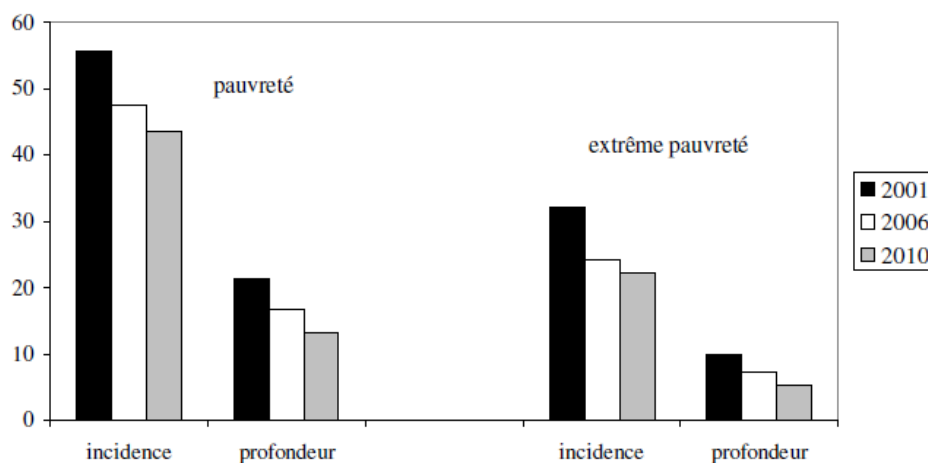
**Figure 12: Evolution du revenu national brut par habitant au Mali en parité de pouvoir d'achat, en dollars EU courants, 1980-2010**



Source: Banque mondiale, 2012

Il y a un manque de développement généralisé des filières agricoles, qui n'offrent pas de perspective de revenus suffisant aux paysans. Ainsi une étude de 2004 (OEF) montrait que 39,4 pour cent des actifs occupés gagnaient moins de 21 000 FCFA (46 dollars EU) par mois à Bamako contre 49 pour cent dans les zones rurales (Samaké, Bélières et al., 2008a). Sur l'ensemble du pays, on observe une proportion de pauvres de 50,6 pour cent en milieu rural, contre 30,7 pour cent dans les centres urbains et 9,6 pour cent à Bamako (INSTAT, 2011). Les trappes à pauvreté sont fortes avec 18 pour cent des ménages maliens et 20,3 pour cent des ruraux, poussés à s'endetter à cause de la faiblesse de leur revenu et de leur précarité. Notons cependant que 47 pour cent des ménages urbains se ressentent pauvres contre 56 pour cent des ménages ruraux, montrant une forte différence entre pauvreté statistique et vécue en milieu urbain (INSTAT, 2011). Une des explications à cette différence peut se situer dans la précarité importante de l'emploi en milieu urbain et les besoins de consommation plus importants liés à la vie urbaine qui grèvent fortement le revenu.

**Figure 13: Incidence et profondeur de la pauvreté et de l'extrême pauvreté au Mali, % de la population, 2001, 2006 et 2010**



Source: INSTAT (2011), citée par Bourdet, Dabitao et Dembélé

**Tableau 19: Répartition des ménages au Mali selon la perception de la situation financière et du lieu de résidence, en %, 2006**

	Parviennent à épargner beaucoup d'argent	Parviennent à épargner un peu d'argent	Parviennent tout juste à s'équilibrer	Obligés de puiser dans leur épargne/réserves	Forcés de s'endetter	Non Déterminé	Total
Urbain	2,2	18,8	53,9	9	16	0	100
Rural	2,3	10,9	51,1	15,3	20,3	0,1	100
Total	2,2	14,8	52,5	12,1	18,1	0,05	100

Source: ELIM, 2006

La question du partage des richesses se pose, avec un indice de Gini situé à 33, ce qui est relativement élevé dans un pays affichant une grande pauvreté généralisée. A titre de comparaison, l'indice de Gini de la Norvège en 2008 est de 25. L'indice est cependant passé de 50 à 33 en 15 ans, et avec une moyenne de 39 sur la période 2000-2010. Le Mali se situe légèrement en dessous de la moyenne de l'Afrique de l'Ouest qui s'établit à 42 (PNUD, 2010) ce qui est un signe positif. On peut également noter qu'en 2006 la part des revenus détenus par les 20 pour cent les plus élevés était de 46 pour cent, tandis qu'elle était de 6,5 pour cent pour les 10 pour cent les moins élevés (Banque mondiale, 2010a).

**Tableau 20: Evolution du coefficient GINI au Mali, 1989-2010**

Année	1994	2001	2006	2010
Coefficient GINI	50,5	40	39	33

Source: Banque mondiale, 2012

Il existe d'autre part une inégalité manifeste entre les hommes et les femmes dans le partage des richesses. En 2010, on constatait que 37 pour cent des femmes contre 21 pour cent des hommes recevaient un salaire mensuel inférieur à 29 883 FCFA (66 dollars EU) qui correspond au salaire minimum interprofessionnel garanti (MEFP, 2011).

Autre phénomène inquiétant, le taux de chômage a augmenté de 1997 à 2010, passant de 3,1 pour cent à 8,3 pour cent (MEFP, 2011). Ce taux semble par ailleurs se stabiliser à des niveaux relativement élevés pour un pays en développement. Le taux de chômage est plus faible en milieu rural, estimé à 4,7 pour cent. Ainsi le marché de l'emploi dans les villes n'absorbe pas l'arrivée massive et en constante augmentation de travailleurs liée à la croissance démographique importante et aux dynamiques migratoires internes du pays. Il était estimé que 278 000 personnes étaient arrivées sur le marché du travail en 2010 (MEFP, 2011), et que 430 000 chercheront à s'y insérer en 2030.

**Tableau 21: Evolution du taux de chômage au Mali, en %, 1979-2010**

Année	1976	1987	1997	2004	2007	2010
Taux de chômage	1,79	0,82	3,1	8,8	9,6	8,3

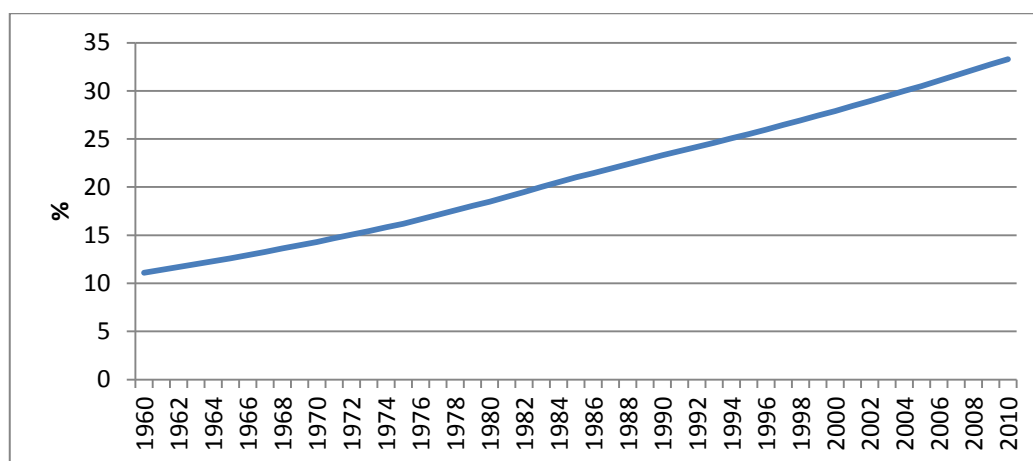
Source: Recensement général de la population et de l'habitat, 1976 et 1987, Observatoire de l'emploi et de la formation, 1997 et 2004, Enquête emploi permanente auprès des ménages 2007 et 2010

Les conditions de travail sont également difficiles: une étude récente montre ainsi que 90 pour cent de la population effectue un travail mauvais (Bourdet et al. 2010) et très mauvais selon l'Indice composite de la qualité des emplois au Mali élaboré à partir des critères de l'Organisation internationale du travail (OIT). Le seul secteur offrant des conditions de travail décentes à la majorité de ses employés est le secteur public, qui emploie cependant 2,9 pour cent de la population malienne contre 55,6 pour cent pour le secteur informel (MEFP, 2011).

### Migrations et urbanisation

#### Des dynamiques migratoires entraînant une hausse de l'urbanisation et une réduction de la pauvreté monétaire

L'augmentation du niveau du chômage en milieu urbain s'explique largement par les migrations internes. L'exode rural ainsi que les mouvements de population fuyant la désertification des régions du nord entraîne un gonflement rapide et important des centres urbains. Aussi, on observe un triplement de la population urbanisée de 1960 à 2010 (Banque mondiale, 2012). Elle est estimée actuellement à 33 pour cent, avec une forte concentration au niveau du triangle Bamako-Mopti-Sikasso qui, en 2006, regroupait 60 pour cent de la population du pays (Farvacque-Vitkovic et al., 2007). Bien que le Mali soit encore peu urbanisé par rapport aux autres pays de la région, sa croissance urbaine très rapide (4,7 pour cent en 2010) devrait l'amener au même niveau que ces derniers, avec une population urbaine qui pourrait se situer à 47,5 pour cent en 2024 (Farvacque-Vitkovic et al., 2007).

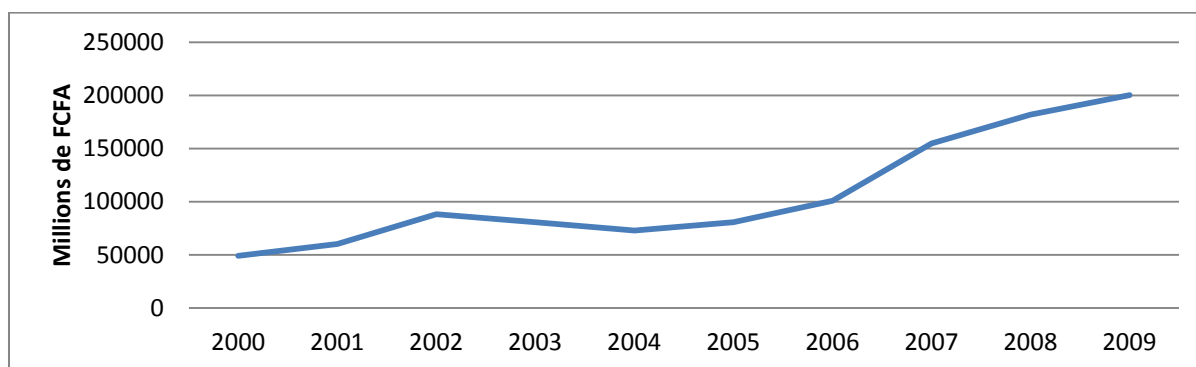
**Figure 14: Evolution de la population urbanisée au Mali par rapport à la population totale, en %, 1960-2010**

Source: Banque mondiale, 2012

Les migrations externes jouent également un rôle important au Mali. Malgré la baisse du flux net de migration (nombre d'émigrants moins le nombre d'immigrants), divisé par deux entre 1975-2000 et 2000-2010 (Bourdet et al., 2010), les migrants maliens installés à l'étranger sont très nombreux. Ils sont estimés à quatre millions et résident principalement dans les pays africains, tandis que leur

nombre est évalué à 500 000 en Europe. Les migrants maliens ont un véritable poids dans l'économie nationale, en particulier dans la région de Kayes, foyer historique de migration qui bénéficie de 41 pour cent des fonds envoyés depuis l'étranger (Gubert, Lassourd et al., 2010). La Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest estime ainsi pour 2009 que 200 milliards de FCFA ont été envoyés au Mali (environ 440 millions de dollars EU) par des travailleurs maliens à l'étranger (Gonin et Kotlok, 2012). Les transferts des migrants contribueraient à réduire la pauvreté monétaire de 5 à 11 pour cent au niveau national et l'indice de Gini d'environ 5 pour cent (Gonin et Kotlok, 2012).

**Figure 15. Transferts vers le Mali des travailleurs maliens résidant à l'étranger, en millions FCFA, 2000-2009**

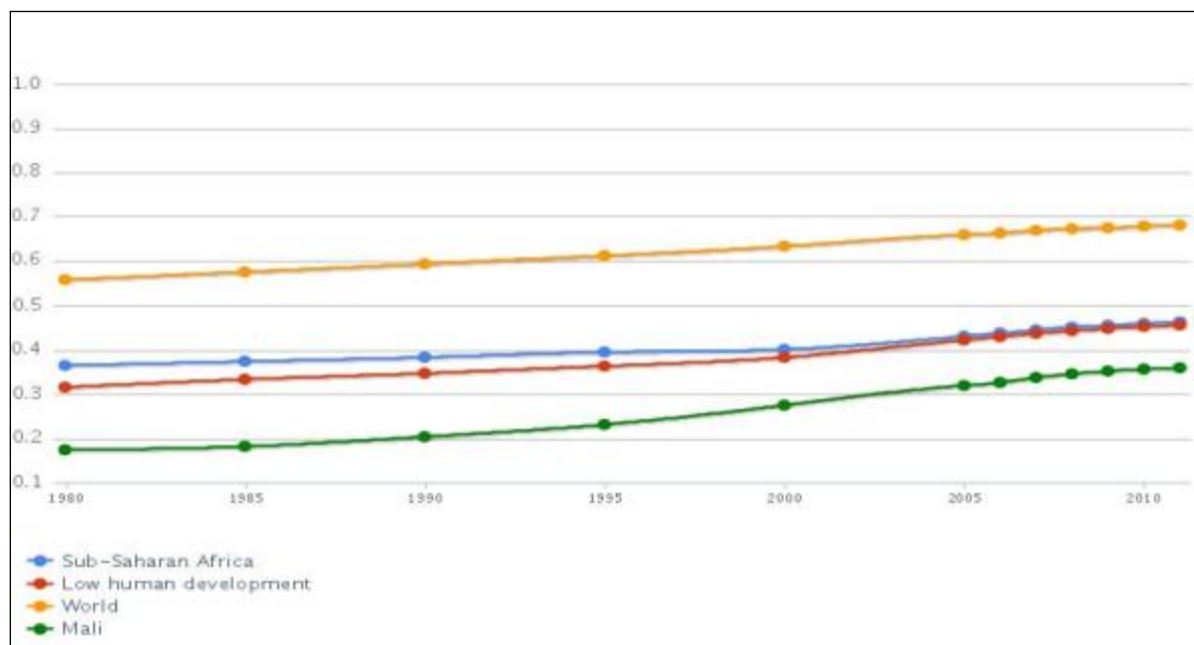


Source: BECEAO, citée par Gonin, P. et KOTLOK, N., 2012

## Sécurité alimentaire et santé

### Des conditions socio-sanitaires précaires malgré des taux de sous-alimentation et de prévalence du SIDA particulièrement faibles à l'échelle africaine

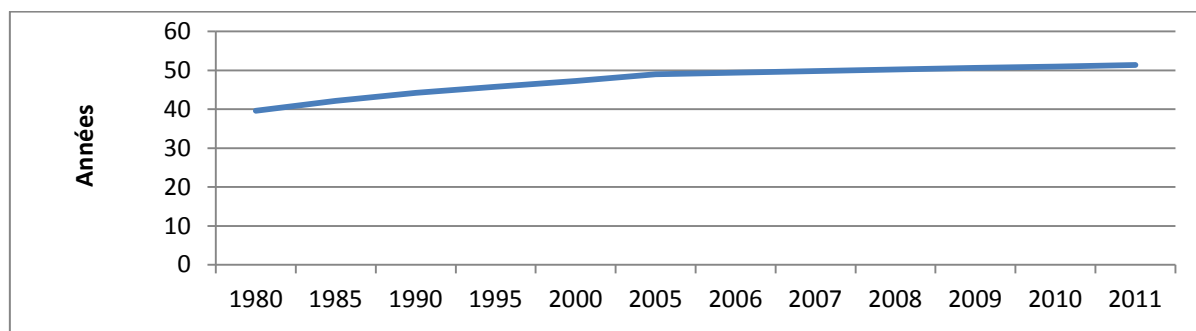
La pauvreté au Mali n'est pas uniquement monétaire. L'Indice de développement humain (IDH) du Mali était de 0,309 en 2010, le classant 160<sup>e</sup> sur 169 pays, et 32<sup>e</sup> sur 41 pays à IDH faible (PNUD, 2010). Si un faible taux de progression de 2,34 pour cent a été enregistré sur la période 2000-2010, l'IDH malien reste deux fois inférieur à la moyenne mondiale qui est de 0,624.

**Figure 16: Evolution de l'IDH malien par rapport à la région, au monde, et aux pays en développement, 1980-2011**

Source: PNUD, 2010

Les niveaux de santé et d'hygiène au Mali sont bas et les progrès accomplis jusqu'à présent laissent à présager, dans tous les domaines, que les Objectifs du Millénaire pour le développement ne seront pas atteints. L'espérance de vie à la naissance est de 51,4 ans, ayant progressé de sept ans environ depuis 1990 où elle se situait à 44,2 (PNUD, 2010). Elle reste en dessous de la moyenne sous-régionale qui est pourtant extrêmement basse, et se situe à 57,7 ans. L'espérance de vie est tirée à la baisse par le taux de mortalité des enfants entre 0 et 5 ans - dite infanto-juvénile - qui est très élevé malgré une baisse de 30 pour cent sur les vingt dernières années: il était en 2006 de 191 enfants pour 1 000 naissances, contre une moyenne africaine de 127 et mondiale de 60 (OMS, 2011). Un point positif en termes de santé infantile est la forte amélioration du taux de vaccination des enfants: en 2001 seuls 48,7 pour cent des enfants avaient été vaccinés contre la rougeole, pour 68,4 pour cent en 2006 (UNICEF, 2008). Une corollaire de la santé infantile est la santé maternelle, qui est un défi important à relever pour le Mali. On note par exemple seulement 49 pour cent d'accouchements assistés, avec une augmentation de 8 pour cent entre 2001 et 2006 (UNICEF, 2008). L'utilisation de la contraception se situe à 7 pour cent. Il existe des améliorations notables, telle que la consultation prénatale qui est passée de 56,8 pour cent à 70,4 pour cent entre 2001 et 2006 (UNICEF, 2008).



**Figure 17: Evolution de l'espérance de vie à la naissance au Mali, en années, 1980-2011**

Source: PNUD, 2011

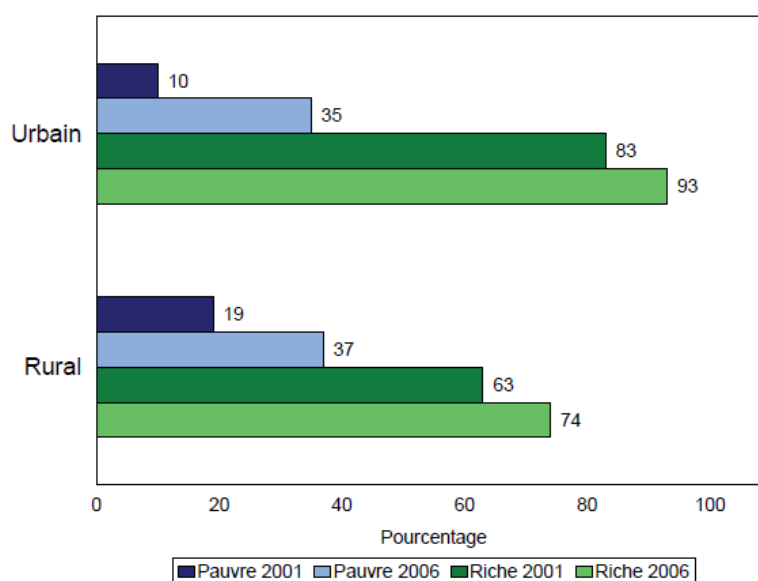
La principale cause de morbidité au Mali est le paludisme: en 2008, il représentait 38 pour cent des maladies enregistrées (voir Tableau 22). Les infections respiratoires aiguës et les diarrhées constituent les deuxièmes et troisièmes causes de morbidité, touchant fréquemment les enfants. Le virus du VIH n'est pas une maladie prédominante au Mali, le pays connaissant un taux de prévalence de 10 pour 1 000 habitants entre 15 et 49 ans ce qui est proche de la moyenne mondiale (8) et très inférieur à la moyenne africaine de 47. La tuberculose touche 6,2 habitants pour 1 000, mais la situation du Mali est moins bonne en termes relatifs, la moyenne régionale étant de 4,7 et mondiale de 2.

**Tableau 22: Principales causes de morbidité au Mali, en nombre de cas et %, 2008**

Maladies	Nombre de cas	%
Paludisme grave	1 326 639	38%
Infections respiratoires aiguës	435 813	13%
Diarrhées	183 057	5%
Traumatismes	155 080	4%
HTA	96 422	3%
Autres	1259 637	36%
Total	3 457 098	100%

Source: Ministère de la santé, annuaire SLIS, 2008

Les maladies découlent largement des conditions sanitaires très insuffisantes dans le pays. L'accès à l'eau potable reste un problème même s'il a fortement progressé entre 2003 et 2011 passant de 68 pour cent à 80,9 pour cent (INSTAT, 2011). Ces chiffres de l'INSTAT sont cependant à mettre en comparaison avec les chiffres de l'Enquête Démographique et de Santé auprès des Ménages qui donne un accès à l'eau potable de 56 pour cent en 2006. Quoiqu'il en soit, le milieu rural est fortement défavorisé dans l'accès à l'eau potable avec 77,5 pour cent de consommation d'eau potable contre 91,1 pour cent pour le milieu urbain.

**Figure 18: Accès à l'eau potable au Mali selon le niveau de bien-être économique et le milieu de résidence, en %, EDSM-2001 et EDSM-2006**

Source: UNICEF, 2008

Les autres indicateurs sanitaires sont mauvais : seuls 5,1 pour cent des ménages utilisent des latrines avec chasse d'eau, tandis que 60,3 pour cent des maliens utilisent des lieux non indiqués pour l'évacuation d'ordures ménagères et 72,5 pour cent épandent leurs eaux usées dans la rue. La part du budget de l'Etat allouée au secteur de la santé est faible: elle était en 2009 de 9,3 pour cent contre des chiffres avoisinant les 17 pour cent pour la plupart des pays développés, un quart des dépenses publiques pour la santé provenant de financements externes (OMS, 2011).

**Tableau 23: Chiffres-clés de la santé au Mali, 2009**

	Mali	Afrique	Monde
Espérance de vie à la naissance	50	52	66
Taux de mortalité des adultes (pour 1000 adultes de 15 à 59 ans)	286	383	176
Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1000 naissances)	191	127	60
Taux de mortalité maternelle	830	620	260
Prévalence du VIH (pour 1000 adultes de 15 à 49 ans)	10	47	8
Prévalence de la tuberculose (pour 100 000 habitants)	628	475	201

Source: Organisation mondiale de la santé, 2009

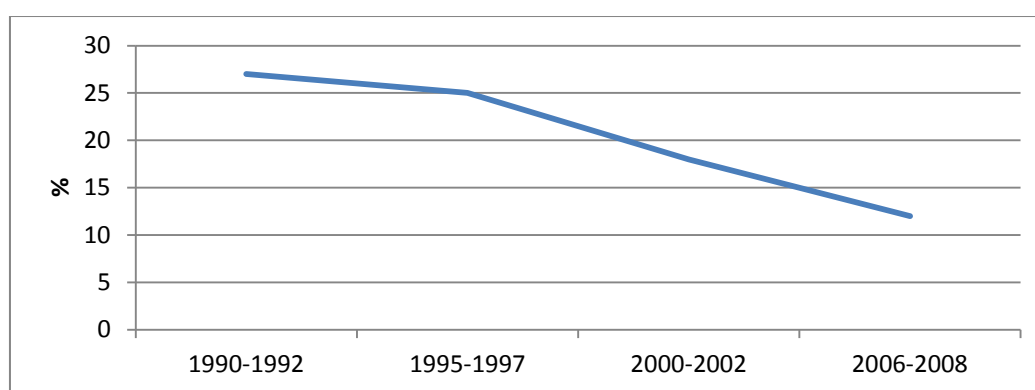
En ce qui concerne la sécurité alimentaire, la FAO considérait qu'1,5 millions de personnes étaient sous-alimentées au Mali en 2006-2008, par rapport à 2,4 millions en 1990-1992 (SOFI, 2011). Le taux de prévalence de la sous-nutrition de 12 pour cent montre ainsi une insécurité alimentaire relativement faible comparé au reste de l'Afrique Subsaharienne (27 pour cent). Ceci ne doit pas masquer les problèmes que connaît la population malienne en la matière.

En termes de disponibilité, les aléas climatiques tels que les catastrophes naturelles, les invasions acridiennes et la mauvaise pluviométrie peuvent provoquer des déficits de production. Ceci frappe particulièrement la culture des céréales sèches (mil/sorgho/maïs), socles de l'alimentation au Mali, mais aussi l'élevage. C'est dans le nord et dans l'est que les populations sont les plus vulnérables en termes de disponibilité alimentaire, principalement du fait des conditions climatiques difficiles.

L'accès à la nourriture représente le risque le plus important de sécurité alimentaire. Il est limité pour toute la population en raison de la faiblesse du revenu des habitants. Ceci est particulièrement vrai pour les ruraux dont 57% de la population vit sous le seuil de pauvreté nationale, et les producteurs, dont 81% sont dans une situation de pauvreté (Bourdet, Dabita et Dembélé, 2010). De plus, 43 pour cent du revenu des populations rurales est consacré à la nourriture contre 38 pour cent pour les populations urbaines (ODI, 2009). La population rurale est donc particulièrement vulnérable aux variations des prix des céréales. L'accès physique représente également une contrainte pour les populations des régions enclavées du nord du pays et au nord de Koulikoro. Le reste du Mali est assez bien intégré au marché céréalier (FAO, 2010). La stabilité de la sécurité alimentaire est quant à elle compromise par les différents chocs déjà mentionnés auxquels le Mali est soumis: chocs climatiques comme volatilité des prix.

Enfin, la dimension d'utilisation ne doit pas être négligée. L'Indice de diversification alimentaire, qui est la part des groupes d'aliments autres que les céréales et les racines/tubercules dans les Disponibilités énergétiques et alimentaires (DEA), était de 30 pour cent en 2005 (FAO, 2010). 43 pour cent des ménages maliens ont un profil de consommation très pauvre (FAO, 2010), les producteurs représentant 77 pour cent des ménages ayant ce profil. Cette consommation très pauvre se caractérise par un régime axé autour des céréales, en particulier le mil et le sorgho. Ces deux céréales représentent le principal poste de dépense alimentaire - 21,4 pour cent en 2006 (FAO, 2010). Face à ces difficultés, une stratégie nationale de sécurité alimentaire à horizon 2015 est en cours de mise en œuvre.

**Figure 19: Evolution de la part de la population sous-alimentée sur la population totale au Mali, en %, 1990-2008**



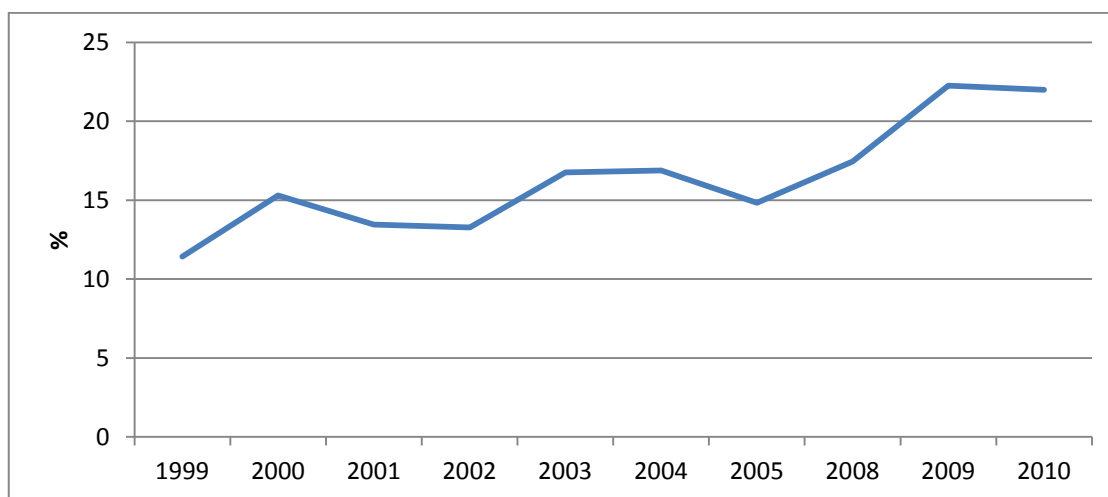
Source: FAO, 2011

## Education et genre

### Un accès à l'éducation de base renforcé mais une sclérose générale du système éducatif

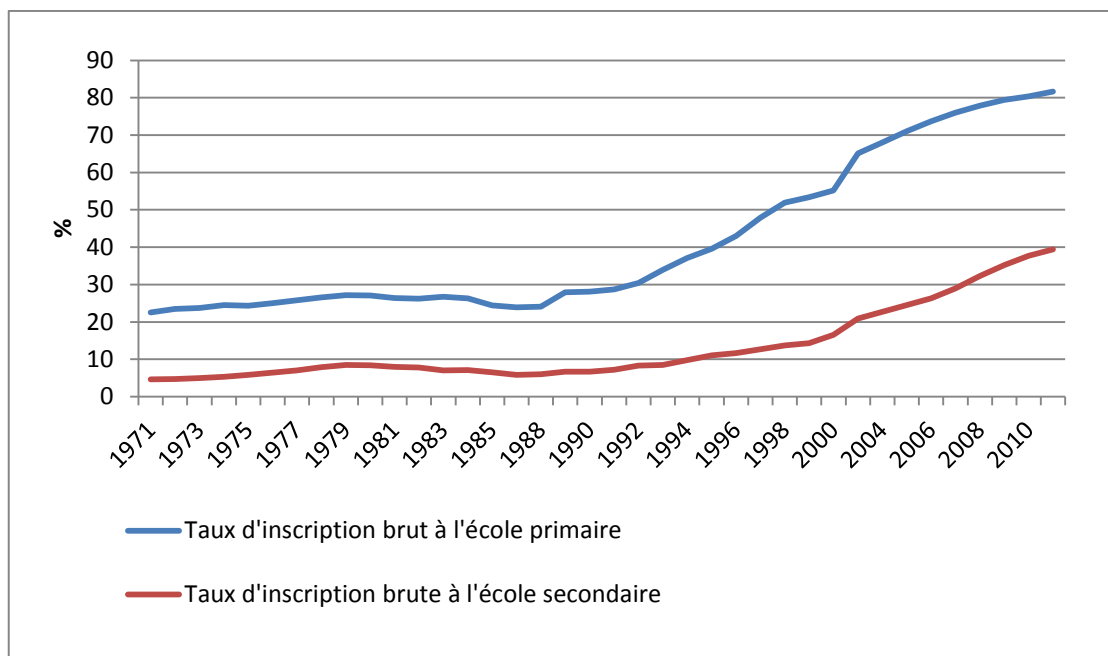
L'éducation au Mali connaît comme nombre de pays en développement, une forte progression des indicateurs quantitatifs tandis que l'évolution qualitative demeure faible. Le Mali investit largement dans l'éducation, sa part du budget (voir Figure 20) investie dans ce secteur ayant doublé de 1999 à 2010 (de 11 pour cent à 22 pour cent).

**Figure 20: Evolution de la part du budget national allouée à l'éducation au Mali, en %, 2000-2009**



Source: Banque mondiale, 2012

**Figure 21: Evolution du taux brut d'inscription à l'école primaire et secondaire au Mali, en %, 1971-2011**



Source: Banque mondiale, 2012

Le taux brut d'inscription à l'école primaire a connu une augmentation très nette, notamment depuis la mise en œuvre du Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC), qui fixait un objectif de taux de scolarisation brut de 95 pour cent à l'horizon 2010. Cet objectif n'a pas été atteint, mais le taux d'inscription a explosé à partir des années 1990 en étant multiplié par quatre. Le

ratio net est clairement plus bas, se situant à 65 pour cent pour 2010 (UNESCO, 2010). Le taux d'inscription brut en secondaire reste également faible, 39,4 pour cent en 2010 (31 pour cent pour le taux net), tandis que le taux brut d'inscriptions en enseignement supérieur était de 5,8 pour cent (Banque mondiale, 2012). Par ailleurs, seuls 55,4 pour cent des enfants complètent le cycle primaire (2011) et 43 pour cent des élèves entrés au secondaire complètent leur cycle (2010), (APCAM, MSU, 2011).

Aussi, malgré l'augmentation de l'accès à l'éducation de base, d'importants problèmes résident au niveau de la capacité du système éducatif à produire de futurs travailleurs qualifiés. La qualité de l'enseignement est faible. Moins de la moitié des professeurs maliens a reçu une formation pédagogique (Pearce et al., 2009), et les classes sont surchargées, avec en moyenne de 51 élèves par classe (PNUD, 2010). Cette contrainte risque d'augmenter avec la croissance démographique que connaît le pays, puisqu'on estime que les 7-15 ans augmenteront de 43 pour cent d'ici 2020 par rapport à 2008 (APCAM, MSU, 2011). Il est par ailleurs notoire qu'il existe de fréquentes pratiques de corruption au sein du système, en particulier pour l'attribution des notes.

Selon le PNUD (2010), une conséquence visible à un échelon de base de l'échec actuel du système éducatif est le taux d'alphabétisation des adultes le plus bas du monde: 26 pour cent en 2006 (50 pour cent en Afrique de l'Ouest). Dans l'enseignement supérieur, l'Université de Bamako connaît de très forts dysfonctionnements qui empêche la création efficace d'élites: elle connaît depuis une dizaine d'années des grèves régulières d'étudiants et de professeurs qui minent la qualité de l'enseignement, et est basée sur les financements extérieurs ce qui entraîne des risques d'annulation précoce des cycles d'enseignement lorsque ces fonds sont retirés.

Le gouvernement a par ailleurs annoncé la création de l'Université de Ségou en 2010 afin de décentraliser l'éducation et désengorger l'Université de Bamako. L'Université de Ségou a été inaugurée en Janvier 2012. L'Etat a voulu donner à cette université une vocation agricole avec des classes d'agronomie, agroéconomie ou encore sociologie rurale. Ceci montre une volonté de redynamiser l'enseignement agricole, alors que le prestige de l'Institut polytechnique rural et de recherche appliquée de Katibougou (IPF/IFRA) s'affaiblissait, les inscriptions étant passées de 5 000 en moyenne dans les années 1990 à 600 en 2008. Il faut noter par ailleurs l'existence de plusieurs centres de formation agricole de niveau moyen (APCAM, MSU, 2011).

Il existe également de fortes inégalités d'accès à l'éducation. Ce sont les conséquences des disparités géographiques tout d'abord: en 2006, le taux de fréquentation de l'école primaire était ainsi de 88 pour cent en milieu urbain contre 49 pour cent en milieu rural (CPS/MS, 2002). Les inégalités touchent également le genre: le taux de fréquentation est de 65 pour cent pour les garçons contre 54 pour cent pour les filles, avec un net rattrapage de l'inscription des filles à l'école: + 11 pour cent entre 2001 et 2010 pour les filles contre +4 pour cent pour les garçons (CPS/MS, 2002).

**Tableau 24: Evolution du taux d'alphabétisation des adultes au Mali, en %, 1976-2006**

Année	1976	1998	2003	2006
Taux d'alphabétisation des adultes (% des personnes âgées de 15 ans et plus)	9,4	19	24	26,1

Source: Banque mondiale, 2012

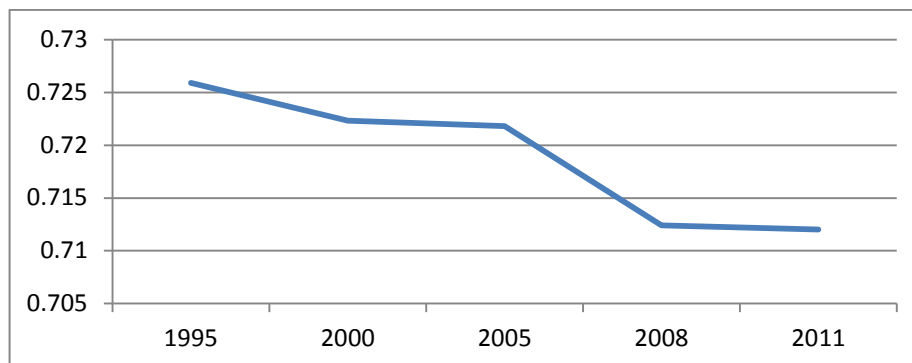
De manière générale, les inégalités de genre sont prégnantes au Mali. L'indice d'inégalité de genre du PNUD est considéré comme positif lorsqu'il tend vers 0. Selon le PNUD (2011), cet indice pour le

Mali, est de 0,799 en 2008, ce qui place le pays en dessous de la moyenne africaine de 0,735 qui est largement plus élevée que la moyenne mondiale (0,560). Le pays se situe ainsi 160<sup>ème</sup> sur 169 pays. D'autres indices évaluant les inégalités de genre situent le Mali 127<sup>e</sup> sur 134 (Global Gender Gap Index) et 99<sup>ème</sup> sur 102 (Social Institutions and Gender Index) (APCAM,MSU, 2011).

Bien que d'un point de vue constitutionnel les femmes disposent des mêmes droits que les hommes, ceci se vérifie moins dans la pratique d'une société malienne fortement traditionnelle. L'excision est encore très répandue de même que les mariages forcés et avant 15 ans demeurent courants, en particulier en milieu rural. L'accès à la terre et au crédit demeure notoirement plus difficile pour les femmes. La révision du Code de la famille, prévue initialement pour améliorer le statut des femmes, a finalement eu l'effet inverse. Promulgué en Janvier 2012, il entérine par exemple le fait que l'homme est considéré comme le chef de famille.

D'un point de vue des conditions de vie, les femmes sont systématiquement en situation inégalitaire: dans le domaine de la santé et de l'éducation comme déjà mentionné ci-dessus, mais aussi la sécurité alimentaire, des tâches ménagères ou encore de l'emploi. Le taux d'activité de la femme en 2008 était ainsi de 38,1 pour cent quand celui de l'homme était de 68,9 pour cent (PNUD, 2011). Quant au nombre de sièges occupés au Parlement par des femmes, il était de 10 pour cent en 2010 (PNUD, 2011). Ce dernier indice est tout à fait révélateur, les institutions politiques représentant le catalyseur du changement au Mali, par les leviers d'action institutionnels et financiers dont elles disposent.

**Figure 22: Evolution de l'indice d'inégalité des genres au Mali, 1995-2011**  
(inégalité absolue=1, absence d'inégalité=0)



Source: PNUD, 2011

## Contexte des politiques agricoles et alimentaires

### Principales stratégies et priorités gouvernementales de développement agricole et rural

#### Une unification progressive des cadres législatifs, stratégiques et opérationnels du développement agricole au Mali

Le Gouvernement malien a cherché à mettre en place un modèle de croissance redistributive et à forte valeur ajoutée, tout en prenant en compte les réalités macroéconomiques. Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a ainsi été mis en place en 2002, remplacé par le Cadre stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (CSCR) qui soutenait et encadrait la mise en œuvre de ces grandes orientations stratégiques pour la période 2007-2011. Ce dernier décrit les politiques et programmes que le pays entend mettre en œuvre afin de «promouvoir la croissance à un taux annuel de 7 pour cent et réduire la pauvreté» (Ministère de l'agriculture, 2007), et d'accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. L'un des trois piliers du CSCR est de renforcer les secteurs productifs de l'économie, avec un accent particulier sur le secteur rural et agricole (APCAM, MSU, 2011). Les orientations spécifiques au SRA du CSCR peuvent se résumer aux axes suivants:

- valorisation, diversification et meilleure commercialisation des productions rurales;
- disponibilité et maîtrise de l'eau;
- financement de l'Agriculture;
- accessibilité aux facteurs de production;
- protection et sauvegarde de l'environnement (urbain et rural);
- l'accès au foncier;
- la protection des végétaux;
- la protection et la sauvegarde de l'environnement (urbain et rural);
- encadrement technique et la responsabilisation des producteurs ruraux (Ministère de l'agriculture, 2007).

Le CSCR ayant expiré en 2011, il a été remplacé par le Cadre stratégique pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté (CSCRP), prévu pour la période 2012-2017 .

Les orientations politiques particulières au développement rural et agricole s'inscrivent cependant dans un cadre plus précis, dont les jalons ont été posés en 1991 lors des Etats généraux du monde rural. Ceux-ci ont donné lieu au Schéma directeur du développement rural (SDDR), adopté en 1992 et renouvelé pour la période allant de 2000 à 2010. Ce dernier schéma était présenté comme le «cadre de référence des interventions en matière de développement rural» (La Chapelle, 2011), un «instrument de consensus entre l'Etat, les producteurs, la société civile et l'ensemble des partenaires au développement autour de la politique du secteur». Cependant, si le SDDR proposait des objectifs généraux, des programmes d'action prioritaires et des mécanismes permettant d'appuyer la planification du secteur, il n'a pas été traduit en plan d'action budgétisé (Ministère de l'agriculture, 2007).

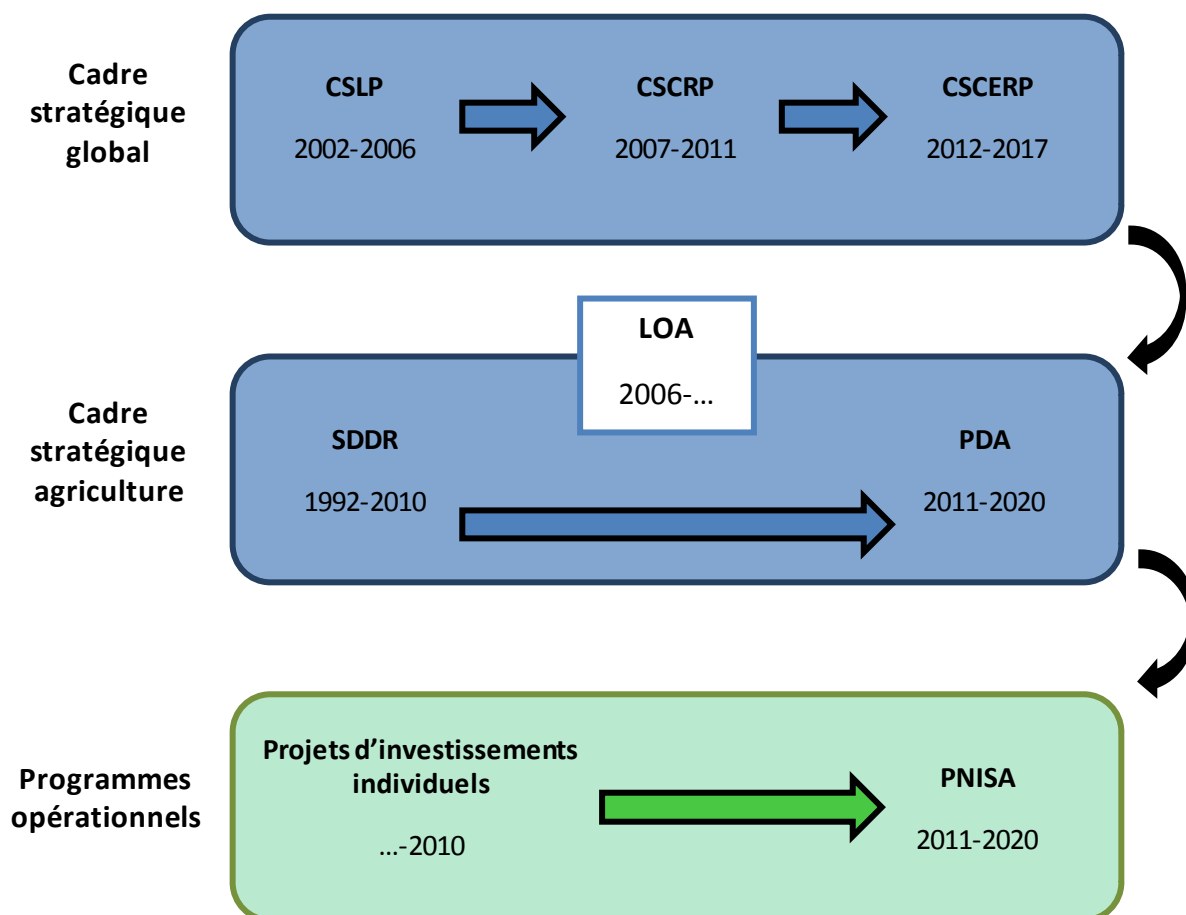
En 2006, le Gouvernement malien a adopté une Loi d'orientation agricole (LOA), ayant pour objectif de «déterminer et conduire la politique de développement agricole du Mali à long terme» (GRET, 2005). La LOA concerne l'ensemble des activités économiques du secteur agricole et péri-agricole, cherche à faire de ce secteur le moteur de l'économie nationale, et vise à promouvoir une agriculture

«durable, diversifiée, moderne et compétitive, en plaçant les paysans au centre de la démarche» (GRET, 2005). La LOA prône donc la structuration et la modernisation de l'agriculture familiale et des exploitations agricoles de moyenne et grande taille, en les rendant compétitives et intégrées à l'économie sous-régionale et en stimulant l'emploi en milieu rural. Ceci passe par un desserrement et un désengagement de l'Etat au travers de la décentralisation et de la privatisation, et la concertation accrue avec les différentes parties prenantes du secteur. La LOA a été mise en œuvre en accord avec la Politique agricole commune de la CEDEAO et les recommandations du PCDA du NEPAD.

Le cadre stratégique de la LOA, destiné à remplacer le SDDR arrivé à échéance en 2010, est la Politique de développement agricole (PDA) 2011-2010. La PDA fait l'objet du premier article de la LOA, elle doit traduire de manière «concrète et chiffrée» sa vision. L'ambition de la PDA est d'être un cadre plus fédérateur et plus opérationnel que le SDDR. C'est pourquoi un outil de planification et de suivi/évaluation développé a été élaboré, le Programme national d'investissement dans le secteur agricole (PNISA), dans lequel se retrouveront tous les plans d'investissement nationaux, programmes et projets, et interventions ordinaires de l'Etat en faveur du secteur agricole et alimentaire au Mali.

Il existe ensuite différentes stratégies et grands programmes disparates pour des thématiques diverses et variées (assainissement, énergie, SIDA, riz, etc.), intégrés dans le cadre de la PDA.

**Figure 23: Cadres stratégiques et programmes opérationnels pour la politique agricole du Mali**



Source: auteurs à partir de SPAAA, 2012



- Des priorités politiques agricoles centrées sur l'augmentation de la production céréalière et le désengagement de l'Etat dans la gestion de la filière coton

Le Gouvernement malien ainsi que les partenaires techniques et financiers fondent beaucoup d'espoirs sur le secteur agricole comme moteur de développement du Mali. Les dépenses totales de l'Etat vers le secteur rural et agricole ont ainsi augmentées de 82 pour cent entre 2004 et 2010 (SPAAA, 2012) et la part du budget total consacrée à l'agriculture est située au-dessus des 10 pour cent comme prévu dans la déclaration de Maputo de 2003.

La priorité du gouvernement actuel, en termes de politique agricole, au-delà des objectifs plus généraux mentionnés ci-dessus, consiste à augmenter la production céréalière du pays de 30 pour cent pour 2013-2014 (London Economist Intelligence Unit, 2011). L'ambition du gouvernement à travers cette augmentation est de renforcer la sécurité alimentaire nationale et d'offrir de meilleurs revenus aux producteurs. L'objectif est également d'améliorer la balance commerciale en augmentant les exportations et en faisant du Mali un exportateur net de céréales et le «grenier de l'Afrique de l'Ouest», une ambition datant de la période coloniale. Le gouvernement multiplie donc les subventions aux intrants de 13,6 milliards de FCFA en 2009 à 31 milliards en 2012 (Ministère de l'agriculture, 2012), à travers l'Initiative riz, lancée en 2008 et étendue depuis au blé et au maïs, mais aussi au coton, mil, sorgho et niébé.

Les investissements du gouvernement se concentrent sur les cultures irriguées, principalement sur le delta du Niger: 11 882 hectares de bas-fonds et 965 hectares de plaines inondables ont été aménagés en 2010 (OCDE 2011). A ceci s'ajoute un objectif de diversification des cultures d'exportation: céréales (riz, blé et maïs) mais de fruits, promus par le Programme de compétitivité diversification agricoles (PCDA), un vaste programme lancé en 2008 avec l'appui de la Banque mondiale. Ce programme qui avait été clos en 2010, a été reconduit jusqu'en 2013. En plus du PCDA, la Banque mondiale a initié avec d'autres partenaires techniques et financiers un nouveau programme poursuivant des ambitions similaires, le Projet d'accroissement de la productivité agricole (PAPAM).

Un autre défi majeur reste la privatisation de la CMDT, la compagnie cotonnière nationale. Le processus décidé en 2001 (LDRSC) et initié dès 2003 avec le recentrage des activités de la CMDT et une dernière phase lancée en 2007, n'a toujours pas abouti, et la situation n'est pas claire quant aux appels d'offre émis pour les quatre unités régionales. Le coton reste malgré tout un secteur phare, les investissements dans le secteur ayant plus que doublé entre 2009 et 2010 pour atteindre 26 444 milliards de FCFA (OCDE 2011).

Il apparaît cependant que les priorités et les choix politiques pour l'agriculture au Mali seront particulièrement dépendants du contexte politique national et régional dans les mois et années à venir. En effet une forte incertitude pèse sur le climat politique et social au Mali, du fait des événements politiques et militaires survenus au printemps 2012. L'instabilité au plus haut niveau des institutions nationales représente un frein évident à la capacité du pays à mettre en œuvre des politiques agricoles et rurales durables. Il faut cependant souligner que malgré cette actualité, un nombre important de processus politiques, de programmes et de projets sont en cours et reçoivent l'attention des autorités nationales et des partenaires au développement, à l'image du projet SPAAA.

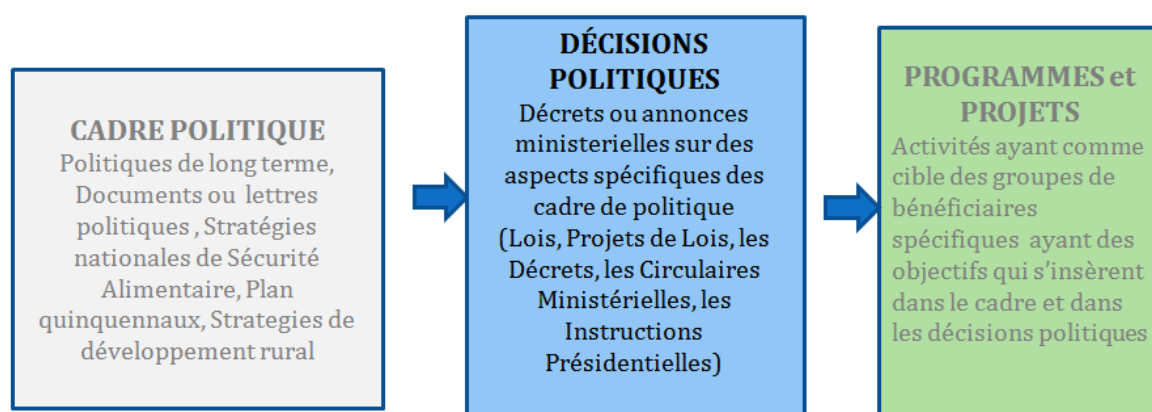
Au nord du pays, la chute du régime de Mouammar Kadhafi en Libye, conjuguées à de nombreux autres facteurs, a précipité l’embrasement de la poudrière. L’afflux d’armes et de combattants, conjugués à la crise politique à Bamako, ont permis aux indépendantistes du Mouvement national de libération de l’Azawad (MNLA), aidés de groupes islamistes radicaux et terroristes tels qu’Ançar Eddine et AQMI, de prendre le contrôle du nord-Mali aux dépens de l’Etat malien. Le MNLA a proclamé unilatéralement l’indépendance du nord-Mali sous le nom d’Azawad, proclamation rejetée par Bamako, la communauté régionale et internationale, avant d’être éclipsé, ainsi que les autres factions indépendantistes, par les groupes islamistes radicaux et terroristes mieux équipés et aux motivations différentes. Ces groupes occupent aujourd’hui toutes les grandes villes du nord.

La situation semble préoccupante avec des violations des droits de l’Homme systématiques (enfants-soldats, viols, etc.), des destructions du patrimoine culturel (mausolées de Tombouctou) et un accroissement du narcotrafic qui caractérisait déjà la région. La stabilisation d’un gouvernement légitime à Bamako, soutenu par la CEDEAO et les Etats membres de l’ONU semblent être des pistes vers une sortie de crise, tandis que les possibilités de négociation avec le nord sont compromises et qu’une guerre menace. Dans le contexte de crise actuel, le secteur rural et agricole représente plus que jamais une priorité pour le nouveau gouvernement qui a débloqué 36 milliards de FCFA sur fonds propres afin de subventionner les intrants pour la nouvelle campagne agricole.

L’identification du contexte général du Mali permet donc de faire ressortir l’importance historique, socio-économique et politique du secteur rural et agricole. Les enjeux autour de ce secteur sont à la mesure de son poids dans la société et l’économie nationale. Aussi le travail ambitieux autour de la nouvelle Politique de développement agricole montre toute l’importance qu’attachent les décideurs et différents acteurs du monde rural à la mise en œuvre de politiques efficaces et qui fassent véritablement de l’agriculture un moteur de développement pour le pays. C’est pourquoi il est primordial dans ce contexte de disposer d’informations éclairées, qui permettent à toutes les parties prenantes (décideurs, bailleurs, société civile, producteurs et organisations de producteurs, recherche) d’être au plus près des réalités du monde rural et agricole.

### Mesures et décisions politiques relatives aux filières agricoles étudiées

Sur la période 2005-2010, le Gouvernement malien a pris une série de mesures et de décisions politiques affectant directement les principales filières agricoles du pays, considérées par le projet SPAAA. Les décisions et mesures politiques sont ici définies comme les «décrets ou annonces ministérielles sur des aspects spécifiques de cadre de politique» (FAO-FAPDA, 2010). Elles correspondent à une phase de mise en œuvre de ces cadres stratégiques, mais conservent un statut législatif qui les différencie des projets et programmes.

**Figure 24: Représentation simplifiée du processus de décision et de mise en œuvre de politiques agricoles**

Source: FAPDA, 2010

Dans cette section, nous passons en revue les décisions et mesures gouvernementales susceptibles d'avoir eu un effet sur les incitations à la production de manière directe (par exemple des taxes ou au contraire des subventions) ou de manière indirecte (activités de renforcement des capacités, investissements dans des biens publics, améliorations des services ou des réseaux de transport par exemple). Nous avons choisi de présenter ces différentes décisions et mesures en les répartissant dans quatre catégories: celles qui sont de nature transversales et affectent en principe tous les produits, celles qui ciblent les produits exportés, celles qui visent les produits importés et celles qui s'intéressent aux produits non-échangés internationalement.

Il convient de rappeler que notre étude couvre un échantillon de huit produits agricoles qui résulte d'un processus de sélection conduit en accord avec les partenaires nationaux du projet (voir la partie sur la méthodologie de sélection des produits page 75).

### *Décisions de politiques transversales*

Une décision de politique phare couvre de manière transversale les trois catégories de filières (importations, exportations et produit non-échangés) sur la période étudiée: l'Initiative riz. Cette mesure a été lancée en 2008 par le Gouvernement malien. Initialement destinée au soutien de la filière riz, elle a été étendue en 2009 et 2010 au maïs, blé, coton, mil et sorgho. L'Initiative riz consiste à fournir aux producteurs des semences et des engrais à environ 50 pour cent de leur prix sur le marché. L'Etat fournit également à crédit des équipements (motoculteurs, batteuses et motopompes) ainsi que de l'appui-conseil aux producteurs. Le montant global de la subvention aux engrais s'est élevé en 2009/2010 à 16 200 milliards de FCFA sur 25 398 milliards FCFA de prévus soit un taux de réalisation de 63,79 pour cent (Ministère de l'agriculture du Mali, 2010).

**Tableau 25 : Evolution du financement par l'Etat de l'accès aux intrants 2010**

Année	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Dépenses (en milliards de FCFA)	11,6	16,2	21,5	31*	36*

Source: Ministère de l'agriculture du Mali, 2012 \* montant prévisionnel

Une autre décision importante sur la période 2007-2008 a été de vendre les céréales contenues dans les stocks nationaux à des prix subventionnés afin d'atténuer l'insécurité alimentaire dans le pays. Ces stocks nationaux représentent 78 pour cent de la capacité de stockage du pays (Diarra, S. et al. 2011) et sont gérés par l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM), pour une capacité de stockage de 135 250 tonnes. Cette mesure concerne donc à la fois le maïs (considéré comme un produit exporté exclusivement dans la sous-région même si les volumes échangés sont faibles), le mil et le sorgho (pratiquement non-échangés bien qu'exportés de manière occasionnelle), et le riz (massivement importé).

### Produits exportés

La fibre de coton et le bétail sont respectivement les premier et deuxième produits agricoles d'exportation au Mali. L'arachide représente également une filière d'exportation importante, l'huile d'arachide et l'arachide décortiquée étant respectivement les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> produits exportés du pays en valeur. Parmi les mesures d'atténuation des effets de la crise alimentaire de 2007-2008, le Gouvernement malien a décidé de suspendre l'exportation de céréales et de certains produits alimentaires en 2007. Ces mesures n'ont cependant pas été appliquées à l'arachide, au bétail ou à la fibre de coton qui ont continué d'être exportés sans taxe ou intervention gouvernementale directe.

**Coton.** Le coton, sous sa forme de fibre, représente le premier produit d'exportation agricole en valeur. La première mesure d'importance concernant le coton est la subvention des intrants dans le cadre de l'extension des mesures de l'Initiative riz à d'autres produits à partir de la campagne 2009/2010. Ainsi lors de cette campagne, du fait de la flambée des cours de l'énergie (pétrole), plusieurs gouvernements d'Afrique de l'Ouest et notamment le Mali (comme le Burkina-Faso et le Cameroun) ont fait le choix de subventionner les intrants dont les prix ont fortement augmenté par rapport aux campagnes précédentes. Le prix de cession des engrais (type NPK 15-15-15 et Urée 46 pour cent) aux producteurs a été fixé à FCFA 12 500 le sac de 50 kg soit FCFA 250 000 par tonne ou 250 FCFA/kg. Le niveau total de la subvention en faveur des producteurs atteint 21 310 milliards FCFA au total dont 11 850 milliards FCFA pour les producteurs de la zone cotonnière (FAO-FAPDA, 2010). Rapporté à la production de la campagne 2009/2010, cela revient à une subvention de 50 127 FCFA/tonne ou 50 FCFA/kg de coton fibre.

Au cours de la campagne agricole 2010-2011, la subvention des engrais a concerné le riz, le maïs, le blé et le coton. Sur un effectif total de 900 000 exploitations agricoles, 446 507 exploitations soit 49,6 pour cent ont bénéficié de la subvention. Les montants des subventions enregistrés au cours de la campagne agricole à la date du 1er février 2011 figurent dans Tableau 26 ci-dessous. Rapporté à la production de la campagne 2010/2011, cela revient à une subvention de 38 913 FCFA/tonne ou 38 FCFA/kg de graine de coton.

**Tableau 26: Montant de la subvention des engrais pour les campagnes 2009/10 et 2010/2011 au Mali, FCFA/kg**

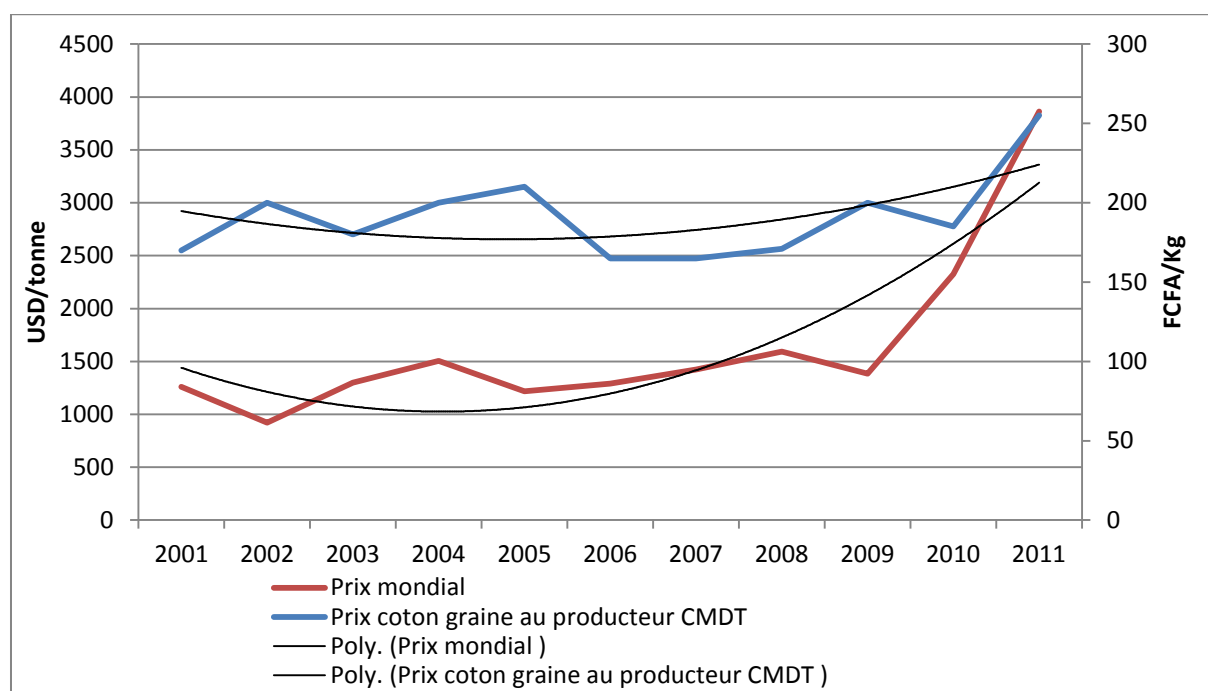
Structures responsables de la caution technique	2009/10	2010/11
Dépenses générales pour les subventions aux intrants	21 310 000 000	22 047 866 373
Réalisations pour les producteurs de coton de la CMDT (FCFA)	11 850 000 000	10 193 930 505
Equivalent subvention (FCFA/kg fibre)	50	38

Source: Direction nationale de l'agriculture, Bilan de la campagne agricole 2010/2011

Le montant total de la subvention au titre de l'hivernage est estimé à 22 milliards de FCFA contre une prévision d'un peu moins de 20 milliards de FCFA. Le dépassement de 3,7 milliards est à mettre au crédit de la CMDT, qui dispose encore d'un dispositif important d'encadrement. Le placement des engrais de la contre saison n'est pas ici pris en compte et ne concerne pas la zone cotonnière.

Il existe une autre mesure fondamentale en appui au secteur du coton. Il s'agit du mécanisme de fixation des prix du coton graine. Ce mécanisme, en partie contrôlé par l'Etat via la CMDT (malgré la privatisation à venir de cette dernière), est conçu afin de lisser les prix reçus par les producteurs maliens pour le coton graine par rapport aux cours internationaux du coton. Le mécanisme a évolué trois fois depuis 2005. Le principe consiste à garantir un prix plancher aux producteurs de coton tout en mettant en place un prix plafond, déterminés avant la campagne de production sur la base des coûts de production estimés. Ce prix peut être réajusté en fin de campagne en fonction du cours mondial du coton (indice COTLOOK Moyen-Orient) et les producteurs peuvent alors bénéficier d'une ristourne si le prix estimé était plus faible que le prix de fin de campagne. Ce mécanisme est régi par un Protocole d'Accord qui stipule que la fourchette de prix se situe entre 160 et 175 FCFA/kg.

**Figure 25: Production de coton au Mali et évolution des prix mondiaux<sup>4</sup> du coton fibre et du coton graine entre 2000/2001 et 2009/10**



Source: auteurs à partir de CMDT, OCDE/BAFD, 2006 pour le prix mondial ajusté

La Figure 25 indique bien comment le système malien a non seulement permis dans une large mesure de lisser la courbe des prix et d'atténuer les fluctuations du cours mondial au niveau des producteurs en particulier en période de forte baisse (2001, 2004, et 2008). Le prix producteur représentant en moyenne 56 pour cent du prix mondial entre 2001/02 et 2010/11 avec des pics à 78 pour cent en 2004/05 et 77 pour cent en 2008/09. En revanche, ce même mécanisme a

<sup>4</sup> Le prix mondial ajusté correspond au prix de la fibre de coton en monnaie locale (FCFA) ajusté par le coefficient technique de transformation du coton graine en coton fibre.

également freiné le transfert des prix hauts vers les producteurs à partir de 2008 (voir l'analyse dans la Partie 5). Le fait que la CMDT constitue toujours le principal acteur de la filière et l'unique entité de commercialisation (et unique acheteur malien) du coton sur le marché international explique en grande partie cette situation.

**Bétail.** Au niveau du bétail, on n'enregistre aucune décision de politique gouvernementale spécifique à l'élevage sur la période 2005-2010. On constate en revanche en amont la mise en place d'un cadre stratégique, la Politique nationale d'élevage en 2004, et la création d'une nouvelle Direction nationale des productions et industries animales (DNPIA), qui remplace l'Office malien de bétail et viande (OMBEVI). En aval, on assiste à la mise en place de nombreux projets et programmes de soutien au développement de l'élevage sur la période 2005-2010. Les ressources financières mobilisées pour ces projets et programmes sont prises en considération dans l'analyse des dépenses publiques et de l'aide dans la mesure des données disponibles (voir partie 6).

Les moyens investis par le Gouvernement malien sont restés relativement faibles comparé à l'importance relative de la filière élevage dans l'économie nationale, ce dernier représentant le troisième produit d'exportation en valeur.

De 2006 à 2010, le gouvernement a ainsi dépensé (hors-contribution des bailleurs) environ 7 072 millions de FCFA/an pour les projets et programmes liés à l'élevage, dont 1 982 millions de FCFA pour les seuls projets liés aux bovins. Les bovins représentent ainsi 9 pour cent des dépenses agricoles spécifiques à une production au Mali (SPAAA, analyse des dépenses publiques, 2012).

**Arachide.** L'arachide, ancienne culture de rente aujourd'hui modestement exportée (environ 50 000 tonnes par an), n'est que peu considérée par le gouvernement malien. Elle ne fait pas l'objet de mesures et décisions politiques spécifiques qui encourageraient sa production ou son exportation.

### **Produits d'importation**

En 2009 le riz et le lait représentent respectivement les premier et cinquième produits alimentaires d'importation du Mali en valeur (FAOSTAT), si l'on exclut les préparations alimentaires. Suite à la crise alimentaire de 2007-2008, le gouvernement a pris des mesures pour favoriser les importations. La TVA appliquée sur les produits d'importation (considérée comme une protection tarifaire) ainsi que les taxes indirectes ont été suspendues sur de nombreux produits dont le lait et le riz qui sont étudiés ici. Les droits de douane à l'importation sur les produits alimentaires de base ont également été suspendus sur la même période. Dans le même temps, sous impulsion gouvernementale des négociations avec les grossistes ont été menées afin de réduire les prix de ces produits alimentaires de base. C'est essentiellement le riz que le gouvernement a visé à travers ces mesures.

**Riz.** Le riz représente en effet, de loin, le produit d'importation le plus stratégique : il est fortement consommé dans le pays (particulièrement en milieu urbain) ce qui en fait un produit clé pour garantir la sécurité alimentaire des populations. Les importations de riz concurrencent la production nationale alors que le Mali ambitionne de devenir exportateur net de cette céréale. Dans l'optique de satisfaire les consommateurs, en particulier les consommateurs urbains, le gouvernement a exonéré les importations de riz de mars 2008 à décembre 2009, mais à la condition que les opérateurs acceptent de vendre leur riz à un prix plafond, cette opération se poursuivant en 2012 (voir Tableau 27).

**Tableau 27 : Prix plafond pour le riz niveau grossiste et détaillant au Mali, en FCFA/tonne et FCFA/kg, 2008-2009**

Prix	2008	2009
Grossiste (FCFA tonne <sup>-1</sup> )	300 000	280 000
Détaillant (FCFA kg <sup>-1</sup> )	310	300

Source: FAPDA, 2012

L'autre mesure concernant le riz a été d'effectuer des ventes ciblées provenant des stocks nationaux, dans les zones d'insécurité alimentaire.

Tout en prenant ces mesures de politiques qui ciblaient directement le consommateur, le gouvernement a lancé l'Initiative riz en 2008. La première ambition de l'Initiative riz est d'offrir un prix raisonnable au consommateur tout en permettant aux producteurs de bénéficier de prix profitables.

L'accent est donc mis sur la baisse des coûts de production afin d'offrir par répercussion des prix plus bas aux consommateurs mais aussi afin d'augmenter la production nationale pour limiter la dépendance aux importations, et même de faire du pays un exportateur net. La première composante de l'Initiative riz est l'appui-conseil et le renforcement de capacité avec un financement inscrit dans le budget pour le riz de 0,7 milliards FCFA pour la campagne 2009-2010 (Ministère de l'agriculture, 2009). Viennent ensuite les facilités de crédit pour les équipements agricoles, avec un taux de remboursement de 7 pour cent auprès des banques sur cinq ans. Plus d'1,1 milliard de FCFA avaient été avancés en 2008 (Ministère de l'agriculture, 2009), alors que l'Initiative riz n'englobait pas encore les autres céréales (Ministère de l'agriculture, 2009).

Ensuite, la subvention aux intrants a permis aux producteurs de riz d'obtenir des sacs de 50 kg d'engrais à 12 500 FCFA, alors que le prix de marché moyen de l'urée était de 16 000 FCFA/sac en 2008/2009 et 15 435 FCFA/sac en 2009-2010 et du DAP de 22 000 FCFA/sac en 2008/2009 et 18 675 FCFA/sac en 2009/2010 ce qui représente une réduction de prix de 22 pour cent et 19 pour cent pour l'urée et 43 pour cent et 33 pour cent de subvention pour le DAP pour chacune des deux campagnes respectivement (Ministère de l'agriculture, 2010).

L'Etat a dépensé 7,3 milliards de FCFA en subvention aux engrais (très majoritairement pour le riz) en 2008/2009 (Ministère de l'agriculture, 2010) et a budgétisé une dépense de 6,4 milliards pour la campagne 2009-2010 (Ministère de l'agriculture, 2009).

Les semences de riz pluvial Nerica ont quant à elles été subventionnées à hauteur de 60 pour cent de leur prix de cession estimé à 300 FCFA/kg (Ministère de l'agriculture, 2009). L'Etat a dépensé 53 millions de FCFA en 2008/2009 pour la subvention des semences de riz, et a budgétisé une dépense d'1 milliard de FCFA en 2009/2010 (Ministère de l'agriculture, 2009).

L'Initiative riz a aussi rassemblé un grand nombre de politiques gouvernementales, par exemple celles destinées à développer l'irrigation, en particulier dans la zone Office du Niger. Certains des investissements réalisés ou des dépenses associées au développement de l'irrigation sont pris en compte dans l'analyse des dépenses publiques.

**Lait.** En 2007, suite à l'explosion des cours internationaux du lait (+32 pour cent entre 2006 et 2008), le Mali s'est trouvé dans une situation de pénurie du lait en poudre importé. Le gouvernement a alors décidé d'exonérer les importations de lait, à l'instar de celles du riz. Cette mesure semble coïncider avec un retour à la hausse des importations constatée à partir de 2008.

On note également en aval un souci des décideurs de valoriser cette filière avec le Projet de développement et de valorisation de la production laitière au Mali (PRODEVLAIT). Le projet a démarré en 2009 avec pour objectif d'accroître la production locale, d'améliorer la collecte de lait local pour les industries de transformation, et d'implanter des industries de transformation du lait local (CPS-SDR, 2010). Déjà près de 2 milliards de FCFA ont été investis par le gouvernement dans le projet (SPAAA, 2012), annoncé initialement à 15 milliards (L'Essor, 2012). Plusieurs centres de collecte ont ainsi été réalisés sur l'étendue du territoire.

De manière générale, la construction de mini-laiteries est incluse dans plusieurs projets d'élevage tels que le Programme régional de conservation du bétail ruminant, le programme de développement intégré en zone lacustre Tonka ou le Projet de développement de l'Élevage au Sahel.

### *Produits non-échangés au niveau international*

Les principaux produits non-échangés sur le plan international mais échangés au Mali sont le mil et le sorgho. Ils sont largement autoconsommés dans les ménages ruraux et presque totalement commercialisés sur le marché domestique pour alimenter la population urbaine. En 2001, selon l'EMEP, la population de Bamako consommait presque autant de céréales sèches (mil, sorgho essentiellement) que de riz. Le mil et le sorgho sont également commercialisés dans les zones en déficit céréalier du nord du pays. Ainsi, le volume total de mil exporté de 1999 à 2009 correspond ainsi à 0,3 pour cent de la production nationale pour la même période, celui du sorgho à 0,02 pour cent (FAOSTAT). On peut aussi considérer le maïs comme un produit non-échangé étant donné les très faibles importations et exportations enregistrées: moins d'un pour cent de la production, sauf en 2005 où on enregistrait 3,5 pour cent. Il faut cependant noter que le Gouvernement malien a mis en œuvre depuis 2004/2005 des restrictions à l'exportation du mil, du maïs et du sorgho considérées comme les céréales stratégiques pour la sécurité alimentaire du pays. Ces restrictions prennent la forme de consignes passées aux douanes (tracasseries administratives à l'exportation).

Il ne s'agit pas de mesures explicites et directes car celles-ci seraient contraires aux décisions prises aussi bien au niveau de l'UEMOA que de la CEDEAO au sujet de la libre circulation des biens et marchandises. Ces tracasseries sont évaluées à 10 FCFA/sac de grain (Boughton et Dembele, 2010). Elles s'expliquent en particulier par la méconnaissance des stocks de céréales répartis sur le territoire et la crainte d'une pénurie en cas de mauvaise récolte.

**Maïs.** Le maïs est identifié comme une céréale à fort potentiel par le Gouvernement malien. Elle montre la meilleure progression de rendements des céréales après le riz, et les perspectives de commercialisation sont bonnes face à une demande croissante dans le pays et dans la sous-région. C'est pour cette raison que l'Etat malien a lancé le Programme d'intensification de la culture de maïs en 2009/2010, programme placé sous l'égide de l'Initiative riz. Dans le cadre de ce Programme, le total des subventions pour le maïs a atteint pour la campagne 2009-2010 la somme de 2,2 milliards de FCFA par rapport aux 5,689 milliards prévus (Bilan Initiative riz). Les 2,286 milliards déboursés ont exclusivement soutenu les engrais.



Le soutien apporté au coton dans le cadre de l'Initiative riz étendue aux autres produits a probablement bénéficié également à la production de maïs du fait de la rotation triennale des cultures coton – maïs – autres céréales qui est largement pratiquée en zone cotonnière. Ce soutien était en 2009/2010 de 10,4 milliards de FCFA, exclusivement destinés à faire baisser le prix des engrais, et couvrant 101 814 exploitations (bilan Initiative riz).

**Mil et sorgho.** Malgré le rôle crucial de ces céréales dans la sécurité alimentaire, elles sont relativement délaissées par le gouvernement en raison de leur faible productivité. Cependant, le gouvernement mentionne un soutien à la culture du mil et du sorgho dans le cadre de l'Initiative riz, ce soutien provenant de la subvention aux engrais pour le maïs et le coton. En effet ces céréales vivrières sont rarement cultivées seules et il n'existe donc pas de soutien direct aux producteurs de mil et sorgho, elles bénéficient donc des arrières-effets des intrants coton et maïs. Dans certains cas, les intrants destinés au coton ou au maïs sont au moins en partie directement utilisés par les producteurs sur leurs cultures de mil et de sorgho. Il existe également des projets et programmes destinés aux producteurs de mil et sorgho et à l'amélioration des variétés.

## Partie 2. Les effets des politiques agricoles et alimentaires, des dépenses publiques et de l'aide

---

Pour atteindre des objectifs de développement spécifiques, les gouvernements mettent en œuvre des politiques visant à modifier les règles régissant l'économie dans son ensemble (politique macro-économique) ou relatives à un secteur économique particulier (politiques sectorielles), ceci afin de guider et de modifier le comportement et les décisions des agents opérant dans l'économie. Cela peut être fait soit par l'établissement d'un cadre juridique que les agents économiques sont tenus de respecter (par exemple la qualité des aliments, les normes de sécurité, les droits de propriété) sans quoi ils courent le risque de poursuites judiciaires ou d'amendes. Le gouvernement peut également agir à travers une réforme institutionnelle ou en prenant des mesures incitatives ou dissuasives envers certains comportements : politiques de prix et commerciales, politiques sociales (transferts de revenus, des filets de sécurité, les systèmes de sécurité sociale) et politiques de financement.

L'outil budgétaire, d'autre part, peut être utilisé pour soutenir la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Les dépenses budgétaires peuvent comprendre la fourniture de biens publics par des investissements dans les infrastructures ou encore des avantages particuliers tels que des subventions ou des transferts de revenus.

Afin de suivre l'impact des mesures adoptées et leur contribution à la réalisation des objectifs de développement, il est essentiel pour les gouvernements d'être pleinement informés sur les incitations que l'ensemble des politiques mises en œuvre fournissent à l'économie, et sur la cohérence et la composition de la dépense budgétaire. Certaines des questions clés que les gouvernements doivent prendre en considération sont les suivantes :

- Les politiques en place offrent-elles des incitations à la production, la transformation et la commercialisation dans les principales filières agricoles et alimentaires ou les pénalisent-elles ?
- Qui, dans les filières les plus stratégiques bénéficie des politiques en place? Producteurs, transformateurs, commerçants ou consommateurs ?
- Quelles politiques doivent être modifiées afin que la structure des incitations dans le secteur de l'alimentation et l'agriculture soit plus cohérente avec les objectifs poursuivis par le gouvernement ?
- Les dépenses publiques sont-elles allouées d'une manière qui tienne compte des principaux problèmes rencontrés par le secteur de l'alimentation et l'agriculture ? Par exemple quel est le moyen le plus efficace pour améliorer les revenus des agriculteurs, les subventions aux intrants ou les investissements en infrastructure ?
- Les politiques incitatives et les dépenses publiques sont-elles cohérentes ou fournissent-elles dans certains cas des signaux contradictoires à l'économie, entraînant le gaspillage des ressources publiques ?
- Les ressources publiques sont-elles dépensées de façon efficiente ?

## Incitations, pénalisations et écarts de développement des marchés

### Résumé

#### Boîte 1: Résumé des résultats par groupe de produits analysés

Les pénalisations aux producteurs, et dans une moindre mesure aux grossistes sont globalement fortes dans les huit filières analysées, ce qui montre un manque de cohérence au niveau de la plupart des objectifs affichés par le gouvernement:

- Produits importés: malgré l'intention affichée du gouvernement de faire du pays un exportateur net de riz, les producteurs sont pénalisés au niveau des prix ce qui hypothèque les chances d'un soutien durable à la production. Les consommateurs semblent avoir été privilégiés durant la crise alimentaire. Les producteurs de lait demeurent fortement pénalisés, tandis que les industries laitières bénéficient de bons prix.
- Produits exportés: le soutien au coton via la CMDT engendre de fortes incitations aux producteurs, cependant la durabilité de cette politique est questionnable (privatisation de la CMDT en cours, probable endettement de l'entreprise). Les éleveurs et grossistes de bétail sont largement pénalisés quand bien même le bétail est le troisième produit d'exportation du pays. L'arachide est pénalisée car délaissée au niveau des politiques par le gouvernement et considérée comme une culture vivrière.
- Produits non-échangés: le mil, le sorgho et le maïs sont globalement pénalisés, notamment du fait de leur statut de céréales autoconsommées. Ceci est plus surprenant pour le maïs qui est mis en avant par le gouvernement comme une filière porteuse (Programme maïs). Le sorgho et le mil sont considérés comme importants pour la sécurité alimentaire et le gouvernement entrave leur exportation, renforçant ainsi les pénalisations aux producteurs.
- De manière générale, les producteurs sont pénalisés. Les consommateurs ne bénéficient pas pour autant de prix particulièrement bas, hormis pour le lait en poudre importé et dans une moindre mesure le riz, dont la hausse des prix a été légèrement amoindrie. Les commerçants et grossistes connaissent également des pénalisations dans la plupart des cas, le lait faisant figure d'exception puisque les industries captent des prix élevés. Les grossistes sont cependant de manière générale moins pénalisés que les producteurs. Enfin, si les producteurs de coton ont reçu des incitations, il semble clair que la CMDT et donc l'Etat soient perdants et les importateurs de coton malien les gagnants.
- En ce qui concerne la sécurité alimentaire, la pénalisation des producteurs permet de limiter les exportations de céréales vivrières, avec un impact favorable sur la sécurité alimentaire dans le court-terme, mais moins évident sur le moyen et long-terme.

## Sélection des produits

La sélection des produits à étudier a été faite en prenant en compte trois considérations.

Premièrement, les produits retenus doivent représenter environ 70 pour cent de la production agricole du Mali.

Deuxièmement, les produits sélectionnés doivent être représentatifs de différentes catégories en termes d'importation, d'exportation, de produits échangés, non échangés et liés à la sécurité alimentaire. Les produits sélectionnés doivent en effet représenter au total 65 pour cent de l'apport calorique dans le pays. Le cas échéant, il est également envisagé de prendre en compte des filières à fort potentiel, c'est-à-dire considérées comme telles dans les cadres stratégiques nationaux. Pour s'assurer de la pertinence des indicateurs à l'échelle du continent africain, sont ajoutés la liste des produits sélectionnés pour chaque pays les produits qui représentent une part significative de la production agricole à l'échelle régionale ou continentale. Ainsi, dans la mesure où une production nationale existe, six produits devraient être traités dans tous les pays où le projet SPAAA est mis en œuvre. Il s'agit du riz, du maïs, de l'arachide, la viande de bœuf, du manioc, et de la banane plantain.

Les sources utilisées pour la sélection des produits sont:

- FAOSTAT pour ce qui est de la valeur de la production totale 1999-2011 en dollars internationaux constants;
- FAO TRADESTAT pour ce qui est du commerce international;
- FAOSTAT Balance alimentaire pour ce qui est de la sécurité alimentaire en utilisant les données en volume et équivalent kilo caloriques disponibles.

Troisièmement, notre partenaire national ainsi que différentes parties prenantes du développement ont été consultés afin d'identifier d'autres produits pertinents à analyser.

En fonction de ces critères, les produits retenus pour l'analyse étaient au départ : le riz, la viande de bœuf, le coton, l'arachide, le mil, le sorgho, le maïs, la viande de mouton, le lait de vache, la viande de chèvre, le niébé, le sucre et l'huile de palme, la banane plantain et le manioc. La banane plantain et le manioc ont été abandonnés, le Mali ayant une production marginale de ces deux produits. L'analyse pour la viande de mouton, de chèvre, le niébé, le sucre et l'huile de palme a également été reportée à la deuxième phase du projet SPAAA dans le pays. La mangue, la papaye, l'oignon, l'échalote, la tomate, et le poisson ont été choisis comme produits supplémentaires à analyser lors de cette seconde phase.

Au final, ce rapport inclut l'étude des produits suivants: le riz, la viande de bœuf, le mil, le coton, l'arachide, le sorgho, le maïs, et le lait de vache.

**Tableau 28: Valeur de la production, des exportations et des importations des produits étudiés au Mali, en milliers de dollars EU**

Produit	Production moyenne 2005-2010 (1 000 dollars EU constants 1999-2001)	Exportations moyenne 2004-2008 (1 000 dollars EU constants 1999-2001)	Importations moyenne 2004-2008 (1 000 dollars EU constants 199-2001)
Riz (brisure et riz blanchi)	282579	-	45821
Viande bœuf	260242	-	-
Mil	213683	-	-
Fibre de coton	153792	254110	-
Arachides	147768	-	-
Sorgho	116925	-	-
Lait de vache	71031	-	19987
Maïs		-	-
<b>% du total</b>	<b>65%</b>	<b>89%</b>	<b>22,5%</b>

Source: FAOSTAT, 2012

Il est à noter que les importations alimentaires maliennes sont dominées par le blé et la farine de blé (11,5 pour cent), les préparations alimentaires (11 pour cent), le sucre raffiné (10 pour cent), les cigarettes (9 pour cent).

### Eclairages sur la méthodologie

Cette section présente de manière succincte la méthodologie utilisée afin de calculer les indicateurs permettant la mesure des incitations et des pénalisations au niveau des producteurs comme du grossiste (voir Boîte 2). Une présentation détaillée de la méthodologie est disponible du site du projet SPAAA <http://www.fao.org/mafap/documentation-du-spaaa/fr/>.

#### Boîte 2: Méthodologie et indicateurs SPAAA

##### Les Taux Nominaux de Protection

L'analyse du projet SPAAA utilise quatre mesures d'incitations et pénalisations du marché. Tout d'abord, deux taux de protection nominaux observés - au niveau des producteurs et des grossistes - permettent de comparer les prix domestiques observés à des prix de référence libres de distorsions liées aux politiques du pays étudié.

Les prix de références sont calculés à partir d'un prix étalon, comme le prix à l'importation ou à l'exportation exprimé en monnaie locale, et ramenés au niveau des producteurs et des grossistes avec des ajustements pour la qualité, les pertes et les coûts d'accès au marché.

Premièrement, les **taux nominaux de protection observés (TNPo)** mesurent l'écart de prix entre le prix du marché intérieur et le prix de référence divisé par le prix de référence aux niveaux producteur et grossiste :

$$NRPo_{fg} = (P_{fg} - RPo_{fg})/RPo_{fg}; \quad NRPo_{wh} = (P_{wh} - RPo_{wh})/RPo_{wh};$$

Les TNPo capturent toutes les politiques commerciales et intérieures ainsi que tous les autres facteurs qui ont un impact sur les incitations et les pénalisations pour le producteur. Les TNPo aident à identifier une meilleure répartition des incitations et pénalisations le long des filières agricoles.

Deuxièmement, les **taux nominaux de protection ajustés (TNPa)** sont calculés en ajustant les prix de référence afin d'éliminer de l'analyse les distorsions rencontrées le long des filières. Les équations pour estimer les taux ajustés de protection suivent le même principe que celle du TNPo :

$$NRPa_{fg} = (P_{fg} - RPa_{fg})/RPa_{fg}; \quad NRPa_{wh} = (P_{wh} - RPa_{wh})/RPa_{wh};$$

Les diverses distorsions liées aux pouvoirs de marchés, mauvais alignement du taux de change et inefficiences structurelles sont quantifiées et appliquées sous forme d'ajustement au TNPo afin de générer le TNPa. La comparaison de ces deux taux de protection permet d'identifier les écarts de développement des marchés.

### Le Taux Nominal d'Assistance

Le taux nominal d'assistance prend en compte une dimension supplémentaire : les transferts monétaires à destination des producteurs et grossistes le long de la chaîne de valeur. Il est construit pour chaque filière à partir du TNPa et des dépenses publiques identifiées en direction de la filière (voir p. 122). Ce taux sera développé dans les prochains rapports SPAAA, il n'est cependant pas présenté ici en raison d'un manque de précision quant aux données de dépenses budgétaires pour la plupart des filières analysées.

### Les Ecart de Développement des Marchés (MDG)

Les coûts d'accès excessifs représentent la première distorsion cristallisée dans l'indicateur d'écart de développement des marchés. Ces coûts résultent de facteurs tels que des infrastructures de faible qualité, des taxes illicites, des coûts de transformation élevés du fait d'une technologie obsolète ou des pertes post-récoltes excessives. Ces coûts d'accès «excessifs» peuvent être considérés comme des facteurs dissuasifs implicites, dans la mesure où ils pourraient être réduits en faisant des investissements mieux ciblés, ou par une meilleure gouvernance, ce qui permettrait aux agriculteurs de bénéficier de prix plus élevés.

Un deuxième type de distorsion pris en considération est l'impact du désalignement du taux de change, du fonctionnement imparfait des marchés internationaux, des prix non concurrentiels au sein de ces marchés, et du poids des monopoles sur les prix payés et reçus tout au long de la filière.

Une question méthodologique fondamentale consiste à déterminer jusqu'à quel niveau il est possible de séparer ces composants les uns des autres pour calculer l'écart de développement des marchés.

Du point de vue de la méthodologie, il apparaît qu'à partir du moment où les relations entre les

différents EDM apparaissent plus clairement, il est possible de proposer une mesure de ces EDM dans leur totalité. Comme il a été suggéré ci-dessus, l'intégralité de l' «écart de développement des marchés» ne peut pas être mesurée quantitativement sans déterminer la proportion d'écarts de prix qui ne dépend pas des aides apportées au commerce et aux prix du marché. Cependant, il est possible de fournir un indicateur de l'EDM qui est spécifique à chaque filière et prend en compte des éléments liés aux coûts excessifs dans le long des filières, aux marchés internationaux et à la politique de taux de change.

Afin de fournir un indicateur relatif de la valeur de l'écart de développement des marchés, on peut déterminer ainsi les écarts au niveau du prix producteur (fg) et grossiste (wh):

$$MDG_{fg} = \frac{(IMG + ERPG + ACG_{wh} - ACG_{fg})}{P_{dfg}}$$

**MARCHANDISES IMPORTÉES**

$$MDG_{wh} = \frac{(IMG + ERPG + ACG_{wh})}{P_{dwh}}$$

$$MDG_{fg} = \frac{(IMG + ERPG - ACG_{wh} - ACG_{fg})}{P_{dfg}}$$

**MARCHANDISES EXPORTÉES**

$$MDG_{wh} = \frac{(IMG + ERPG - ACG_{wh})}{P_{dwh}}$$

### Circuit de commercialisation

Pour tous les produits analysés, il a été nécessaire d'identifier le point de concurrence et une zone de production afin de pouvoir obtenir le prix grossiste et le prix au producteur représentatifs. A cette fin, il a été nécessaire d'analyser en détail la structure de mise en marché de chaque produit étudié. Pour certains produits (riz, maïs, mil, sorgho, coton, bétail, etc.) plusieurs zones de production existent auxquelles sont associés différents couloirs de commercialisation. Pour les besoins de l'étude dans cette première phase du projet SPAAA nous avons sélectionné une seule zone de production et un point de concurrence représentatif. Les détails sur les couloirs de commercialisation choisis et analysés sont disponibles dans les notes techniques rédigées pour chacun des produits étudiés et consultable sur le site du projet SPAAA: <http://www.fao.org/mafap/documentation-du-spaaa/fr/>.

### Prix observés et prix de référence

Les prix aux producteurs ont été déterminés à partir des statistiques de l'Observatoire des marchés agricoles (OMA), sauf celui du lait qui a été déterminé à partir d'une enquête SPAAA, l'OMA ne collectant pas les prix du lait.

Les prix au niveau des grossistes ont été déterminés, soit à partir des statistiques de l'OMA, soit à partir de la base de données du Réseau des systèmes d'information des marchés en Afrique de l'Ouest de (RESIMAO).

Les prix sur les marchés internationaux (CAF ou FOB) proviennent de diverses sources selon le produit considéré (voir Annexe 4, page 196).

### Coûts d'accès entre le producteur et le point de compétition

Les coûts d'accès observés entre l'exploitation et le marché de gros sont calculés comme la somme des coûts d'accès collectés par l'équipe technique nationale du projet SPAAA. A défaut de données suffisantes, ces coûts d'accès peuvent être calculés comme la différence entre le prix grossiste et le prix au producteur. En effet, il est considéré selon cette alternative que l'écart entre les deux prix reflète le fonctionnement réel de la filière à l'exclusion de toute taxe explicite. Autrement dit cette valeur est l'expression du niveau de développement des infrastructures, de la compétitivité des acteurs et des conditions de pouvoir de marché dont ils disposent pour influencer les coûts d'accès.

Les coûts d'accès observés incluent donc tous les coûts c'est-à-dire les coûts de transport, les différents frais pour services comme les frais de manutention, la marge commerciale, et des frais illicites de passage existant le long des corridors.

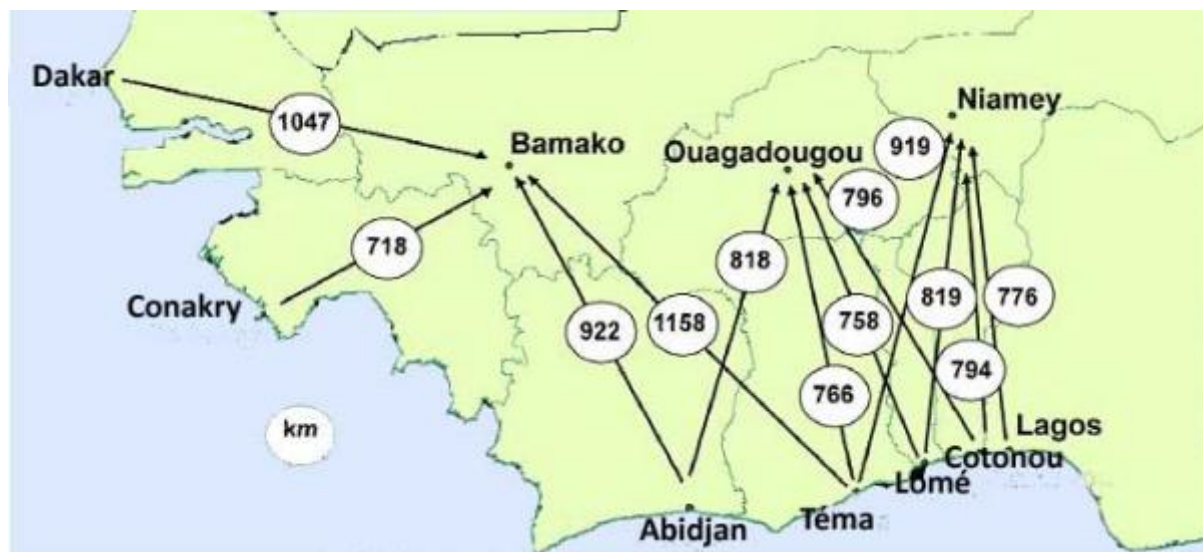
Les détails et les valeurs des coûts d'accès sont disponibles dans le tableau en Annexe 6, page 205.

### Coûts d'accès entre le point de compétition et la frontière

Dans le cas d'un pays enclavé comme le Mali, la frontière est représentée par le port qui constitue l'origine des importations ou la destination des exportations. Selon le produit étudié, tous les coûts sont donc rapportés au port d'embarquement ou de débarquement. Il s'agit des ports suivants: Tema au Ghana, Abidjan en Côte d'Ivoire, Conakry en Guinée, Lomé au Togo, Dakar au Sénégal, Cotonou au Bénin. La Figure 26 présente les principaux couloirs commerciaux. Pour les produits non-échangés, il a parfois été décidé d'utiliser des zones proches de la frontière du Mali comme point de compétition afin de mieux refléter la réalité des échanges qui sont principalement des transbordements.



Figure 26: Couloirs commerciaux desservant les pays sans littoral Mali, Burkina Faso, Niger



Source: Diallo et Steeve, 2009

### Coûts d'accès ajustés

Pour chaque produit analysé, des données ajustées ont été considérées pour les coûts d'accès au point de concurrence et les coûts d'accès au producteur.

Afin d'établir des coûts d'accès reflétant une filière fonctionnant de manière efficiente, les ajustements suivants ont été réalisés:

- des estimations des coûts de transport réels et des marges commerciales raisonnables ont été fournies en ajustant les coûts de transport et les marges commerciales en retenant systématiquement les coûts les plus bas pour chaque tronçon;
- les prélèvements illicites sur les routes allant des zones de production aux points de compétition et des points de compétition aux ports d'exportation/importation ont systématiquement été déduits.

Ne disposant pas de source de données fiables pour les autres dimensions des coûts d'accès telles que la part d'efficience résultant d'un meilleur fonctionnement de la filière et d'une plus grande concurrence ou des temps d'attente réduits au passage de frontière par exemple, les valeurs utilisées dans le domaine observé n'ont pas été modifiées.

Les coûts ajustés ont par conséquent tendance à être surestimés c'est-à-dire qu'ils sont plus élevés que ce qu'ils devraient être en situation de marché parfaitement efficients.

Il en découle que les prix de référence ajustés producteurs, qui sont calculés à partir de ces coûts d'accès estimés, sont donc plus bas que ceux qui reflèteraient un marché de pleine concurrence.

### Indicateurs des effets d'incitations ou de pénalisations des politiques

L'analyse proposée est basée sur la comparaison des prix entre les prix domestiques au niveau du producteur et du grossiste et les prix de référence sur le marché international rapportés au niveau du producteur et du grossiste. Les prix de référence sont donc ceux que les producteurs devraient obtenir en l'absence de politiques nationales affectant les niveaux des prix.

Dans cette méthode, l'analyse part de la loi du prix unique de la théorie économique qui stipule que sur un marché concurrentiel, chaque bien a un prix et un seul. Cette loi ne joue que pour des biens homogènes, si l'information est parfaite (donc gratuite) et si les coûts de transaction sont nuls. Ainsi, l'analyse dans la présente étude sera faite pour des biens parfaitement homogènes (ou parfaitement substituables sur le marché local) en terme de qualité ou à défaut, pour des biens simplement comparables. Une analyse des incitations et pénalisations par les prix permettra grâce aux indicateurs calculés à partir des prix de référence et des prix observés, de voir si les prix s'établissent au profit ou au détriment des différents agents de la filière. Si les prix observés sont plus élevés que les prix de référence, l'environnement politique génère un soutien aux producteurs, et *vice versa*.

Les indicateurs nécessaires à l'estimation des incitations ou des pénalisations à la production (TNPs) ainsi que les écarts de développement des marchés (MDG) sont calculés à partir des données présentées ici de manière simplifiée. Notons que la dénomination "écarts de développement des marchés" ne reflète pas complètement la prise en compte dans ces écarts des aspects liés aux technologies de transformation, mais aussi à l'organisation de la filière y compris la question de l'éparpillement de la production, l'organisation de la collecte des produits et le manque d'organisation des producteurs. Ces dimensions doivent aussi être conservées à l'esprit au moment de l'interprétation des résultats.

Le détail des calculs effectués, les valeurs utilisées pour chaque variable ainsi que l'ensemble des indicateurs calculés pour chaque produit sont également disponibles dans le Tableau 29 de ce rapport. Par ailleurs, des informations complémentaires sont également à la disposition du lecteur dans les notes techniques rédigées pour chacun des produits étudiés et consultable sur le site du projet SPAAA: <http://www.fao.org/mafap/documentation-du-spaaa/fr/>.

Le Tableau 29 présente les deux séries d'indicateurs que le projet SPAAA permet de générer, des écarts et des ratios:

- les écarts obtenus à partir des données du domaine des prix et des coûts observés donnent une représentation absolue des effets des initiatives politiques;
- les écarts obtenus à partir des données du domaine des prix et des coûts ajustés prennent en compte plusieurs autres sources de distorsions des prix telles que le pouvoir de marché sur les marchés internationaux, les effets des politiques de taux change, et les coûts d'accès excessifs y compris les écarts de développements des marchés; Ces écarts donnent une vision plus précise de la réalité des effets des politiques.
- les ratios qui par rapport aux écarts fournissent pour les mêmes variables un pourcentage qui peut être comparé entre les pays et les produits.

Ainsi, les indicateurs du «domaine observé» permettent de constater si les politiques de prix adoptées par le gouvernement ont eu l'effet désiré en termes de pénalisations et d'incitations ; par exemple, si un tarif à l'importation de 20pour cent a induit des incitations aux prix de 20pour cent pour les producteurs. Les écarts du «domaine ajusté» permettent d'intégrer à l'analyse d'autres variables moins explicites liées à l'environnement politique (taux de change, inefficiences dans le transport...) qui expliquent une différence entre le prix de référence que devraient percevoir les producteurs et le prix qu'ils reçoivent.

### Avertissements et limites

Premièrement, des incertitudes sur la qualité des données représentent une première limite pour notre travail analytique. Tous les efforts ont été faits pour soumettre les données collectées à des experts locaux, afin de minimiser les erreurs.

Des efforts additionnels sont réalisés pour vérifier la qualité des données et appuyer le dialogue des partenaires nationaux pour un investissement dans des systèmes de statistique fiables, qui offrirait de grands bénéfices pour des décisions politiques informées. Ainsi une meilleure mise à jour de la base de données RESIMAO, très précieuse pour obtenir les prix grossistes régionaux, serait extrêmement profitable pour un travail sur le long terme tel que celui que nous proposons.

En outre, au Mali un constat s'impose: pour les produits fortement échangés, les importateurs et exportateurs sous-estiment surestiment systématiquement les volumes échangés afin de payer moins de taxes. La question de la fiabilité des données de douanes représente une cause d'incertitude pour l'analyse car cela affecte directement la méthodologie qui se fonde sur la comparaison entre les prix domestiques et les prix internationaux.

Deuxièmement, nos résultats sont basés sur des zones de production bien localisées. Il s'agit par exemple de la zone de Loulouni (région de Sikasso) pour le maïs, de la zone de l'Office du Niger dans la région de Ségou pour le riz, etc. Ces zones représentent les principales zones de production au Mali pour ces produits mais d'autres zones confrontées à des situations différentes en termes de coûts d'accès ou de connexion à l'information sur les marchés par exemple pourraient donner des résultats différents.

Troisièmement, le fait que notre méthodologie propose des comparaisons établies à partir de moyennes annuelles ne nous permet pas de représenter et d'expliquer les variations de prix interannuelles, les effets de saisonnalité, ni même les variations de prix dues à la qualité au cours de la saison de production.

**Tableau 29 : Ecart de prix observés et ajustés aux producteurs et aux grossistes, en FCFA/tonne, 2005-2010**

Produit	INDICATEURS	Unité	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Riz	Écart de prix (EP) observé au grossiste	FCFA/TON	(2,085)	(10,119)	(7,637)	(68,502)	(34,117)	(105,796)
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	(685)	(8,720)	(51,350)	(129,789)	(98,016)	(167,955)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	6,928	(10,407)	(8,925)	(59,989)	(39,005)	(116,183)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	(4,696)	(21,380)	(65,010)	(137,050)	(117,976)	(191,666)
Maïs	EP observé au grossiste	FCFA/TON	(25,028)	26,843	(19,930)	12,572	(33,172)	(27,728)
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	(19,340)	17,075	(14,611)	17,960	(42,559)	(20,690)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	(7,884)	17,930	(22,886)	7,516	(29,361)	(35,384)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	(7,773)	3,158	(22,094)	6,927	(45,173)	(34,023)
Coton	EP observé au grossiste	FCFA/TON	11,423	65,126	81,247	49,264	184,762	29,550
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	(102,430)	(57,456)	(47,782)	(96,803)	29,452	(134,065)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	85,356	31,229	64,265	60,006	136,086	44,528
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	34,669	(23,345)	6,955	(5,023)	66,941	(28,313)
Mil	EP observé au grossiste	FCFA/TON	23,928	(60,205)	(77,979)	(48,291)	(184,691)	(18,272)
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	13,290	(68,137)	(85,261)	(57,123)	(194,323)	(27,810)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	26,389	(51,519)	(83,793)	(47,705)	(188,005)	(14,711)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	8,776	(65,189)	(95,538)	(62,700)	(204,350)	(30,274)
Sorgho	EP observé au grossiste	FCFA/TON	(45,208)	(15,183)	14,467	(15,483)	(115,483)	(5,608)
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	(56,763)	(26,288)	5,362	(25,488)	(126,738)	(16,013)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	(69,700)	(61,475)	(1,725)	(33,175)	(143,875)	(15,900)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	(87,894)	(77,819)	(15,619)	(48,719)	(161,319)	(32,544)
Lait	EP observé au grossiste	FCFA/TON	227,360	205,708	231,160	193,075	258,757	184,039
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	289,157	271,972	260,783	2. 32,294	286,036	224,267
	EP observé au producteur	FCFA/TON	2,160	(19,492)	(44,040)	(82,125)	33,557	(41,161)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	48,057	30,872	(30,317)	(58,806)	47,436	(14,333)
Viande	EP observé au grossiste	FCFA/TON	1,589	(15,270)	(47,450)	(3,641)	(28,771)	(8,052)
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	(10,943)	(26,549)	(58,126)	(15,227)	(38,782)	(17,907)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	17,219	121	(45,549)	(23,897)	(41,975)	(45,200)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	180	(15,814)	(60,252)	(39,575)	(56,328)	(59,396)
Arachide	EP observé au grossiste	FCFA/TON	87,340	55,436	32,661	(60,248)	13,452	(69,457)
	EP ajusté au grossiste	FCFA/TON	66,706	35,322	9,460	(84,542)	(6,472)	(88,716)
	EP observé au producteur	FCFA/TON	43,417	(5,055)	(23,367)	(109,519)	(63,949)	(124,462)
	EP ajusté au producteur	FCFA/TON	(40,339)	(91,652)	(131,254)	(242,145)	(157,157)	(231,709)

**Tableau 30: Taux nominaux de protection (TNP) observés et ajustés aux producteurs et aux grossistes, en %, 2005-2010**

Produit	INDICATEURS	Unité	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Riz	TNP observé au grossiste	%	-1%	-4%	-3%	-17%	-9%	-27%
	TNP ajusté au grossiste	%	0%	-3%	-16%	-28%	-23%	-36%
	TNP observé au producteur	%	3%	-4%	-4%	-17%	-12%	-32%
	TNP ajusté au producteur	%	-2%	-9%	-23%	-32%	-30%	-44%
Maïs	TNP observé au grossiste	%	-21%	32%	-18%	11%	-21%	-19%
	TNP ajusté au grossiste	%	-17%	18%	-14%	17%	-25%	-15%
	TNP observé au producteur	%	-8%	35%	-25%	8%	-20%	-28%
	TNP ajusté au producteur	%	-8%	5%	-24%	8%	-28%	-27%
Coton	TNP observé au grossiste	%	2%	11%	15%	8%	31%	4%
	TNP ajusté au grossiste	%	-16%	-8%	-4%	-12%	7%	-14%
	TNP observé au producteur	%	68%	23%	64%	54%	213%	32%
	TNP ajusté au producteur	%	20%	-12%	4%	-3%	50%	-13%
Mil	TNP observé au grossiste	%	19%	-36%	-46%	-28%	-57%	-12%
	TNP ajusté au grossiste	%	10%	-39%	-48%	-32%	-58%	-18%
	TNP observé au producteur	%	24%	-35%	-54%	-31%	-62%	-11%
	TNP ajusté au producteur	%	7%	-40%	-57%	-37%	-64%	-20%
Sorgho	TNP observé au grossiste	%	-22%	-9%	15%	-11%	-43%	-4%
	TNP ajusté au grossiste	%	-26%	-15%	5%	-17%	-45%	-11%
	TNP observé au producteur	%	-38%	-42%	-2%	-27%	-58%	-13%
	TNP ajusté au producteur	%	-44%	-48%	-17%	-35%	-61%	-23%
Lait	TNP observé au grossiste	%	65%	56%	59%	45%	71%	42%
	TNP ajusté au grossiste	%	101%	90%	72%	59%	84%	56%
	TNP observé au producteur	%	1%	-7%	-14%	-23%	12%	-11%
	TNP ajusté au producteur	%	21%	13%	-10%	-18%	17%	-4%
Viande	TNP observé au grossiste	%	1%	-7%	-20%	-2%	-11%	-3%
	TNP ajusté au grossiste	%	-5%	-11%	-23%	-7%	-15%	-7%
	TNP observé au producteur	%	10%	0%	-22%	-13%	-19%	-20%
	TNP ajusté au producteur	%	0%	-8%	-27%	-19%	-24%	-25%
Arachide	TNP observé au grossiste	%	34%	20%	9%	-13%	4%	-18%
	TNP ajusté au grossiste	%	24%	12%	2%	-17%	-2%	-22%
	TNP observé au producteur	%	31%	6%	0%	-21%	-17%	-32%
	TNP ajusté au producteur	%	11%	-8%	-12%	-28%	-26%	-38%

## Indicateurs du projet SPAAA et interprétations

### Principaux indicateurs du projet SPAAA

En préalable plusieurs points doivent être soulignés:

Une part significative de la période analysée (2005-2010) a été particulièrement turbulente, avec des fondamentaux du marché qui ont été remis en question et les tendances de prix qui ont connu de fortes variations. Ceci a rendu l'analyse plus difficile et la détermination des causes des incitations et pénalisations plus ardues.

Par ailleurs, les interprétations se référant au secteur agricole dans son ensemble se rapportent en réalité uniquement au groupe de produits étudiés qui représente 65 pour cent de la valeur de la production moyenne (2005-2009)<sup>5</sup> c'est-à-dire le riz (13.5 pour cent), la viande de bœuf (12.5 pour cent), le mil (10.3 pour cent), la fibre de coton (7.5 pour cent), l'arachide (7.1 pour cent), le sorgho (5.6 pour cent), le maïs (4.7 pour cent), et le lait de vache (3.4 pour cent).

Ces indicateurs sont agrégés par secteur et groupe de produits. Les indicateurs agrégés sont pondérés pour refléter l'importance de chaque produit relativement à la valeur totale de la production, calculée comme le poids total multiplié par les prix de référence. Lorsque les indicateurs agrégés seront commentés, les indicateurs individuels par produits seront donc présentés sous leur forme pondérée, qui diffère légèrement des chiffres renseignés dans le Tableau 29 et le Tableau 30.

Les indicateurs phares sélectionnés sont:

- le taux nominal de protection pour les produits importés (TNP<sub>imp</sub>);
- le taux nominal de protection pour les produits exportés (TTNP<sub>exp</sub>);
- le taux nominal de protection pour les produits non ou peu échangés (TNP<sub>not</sub>);
- le taux nominal de protection pour les produits essentiels à la sécurité alimentaire (TAN<sub>fs</sub>) tels que définis dans la sélection des produits (voir page 75);
- la mesure de l'écart de développement du marché pour chacune des trois catégories de produits et pour le secteur agricole dans son ensemble (MDG<sub>imp</sub>, MDG<sub>exp</sub>, MDG<sub>not</sub>, et MDG<sub>ag</sub>) bien qu'en réalité il se rapporte uniquement aux huit produits étudiés.

### Indicateurs du secteur agricole

Le secteur agricole dans son ensemble reçoit de fortes pénalisations, avec des TNPs moyens de -19 pour cent dans le domaine observé et -28 pour cent dans le domaine ajusté. De plus, on observe une dynamique négative dans le secteur avec un TNP observé passant de 6 pour cent en 2005 à -24 pour cent en 2010.

---

<sup>5</sup> Valeur de production moyenne 2005-2009 sur 1000 dollars constants 1999-2001.

**Figure 27. Taux nominaux de protection pour le secteur agricole, en %, 2005-2010**

Source : Auteurs

La crise alimentaire de 2008/2009 a clairement affecté la structure des incitations sur la période analysée. Le principal lien entre la crise et la structure des incitations par les prix déterminée par l'analyse SPAAA vient de la déconnexion entre le marché malien et les marchés régionaux et internationaux. En effet, les prix aux producteurs au Mali n'ont pas augmenté de manière aussi importante que les prix internationaux, générant des pénalisations pour les producteurs. Une autre explication provient de la mise en œuvre par le gouvernement de mesures politiques destinées à maintenir les produits vivriers dans le pays en décourageant les exportations via des barrières non-tarifaires (tracasseries administratives), ce qui pourrait avoir empêché les producteurs d'obtenir les prix régionaux plus élevés. Par ailleurs, l'abandon de la taxe sur les importations pour le riz, ainsi que les ventes à bas prix dans le pays ont eu un effet de limitation sur la hausse des prix.

Le coton représente une exception, étant la seule filière qui n'a pas reçu de pénalisations parmi les filières étudiées. Il est important de noter que la CMDT subventionne les producteurs de coton et a offert aux producteurs, pour la plupart des années étudiées, des prix encore plus élevés que les prix internationaux, ce qui a pour conséquence probable un endettement de la compagnie paraétatique.

Les pénalisations plus fortes en 2009 et la hausse subséquente en 2010 s'expliquent par la courbe des produits peu échangés (mil, sorgho, maïs) pour ces deux années, les producteurs de ces produits ayant été déconnectés la hausse des prix internationaux en 2009, générant de fortes pénalisations. De manière générale, le coton tire les incitations vers le haut pour le secteur des exportations et le riz les tire vers le bas pour le secteur des importations, reflétant les décisions de politiques agricoles du Mali, qui soutiennent les exportations de coton et se concentrent plus fortement sur les

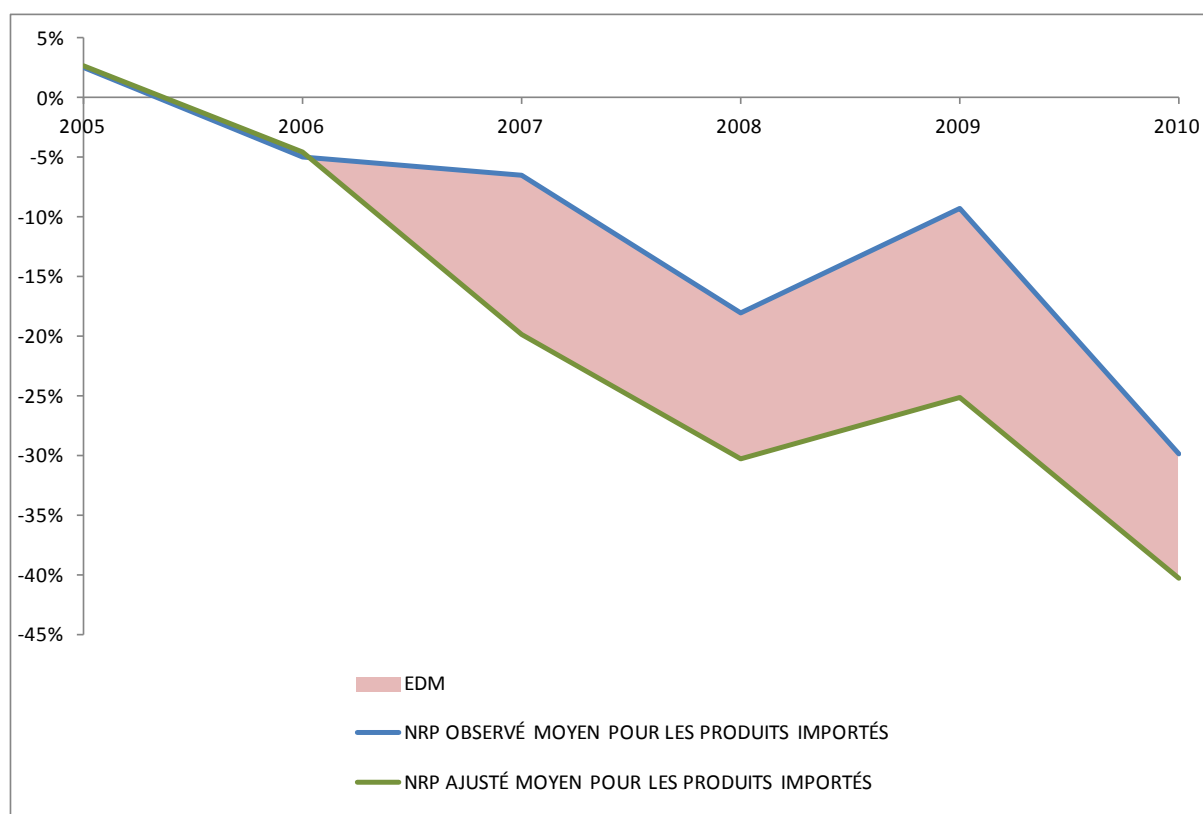
consommateurs de riz pour la période 2005-2010, avec pour conséquences des incitations pour les producteurs de coton et des pénalisations pour les producteurs de riz.

La comparaison entre le taux nominal de protection ajusté (TNPa) et le taux nominal de protection observe (TNPo), révèle que le secteur agricole reçoit des pénalisations encore plus fortes lorsque les inefficiences telles que la surévaluation du taux de change, les marges excessives et les taxes illicites sont prises en compte. Le TNPa pour le secteur est en réalité négatif pour toute la période étudiée, avec des pénalisations plus importantes de 9 pour cent que le TNPo.

### Indicateurs pour les produits d'importation

Les produits d'importation (riz et lait) ont été pénalisés de manière générale sur la période 2005-2010. Le TNPo moyen pour les produits d'importations est ainsi de -15 pour cent. Les incitations sont passées de 2 pour cent en 2005 à -30 pour cent en 2010. Ceci est principalement dû au fait que la flambée des prix internationaux de 2007 et 2008 n'a pas été transmise aux producteurs dans le pays. Les incitations sont ainsi passées de -18 pour cent en 2008 à -9 pour cent en 2009, ce qui reflète l'impact des incitations supplémentaires pour le lait cette année-ci, principalement du fait des prix plus élevés perçus par les producteurs.

Figure 28. Taux nominaux de protection pour les produits importés, en %, 2005-2010



Source : Auteurs

Il est également intéressant de constater que les TNPs ajustés sont plus bas que les TNP observés à partir de 2007, du fait de la surévaluation du taux de change de 20 pour cent qui a été pris en compte dans l'analyse. Cela signifie que si le taux de change n'était pas surévalué, les prix des produits importés seraient plus élevés, ce qui augmente dans notre analyse l'écart entre le prix producteur observé et le prix de référence ajusté.



Le même phénomène est exprimé dans les EDM. Il n'y a pratiquement pas d'écart de développement de marché avant 2007, tandis que le taux de change surévalué après 2007 révèle un écart de développement des marchés important. Ceci se produit car les producteurs pourraient obtenir des prix encore plus élevés après 2007, les prix à l'importation connaissant une hausse dans l'hypothèse d'un taux de change plus faible.

Il faut préciser que les EDMs négatifs pour les produits d'importations représentent en partie une protection pour les producteurs, puisqu'ils prennent en compte les inefficiences entre la frontière et le grossiste, rendant les importations moins compétitives. Il y a en effet une forme de protection naturelle, due à la structure des coûts d'accès, qui rend les importations coûteuses et permet aux producteurs de bénéficier de prix plus élevés. D'un autre côté, les inefficiences entre les grossistes et les producteurs représentent une pénalisation aux producteurs puisque les grossistes les prennent en compte dans le prix offert aux producteurs. Dans le cas du riz et du lait, les inefficiences entre le producteur et le grossiste représentent le gros des EDMs, montrant que les inefficiences de marché résident principalement dans l'échelon producteur-grossiste de la filière.

## **Riz**

Le riz est considéré comme un produit stratégique au Mali, il est donc l'objet d'une attention particulière en termes de politiques publiques (*policies*) et d'enjeux politiques (*politics*). Le riz est perçu comme la principale denrée permettant d'atteindre la sécurité alimentaire, d'améliorer les revenus des producteurs, et de satisfaire une demande urbaine croissante à un prix raisonnable.

Pendant ces dernières années, les crises des prix alimentaires ont redonné vie au vieux projet de l'ère coloniale qui voulait faire du Mali non seulement un pays durablement autosuffisant en riz mais également un exportateur de riz, au moins pour l'Afrique de l'Ouest (Roy 2010). Dans ce contexte, les objectifs politiques liés à cette céréale sont nombreux et parfois contradictoires.

**Production.** La production de riz au Mali a montré une croissance rapide tendance initiée dans les années 1980 par de fortes interventions publiques, et continuée pendant les années 1990 lorsque l'Etat s'est retiré du secteur et que les marchés du riz ont été rouverts. Le riz est produit au Mali selon des systèmes techniques très variés qui vont du riz flottant dans le delta intérieur du Niger, au riz irrigué en submersion sur des aménagements hydro-agricoles en maîtrise totale de l'eau comme dans la zone de l'Office du Niger, ou en pluvial ou en décrue. De 2005 à 2010, la production de riz a augmenté, passant de 945 000 tonnes à 1 296 000 tonnes (CPS/SDR, 2011). Le ratio d'autosuffisance est autour de 86 pour cent en 2010. La production a cependant connu une chute de près de 700 000 tonnes entre 2009 et 2010. Ceci pourrait s'expliquer par des estimations nouvelles et plus réalistes de la production, des sécheresses en 2010, ou une chute des prix internationaux du riz entre 2008 et 2009 qui a eu des effets tardifs sur la production.

**Consommation/utilisation.** Au Mali, le riz en termes de volume le riz reste le deuxième produit consommé derrière le mil qui est la principale céréale consommée dans le pays. Le riz se situe également derrière le sorgho dans les zones rurales (Nuove, 2004). Cependant, la consommation annuelle par habitant a augmenté de 11 à 54 kilos de 1961 à 2007 selon les données de la balance alimentaire FAOSTAT, et le riz représente actuellement 25 pour cent de la consommation totale de céréales, par rapport à moins de 10 pour cent en 1961. Le riz est de plus en plus consommé par les citadins, et joue un rôle clé dans le régime des ménages urbains, ceux-ci consommant en moyenne

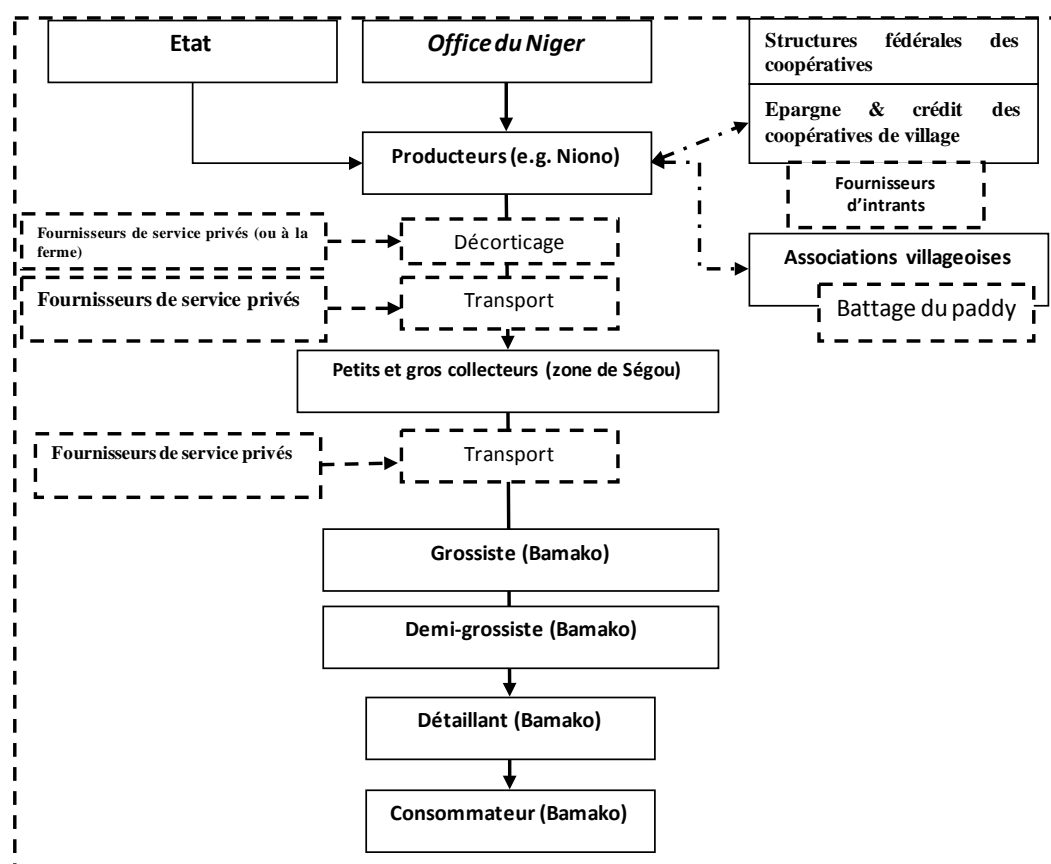
plus de 60 kg de riz par personne, par année ce qui explique l'importance politique de cette culture. Compte tenu du haut niveau de l'autoconsommation (37 pour cent en moyenne sur la période 2005-10) avec des taux plus élevés signalés dans les zones production (Ségou, Mopti et dans une moindre mesure Sikasso), les importations concurrencent une partie très limitée de ce qui représente la consommation totale de riz (Samaké, Bélières et al. 2007).

**Échanges et commercialisation.** L'augmentation de la production n'a pas rempli, et de loin, l'objectif politique de faire du pays un exportateur net de riz. Le riz est en effet la principale céréale importée au Mali. Elle permet d'ajuster le marché entre offre et demande urbaine. La moyenne des importations de riz au Mali sur la période 2006-2009 s'élève à 209 436 tonnes (CPS-SDR, 2010). L'essentiel du riz importé provient de l'Asie (76 pour cent du total), la Birmanie, l'Inde la Thaïlande et le Pakistan sont les principales sources d'importation du riz au Mali avec 25 pour cent, 15 pour cent, 14 pour cent et 13 pour cent respectivement.

Le constat est qu'à partir de 2006, les importations de riz n'ont cessé d'augmenter bien que l'Initiative riz ait accordé des subventions des intrants et des crédits aux équipements agricoles aux producteurs de riz (voir Section 4 page 66). Les exonérations des taxes à l'importation qui ont été accordées aux importateurs de riz ont très certainement joué un rôle clé dans cette évolution. On peut aussi évoquer la possibilité d'une surévaluation des statistiques de production.

Par ailleurs, d'après Lançon (2009) le besoin de larges importations est fondamentalement lié à un changement des habitudes alimentaires plus qu'à un déclin dans la production, la consommation croissant à un rythme plus élevé que la production.

**Performance de la filière.** Le canal de commercialisation le plus important se situe dans les zones de grande irrigation, comme Ségou par exemple (voir Figure 29 ci-dessous).

**Figure 29. Chaîne de commercialisation simplifiée pour le riz de l'Office du Niger (région de Ségou)**

Source: auteurs, à partir de Balié (2004)

**Indicateurs SPAAA et interprétation.** Les importations de riz hors de l'espace UEMOA, c'est-à-dire presque toutes, ont été taxées à hauteur de 12,5 pour cent jusqu'en 2008. De plus le Mali applique une TVA sur certains produits d'importations, dont le riz, cette taxe faisant office de mesure protectionniste à laquelle s'ajoute les coûts de transport élevés qui représentent une protection "naturelle" supplémentaire pour les producteurs. En 2008, le gouvernement a levé les taxes à l'importation sur le riz pour protéger les consommateurs de la montée des prix – cette mesure étant toujours en cours en 2012. De plus, la filière riz a reçu jusqu'à 8 milliards de FCFA par an en subventions aux intrants de 2008 à 2010, ce qui aurait du fournir des incitations aux producteurs. Par conséquent, les producteurs auraient du recevoir des incitations fortes (au moins 12,5 pour cent) de 2005 à 2008, ces incitations baissant à partir de 2008 du fait de la levée des taxes à l'importation, qui serait compensée dans une certaine mesure par les subventions aux intrants de l'Initiative Riz.

Cependant, les TNPs observés au niveau des producteurs de 2005 à 2007 ont été négatifs, excepté en 2005 (3 pour cent, -4 pour cent et -4 pour cent pour les 3 années). La levée des taxes à l'importation correspond en effet à des pénalisations accrues, révélant que l'Initiative Riz n'a pas été suffisante pour fournir des incitations malgré une augmentation de la production. En effet, les producteurs ont reçu des pénalisations de plus en plus fortes, passant de -12 pour cent en 2008 à 32 pour cent en 2010. Sur la période étudiée, les producteurs ont reçu des pénalisations de -11 pour cent dans le domaine observé et -23 pour cent dans le domaine ajusté.

En 2005, les interventions du gouvernement pendant la pénurie de céréales consistant principalement en des politiques commerciales (tarifs ou équivalents) ont modéré le pic des prix sans toutefois pénaliser les producteurs. En 2006 et 2007 en revanche, on note des pénalisations grandissantes.

En 2008, avec la flambée des prix alimentaires sur le marché international, les politiques protectionnistes en place n'étaient plus nécessaires pour soutenir un prix domestique élevé. Par conséquent elles ont été suspendues et complétées par des politiques de soutien à la consommation et au pouvoir d'achat des ménages : ventes à bas prix par le gouvernement avec l'appui des agences internationales, distributions gratuites de produits alimentaires, importations subventionnées. Cet ensemble de mesures pourrait expliquer le niveau de pénalisation pour les producteurs qui auraient du en théorie recevoir des prix plus hauts si la transmission des prix du marché international vers les exploitations agricoles avait fonctionné efficacement. Cependant certains analystes (Koné, Diakité, 2010) avancent que les exemptions de taxes ont bénéficiés à quelques grands importateurs de riz plutôt qu'aux consommateurs.

En 2009 et 2010, le gouvernement, dans le contexte de l'Initiative riz, a subventionné les intrants (semences, engrais, crédit pour l'achat d'équipements). Pour la campagne 2009/10, ces subventions se sont élevées à 6 398 million FCFA pour les engrais et à 1051 million FCFA pour les semences (voir paragraphe sur les décisions gouvernementales, p. **Error! Bookmark not defined.**). Combinées, ces subventions représentent en 2009, 3 335 FCFA par tonne de riz alors que les pénalisations observées sont environ de 32 000 FCFA par tonne, c'est-à-dire -10 pour cent en termes de taux nominal de protection (TNP). On peut donc en conclure que le soutien fourni n'a pas suffi à combler l'écart de prix, et que les mesures de politiques ont eu pour résultat des pénalisations significatives en 2009. Le même phénomène est observé en 2010. Ceci est d'autant plus surprenant qu'à partir de 2008, un certain nombre de producteurs se sont entendus pour ne plus « brader leur riz », et faire front aux grossistes qui leur donnaient de très mauvais prix. Il semble que malgré une baisse des pénalisations en 2009 qui se sont rapprochées de celles des grossistes, ce front n'ait pas été efficace en 2010.

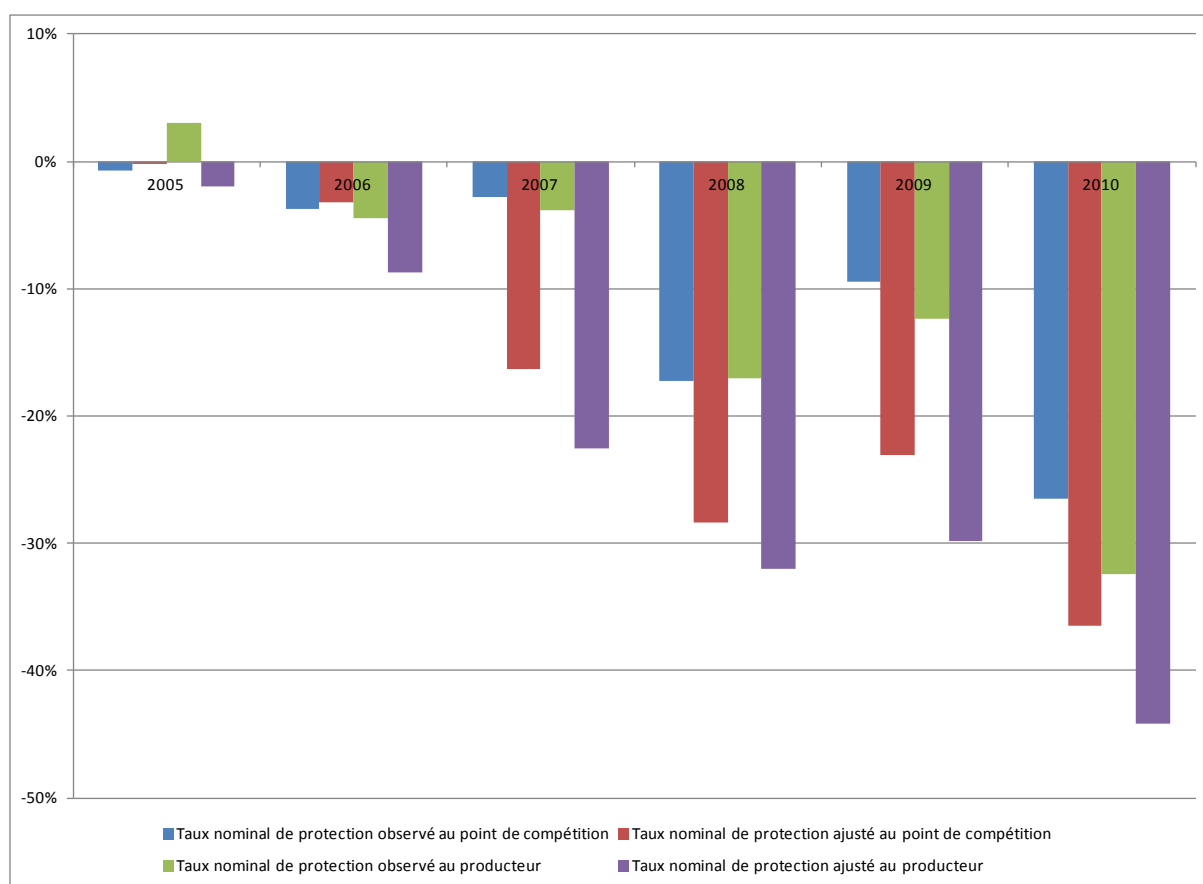
Les grossistes de la filière riz ont reçu des pénalisations également, à hauteur de -10 pour cent dans le domaine observé et -18 pour cent dans le domaine ajusté, les dynamiques d'incitation par les prix sont donc similaires à celles des producteurs. Cependant, les grossistes reçoivent moins de pénalisations dans le domaine ajusté. Ceci est dû au fait que l'analyse prend en compte des inefficiences supplémentaires dans le domaine ajusté : taux de change désaligné, marges excessives et taxes illicites. Le taux de change désaligné représente une pénalisation pour les producteurs, en baissant le prix des importations et donc les prix qu'ils reçoivent. Cependant la différence entre les TNPs ajustés pour les producteurs et les grossistes s'explique avant tout par les marges commerciales excessives rencontrées par les producteurs. En d'autres mots, la différence entre les TNPs ajustés des grossistes et des producteurs révèle que les grossistes pratiquent des marges excessives au détriment des producteurs.

De manière générale, il apparaît que la production de riz au Mali est pénalisée pour trois raisons :

- Sur la période étudiée, l'environnement politique a été plus axé vers le consommateur (levée des taxes à l'importation, ventes à bas prix), ce qui a eu des conséquences sur les prix aux producteurs, pas au niveau des prix internationaux du riz pour la période

- Les coûts d'accès, en particulier les coûts de transport, sont désavantageux pour les producteurs puisqu'ils sont plus élevés que ceux qu'on pourrait rencontrer dans le cas d'une filière efficiente. On peut donc estimer que le manque de développement de la filière est lié à la faible transparence dans le fonctionnement des services publics et la mauvaise qualité des infrastructures, et que ceci a empêché les producteurs d'obtenir les meilleurs prix.
- L'écart de développement des marchés, qui mesure les inefficiences provenant de marges excessives, de taxes illicites et de taux de change désalignés, est en moyenne de -15 pour cent. Ceci veut dire que même si les infrastructures étaient améliorées et que l'environnement politique était plus favorable aux producteurs, les marges excessives et les taxes illicites provoqueraient des pénalisations aux producteurs, de même que le taux de change surévalué.

**Figure 30. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le riz au Mali, en %, 2005-2010**



Source : Auteurs

**Message principal.** Si le gouvernement du Mali veut réellement devenir un pays exportateur net, il faudra augmenter la production rizicole et donc fournir de meilleures incitations aux producteurs, en particulier quand les prix sont élevés sur le marché international, ou tout au moins sur le marché régional. Le fait que les pays voisins connaissent généralement des déficits structurels en denrées alimentaires et sont des importateurs nets de riz est un élément en faveur de cette politique. La principale recommandation qui peut être faite serait un meilleur alignement des objectifs politiques avec la formulation effective des politiques. Le fonctionnement actuel du marché du riz devrait être analysé afin d'engager des mesures pour améliorer les incitations à la production domestique. Ceci

permettrait d'atteindre une meilleure cohérence entre les objectifs politiques et les effets de ces politiques.

### *Lait*

Le lait est produit en grande quantité au Mali, mais la majeure partie de cette production est autoconsommée, avec des importations très importantes de lait en poudre, en particulier pour la demande urbaine. Le lait ne reçoit pas une forte attention de la part du gouvernement, puisque son potentiel de production d'exportation est limité, tandis qu'il n'est pas considéré comme une production pour la sécurité alimentaire. Une meilleure commercialisation du lait cependant, permettrait d'augmenter le revenu de nombreuses familles rurales et périurbaines et de dépendre moins des importations de lait en poudre.

**Production.** Le Mali dispose d'un potentiel de production laitière très important. En effet le disponible laitier au Mali est estimé en 2010 à 972 millions de litres (DNPIA, 2010), c'est-à-dire environ un million de tonnes dont 281 millions de litres. Pour les bovins seuls, ce chiffre s'élève à 289 000 tonnes (contre 307 800 tonnes selon la FAO) ce qui représente 29 pour cent de la production laitière totale. La production de lait de vache est en hausse constante depuis 1991, après avoir connu des variations importantes liées à la réduction des troupeaux suite aux sécheresses des années 1970 et 1980.

Le lait est produit à 98 pour cent par des élevages traditionnels, le reste provenant de la production en zone périurbaine (DNPIA, 2010). La production en mode traditionnel est cependant mal adaptée à la volonté d'intensification de la production laitière affichée par le gouvernement.

Trois types de transformation du lait prédominent au Mali. La transformation traditionnelle, que l'on trouve en milieu rural consiste à utiliser la part non-consommée de la production afin d'en faire du beurre, du lait caillé, de la crème, du ghee, du yaourt ou du fromage. Cette transformation est essentiellement pratiquée par les femmes d'éleveurs afin de ne pas perdre le lait;

La transformation artisanale implique de petites unités familiales qui pasteurisent les surplus de lait ou les font fermenter, en le conditionnant dans de simples emballages. Cette transformation s'effectue principalement avec du lait en poudre recomposé. On note ainsi la présence de plus d'une centaine de transformateurs semi-artisanaux, qui conditionnent en général des petites quantités de lait en poudre importé;

Enfin la transformation industrielle enfin est effectuée par une trentaine de mini-laiteries qui se concentrent autour de Bamako, Koulikoro et Ségou.

Trois industries peuvent prétendre au titre de laiterie. Située à Bamako, l'usine «Mali lait» est l'héritage de la politique d'industrie laitière des années 1960 au Mali, étant la forme privatisée de l'ULB depuis 1995. Mali lait produit 61 000 litres de lait par jour pour une capacité de 632 000 litres. La Laiterie Eurolait est également importante, avec 360 000 litres par jour (DNPIA, 2010), tout comme la Somalait. Les mini-laiteries et laiteries conditionnent et distribuent le lait local. La structuration déficiente de la filière les amènent également à reconditionner une partie importante de lait en poudre importé: cette pratique représente, par exemple, de 65 à 75 pour cent de la production journalière de la plus grosse laiterie du pays, Mali Lait (Corniaux et al. 2010).

**Consommation/Utilisation.** Une partie importante de la production de lait est autoconsommée. Le principal débouché pour le lait commercialisé est la demande en ville qui augmente particulièrement avec l'urbanisation rapide du pays. Le lait local est cependant très fortement concurrencé par le lait en poudre importé, qui représente entre 50 et 80 pour cent du lait consommé au Mali et 94 pour cent à Bamako (Pomeranz, 2006). Il est moins cher que le lait local et bénéficie d'une bonne publicité. Le lait en poudre présente l'avantage de se conserver facilement. Il est par ailleurs souvent considéré de meilleure qualité nutritionnelle et plus sain. De plus, la demande locale ne peut être satisfaite par la production nationale en raison de la mauvaise structuration de la filière ce qui contribue à entretenir les importations.

**Échanges et commercialisation.** Le Mali importe massivement du lait, principalement sous la forme de lait en poudre. Le lait importé provient majoritairement de la zone hors-UEMOA, qui représente 93,4 pour cent de la totalité de l'importation du lait et des produits laitiers de 2000 à 2004, avec une part prépondérante de la France et des Pays-Bas (Touré et al., 2010).

Le lait importé transite par les ports d'Abidjan (Côte d'Ivoire) et de Dakar (Sénégal). Les taxes à l'importation sont faibles à 7,5 pour cent et le lait importé demeure extrêmement compétitif. Les importations de lait au Mali, sous forme de lait frais, concentré ou en poudre, ont été multipliées par 12 entre 1961 et 1990, du fait de l'arrivée du lait en poudre sur le marché malien dans les années 1970 et de l'augmentation constante de la présence de lait concentré. La quantité de lait importé totale est de 11 387 tonnes pour l'année 2010. Cependant sur les 11 387 tonnes, 9407 proviennent de lait en poudre et 57 de lait concentré, qui représentent une quantité nettement supérieure de lait liquide. Au total, ceci représente 73 millions de litres.

**Performance de la filière.** La quantité de lait commercialisée ne dépasse pas 8 pour cent, et le lait acheminé jusqu'aux centres urbains est d'une qualité souvent trop faible (CAE, 2001). Le circuit de commercialisation du lait, encore très peu structuré, représente le principal obstacle au développement de la filière au Mali. Ceci tient notamment à la dégradation particulièrement rapide du lait dont la commercialisation demande une très bonne organisation en termes de qualité, d'hygiène, de conservation, de transport et de transformation. Au final, le lait local est plus cher que le lait en poudre.

Il existe plusieurs options de commercialisation du lait. Le lait produit par les éleveurs peut être vendu directement, frais ou caillé sur les marchés ou les foires (circuit court) ce qui correspond à la forme la plus répandue de circuit de commercialisation. Il existe d'autres options avec la vente de lait par le producteur à un détaillant, lequel revend ensuite le lait directement aux consommateurs ; ou bien le lait est vendu frais, caillé, ou traité par ébullition à des collecteurs qui amènent alors, parfois via plusieurs intermédiaires, les petites quantités de lait collectées jusqu'aux transformateurs (unités semi-artisanales, mini-laiteries détaillants) ou directement aux consommateurs. Les éleveurs périurbains vendent directement aux mini-laiteries dans le cadre de contrats direct.

Enfin, le lait peut être vendu par les transformateurs artisanaux, les grandes laiteries et mini-laiteries aux consommateurs de manière directe mais surtout indirecte, en passant par les alimentations, les boutiques et les supermarchés.

**Indicateurs SPAAA et interprétation.** Jusqu'en 2007, il y avait une taxe de 7,5 pour cent appliquée sur les importations de lait provenant de pays en dehors de l'espace UEMOA, c'est-à-dire toutes les

importations de lait. Ceci devrait normalement avoir pour conséquence une incitation d'au moins 7,5 pour cent pour les producteurs, réduite à 0 après 2007.

Cependant les producteurs étaient dans une situation quasi-neutre en termes d'incitations en 2005, avec un TNP observé de 1 pour cent, et ont reçu des pénalisations en 2006 de -7 pour cent. Après la levée de la taxe à l'importation de 7,5 pour cent en 2007, les pénalisations ont en effet augmenté de 7 pour cent, pour atteindre -14 pour cent. Ceci apparaît toutefois être une coïncidence, les producteurs recevant coup sur coup des incitations et des pénalisations en 2008, 2009 et 2010. Le tarif ne semble donc pas fournir la protection attendue aux producteurs.

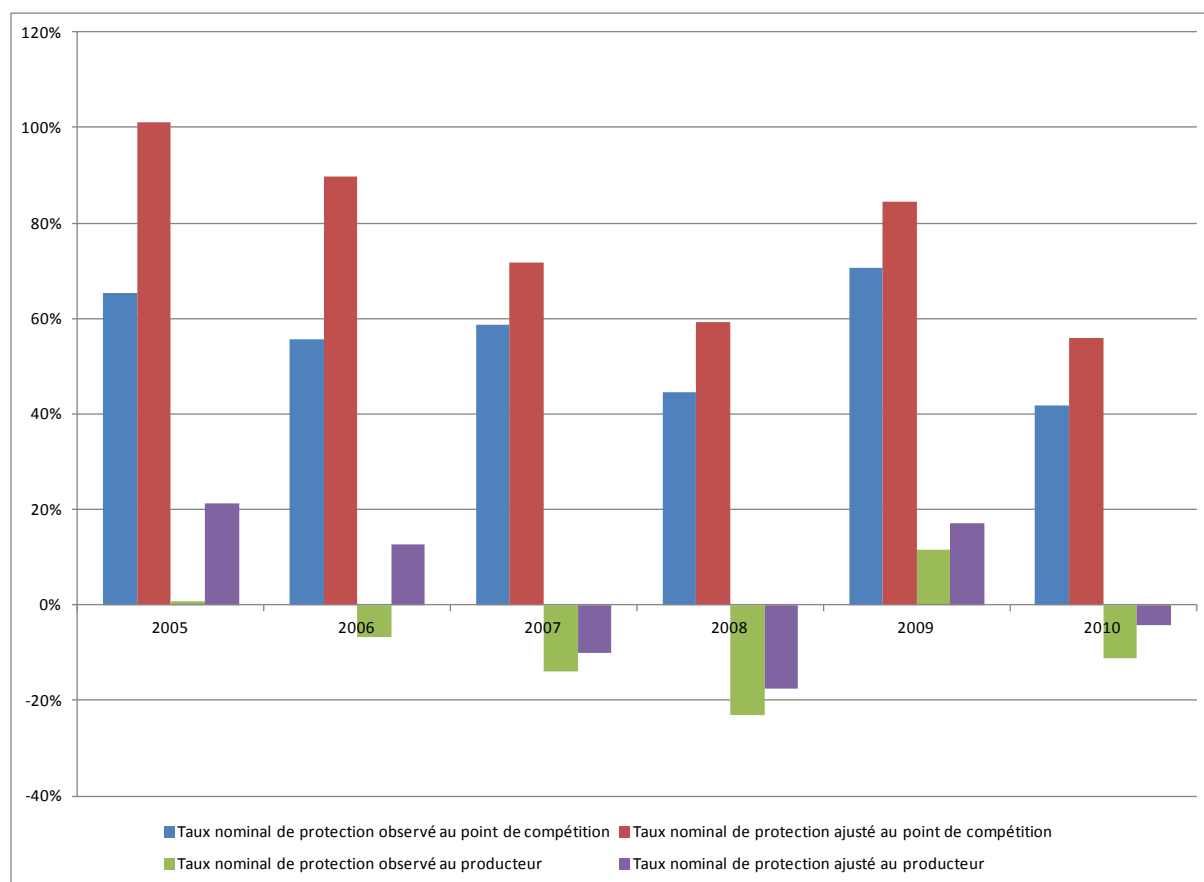
Sur la période étudiée, les producteurs ont en effet reçu des pénalisations de -7 pour cent dans le domaine observé et de 3 pour cent dans le domaine ajusté. Ceci peut s'expliquer par les indicateurs des industries laitières en particulier. En effet les industries (en particulier Mali Lait), ont reçu des fortes incitations, avec un TNP moyen sur la période de 56 pour cent dans le domaine observé, et de 77 pour cent dans le domaine ajusté.

Les résultats de l'analyse SPAAA montrent une claire dichotomie entre les producteurs de lait et les industries laitières. Mali Lait dispose d'un pouvoir de marché très important qui lui permet d'offrir des prix bas aux producteurs tout en vendant à un prix haut sur le marché de gros. Mali Lait peut imposer un prix faible au centre de collecte du fait de sa faible dépendance aux producteurs locaux car l'usine utilise 75 pour cent à 90 pour cent de lait en poudre dans ses productions. Dans l'autre sens en revanche, Mali Lait représente un débouché majeur pour écouler la production de lait périurbaine ce qui rend les producteurs extrêmement dépendants.

Les TNPs très élevés pour Mali Lait signifient que les consommateurs achètent leur lait, dont une grande partie provient de poudre de lait importée, à un prix relativement élevé et certainement supérieur au prix qui pourrait prévaloir si le marché était ouvert et concurrentiel. Etant donné que les producteurs reçoivent un prix plus bas que le prix de référence, les intermédiaires et notamment Mali Lait captent des écarts de prix substantiels, y compris la protection venant de la taxe à l'importation avant 2007. En 2009, à cause des prix internationaux élevés, le lait en poudre est devenu difficile à acheter pour Mali Lait, ce qui a fourni un pouvoir de marché plus important aux producteurs. Mali Lait a donc augmenté les prix offerts aux coopératives avant de s'assurer de pouvoir produire du lait frais, probablement avec plus de lait local et moins de lait en poudre importé.

Les pénalisations que les producteurs rencontrent sont de surcroît amorties par le centre de collecte qui, si l'on en croit les données communiquées à l'équipe SPAAA, a vendu à perte en 2005, 2006, 2009 et 2010. Des recherches approfondies sont nécessaires pour déterminer pourquoi le centre de collecte vendrait à perte, une hypothèse étant que le centre a plusieurs clients dont certains leur offrent un prix rémunérateur, et possède une vocation de soutien aux producteurs en achetant tout leur lait et en le revendant en partie à Mali Lait contre un prix non-rentable.



**Figure 31. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le lait au Mali, en %, 2005-2010**

Source : Auteurs

Au niveau des producteurs, les TNP ajustés sont positifs, avec une moyenne de 3 pour cent sur la période étudiée. Le domaine ajusté capture les distorsions de marché provenant de marges excessives, de taxes illicites et du désalignement du taux de change. Les TNP ajustés positifs signifient que si les marges excessives de Mali Lait étaient éliminées, les producteurs pourraient recevoir des incitations plutôt que des pénalisations. Il faut néanmoins noter que Mali Lait reçoit également des incitations plus importantes dans le domaine ajusté que dans le domaine observé, le NRP ajusté se situant à une moyenne de 77 pour cent. Ceci révèle que les coûts d'accès élevés entre la Côte d'Ivoire et Bamako renchérissent les importations de lait en poudre, et que si ces coûts diminuaient (ce qui est pris en compte dans l'indicateur ajusté), Mali Lait pourrait importer du lait en poudre à moindre frais et recevoir des incitations encore plus importantes. Ceci aurait cependant des conséquences probables sur les producteurs qui perdraient encore plus de pouvoir de marché et recevraient des prix encore plus faibles.

L'écart de développement des marchés est positif, à 11 pour cent en moyenne, car les coûts d'accès élevés représentent une forme de protection, en augmentant les prix du lait importé et par conséquent ceux perçus par les producteurs.

**Message principal.** Sur la période étudiée (2005-2010), les producteurs ont été pénalisés à la suite de la crise alimentaire et la flambée des prix du lait en 2007 et 2008 mais aussi par la forte hausse des prix en 2010, qui ont bénéficiées à Mali Lait plutôt qu'à eux. Mali Lait n'a cependant pas pleinement répercuté ces hausses de prix internationaux, subissant un contre-coup pendant ces

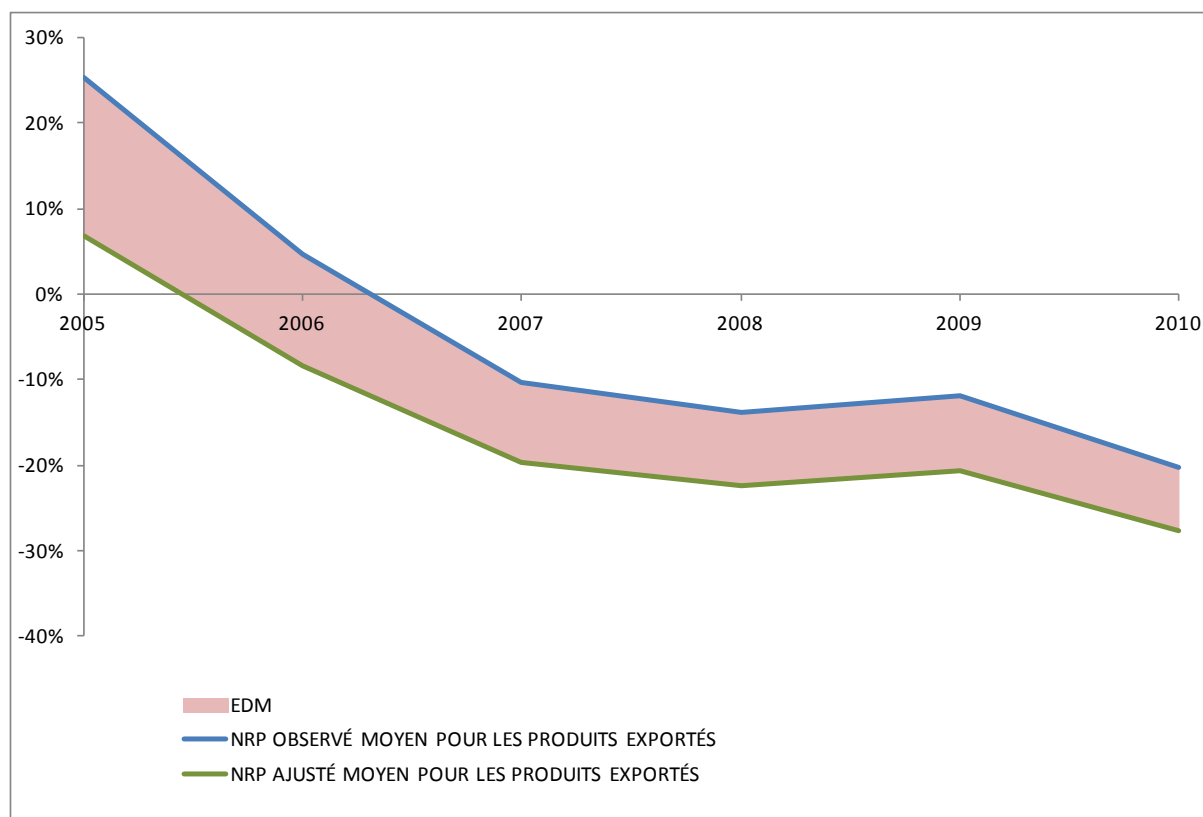
années là mais est nettement incitée sur l'ensemble de la période étudiée. Le choix du gouvernement malien semble être celui de soutenir une filière d'importation de poudre de lait pour satisfaire une demande domestique, notamment urbaine, croissante. Or ces importations représentent une perte de devises importantes pour le gouvernement et une opportunité manquée de capitaliser sur le potentiel laitier très important du pays.

### *Indicateurs pour les produits d'exportation*

Les produits exportés sont globalement pénalisés, avec des TNP négatifs pour chaque année hormis 2005 et 2006. Le niveau de pénalisation pour la période est de -7 pourcent dans le domaine observé, cependant il faut prendre en considération l'impact important du coton sur ce chiffre, avec des incitations moyennes sur la période de 69 pourcent pour cette filière, tandis que les arachides et les bovins reçoivent des pénalisations de -7 pour cent et -12 pour cent respectivement. Ceci suggère que le gouvernement malien concentre fortement son soutien politique sur une culture d'exportation, le coton, sans toutefois fournir de soutien similaire aux autres productions exportées. Lorsque l'on agrège les indicateurs, le poids de la production de graine de coton et son faible prix ne sont pas suffisants pour générer des incitations pour le secteur, comparés aux poids de la production de bovins et d'arachides combinées.

Le domaine ajusté, qui prend en compte le taux de change surévalué, les marges excessives et les taxes illicites, montre que de telles inefficiences génèrent des pénalisations supplémentaires pour le secteur des exportations pour chaque année excepté en 2005. Ceci est largement dû au fait que les producteurs de coton recevraient des prix moins incitatifs si le taux de change était dévalué, comme calculé dans le TNP ajusté.

**Figure 32. Taux nominaux de protection pour les produits exportés, en %, 2005-2010**



Source : Auteurs

Le secteur des exportations connaît d'importants écarts de développement des marchés, à -11 pour cent, similaires à ceux du secteur des importations. Le bétail et les arachides ont des EDMs respectifs de -7 pour cent et -11 pour cent. Les EDMs négatifs importants du coton, bien que la filière reçoive de fortes incitations, montrent que les incitations pour une filière ne veulent pas forcément dire qu'il n'y a pas d'inefficiences de marché au sein de celle-ci. On peut aussi souligner que le coton et le bétail connaissent des EDMs négatifs bien qu'ils soient dans des situations opposées en termes d'incitations et pénalisations. Cela signifie que les EDMs, comme on pouvait s'y attendre, ne sont pas liés aux effets des politiques de soutien direct aux filières et affectent toutes les catégories de produits quelles que soient leur statut en termes d'incitations et de pénalisations.

## *Coton*

Le coton, culture obligatoire pendant la colonisation (Capronnier F. cité par Benamou 2005) est devenu un des moteurs du développement rural depuis la création de la Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT) en 1974. Depuis cette date, cette société d'économie mixte dont le capital était jusqu'à il y a quelques années détenu à 60 pour cent par l'Etat malien et à 40 pour cent par des avoires français (CFDT, entreprise d'économie mixte devenue entreprise Dagriss puis Géo-coton) est le principal acteur de la filière. Comme dans d'autres pays africains de la zone franc CFA, le coton est une filière agro-industrielle intégrée verticalement et largement administrée ou sous contrôle de l'Etat.

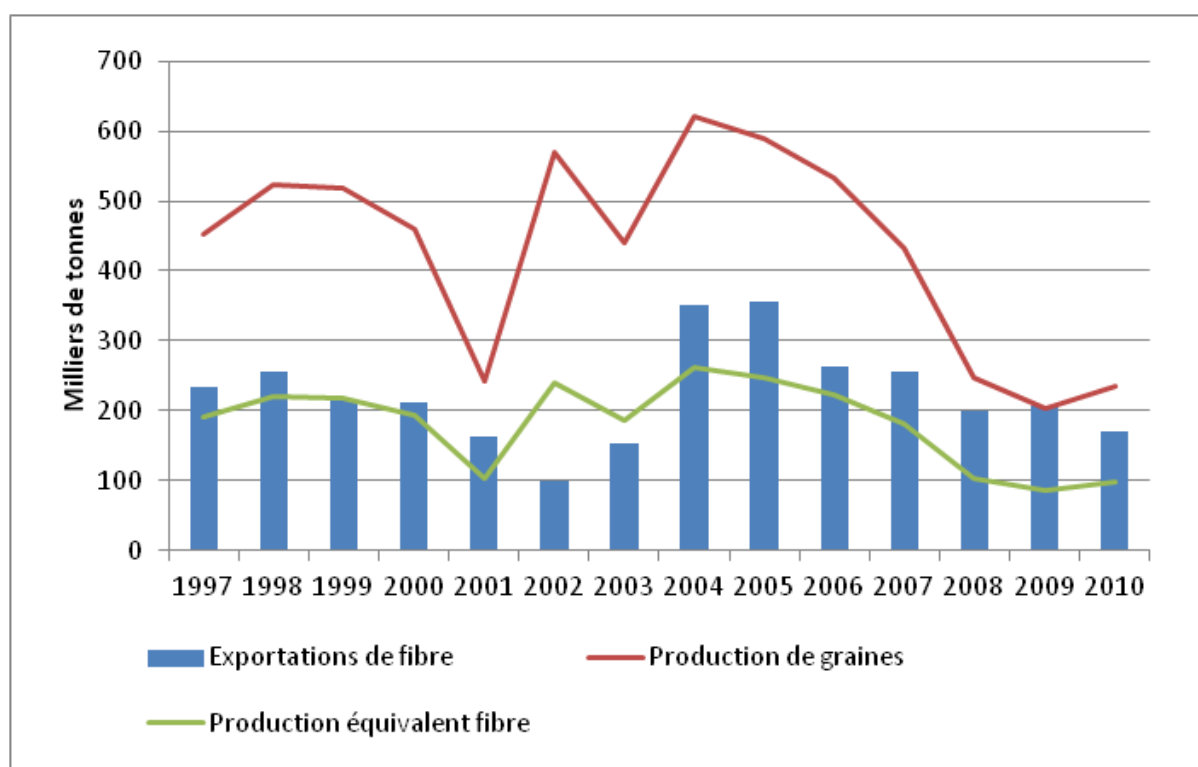
**Production.** Aujourd'hui, le Mali a perdu sa place dans le groupe de tête des producteurs de coton en Afrique. En effet, la production de coton au Mali comme dans le reste de l'Afrique de l'Ouest a fortement chuté au milieu des années 2000, passant de 620 000 tonnes en 2004 à 229 000 tonnes en 2010 (CPS/SDR, 2011). La culture de coton au Mali est familiale et en ce sens pratiquée par de nombreux petits exploitants dans le sud du pays puisqu'on comptait jusqu'à 190 000 exploitations en 2004. Entre 2005 et 2010, 67 781 exploitations, soit 39 pour cent des producteurs, auraient abandonné la production de coton (CMDT, 2010) du fait des prix jugés trop bas. Le déclin de la production est aussi lié à une baisse continue des rendements entre 2005 et 2010, ces derniers chutant de 1,1 tonne/ha en 2004 à un peu plus de 900 kg/ha en 2010 (CPS/SDR, 2011).

Le système de production est relativement diversifié avec une combinaison de cultures de rente (coton) et de cultures vivrières, mais aussi d'élevage et d'autres activités non agricoles. Ainsi le revenu global moyen d'une exploitation familiale de la zone de Koutiala était estimé en 2007 à environ un million de FCFA (soit 72 000 FCFA par personne) dont 71 pour cent provenant des cultures, 10 pour cent de l'élevage, 5 pour cent des autres activités primaires (cueillette, foresterie, etc.) et 14 pour cent d'activités non agricoles; le coton ne représentant que 27 pour cent du produit brut total des productions végétales (Samaké, Bélières et al. 2008). Quasiment tout le coton produit est transformé en fibre de coton à travers les industries cotonnières, contrôlées par la CMDT. La CMDT a une capacité d'égrenage du coton d'environ 586 000 tonnes, correspondant à 17 usines dans la zone cotonnière du sud du pays (CMDT, 2010).

**Consommation/utilisation.** La quasi-intégralité de la production de coton graine est transformée en fibre, il y a cependant une utilisation marginale de la graine de coton pour des coproduits tels que l'aliment-bétail, l'huile de coton ou le savon.

**Échanges et commercialisation.** Les industries textiles au Mali sont peu développées et 98 pour cent de la fibre de coton produite est exportée sur le marché international, le marché national n'en absorbant que 2 pour cent (CMDT, 2010). Le plus important acheteur, la Chine, représente environ 17 pour cent des ventes, suivi par la Malaisie avec 13 pour cent. Il y a eu une réorientation des exportations de coton au Mali, le principal partenaire, auparavant l'Europe, ayant été remplacé par l'Asie depuis 2005. La fibre de coton exportée suit en général la même dynamique que celle de la production, avec un certain décalage du au cycle de production. Ainsi, tout comme la production, les exportations ont fortement baissé entre 2005 et 2010, passant de 356 510 tonnes à 170 268 tonnes. Il est particulièrement marquant de voir que pour certaines années, les exportations de coton sont plus élevées que la production nationale. Ceci suscite un doute quant aux statistiques nationales, mais pourrait également être expliqué par l'importance des stocks, du coton transgénique qui n'est pas pris en compte dans les statistiques, et des graines de coton achetées hors du marché malien et transformées par la CMDT.

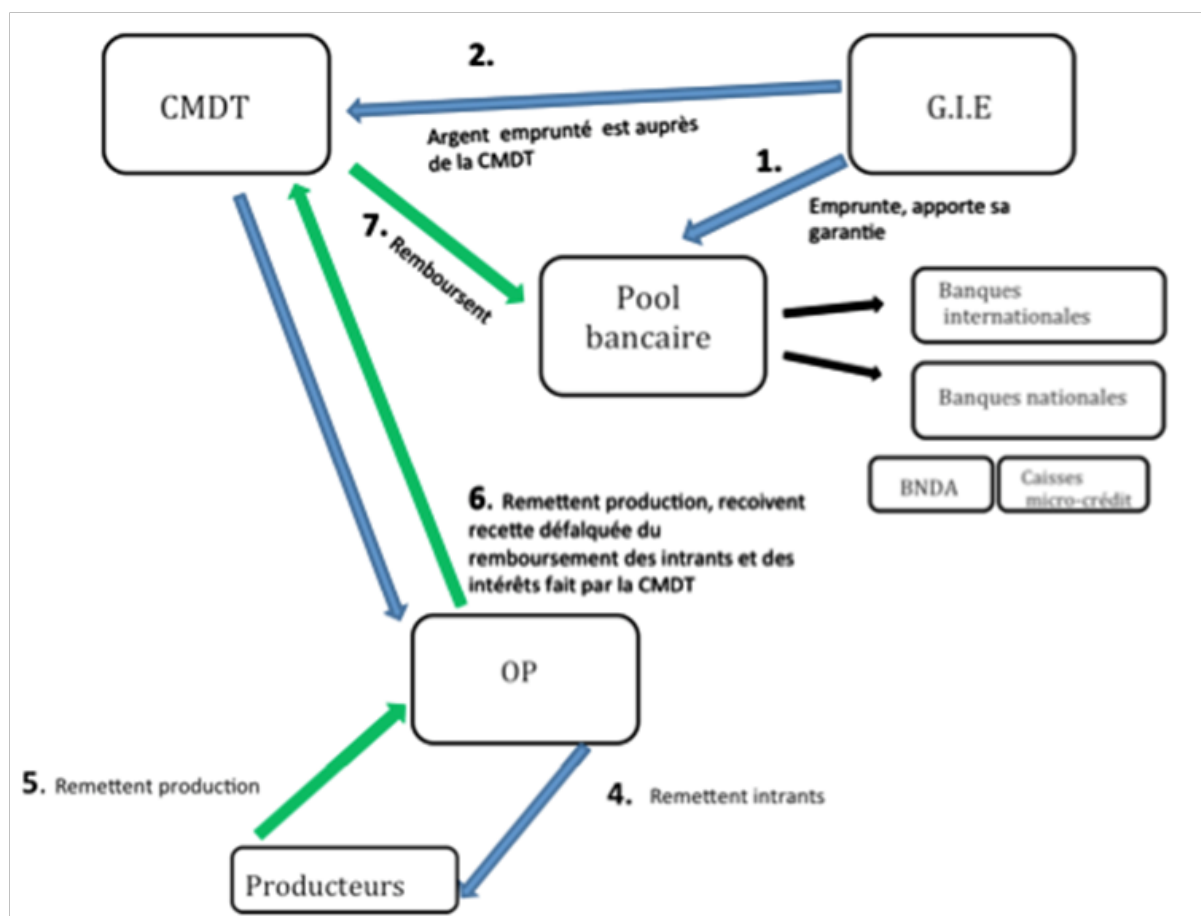
**Figure 33. Evolution comparée des exportations de coton et de la production de coton graine et équivalent fibre au Mali, en milliers de tonnes, 1996-2010**



Source: FAOSTAT, 2012 (production) et COMTRADE, 2012 (commerce)

**Performance de la filière.** La filière coton, centrée sur la CMDT, présente un système de financement des campagnes agricoles relativement élaboré (voir Figure 34). Ce système fonctionne au service de la filière dans son ensemble mais cible prioritairement les producteurs pour leur permettre d'accéder aux intrants. Ce système fait intervenir plusieurs acteurs dont le groupement d'intérêt économique (GIE) composé de la CMDT, de l'Office de la haute vallée du Niger (OHVN), de quelques OP et de l'Etat ainsi qu'un pool bancaire (composé de banques nationales et internationales), la CMDT en tant qu'entité unique, et les producteurs eux-mêmes.

Figure 34. Schéma simplifié du système de financement de la campagne agricole du coton



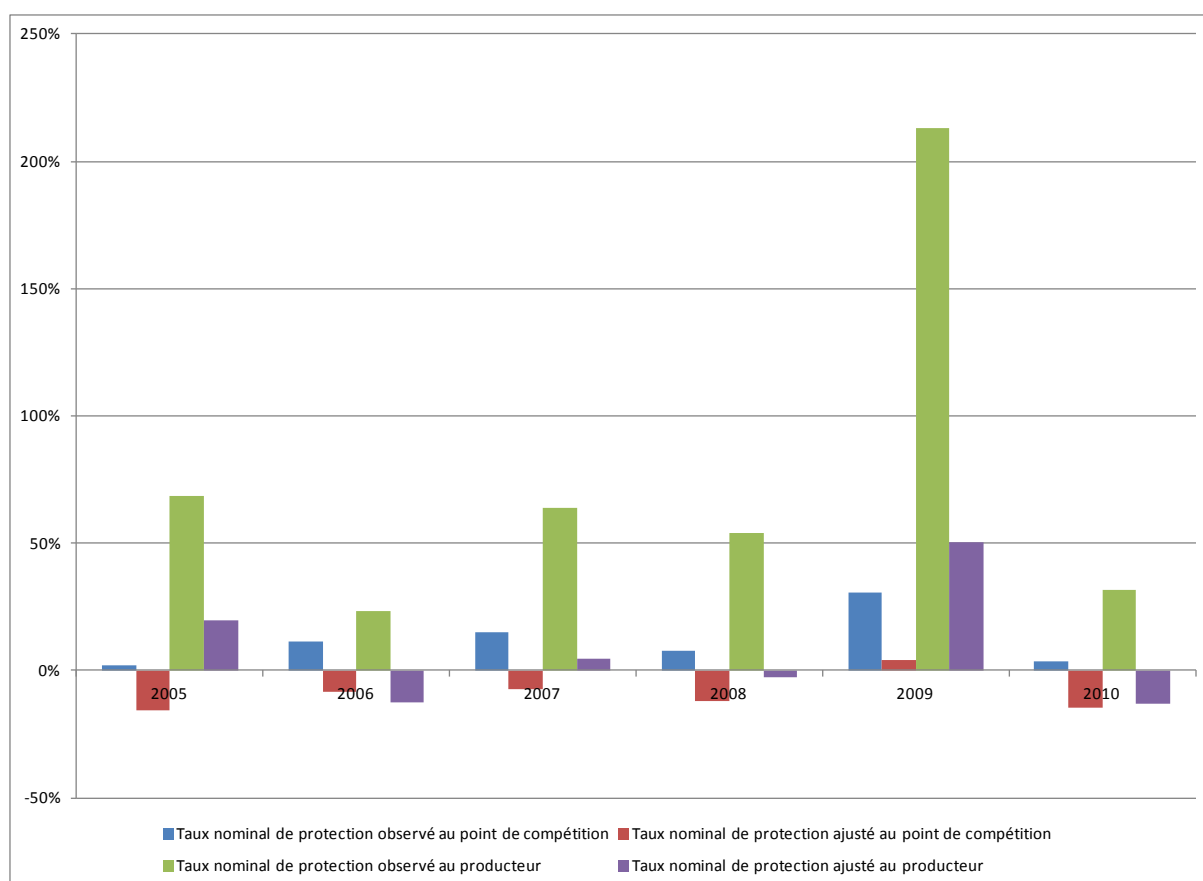
Source : Auteurs

**Indicateurs SPAAA et interprétations.** Il n'y a pas au Mali de politique commerciale explicite sous forme de taxe ou même de subvention sur les exportations de coton. Dans de telles conditions, nos résultats devraient logiquement indiquer un taux nominal de protection nul. Cependant l'analyse est rendue plus complexe par la structure de la filière, organisée autour de la CMTD qui relaie au moins partiellement les volontés politiques liées au coton. La CMTD dispose d'une situation de monopsonne au plan national. Elle contrôle une grande partie de l'information sur la filière et mobiliser cette information requiert le plus souvent des efforts particuliers. Il est notamment difficile d'obtenir des données détaillées sur les approvisionnements, les coûts de production, les coûts de transformation, les marges et les différents prix de vente de la graine à coté du coton fibre utilisée pour produire des coproduits tels que l'huile et les tourteaux de coton valorisés par d'autres sociétés que la CMTD. La vente de la graine participe donc à l'équilibre des comptes des usines de la CMTD.

Nos résultats montrent que pour les six années étudiées, le producteur malien a reçu un prix plus élevé que celui qui aurait prévalu en l'absence de politiques et que la production a été encouragée. En effet les producteurs ont reçu des taux nominaux de protection moyens de 76 pour cent sur la période. En 2009, le taux nominal de protection au producteur s'élève à 213 pour cent. Cependant la portée du soutien offert à travers le mécanisme de fixation des prix varie, ce qui peut être démontré par le TNP de 32 pour cent en 2010, bien plus faible que le TNP de 2009. En effet en 2010 la hausse des prix internationaux n'a pas été pleinement transmise au producteur.

Les usines de la CMDT bénéficient aussi d'incitations par des prix élevés, avec un TNP moyen observé sur la période de 12 pour cent. Cela permet à la CMDT de fonctionner comme un relais des intentions gouvernementales pour soutenir la production de coton graine avec des prix plus élevés que ce qu'autoriserait les prix de référence aux producteurs. Cependant l'écart semble moindre en période de hausse du prix du coton sur le marché mondial comme en 2010 avec un taux de protection de seulement 4 pour cent.

**Figure 35. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le coton au Mali, en %, 2005-2010**



Source : auteurs

Le TNP ajusté moyen pour les producteurs est de 8 pour cent, un chiffre bien plus bas que le TNP observé moyen de 76 pour cent. Ceci reflète l'effet du taux de change FCFA/USD surévalué à partir de 2007, pris en compte dans le TNP ajusté. Cela veut dire que si le taux de change était dévalué, les producteurs recevraient des incitations plus faibles. La même situation s'applique pour les industries cotonnières qui reçoivent un TNP ajusté moyen de -9 pour cent au lieu de 12 pour cent dans le domaine observé.

A partir de 2009 des subventions importantes apparaissent (respectivement 50 et 39 FCFA/kg en 2009 et 2010) qui viennent s'ajouter aux incitations par les prix de marché. On voit dès lors, que les taux nominaux d'assistance s'élèvent à 641 pour cent et 59 pour cent pour les campagnes 2009/10 et 2010/11 respectivement ce qui montre bien l'effet des soutiens directs et additionnels liés aux transferts budgétaires tels que les subventions aux intrants.

**Message principal.** La CMDT fonctionne comme un relais des intentions gouvernementales en soutien à la production de coton avec des prix observés aux producteurs plus élevés que les prix de référence. Les informations sur les comptes de la CMDT ne sont pas disponibles et il est donc impossible de connaître le mode de prise en charge de ce soutien à la production et l'évolution du niveau d'endettement. Celui-ci qui pourrait expliquer le fait que la compagnie ait pu payer à plusieurs reprises un prix du coton au producteur au dessus du prix mondial.

## **Bétail**

Les résultats du Recensement général de l'agriculture (RGA, 2004) montrent que plus 80 pour cent des exploitations agricoles que compte le Mali (776 141 exploitations) pratiquent une forme d'élevage (sans compter la volaille). Parmi celles-ci, 70 pour cent sont mixtes c'est-à-dire pratiquant en même temps l'agriculture et l'élevage). Les vrais éleveurs, pratiquant uniquement l'élevage, sont en grande partie nomades et représentent 10 pour cent du total des producteurs agricoles. Les bovins sont la principale forme de bétail au Mali en termes d'Unité Bétail Tropical (qui correspond au poids des animaux).

**Production.** Malgré les pertes importantes liées aux sécheresses de 1972 et 1984, l'élevage de bovins au Mali a régulièrement augmenté depuis les années 1960, pour se situer entre 8,8 et 9,1 millions de têtes en 2010 (DNPIA et FAOSTAT). Cette forte production de bovins place le Mali à hauteur du Niger et du Burkina Faso (9,8 millions chacun), et derrière le Nigéria (16,5 millions), ces quatre pays étant les principaux producteurs de bovins en Afrique de l'Ouest (FAOSTAT, 2010).

Les activités de transformation quant à elles, se limitent majoritairement à l'embouche, au lait et produits dérivés, aux cuirs et peaux. Il existe en effet peu d'infrastructures et d'équipement permettant la transformation des bovins maliens en viande de bœuf, tant au niveau des abattoirs, du stockage, comme de la chaîne du froid. Il n'existe que deux abattoirs frigorifiques en état de marche dans tout le Mali. Ils sont situés à Bamako, d'une capacité de 10 000 tonnes par an et sept abattoirs régionaux d'une capacité de 2 000 tonnes par an (Samaké, Bélières, 2008, DNPIA, 2010). La production totale de viande en 2010 (tout cheptel et volaille inclus) était de 52 006 tonnes dont 69 pour cent de viande bovine, soit environ 35 884 tonnes, pour 315 941 têtes de bovins. Cela représente une hausse de 15,6 pour cent par rapport à 2009, où 273 176 bovins avaient été abattus (DNPIA, 2010).

**Consommation/utilisation.** La majeure partie des bovins au Mali est utilisée comme une forme de capital, comme bête de somme, pour sa fonction d'engrais ou comme signe de prestige. Le taux d'exploitation des troupeaux n'atteint pas 10 pour cent. Plus de 90 pour cent de la viande de bœuf consommée au Mali est transformée par des bouchers traditionnels, qui travaillent au jour le jour, avec de forts risques sanitaires (PCDA, 2008). La consommation moyenne de viande bovine par tête au Mali était en 2007 de 8,9 kg/personne/an (FAOSTAT), avec un apport moyen journalier en protéines de 5 pour cent et un apport moyen journalier en calories de 1,5 pour cent. A titre d'exemple, la consommation de viande de bœuf dans un pays comme la France était de 26,8 kg/personne/an dans la même année. Par ailleurs, si la viande bovine reste la plus consommée des viandes au Mali, sa part relative est en baisse, étant passée de 54 pour cent en 1986 à 48 pour cent en 2006. La viande bovine ne représente donc pas un composant majeur de l'alimentation malienne et les besoins de consommation intérieure sont couverts par la production nationale.

L'augmentation importante de la population, estimée à 3,6 pour cent sur la période 1998-2009 signifie que la consommation intérieure devrait continuer à croître.

**Échanges et commercialisation.** La Côte d'Ivoire est le partenaire historique principal pour l'exportation des bovins maliens, le pays totalisant 46,2 pour cent des exportations maliennes, en kilogrammes, sur la période 2000-2010 (Commerce extérieur), suivi par le Sénégal avec 37,5 pour cent. Cependant, les exportations ont été réajustées lourdement vers le Sénégal à cause des crises ivoiriennes en 2006, 2007 et 2008 (les données ne sont pas disponibles pour 2005). Elles ont tendance à se réorienter vers la Côte d'Ivoire depuis 2009, et le Sénégal devrait redevenir le second partenaire d'exportation, la Côte d'Ivoire ayant l'avantage d'être proche de la zone de production de Sikasso, et d'avoir une forte demande en bétail pour la consommation humaine nationale et pour l'industrie du cuir. Le taux de couverture de la production nationale ne dépasse ainsi pas 60 pour cent dans ce pays (OCDE, 2008 in IRAM 2009).

Il existe une forte demande dans la sous-région, tirée par le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Togo. On estimait ainsi en 2001 une croissance de 250 pour cent de la demande en viande de bœuf en Afrique de l'Ouest pour 2020 (Delgado et al., 2001 in IRAM, 2009) avec un déficit du bassin ivoirien et nigérian pouvant atteindre une fourchette de 500 000 à 1 million de bovins d'ici 2016 (Samaké et al., 2008).

De plus, le marché est rémunérateur, avec un prix oscillant entre 200 000 et 500 000 FCFA pour un bœuf vif. L'écart de prix peut paraître considérable mais cette variation n'est pas si étonnante si on considère que plusieurs facteurs comme le type de bœuf, son poids et la période de l'année jouent sur le prix. En décembre 2011, le prix pour un bœuf moyen sur le marché de gros de Port-Bouët à Abidjan était aux alentours de 200 000 FCFA soit 400 dollars EU.

**Performance de la filière.** La commercialisation du bétail au Mali est une activité séculaire. Les axes de commercialisation vont principalement du nord vers le sud du pays et les marchés côtiers. Si l'on peut distinguer de grands flux principaux, la commercialisation du bétail est régie par une multitude de circuits très courts et très variables en fonction des périodes de l'année. Le convoyage s'effectue à pied dans la majorité des cas et en camion pour les grandes distances, bien que le parc de transport du bétail soit limité. La commercialisation des bovins est entièrement assurée par des opérateurs privés, généralement éleveurs héréditaires.

En amont de la filière, on trouve tout d'abord les éleveurs qui vendent généralement leurs troupeaux à des collecteurs sillonnant les villages, les routes de transhumance et les petits marchés ruraux ou marchés de collecte. Les éleveurs peuvent également passer outre les collecteurs. Les animaux rassemblés par les collecteurs, ou amenés par les éleveurs sont revendus aux collecteurs/marchands de bétail sur les marchés de regroupement. Sur les marchés de regroupement, les marchands procèdent à une homogénéisation des troupeaux par âge, sexe, gabarit. Le prix d'un animal dans un lot d'animaux hétérogène peut ainsi chuter de 10 à 15 pour cent par rapport à celui d'un lot homogène (IRAM, 2009).

Les collecteurs peuvent vendre les animaux à des emboucheurs ou des exportateurs sur certains marchés de regroupement. Ce rôle peut également être tenu par les marchands qui sont souvent des grossistes. Les grossistes représentent le chaînon principal, faisant le lien entre le marché d'amont et d'aval, disposant des plus larges ressources financières (ils prêtent également aux autres agents) et



des plus importantes quantités d'animaux. Ils alimentent ainsi les marchés terminaux, situés dans les grands centres urbains, en particulier Bamako, où les commerçants revendent les animaux aux bouchers et aux exportateurs.

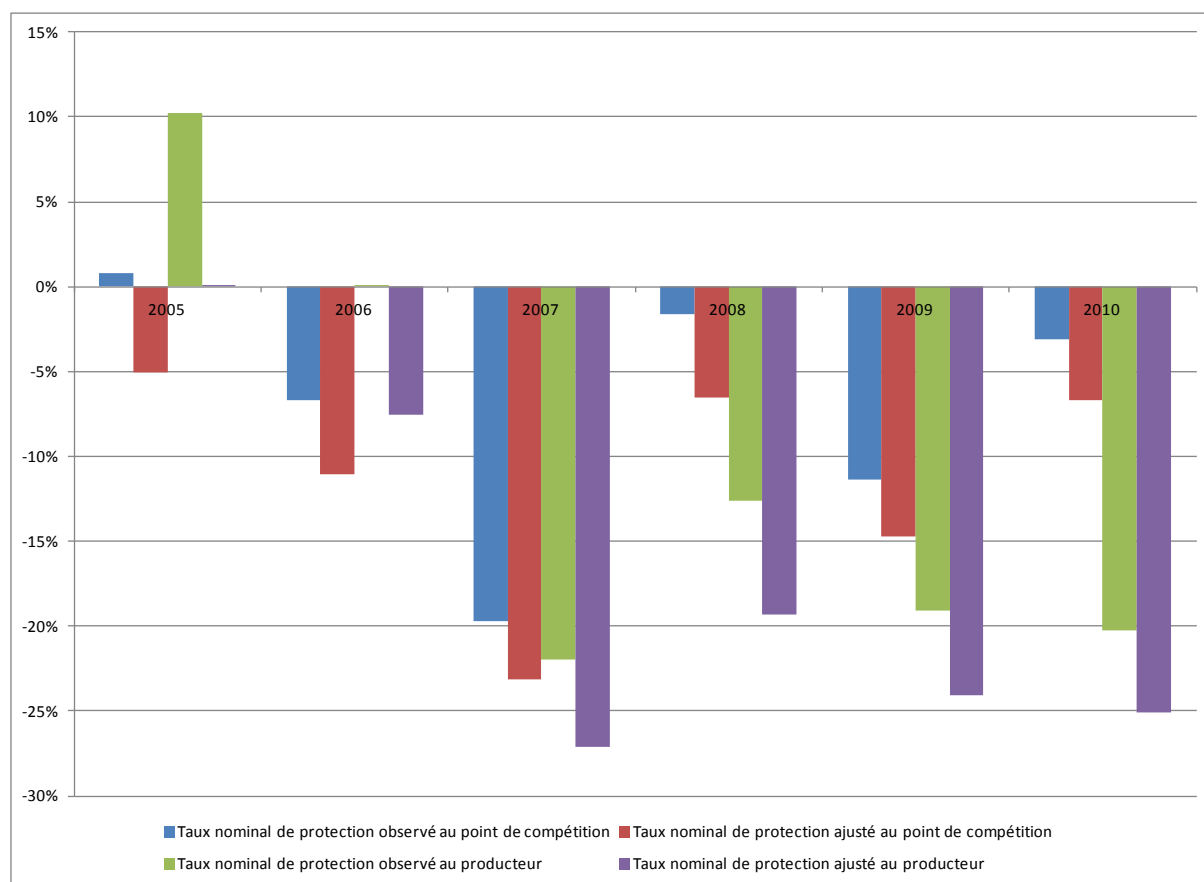
Il existe par ailleurs des intermédiaires, parmi lesquels les courtiers, qui jouent un rôle essentiel en facilitant les transactions entre les collecteurs et les commerçants, ou entre différents commerçants. Ils se rémunèrent en appliquant une prime sur le prix de vente de l'animal, avec des marges allant de 5 000 à 10 000 FCFA par bœuf. Ils logent aussi généralement les collecteurs, éleveurs ou marchands et apportent leur garantie sur l'identification des animaux prémunissant ainsi les propriétaires contre les vols. Les bergers (convoyeurs) acheminent les troupeaux à pied, souvent sur de longues distances. Il existe aussi quelques transporteurs en camion. Il est à noter que l'approvisionnement des marchés en bétail varie fortement en fonction des saisons, avec la période d'avril à juillet, saison sèche, qui représente une période creuse où les animaux perdent du poids.

**Indicateurs SPAAA et interprétations.** Il n'y a pas de mesure politique spécifique par les prix liée au bétail au Mali, on devrait donc observer un TNP proche de zéro dans l'analyse. Il y a même eu une subvention à l'aliment-bétail sur toute la période étudiée, qui aurait dû avoir pour résultat un soutien à la production et des TNPs positifs. Cependant, excepté en 2005, les producteurs ont reçu des pénalisations, avec un TNP observé moyen de -11 pour cent.

Il semble que les TNPs négatifs proviennent d'une absence de politique de soutien plutôt que d'une politique spécifique. En effet, les pénalisations dans notre analyse sont dues à des coûts d'accès excessivement élevés, qui n'encouragent pas les producteurs à vendre. Ces coûts d'accès élevés proviennent des coûts de transport très importants, du grand nombre d'intermédiaires, et des marges des commerçants excessives. Par conséquent, les producteurs ne perçoivent pas les prix qu'ils devraient recevoir.

Il est intéressant de constater que de 2005 à 2010, les grossistes de bovins reçoivent alternativement plus de pénalisations que les producteurs (2005 à 2007) et plus d'incitations (2008 à 2010). De manière générale, on assiste à un quasi-équilibre et les grossistes reçoivent des pénalisations à -7 pour cent tandis que les producteurs reçoivent des TNPs de -11 pour cent. Ce résultat suggère qu'il n'y a qu'un léger pouvoir de marché des grossistes sur les producteurs, ce qui apparaît étonnant étant donné qu'il est souvent mentionné que les commerçants grossistes 'imposent' des prix bas aux producteurs. Dans tous les cas, les commerçants rencontrent des pénalisations, ce qui montre clairement qu'ils ne bénéficient pas de la structure du marché comme ils le devraient.

Dans le domaine ajusté, les producteurs comme les grossistes sont pénalisés plus fortement, le TNP ajusté se situant à -11 pour cent au niveau des grossistes et -17 pour cent pour les producteurs. Ceci reflète les inefficiences supplémentaires provenant des taxes illicites et des marges excessives des différents commerçants, qui pénalisent d'autant plus producteurs comme grossistes. Cette conclusion est appuyée par la mesure de l'écart de développement des marchés, à -7 pour cent.

**Figure 36. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour les bovins au Mali, en %, 2005-2010**

Source: auteurs

**Message principal.** Sur la période étudiée (2005-2010), les producteurs de bovins comme les grossistes ont été globalement pénalisés par l'environnement politique au Mali. Les pénalisations à la production de viande de bœuf relèvent davantage des effets d'une absence de politique d'appui au développement de l'élevage et de la transformation que des conséquences d'une politique explicite. Le bétail, en particulier les bovins, est encore largement considéré comme un capital au Mali (trésorerie, production de fumure, force de travail) et son potentiel de commercialisation demeure sous-exploité et trop peu mis en valeur par les politiques nationales (voir section 10 p. 162). Les coûts d'accès pourraient être réduits si des politiques appropriées étaient adoptées pour investir dans des améliorations des infrastructures de transformation et commercialisation (transport, stockage, embouche, aires d'abattage...), afin de réduire notamment les coûts de transport et les intermédiaires. Les producteurs et les grossistes pourraient alors profiter de meilleures opportunités de marché à l'intérieur du Mali, mais aussi au niveau sous-régional, en particulier en Côte d'Ivoire et au Sénégal, tout en obtenant de meilleurs prix.

## Arachides

L'arachide est cultivée au Mali en culture pure ou en association avec d'autres cultures (mil, sorgho) selon les régions. Elle a été une importante culture de rente dans les années 1960 et 1970 mais du fait de sécheresses, de prix internationaux en baisse, d'une faible qualité et de la libéralisation du marché dans les années 1980, le gouvernement a décidé de privilégier d'autres filières d'exportation. L'arachide est devenue une culture destinée à la commercialisation domestique. Depuis les années 2000, l'arachide est parfois associée également à la culture du coton, ce qui représente un changement par rapport aux années 1980 et 1990 où les producteurs abandonnaient sa culture pour se consacrer à la culture de rente du coton. L'arachide est produite très majoritairement par des petits agriculteurs, principalement des femmes.

**Production.** La production totale d'arachides au Mali évolue en dents de scie depuis les années 1960. Elle a connu une nette augmentation entre les périodes 1991-1999 et 2000-08, avec +38 pour cent. La production est ainsi passée de 179 000 tonnes en 1991 à plus de 324 000 tonnes en 2008 selon les données de la CPS/SDR. Ceci s'explique par une hausse des superficies, les rendements ayant stagné en moyenne sur la période autour de 900 kg/ha, avec de fortes variations entre les campagnes. On constate cependant une chute très nette de la production à partir de 2008, celle-ci étant presque divisée par deux entre les périodes 2000-08 et 2008-11. Sauf inexactitude des données, cette chute impressionnante semble s'expliquer par une forte baisse des rendements sur cette période, dont la raison reste à déterminer.

Depuis la dissolution, dans les années 1980, des entreprises parapubliques qui géraient le secteur de l'arachide, la transformation des arachides est restée entre les mains du secteur privé et en grande partie dans le secteur artisanal dans lequel les femmes transforment les arachides en pâte et huile pour la vente sur le marché national. La transformation de l'arachide en huile est marquée par l'incapacité des pouvoirs publics à contrôler correctement la qualité des produits et sous-produits. Les transformateurs du secteur officiel doivent détenir une licence, mais la qualité n'est pas contrôlée régulièrement et la grande majorité des arachides est transformée dans le secteur informel qui échappe complètement à tout type de contrôle.

La contamination des arachides et produits d'arachide par l'aflatoxine est un problème majeur pour le secteur, avec une contamination particulièrement alarmante des produits vendus sur les marchés de Bamako. L'aflatoxine est une substance cancérigène et toxique produite par des champignons, qui représente un danger important pour la santé. Ce problème de qualité constitue une contrainte majeure pour la commercialisation en particulier pour les exportations.

**Consommation/utilisation.** La consommation de l'arachide est très répandue au Mali, et joue un rôle important en termes de nutrition. L'arachide est particulièrement importante pour la santé infantile du fait de sa forte teneur en nombreux nutriments essentiels à la croissance tels que les protéines, les graisses et le calcium. L'arachide est aussi utilisée comme aliment du bétail sous forme de tourteau ou de fanes.

L'arachide est consommée sous forme décortiquée, non-décortiquée, sous forme de pâte et sous forme d'huile. Elle est utilisée dans la préparation de nombreux plats, en particulier dans les zones rurales où elle est largement autoconsommée. D'après l'IFPRI (Hellin et al., 2010), sa consommation est estimée entre 5 et 12 kg/habitant/an.

**Échanges et commercialisation.** L'arachide est traditionnellement un produit vivrier qui sous la colonisation est devenu, à l'image de son voisin le Sénégal, un produit d'exportation au Mali. L'arachide est principalement exportée sous forme d'arachide décortiquée qui représente 94 pour cent des exportations d'arachide sur la période 2000-2009 (FAOSTAT, 2012). Les exportations d'arachide ont très fortement chuté dans les années 1960 et 1970 suite à l'abandon du soutien à l'arachide comme culture de rente par le Gouvernement, et se situent depuis les années 1980 autour des 4 000 tonnes par an soit entre un à deux pour cent de la production en moyenne. La baisse importante des exportations en 2008 et 2009 peut s'expliquer par les difficultés rencontrées à l'exportation, notamment les tracasseries administratives et les coûts de transports élevés, ainsi que par la chute des prix, en particulier les prix producteurs. Une partie des grands producteurs se sont ainsi tournés vers l'activité aurifère (FEWSNET, 2011).

L'arachide malienne est commercialisée quasi-exclusivement dans la sous-région. L'exportation de l'arachide rencontre quatre obstacles majeurs : l'enclavement du Mali qui renchérit les coûts d'accès, la faible structuration de la filière, la présence importante d'aflatoxine dans les arachides maliennes qui rend impossible l'accès aux marchés des pays développés, et les effets de la baisse des prix. En outre, l'exportation dans la sous-région est aussi pénalisée par d'importants prélèvements illicites, de 4 814 FCFA en moyenne tous les 100 km au Mali (Observatoire des pratiques anormales, 2010), ce qui en fait le second pays avec les prélèvements illicites les plus élevés de la sous-région derrière la Côte d'Ivoire.

**Performances de la filière.** Certains producteurs vendent directement leur production à des collecteurs, tandis que d'autres se rendent sur un marché de collecte. Les marchés de collecte sont un lieu de transaction entre les producteurs, les collecteurs, les détaillants ruraux et les transformateurs. Les transformateurs peuvent récupérer les arachides afin de les transformer sous différentes formes, principalement des arachides décortiquées, de la pâte, de l'huile et des tourteaux, et achètent également les fanes, ces deux produits servant d'aliment du bétail. Les détaillants ruraux vendent directement les arachides au consommateur rural.

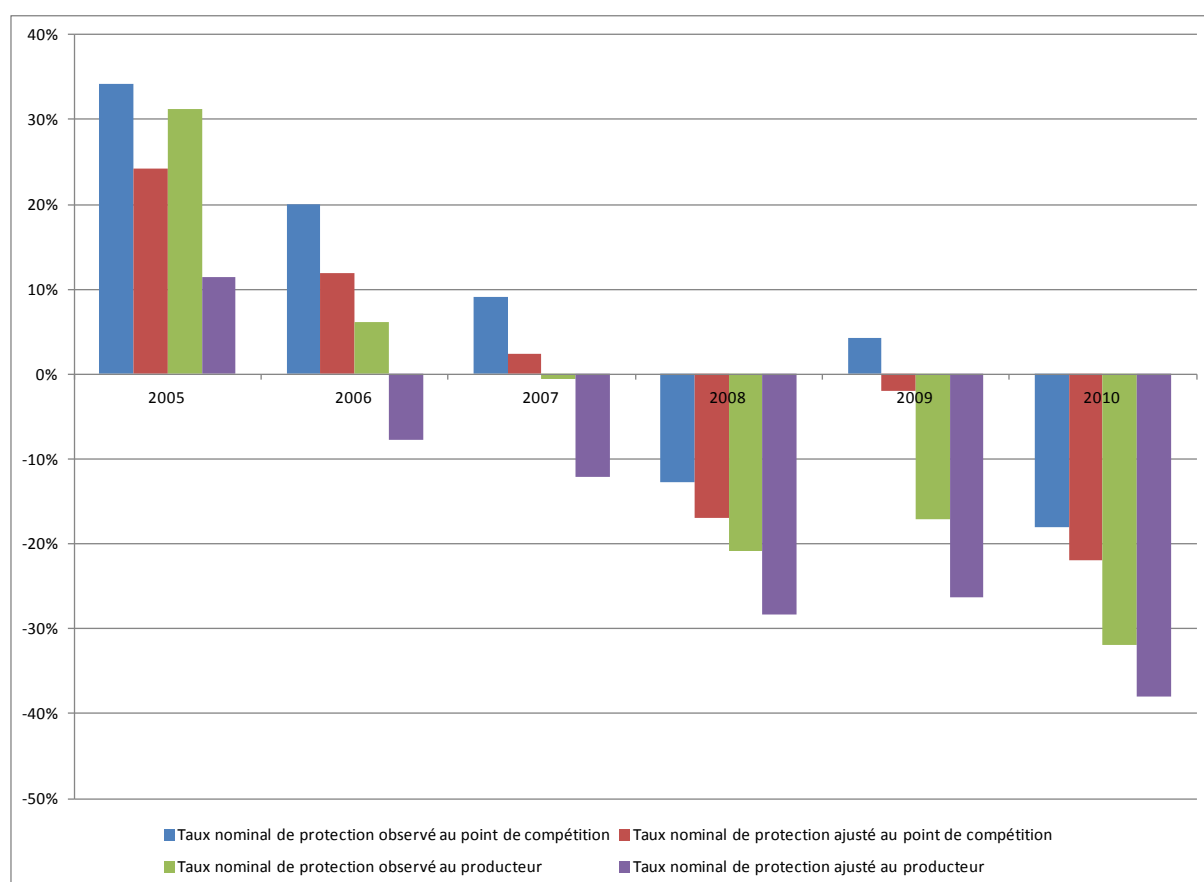
**Indicateurs SPAAA et interprétation.** Il n'y a pas de politique liée aux prix qui cible l'arachide sur la période étudiée. Une série de TNP proche de zéro devrait donc être observée.

Cependant, les producteurs ont reçu des incitations en 2005 et 2006 (31 pour cent et 6 pour cent), ont fait face à une situation neutre en 2007, et ont reçu des pénalisations de 2008 à 2010. De manière générale, les producteurs ont été pénalisés, avec un TNP moyen observé de -6 pour cent de 2005 à 2010. Les producteurs ne semblent donc pas obtenir les prix qu'ils devraient en l'absence de politiques nationales, que les prix obtenus soient plus élevés que les prix de référence (2005, 2006) ou plus bas (2008 à 2010). Ceci peut s'expliquer par le fait que le marché malien pour l'arachide ne semble pas être bien connecté au marché ivoirien, utilisé pour le prix de référence. Les exportations d'arachides, bien que significatives, restent faibles et l'arachide est principalement autoconsommée et commercialisée à l'intérieur du pays.

La différence importante entre les producteurs et les grossistes en termes d'incitations et de pénalisations révèle des distorsions de marché dans la filière arachide. En effet, les grossistes reçoivent, en moyenne, des incitations de 6 pour cent sur la période, exactement l'opposé des -6 pour cent perçus par les producteurs.

Ces distorsions semblent se confirmer lorsque l'on compare les TNP ajustés pour les producteurs et les grossistes. Les TNP ajustés sont de -1 pour cent pour les grossistes et de -17 pour cent pour les producteurs. Ces TNP prennent en compte le poids des marges excessives et des taxes illicites. L'analyse SPAAA montre que ces deux éléments représentent un facteur pénalisant additionnel pour les grossistes et les producteurs. Le différentiel entre les TNP observés et ajustés est également moins important pour les grossistes que pour les producteurs : de 6 pour cent dans le domaine observé à 1 pour cent dans le domaine ajusté pour les grossistes, contre -6 pour cent à -17 pour cent pour les producteurs. Ceci montre de nouveau un biais envers les producteurs. Enfin, l'écart de développement des marchés est de -12 pour cent, signifiant que les taxes illicites et les marges excessives représentent une contrainte structurelle dans la filière.

**Figure 37. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour l'arachide au Mali, en %, 2005-2010**



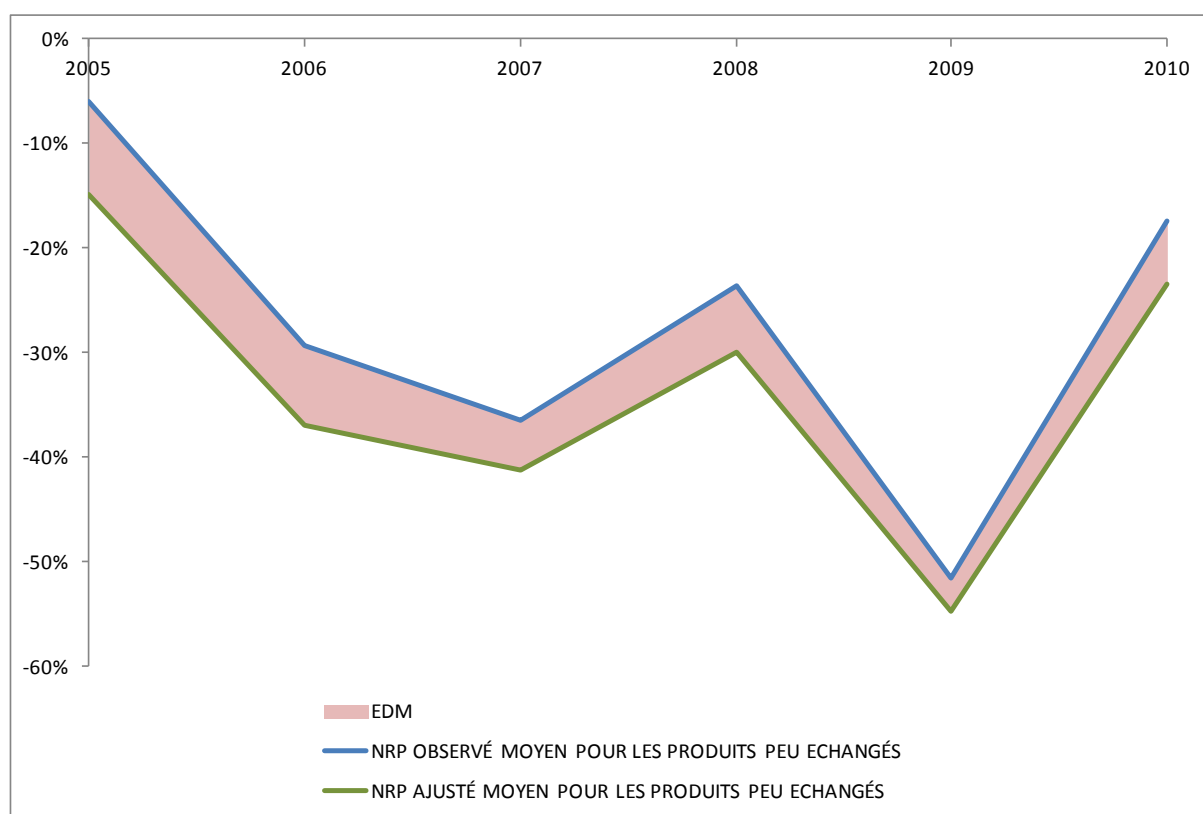
Source : auteurs

### *Indicateurs pour les produits peu échangés*

Le TNP observé moyen pour les produits peu échangés est négatif, à -32 pour cent. Le TNP suit une dynamique négative de 2005 à 2007, est très bas en 2009, mais connaît des pics (tout en restant négatif) en 2008 et 2010. Il n'y a pas d'explication claire sur la raison pour laquelle les producteurs ont connu des pénalisations moins importantes en 2010 que pour les années précédentes (excepté 2005). Le gouvernement a en effet fourni des subventions aux intrants en 2009 et 2010 pour le maïs, et en 2009 et 2010 pour le mil et le sorgho, mais le lien reste difficile à établir entre ces subventions et les incitations par les prix observées dans l'analyse. Quoiqu'il en soit, les producteurs des trois filières ont reçu des pénalisations de 2005 à 2010, ce qui est cohérent avec l'intention du

gouvernement de restreindre les exportations, en particulier pour le sorgho et le mil. Les fortes pénalisations en 2009 coïncident avec les ventes à prix social et la distribution de nourriture dans le pays cette année-là en réponse à la crise alimentaire et à un renforcement du contrôle sur les exportations de mil et de sorgho. Les TNPs ajustés plus faibles encore et les écarts de développement de marché négatifs reflètent l'impact des taxes illicites et des marges excessives dans les filières peu échangées. Les taxes illicites particulièrement fortes pour le mil et le sorgho sont en partie liées aux restrictions à l'exportation mises en place par le gouvernement.

**Figure 38. Taux nominaux de protection pour les produits peu échangés, en %, 2005-2010**



Source : auteurs

## Mil et sorgho

Le mil et le sorgho sont les principales cultures vivrières au Mali. Elles sont cultivées sur tout le territoire, excepté dans l'extrême Nord. Elles sont souvent associées et cultivées ensemble, et sont considérées comme des substituts.

**Production.** Le sorgho et le mil, lorsqu'on les ajoute, sont les principales cultures alimentaires et principales productions céréalières en volume du Mali. Le mil était auparavant la principale culture du pays en termes de volume, mais a été détrôné par le riz depuis 2009. La culture du mil et du sorgho couvre presque tout le territoire à part les régions du grand nord (Tombouctou, Gao et Kidal). Selon FAOSTAT, en 2010 les deux céréales représentaient 67 pour cent des superficies céréalières totales cultivées. Les deux cultures sont quelquefois associées. Elles suivent le même cycle de production et sont plus tolérantes à la sécheresse ou à la pauvreté du sol que le maïs (Sanders and Ouendeba, 2010). La production totale du mil et du sorgho a augmenté régulièrement au cours des vingt dernières années : elle était en 2010 de 1,2 million de tonnes pour le mil et de 0,8 million de

tonnes pour le sorgho. Cette augmentation est très largement due à l'accroissement des superficies cultivées plutôt qu'à l'amélioration des rendements, qui ont stagné autour de 800 kg/ha de 2005 à 2010 pour le mil, et sont passés de 0,8 à 1,1 tonne pour le sorgho. Les deux cultures répondent mal à l'intensification au travers d'engrais et de semences améliorées (Coulibaly, 2010) et sont fortement exposées au risque climatique (notamment le mil) ce qui ne favorise pas les stratégies d'intensification.

**Consommation/utilisation.** Du point de vue de la consommation, le mil et le sorgho sont considérés comme des substituts ce qui justifie que nous les analysions conjointement. Le mil et le sorgho sont préparés principalement sous forme de bouillie, de pâte, de farine ou de «tô» et jouent un rôle considérable dans la sécurité alimentaire des maliens. Même si les deux céréales sont essentiellement autoconsommées en zone rurale, l'urbanisation rapide a eu pour conséquence une hausse importante de la demande. La consommation annuelle par habitant est de 114,9 kilos pour le mil et 61,2 kilos pour le sorgho. A partir du Recensement général de la population et de l'habitat de 2009 qui estimait la population à 14 517 176 habitants, les besoins nationaux peuvent donc être estimés à 1,7 millions de tonnes pour le mil et 0,9 millions de tonnes pour le sorgho. Ces besoins sont donc couverts par la production nationale pour le sorgho (1,4 millions de tonnes en 2009) et presque couverts pour le mil (1,5 millions de tonnes).

**Échanges et commercialisation.** Etant donné la forte autoconsommation du mil et du sorgho, et les restrictions aux exportations imposées par l'Etat sous forme de tracasseries administratives, les échanges sont faibles. Il existe toutefois un commerce informel significatif, qui n'est pas comptabilisé dans les statistiques. Le volume total de mil exporté de 1999 à 2009 correspond ainsi à 0,3 pour cent de la production nationale pour la même période, et celui du sorgho à 0,02 pour cent (FAOSTAT et Commerce extérieur du Mali). Le sorgho peut presque être qualifié de céréale non-échangée hors du pays alors que les volumes de mil exportés demeurent de loin les plus importants parmi toutes les céréales sèches: de 1999 à 2009, 156 169 tonnes de mil ont été exportées. Les importations de mil et le sorgho sont limitées. Le commerce de ces deux produits dépend des surplus et des déficits dans la sous-région et s'effectue avec les pays voisins comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Mauritanie et le Niger.

**Performances de la filière.** Au Mali, la structuration de mise en marché du mil et du sorgho ne diffère pas vraiment de celle du riz. Le marché d'amont regroupe les producteurs, les collecteurs, et les «regroupeurs». On y trouve également un marché de producteurs et un marché primaire. Sur le marché d'aval, on trouve les grossistes, semi-grossistes et détaillants, avec les marchés de grossistes et de consommation. Cependant, la structure de commercialisation est en pleine évolution, avec pour mutation principale la diminution du pouvoir des grossistes. Ces derniers rencontrent en effet une concurrence de plus en plus forte de la part des importateurs étrangers qui offrent des marges plus rémunératrices aux collecteurs et aux «regroupeurs». Au cours des 20 dernières années, le nombre de grossistes dans le pays semble avoir largement diminué, avec notamment une diminution de 71 pour cent à Sikasso, principale région de production du maïs (Diallo, 2011). Cette diminution peut être liée à la proximité de Sikasso avec des pays voisins (Burkina Faso et Côte d'Ivoire), et donc à la concurrence des importateurs étrangers. Il faut également rajouter le meilleur accès à l'information grâce au développement des technologies mobiles, qui diminue l'ampleur des marges pour les grossistes. Notons cependant que le nombre de grossistes sur la même période a en revanche augmenté de 32 pour cent à Bamako (Diallo, 2011).

**Indicateurs SPAAA et interprétation.** Il n'y a pas de mesure politique explicite par les prix ciblant le mil et le sorgho au Mali. Cependant le gouvernement a fourni des subventions aux intrants pour le maïs en 2009 et 2010, et pour le mil et le sorgho en 2010. De plus, le gouvernement impose des restrictions aux exportations de mil et de sorgho, qui sont considérés comme des produits stratégiques pour la sécurité alimentaire dans le pays, dont la commercialisation et l'échange mettrait en danger la sécurité alimentaire dans le pays. On devrait donc observer des TNPs négatifs sur la période du fait des restrictions aux exportations, éventuellement plus faibles en 2009 et 2010 du fait des subventions aux intrants pour le maïs en 2009 et 2010 (qui bénéficient également au mil et au sorgho) et pour les deux produits eux-mêmes en 2010.

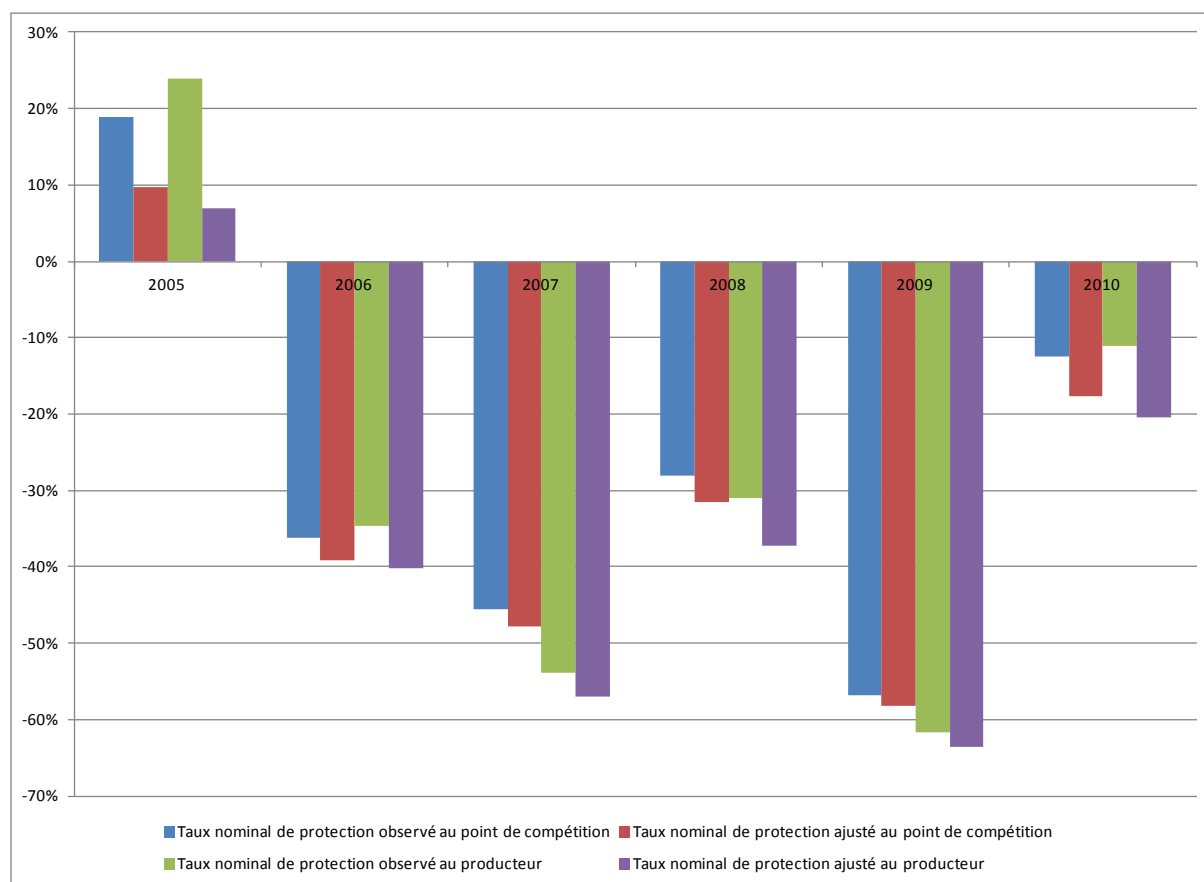
Ceci semble être confirmé par les résultats de l'analyse SPAAA. En effet, les producteurs de mil et de sorgho ont reçu des TNP observés similaires en moyenne, à -28 pour cent et -30 pour cent respectivement. Les producteurs de mil ont seulement reçu des incitations en 2005 (24 pour cent), tandis que les producteurs de sorgho ont reçu des incitations en 2007 uniquement (15 pour cent). En 2010, les pénalisations ont diminué par rapport à 2009, on ne peut cependant pas attribuer cela aux subventions aux intrants, mais plutôt à une chute du prix de référence sous-régional.

Le mil et le sorgho sont des cultures vivrières, principalement autoconsommées et rarement commercialisées. Les producteurs obtiennent des prix faibles du fait de la saisonnalité de la production, tandis que les zones de production sont lointaines avec des infrastructures de transport de faible qualité. Le mil et le sorgho reçoivent peu de soutien du gouvernement, en particulier au niveau des aspects de stockage et de commercialisation. Les prix du marché sont donc déconnectés des prix régionaux, d'autant plus du fait des restrictions aux exportations qui génèrent des coûts de transport particulièrement élevés. Les tracasseries administratives représentent un fardeau pour les commerçants des deux céréales, encore plus que pour ceux des autres produits. Au premier trimestre 2011, on estimait que le nombre de contrôles routiers sur le corridor Koutiala-Dakar (2000 km) pour les convois de mil/sorgho était de 99, dont 49 étaient sur le seul territoire du Mali (OPA, 2011). En comparaison, le nombre de contrôles routiers pour le riz sur le corridor Koutiala-Bobo étaient de 16 pour une distance de 400 km.

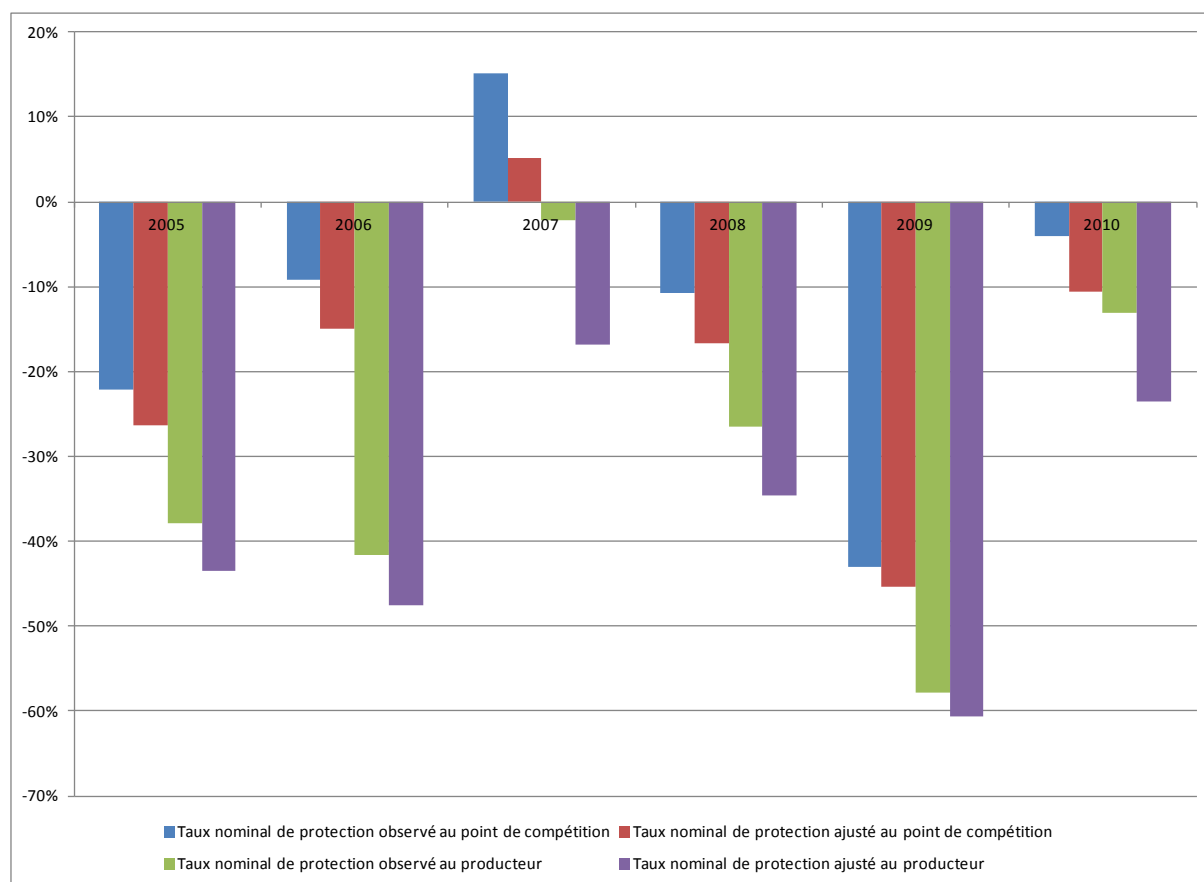
Ceci apporte des explications quant aux pénalisations enregistrées de manière générale pour les 2 produits. Il est intéressant de remarquer que les pénalisations étaient particulièrement importantes en 2009, baissant fortement en 2010. Les pénalisations de 2009 proviennent du fait que le prix sous-régional du mil et du sorgho a explosé cette année là, sans que cette hausse soit pour autant répercutée au niveau des producteurs maliens. Ceci pourrait s'expliquer par les ventes à bas prix et la distribution de céréales par le gouvernement en 2008 et 2009 en réponse à la crise alimentaire, tandis que le contrôle sur les exportations de produits vivriers s'est renforcé.



**Figure 39. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le mil au Mali, en %, 2005-2010**



Source : auteurs

**Figure 40. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le sorgho au Mali, en %, 2005-2010**

Source : auteurs

Les grossistes de mil et de sorgho ont également été pénalisés. Ils ont en effet reçu des TNP observés de -12 pour cent pour le sorgho et -27 pour cent pour le mil. Les grossistes dans la filière sorgho ont par conséquent reçu moins de pénalisations que les producteurs, ce qui suggère qu'ils ont profité de marges excessives au détriment des producteurs. Ceci ne semble pas être le cas pour le mil : une telle différence demanderait plus de recherches, les deux cultures étant des substituts devant par conséquent montrer des résultats similaires en termes de TNP grossistes, tout comme c'est le cas au niveau producteur.

Il est également intéressant de remarquer que les incitations et pénalisations varient de manière significative entre les domaines ajustés et observés, pour le mil comme pour le sorgho. Pour le sorgho, les TNP ajustés moyens sont en effet de -18 pour cent pour les grossistes et de -38 pour cent pour les producteurs ; pour le mil les TNP ajustés moyens sont de -31 pour cent pour les grossistes et -35 pour cent pour les producteurs. Les TNP ajustés prennent en compte les marges excessives, les taux de change désalignés et les taxes illicites dans la filière. Il faut ici souligner qu'il n'y a pas d'effets dus à un désalignement du taux de change puisque le sorgho et le mil sont échangés dans la zone FCFA. Les pénalisations additionnelles proviennent largement des taxes illicites, elles-mêmes en partie une conséquence des restrictions à l'exportation. Ces taxes peuvent aller jusqu'à presque 210 000 FCFA par voyage sur le corridor Koutiala-Dakar (OPA, 2011), dont plus de 170 000 FCFA sur le territoire du Mali. Ces restrictions qui peuvent être qualifiées de barrière non tarifaire sont motivées par la crainte d'une pénurie de produits de base en cas de mauvaise récolte et

s'expliquent en particulier par la méconnaissance des stocks de céréales répartis sur le territoire. Elles sont évaluées à 10 FCFA/sac de grain (Boughton et Dembele, 2010).

Les inefficiences structurelles dans ces filières sont confirmées par les écarts de développement des marchés négatifs, à -9 pour cent pour le mil et -11 pour cent pour le sorgho.

**Message principal.** On note une absence de politique de soutien aux filières mil et sorgho, et des pénalisations importantes à la commercialisation de ces produits provenant d'infrastructures de commercialisation insuffisantes et de taxes officieuses importantes prélevées sur les routes. Ces taxes sont en partie la conséquence de contraintes dites «douces» mises en place par le gouvernement, qui découragent effectivement les exportations mais fournissent également des pénalisations à la production, avec pour résultats des prix bas pour les producteurs. De manière générale, les coûts d'accès pourraient être réduits par des investissements destinés à l'amélioration des infrastructures de commercialisation (transport, stockage...). De plus les nombreuses recherches sur l'amélioration des variétés de mil et sorgho permettant l'intensification des cultures ne sont pas suffisamment exploitées et diffusées par les politiques en place.

## Maïs

Le maïs est considéré comme une culture avec un fort potentiel dans le pays. La demande régionale et intérieure pour le maïs est en augmentation, et les rendements sont les plus élevés parmi les céréales du Mali après ceux du riz. Cependant, la majeure partie de la production et de la consommation de maïs se fait dans la partie Sud du pays.

**Production.** La région de Sikasso, au sud du pays, est la principale zone de production. La production de maïs a fortement augmenté avec la crise du coton qui a débuté pour les producteurs à partir de 2002 avec la chute du prix du coton graine et la baisse des rendements. D'autres facteurs explicatifs résident dans la crise des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux entre 2008 et 2010, combinée aux mesures de soutien mis en place dans le cadre de l'Initiative riz (qui couvre également le blé et le maïs) et du programme d'intensification de la culture du maïs. La production a ainsi augmenté de 70 pour cent entre la période 1998-2004 et 2005-2011, ce qui s'explique à la fois par de meilleurs rendements (+20 pour cent entre les deux périodes) et une augmentation des superficies (+42,6 pour cent). La production est donc passée de presque 460 000 tonnes en 2005 à 839 000 tonnes en 2010.

Notons cependant que la crise cotonnière, si elle correspond à une hausse générale de la production de maïs, semble avoir engendré une baisse de production pour certains producteurs dans la zone cotonnière (Traoré et al., 2010). En effet, la production de maïs et celle du coton sont intimement liées, le maïs ayant connu son développement initial comme culture de complément à celle du coton, car il est particulièrement sensible aux arrière-effets des engrais utilisés pour le coton.

**Consommation/utilisation.** A la différence d'autres céréales sèches (mil, sorgho), la culture du maïs obéit autant à des besoins de consommation que de commercialisation: 58 pour cent des producteurs de maïs destinent ainsi leur production à ces deux usages à la fois (CAE, 2001). Cependant, seule 10 à 25 pour cent de la production totale, en moyenne, est commercialisée chaque année (Samaké et al., 2008). Pour cette raison, le maïs est perçu comme une production fondamentale pour la sécurité alimentaire. Le maïs est destiné avant tout à la consommation

humaine, 80 à 90 pour cent (MSU, 2011) et dans une moindre mesure pour les animaux (aliment du bétail) et les entreprises (amidon, peinture, etc.). Le maïs est moins consommé dans les centres urbains qu'en zone rurale en particulier au sud du pays où il est produit et en grande partie autoconsommé. Les pertes post-récoltes seraient importantes mais elles sont mal renseignées.

La part du maïs dans l'alimentation humaine augmente régulièrement. La consommation du maïs a très largement augmenté à partir des années 1980, passant de 5,5 kg annuels par habitant en 1961 à 18,55 kg en 1986 (FAOSTAT). Depuis, la consommation a connu une progression constante jusqu'en 2005 avant de diminuer légèrement ces dernières années.

Le maïs représente ainsi 8,34 pour cent de l'apport calorique total au Mali en 2010, contre 7,9 pour cent en 2007, 4,4 pour cent en 1980 et 2,9 pour cent en 1961 (FAOSTAT). Il est donc en progression constante bien qu'il ne représente la quatrième source d'énergie. L'apport calorique du maïs a particulièrement augmenté à partir des années 2000, puisque le maïs représente en moyenne 227 calories par jour par habitant sur la période 2000-2007, contre 179 pour la période 1985-2000 (FAOSTAT).

**Échanges et commercialisation.** Les caractéristiques d'échange pour le maïs sont similaires à celles du mil et du sorgho. De 1 pour cent à 3 pour cent de la production totale est échangée, essentiellement dans les pays voisins, et de manière transfrontalière. La Côte d'Ivoire est le principal partenaire, et le Mali exporte vers ou importe depuis la Côte d'Ivoire en fonction des petits surplus/déficits dans le pays. Le Sénégal est un partenaire de plus en plus important, notamment du fait qu'il importe du maïs malien pour son industrie avicole.

**Performances de la filière.** La filière maïs est structurée de manière similaire à celle du mil et du sorgho, mais elle est mieux connectée aux marchés d'exportation. Pour cette raison, il y a de plus en plus de compétition entre les grossistes maliens et les importateurs des pays voisins, en particulier dans le Sud-est du Mali, autour de la zone de production principale qu'est Sikasso.

**Indicateurs SPAAA et interprétations.** La seule mesure politique ciblant le maïs est la subvention aux intrants fournie à travers le Programme Maïs, en 2009 et en 2010. Nous devrions donc observer un TNP de zéro pour la filière dans notre analyse, voire positif si l'on considère que les subventions aux intrants ont eu un effet positif sur les prix.

Cependant, nos résultats montrent que sur la période étudiée, les producteurs ont alternativement reçu des incitations et des pénalisations. Les TNPs observés pour les producteurs sont en effet négatifs pour 2005, 2007, 2009 et 2010 (-8 pour cent en 2005, et aux alentours de -25 pour cent pour les autres années), et positifs en 2006 et 2008 (35 pour cent et 8 pour cent).

Il faut noter que le maïs a été analysé sous différents statuts d'échange : comme produit d'exportation pour 2006 et 2009 et comme produit d'importation pour les autres années. Cependant, une corrélation entre le statut d'échange et les incitations ne peut pas être établie, les producteurs de maïs ayant par exemple reçu des incitations en 2006 (avec un prix étalon du Sénégal) et des pénalisations en 2009 (avec un prix étalon du Niger). Pour toutes les années d'importations, la Côte d'Ivoire a été utilisée comme pays de référence.

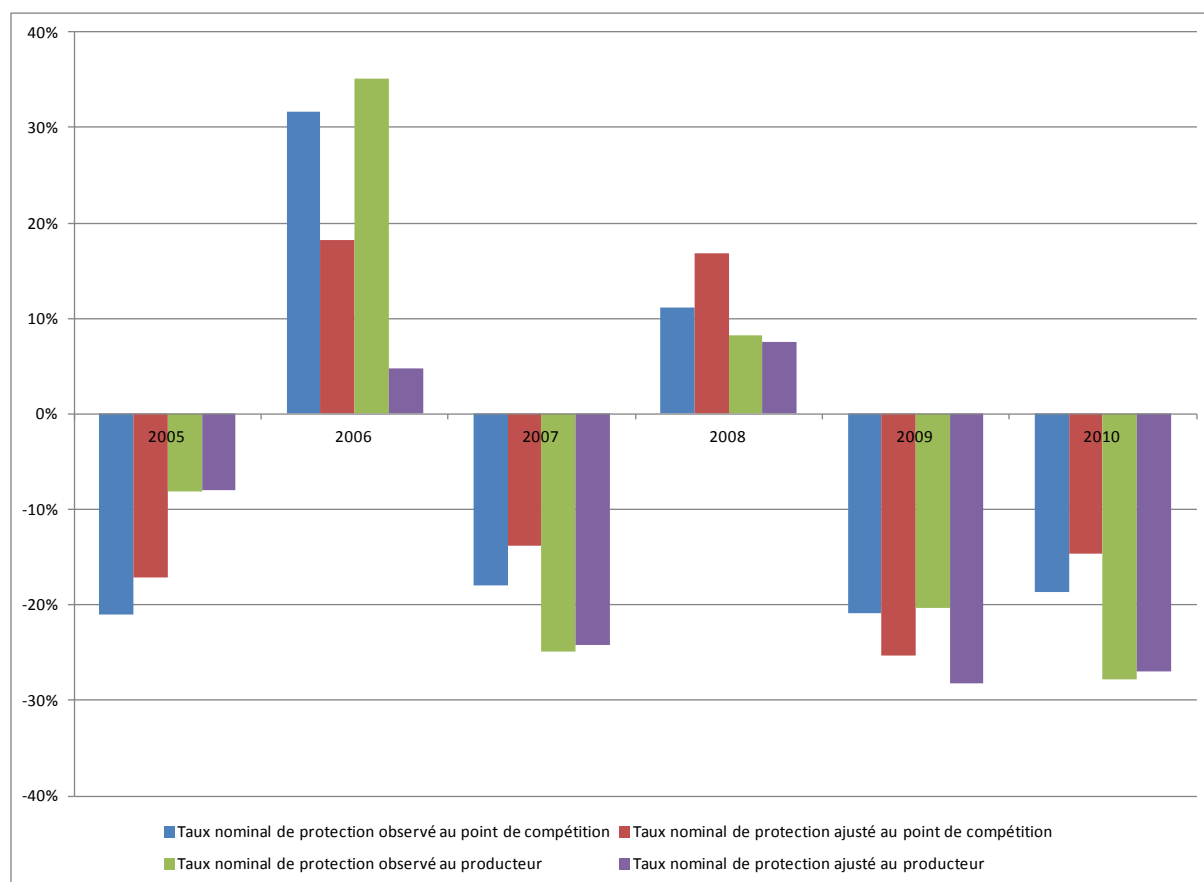
Les producteurs de maïs ont été pénalisés 3 années sur 4 quand le Mali importait du maïs de la Côte d'Ivoire. Ceci est surprenant, étant donné que le Mali importe du maïs quand il y a un déficit de

production dû à des précipitations insuffisantes, ce qui devrait avoir pour résultat des prix élevés dans le pays et donc des incitations pour les producteurs. Ce lien entre les précipitations et les importations a été confirmé par la décision du gouvernement malien d'exempter les importations de maïs de taxes en 2011, de manière à répondre à une pénurie de céréale dans la sous-région du fait de précipitations trop faibles.

Les pénalisations reçues par les producteurs durant les années d'importations pourraient s'expliquer par les coûts d'accès élevés, en particulier les coûts de transport et les marges. Étant donné que les volumes échangés sont faibles, et que les échanges se font lorsqu'il y a une pénurie de maïs sur le marché domestique, les transporteurs sont soumis à une faible compétition et peuvent appliquer des prix élevés pour le transport du fait de leur position de négociation avantageuse. Cela est aussi l'observation faite par comparaison à d'autres zones d'Afrique dans l'étude Banque mondiale 2008 sur les coûts de transport (Teravaninthorn and Raballand 2009). Des marges ont également pu être pratiquées par les importateurs de Côte d'Ivoire du fait du risque provenant de la guerre qui y a sévi de 2002 à 2009, ce qui expliquerait pourquoi les prix ivoiriens ne sont pas transmis aux producteurs maliens.

Les incitations reçues en 2006, une année d'exportation vers le Sénégal, peuvent s'expliquer par le prix étalon faible du Sénégal. Il semble que le Sénégal est un marché intéressant pour l'exportation du maïs malien, permettant aux producteurs de bénéficier de meilleurs prix. Cependant, il n'y a pas d'explications claires sur les raisons des incitations reçues en 2008, une année d'importation depuis la Côte d'Ivoire.

En dépit des variations annuelles, les grossistes ont reçu en moyenne les mêmes pénalisations que les producteurs sur la période étudiée, avec un TNP observé moyen de -6 pour cent. Ceci semble démontrer que les grossistes au Mali n'appliquent pas de marges excessives aux producteurs, cependant des marges excessives peuvent exister dans la filière au niveau des importateurs de maïs de la Côte d'Ivoire, qui vendent ensuite leur maïs aux grossistes maliens.

**Figure 41. Taux nominaux de protection observés, ajustés et taux nominaux d'assistance pour le maïs au Mali, en %, 2005-2010**

Source : auteurs

## Conclusions

### *Cohérence entre objectifs et effets des politiques*

**Riz.** Il semble que l'objectif politique d'accroissement de la production de riz au Mali, afin d'en faire un exportateur net, n'est pas soutenu par les politiques affectant les prix. Il est évident que le Gouvernement du Mali n'a pas qu'un seul objectif politique, faire du pays un exportateur net de riz, et que tous les objectifs politiques doivent être pris en considération et si possible priorisés.

On pourrait également émettre l'hypothèse que le gouvernement offre un mélange de mesures politiques visant à : (i) développer la filière du riz y compris à travers du protectionnisme avec l'usage qui est fait de la TVA, et (ii) à assurer des prix alimentaires abordables pour les consommateurs. De manière générale, en important seulement 10 pour cent en moyenne de sa consommation nationale, le Mali parvient à garder des prix au détail relativement bas sur les marchés domestiques, tout en pénalisant les producteurs de riz.

**Maïs.** S'agissant du maïs, le Mali affiche l'intention de soutenir sa production depuis de nombreuses années, cette intention se cristallisant à partir de 2009 et 2010 avec le soutien aux intrants à travers le Programme Maïs. Notre analyse montre cependant qu'à part pour deux années d'incitations, l'ensemble des politiques mises en place par le Gouvernement du Mali a abouti à des prix observés défavorables aux producteurs par rapport aux prix de références calculés. Il semble donc qu'on

n'observe pas de véritable cohérence entre les objectifs de politique affichés et les effets de ces politiques, en particulier en 2009 et 2010 où les pénalisations sont fortes malgré le Programme Maïs. Il semble que ce point est particulièrement intéressant à retenir pour le Gouvernement du Mali qui semble vouloir encourager la filière maïs et devra donc rechercher davantage d'efficacité dans l'impact de ses mesures de soutien à la production.

**Mil et sorgho.** Le mil et le sorgho ont bénéficié de subventions aux intrants à partir de la campagne 2009/2010, étant inclus dans le cadre de l'Initiative Riz. Ce soutien ne s'est pas traduit dans les faits par des incitations aux producteurs ni même des grossistes puisque la structure des incitations/pénalisations est restée défavorable en 2010. Il semble donc qu'on n'observe pas de cohérence entre les objectifs de politique affichés et les effets de ces politiques, en particulier en 2009 et 2010 où les pénalisations sont fortes malgré les différents soutiens apportés dans le cadre de l'Initiative Riz. Le soutien du gouvernement à la production du mil et du sorgho est avant tout destiné à augmenter la production afin d'assurer la sécurité, voire la souveraineté alimentaire du pays, tel qu'inscrit dans la LOA. Le gouvernement encourage à un moindre degré la commercialisation sur le marché domestique et apparaît hostile au commerce international vu l'attitude des autorités qui encouragent officiellement les tracasseries administratives pour dissuader les exportations de céréales vivrières. Cette ensemble de mesure semble avoir abouti à la pénalisation conjointe des producteurs et des grossistes mais a aussi permis l'atteinte d'un objectif gouvernemental implicite : la limitation des échanges extérieurs du mil et du sorgho.

**Coton.** S'agissant des effets des politiques (explicites et implicites) en place sur la production de coton sur la période étudiée, les producteurs comme les usines de la CMDT ont été globalement soutenus. Comme il s'agit d'un produit exporté à 98 pour cent, cette situation revient à dire que le Mali subventionne les acheteurs de coton malien dans le monde. Les objectifs politiques (voir Tableau 35 page 145) ne sont cependant pas atteints puisque la production s'est effondrée sur les quatre dernières années de l'analyse (-50 pour cent) et que plus de 60 pour cent des producteurs ont abandonné la production. Il semble donc raisonnable de penser que les incitations dues aux politiques en place n'ont pas été efficaces pour maintenir la production alors qu'elles ont représenté un effort conséquent pour le budget de l'Etat (voir Partie 6).

**Viande de bœuf.** Le Mali ne dispose pas de politique volontariste et ambitieuse pour le secteur et encore moins de politique de soutien qui pourrait engendrer des prix rémunérateurs pour les éleveurs. La principale incohérence réside donc dans le peu d'intérêt témoigné par les décideurs à une filière aussi importante, tant du point de vue alimentaire et nutritionnel que du point de vue financier, social et culturel. Le développement et la promotion d'une filière viande de bœuf exportatrice, basée sur l'idée de fixer la valeur ajoutée au Mali en favorisant le commerce de la viande plutôt que les animaux sur pieds, reste un énorme défi vu le manque crucial d'infrastructures adaptées et la faible structuration de la filière. La prise de conscience par les décideurs est nécessaire car l'élevage de bovins national ne révèle pas son énorme potentiel et n'est pas en mesure, avec les niveaux de soutien actuels, de constituer la courroie d'entraînement pour le développement socio-économique des régions d'élevage au nord (Gao et Mopti) comme au sud (Sikasso). Dans le contexte politique actuel et afin de renforcer la cohésion nationale et territoriale du Mali, il peut sembler opportun de repenser la structure d'incitations aux éleveurs et autres acteurs de la filière bovine.

### *Incitations à la production agricole*

**Riz et lait.** Nous montrons dans notre analyse que les producteurs de riz perçoivent des prix plus faibles que ceux du marché international, et ne peuvent donc pas entreprendre les investissements nécessaires pour accroître la production. Pour le cas spécifique du lait, le besoin de dépasser les contraintes liées à la chaîne du froid et au stockage à la ferme sont encore plus déterminantes pour le développement de la filière lait et justifient une attention supérieure de la part des décideurs.

**Maïs.** Dans le cas du maïs, nous montrons que les opportunités d'obtenir de meilleurs prix à partir du marché international de manière systématique semblent perdues. Le marché est globalement peu structuré aussi bien nationalement qu'au niveau de la sous-région. Ce point renvoie à une question plus générale et fondamentale qui concerne le manque de structuration et d'organisation de la filière maïs au plan national comme au plan sous-régional.

**Céréales.** Le Mali encourage la production de mil et de sorgho mais de manière moins explicite et moins directe que la production de maïs et de riz. Toutefois, la productivité et surtout les niveaux d'échanges sont bien trop faibles pour que les producteurs puissent éventuellement exploiter toute les opportunités de marché. Les années où la récolte est abondante, les producteurs maliens ne parviennent à exporter qu'un surplus extrêmement faible vers des zones en général proches et en déficit. Il semble que seule une toute petite partie des producteurs, ayant par exemple des capacités de stockage, soient en capacité d'exister sur les marchés de la sous-région pour tenter de bénéficier de prix plus hauts sur les zones où la demande est relativement plus forte.

**Coton.** L'analyse du coton par les incitations via les prix ne semble pas suffisante pour expliquer toutes les forces à l'œuvre dans la filière. Une analyse des marges de production et des revenus des producteurs semble indispensable afin d'éclairer la rationalité des producteurs de coton qui ont massivement choisi de sortir du secteur entre 2005 et 2010. Ainsi, on peut émettre l'hypothèse que le prix du coton, même soutenu par un ensemble de politiques, n'est pas assez rémunérateur, autrement dit que la production du coton au Mali n'est pas assez profitable et sa production trop incertaine par rapport aux opportunités offertes par d'autres spéculations notamment le maïs (largement autoconsommé), ou d'autres activités agricoles ou non agricoles. La dépendance des petits producteurs vis-à-vis des prix déterminés par la CMDT peut constituer une trappe à pauvreté du fait de la faible productivité du coton.

**Viande de bœuf.** L'essentiel des pénalisations mesurées provient des coûts d'accès élevés auxquels les opérateurs doivent faire face. Une augmentation et un meilleur ciblage des dépenses publiques et de l'aide au développement pourraient favoriser la baisse des coûts de transport et la fixation de la valeur ajoutée sur le sol malien, offrant de meilleures incitations aux éleveurs. Il faudrait pour cela développer des infrastructures d'abattage aux normes, faciliter la transformation, et montrer une véritable volonté de supprimer les tracasseries administratives et autres taxes illicites sur les corridors d'échange.

### *Effets sur les consommateurs*

**Riz.** La structure des incitations dans le secteur du riz est favorable aux consommateurs ce qui tend à indiquer l'angle préféré par le gouvernement pour traiter la sécurité alimentaire : assurer des bons prix aux consommateurs. Il est également vrai que la sécurité alimentaire du pays ne dépend pas



seulement du marché du riz. Cette question d'une meilleure sécurité alimentaire pourrait aussi être considérée sous la perspective de l'intégration des marchés céréaliers régionaux.

Nous suggérons que l'objectif politique en relation avec la sécurité alimentaire (c'est-à-dire de privilégier des prix bas pour les consommateurs plutôt que la production) soit rendu explicite afin de permettre aux producteurs et aux organisations de producteurs de s'ajuster à travers une véritable réorganisation de la filière en écho à ce contexte politique et cette structure d'incitations et pénalisations.

**Lait.** Les consommateurs sont plutôt gagnants à court terme car ils obtiennent du lait à bas prix via des importations massives de lait en poudre peu cher, sain, et facile à conserver. Toutefois, sur le moyen et long terme, avec la hausse du niveau de vie dans les villes en particulier et l'attention accrue portée aux questions de nutrition, les consommateurs seront de plus en plus intéressés par le développement d'une filière de lait locale performante, fournissant des produits frais de qualité et diversifiés. On note déjà un gain d'intérêt à Bamako pour la production de crème fraîche, fené et autres produits laitiers qui nécessitent impérativement du lait local.

**Maïs.** Les politiques gouvernementales, qui ont plutôt pénalisé les producteurs, ont des conséquences bénéfiques modérées pour les consommateurs. Le maïs est en effet largement autoconsommé, et demeure peu répandu dans certaines zones du pays et en milieu urbain.

**Mil et sorgho.** Si l'on considère que l'objectif principal du gouvernement, bien qu'implicite, a été de limiter les exportations de mil et sorgho hors du territoire afin de garantir la sécurité alimentaire nationale, il semble que l'objectif soit en partie rempli. En effet, on note une insécurité alimentaire limitée au Mali sur la période 2005-2010 malgré la crise alimentaire mondiale, tandis que les deux céréales ont été peu exportées et demeurent très largement autoconsommées. Cependant, il semble important de stimuler la capacité de transformation du mil et du sorgho en produits destinés à la consommation urbaine, qui vont représenter un débouché majeur pour les producteurs dans les années à venir. Cela inclut également de rapprocher les producteurs des signaux de prix internationaux et de favoriser une meilleure transmission de ces prix aux producteurs aussi bien qu'aux consommateurs locaux.

### *Effets des politiques de taux de change*

Notre analyse révèle comme d'autres avant nous (Lançon et Benz 2007) que l'appréciation de l'euro par rapport au dollar tend à augmenter la compétitivité des importations de riz asiatique exprimées en dollars. Cette surévaluation du FCFA (pas forcément décidée à Bamako !) est un grave problème pour le développement de la production agricole dans le futur. Cependant, cette politique a minimisé les chocs résultant des récentes flambées des prix sur les marchés internationaux, et aussi ceux de beaucoup d'autres produits, y compris l'énergie.

### *Organisation des filières*

De nos analyses il découle que les opportunités d'obtenir de meilleurs prix à partir du marché international de manière systématique semblent perdues. Le marché est globalement peu structuré aussi bien nationalement qu'au niveau de la sous-région. Ce point renvoie à une question plus générale et fondamentale qui concerne le manque de structuration et d'organisation des filières cérésières au plan national comme au plan sous-régional. La structuration du marché de plusieurs

des produits étudiés (notamment du bétail, maïs, du mil et du sorgho) au niveau sous régional devrait être un élément central de l'objectif global du Gouvernement du Mali de favoriser une meilleure organisation des filières. Cela devrait se réaliser pour chaque produit autour des principaux bassins de production, des principales zones de consommation (humaine ou animale) et des principaux corridors d'échanges

En corollaire et pour certains produits (maïs, mil, sorgho) la mise en place de capacités de stockage collectives ou privées permettrait de mieux gérer les périodes de pénurie et de surplus et réduire la volatilité interannuelle ainsi que le niveau des prix des produits à l'échelle locale. Ces capacités de stockage, résultant d'investissements appropriés à travers la promotion de systèmes de production plus axés sur les marchés, permettraient aux producteurs non seulement de réduire les pertes post-récolte mais aussi de vendre leur produits quand les prix sont les plus hauts, c'est-à-dire hors-récolte.

A côté de ces investissements au niveau des exploitations, les investissements en infrastructures semblent fondamentaux pour réduire les pénalisations auxquelles font face les producteurs. L'amélioration des pistes rurales et des routes revêtues sur les principaux couloirs de passage aboutirait à des coûts de transport réduits. Il ressort que les décisions de dépenses publiques dans ce domaine ne sont pas toujours cohérentes (voir Partie 6) quand bien même l'amélioration des infrastructures de transport représente une voie efficace d'incitation à la mise en marché et donc à la production. Il reste un véritable travail à mener par le gouvernement pour réduire les frais illicites sur les axes commerciaux, qui dissuadent la commercialisation de la production dans toutes les filières étudiées.

Pour le coton également, un travail considérable reste à mener pour améliorer la compétitivité de la production et l'organisation de la filière (Behrendt 2006). Les principaux facteurs qui déterminent la compétitivité du coton malien sont la productivité et notamment les rendements, les coûts de production, la qualité et la commercialisation. Le rôle pivot de la CMDT devrait être inclus dans une discussion large sur une organisation efficace et efficiente de la filière. Une libéralisation du secteur telle qu'annoncée se traduirait par un taux nominal de protection de zéro et signifierait par conséquent des changements radicaux dans la structure des incitations à la production actuelles. La privatisation annoncée de la CMDT, son éclatement en quatre entités régionales et la mise en place d'une interprofession du coton permettront-ils d'apporter des débuts de réponse à ces enjeux ?

## Dépenses publiques et aide

### Résumé

#### Boîte 3. Résumé des résultats de l'analyse des dépenses publiques et de l'aide

Les dépenses publiques sont un instrument politique important dans le secteur agricole car de grandes quantités de fonds sont allouées pour aider ce secteur, cependant, la composition des dépenses peut ne pas être optimale:

- l'aide représente une grande partie des dépenses, ce qui soulève des questions sur la durabilité de l'appui au secteur;
- les coûts administratifs représentent une part importante des dépenses totales;
- les décaissements s'écartent sensiblement des fonds alloués.

### Introduction

L'importance du développement du secteur agricole au Mali a été soulignée dans un certain nombre de stratégies, tant à l'échelle sectorielle et qu'à celle de l'économie tout entière, comme cela a été démontré au Chapitre 1. Ces stratégies ont été déclinées dans plus de 100 projets et programmes individuels qui ont structuré, tout au long de la période analysée, les dépenses publiques en faveur du développement de l'alimentation et de l'agriculture au Mali. Ces projets et programmes sont au cœur de l'analyse présentée dans ce chapitre (la liste détaillée des projets et programmes est disponible à l'Annexe 1).

Les projets et programmes qui correspondent à la définition des dépenses publiques en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, adoptée dans le cadre du projet SPAAA, sont ceux qui sont directement destinés au développement du secteur rural au Mali. Cette définition est similaire à celle qui est traditionnellement adoptée par le Mali pour mesurer les dépenses publiques en faveur de l'agriculture. Les principaux organismes gouvernementaux en charge du SDR sont le Ministère de l'agriculture, le Ministère de l'énergie et de l'eau, le Ministère de l'élevage et de la pêche et le Ministère de l'environnement et de l'assainissement, ainsi que leurs agences. Cependant, plusieurs autres ministères mettent également en œuvre des projets et des programmes dans le secteur rural. Parmi ceux-ci, on peut citer le Ministère de l'économie et des finances, le Ministère des administrations territoriales et des communautés locales, le Ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées et le Ministère de l'industrie, des investissements et du commerce. Ces derniers ont également été pris en compte dans la mesure des dépenses publiques en faveur de l'agriculture au Mali.

L'analyse utilise des concepts et des définitions décrites dans la méthodologie MAFAP pour l'analyse des dépenses publiques en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire. Les lecteurs qui souhaiteraient mieux appréhender la terminologie employée sont invités à se référer à la note conceptuelle disponible sur le site : [www.fao.org/spaaa](http://www.fao.org/spaaa). Cependant, pour favoriser la lecture, quelques définitions sont fournies dans la boîte 2.

## Boîte 2. Principales définitions

**Les dépenses publiques totales en soutien au secteur agricole et alimentaire** (allocations budgétaires et dépenses totales) incluent à la fois les transferts politiques vers le secteur agricole et alimentaire nommés comme dépenses publiques en soutien du développement du secteur rural et agricole, et les coûts administratifs.

**Les dépenses publiques en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire** : ce sont toutes les dépenses publiques qui sont effectuées en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire, qu'il s'agisse des administrations centrales ou régionales, indépendamment du ministère qui met en œuvre la politique considérée. L'aide extérieure, fournie de manière bilatérale, multilatérale, sous forme de prêts et dons est également incluse. Ces dépenses peuvent être spécifiques à l'agriculture ou en soutien à l'agriculture.

**Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture** : toutes les mesures de dépenses publiques qui génèrent des transferts monétaires vers les agents du secteur agricole (producteurs, consommateurs, transformateurs, transporteurs, fournisseurs d'intrants) ou du secteur en général (recherche, vulgarisation etc.)

**Dépenses publiques en soutien à l'agriculture** : mesures de dépenses publiques qui ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole, mais qui ont une forte influence sur le développement du secteur agricole, telles que l'éducation rurale, la santé rurale ou les infrastructures rurales (énergie, eau et assainissement, routes etc.)

**Soutien à des produits individuels** : dépenses publiques qui ciblent directement des produits individuels tels que le riz ou le coton.

**Soutien à des groupes de produits** : dépenses publiques qui ciblent directement des groupes de produits tels que les céréales ou les oléagineux.

**Soutien à tous les produits** : dépenses publiques qui ne ciblent pas directement des produits individuels ou des groupes de produits mais qui soutiennent une activité agricole.

## Tendances générales des dépenses publiques en soutien à l'agriculture au Mali

Le budget total approuvé pour le secteur a augmenté de 72 pour cent en valeur nominale, de 2004 à 2010 pour atteindre 198 milliards de FCFA (Tableau 1)<sup>6</sup>. La dépense totale réelle a augmenté encore plus: elle a augmenté de 82 pour cent de 2004 à 2010 pour atteindre 132,3 milliards de FCFA. Cependant, en valeur relative, l'enveloppe budgétaire allouée à l'agriculture a diminué, passant de près de 15 pour cent du total des dépenses publiques en 2004 à environ 12 pour cent en 2009, alors que, dans le même temps, la dépense réelle se maintenait à un même niveau de 11 pour cent en

<sup>6</sup> Au moment de l'écriture de la version initiale de ce rapport, les données relatives au budget total n'étaient pas disponibles pour 2010.

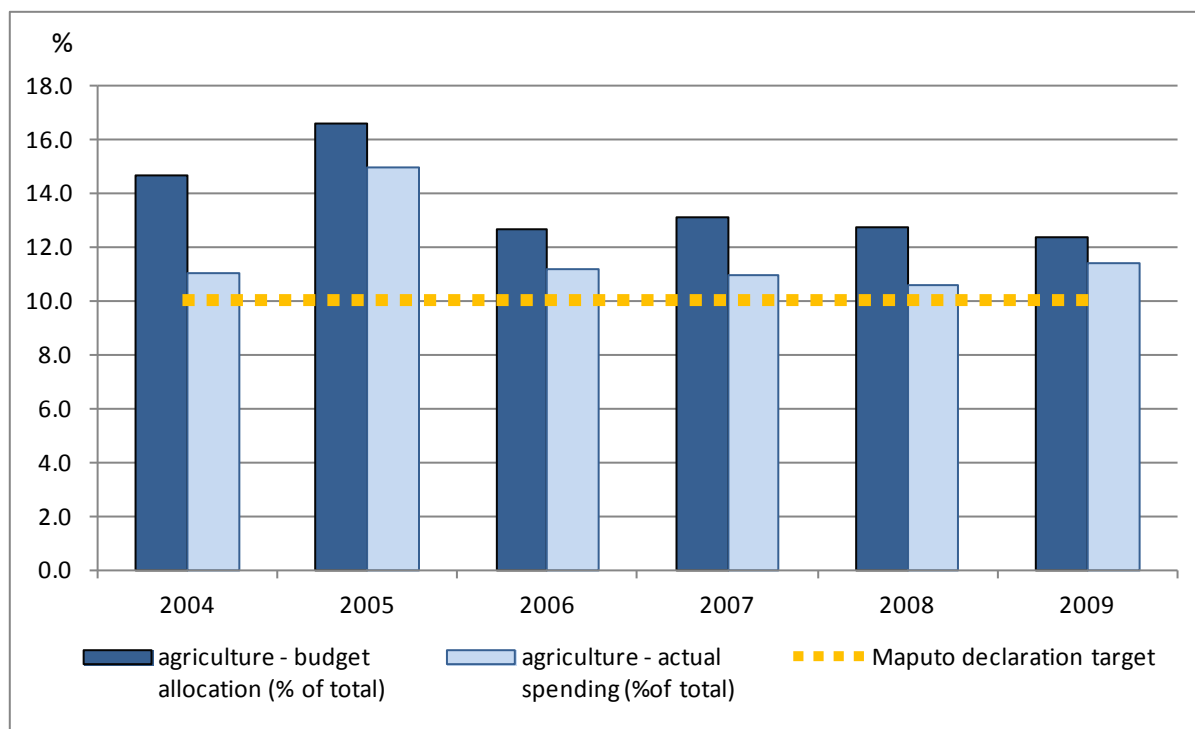
2004 et en 2009 (Figure 1). Bien que la tendance en valeur relative montre que l'importance de l'agriculture dans le budget total de l'État est en légère diminution, le niveau actuel des dépenses est conforme aux recommandations du CAADP, formulées dans la Déclaration de Maputo en 2003, d'allouer 10 pour cent du budget total à l'agriculture et au développement rural (en comptant les ressources nationales et l'aide internationale).

**Tableau 31: Dépenses totales en faveur de l'agriculture au Mali: budget alloué et dépenses réelles en %, 2004-2010**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% change ment  2004- 2010
	Milliards FCFA							
<b>budget alloué</b>	115.3	141.2	118.2	130.2	134.2	143.2	198.0	72
<b>dépenses réelles</b>	72.6	117.1	95.3	96.9	94.8	117.1	132.3	82

Source: Calculs réalisés par l'auteur à partir des informations CPS et MEF (2011)

**Figure 42: Part de l'agriculture dans l'ensemble des dépenses de l'État au Mali: dépenses prévues et réelles en %, 2004-2009**



Source: Calculs réalisés par l'auteur à partir des informations CPS et MEF (2011)

**Tableau 32: dépenses publiques pour l'agriculture et l'alimentation au Mali (dépenses réelles), en milliards de FCFA, 2006-2010**

Milliards de FCFA					
	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>P</sup>
<b>I. Politiques spécifiques à l'agriculture</b>	39.3	45.1	38.6	71.1	84.2
<b>I.1. Paiements aux agents du secteur agricole et alimentaire</b>	17.8	19.4	17.2	26.3	30.0
<b>I.1.1. Paiements aux producteurs</b>	16.6	17.4	15.6	23.9	27.1
A. Paiements liés à la production	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B. Subventions aux intrants	16.3	17.0	15.2	23.5	26.7
B1. Intrants variables	0.9	2.4	1.7	4.5	5.2
B2. Capital	15.0	14.5	13.4	19.0	21.2
B3. Services à la ferme	0.4	0.1	0.1	0.1	0.3
C. Soutien au revenu	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
D. Autres	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>I.1.2. Paiements aux consommateurs</b>	0.6	0.9	0.5	0.8	0.7
E. Aide alimentaire	0.5	0.7	0.4	0.6	0.6
F. Transferts de fonds	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2
G. Programmes d'alimentation scolaire	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
H. Autres	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>I.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>I.1.4. Paiements aux industries de transformation</b>	0.6	1.0	1.1	1.6	2.2
<b>I.1.5. Paiements aux intermédiaires</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>I.1.6. Paiements aux transporteurs</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>I.2. Soutien général au secteur</b>	21.6	25.7	21.4	44.8	54.2
I. Recherche agricole	0.2	0.5	0.6	3.0	3.2
J. Assistance technique	0.1	0.7	0.6	3.2	3.9
K. Formation	3.0	4.2	2.5	7.3	9.7
L. Vulgarisation	0.1	0.7	0.5	1.1	1.4
M. Inspection (animaux/végétaux)	1.7	2.6	2.7	5.2	6.1
N. Infrastructure	11.4	10.6	9.3	14.0	13.2
Routes	1.0	2.2	2.2	3.5	3.0
Irrigation/eau	7.7	5.9	5.1	7.7	9.1
Autres	2.7	2.5	1.9	2.8	1.2
O. Stockage/organismes publics de stockage	2.8	2.8	2.3	2.4	2.6
P. Commercialisation	1.3	3.3	2.6	7.6	13.1
R. Autres	0.9	0.3	0.4	0.9	1.0
<b>II. Politiques de soutien à l'agriculture</b>	24.6	24.6	25.0	24.1	32.9
S. Éducation en milieu rural	3.2	3.0	2.4	1.8	2.2
T. Santé en milieu rural	4.8	2.8	2.6	2.5	2.6
U. Infrastructures rurales	11.1	9.7	9.0	10.7	15.2
Routes	9.4	8.6	8.5	10.4	13.6
Équipements hydrauliques et d'assainissement	0.7	0.4	0.3	0.2	1.6
Énergie	0.7	0.6	0.3	0.1	0.1
Autres	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
V. Autres	5.4	9.1	11.0	9.1	12.9
<b>III. Dépenses totales en faveur du secteur agricole et alimentaire</b>	63.9	69.7	63.6	95.2	117.1

<sup>P</sup> – estimation provisoire

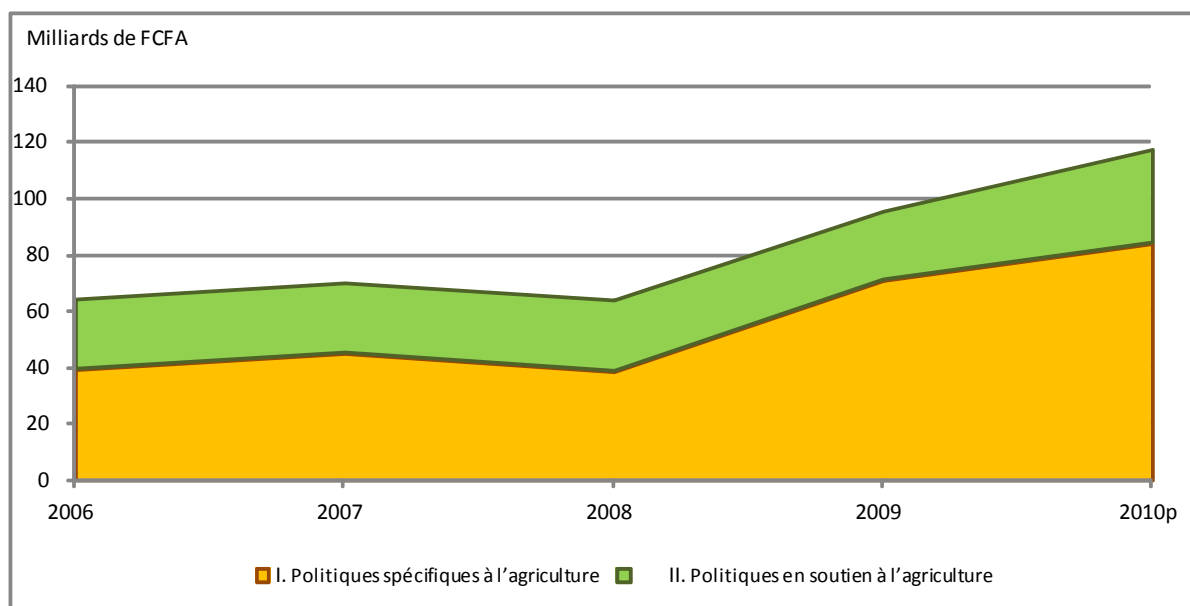
Source: Calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

## Composition des dépenses publiques en soutien du secteur agricole et alimentaire au Mali

Les données collectées au niveau national permettent de réaliser une bonne ventilation des dépenses financées par les ressources nationales et l'aide internationale et allouées au secteur agricole. Environ une centaine de projets et de programme ont été identifiés et classés conformément à la classification SPAAA, comme cela a été indiqué dans la méthodologie du projet (SPAAA, 2010). Les données collectées couvrent la période 2006 à 2010. Cependant, pour certaines des dépenses mesurées, les données étaient manquantes pour l'année la plus récente. Dans ce cas, des méthodes d'estimation ont été appliquées provisoirement, jusqu'à ce que les données les plus récentes soient rendues disponibles par le pays. Les résultats sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Les dépenses spécifiques à l'agriculture représentent, en moyenne, près de 70 pour cent des dépenses en faveur du développement du secteur agricole et alimentaire. Leur importance dans l'aide globale à l'agriculture est passée d'environ 60 pour cent en 2006 à 80 pour cent en 2010. En termes de niveau de dépense, les dépenses spécifiques à l'agriculture ont presque doublé au cours de la période analysée, alors que les dépenses en soutien de l'agriculture n'ont que légèrement augmenté (Figure 2).

**Figure 43: Répartition des dépenses publiques en soutien de l'agriculture au Mali, en milliards de FCFA, 2006-2010**

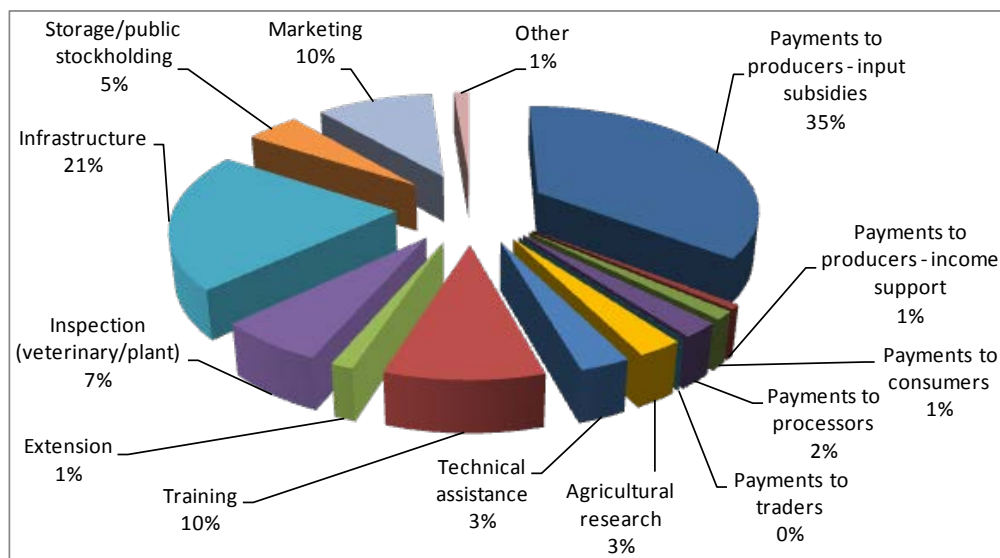


Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

Parmi les dépenses spécifiques à l'agriculture, environ 60 pour cent sont effectués dans la catégorie du support général au secteur agricole (Figure 3). La plus grande partie de ces dépenses se trouve dans la catégorie des infrastructures, les investissements les plus importants étant dans le domaine de l'irrigation, de l'eau et des routes de desserte. Parmi les autres dépenses importantes on trouve la formation, l'inspection, le stockage (en comptant les investissements correspondants en infrastructure) et la commercialisation (en comptant les investissements dans la construction de marchés). Ces pourcentages ne varient pas de manière significative au cours de la période analysée. La recherche agricole, l'assistance technique et la vulgarisation représentent seulement une faible proportion des dépenses spécifiques à l'agriculture, toutefois cette part a augmenté dans la seconde moitié de la période analysée.

Les paiements aux agents dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation représentent les 40 pour cent restants des dépenses spécifiques à l'agriculture. Dans cette catégorie, la majorité des dépenses est constituée de paiement aux producteurs sous forme de subventions aux intrants, en particulier de subventions à la formation de capital (incluant l'aide pour les machines et les équipements, les investissements dans le domaine de l'irrigation et l'accès au crédit), mais également de subventions à des intrants variables et aux services à la ferme. Il y a aussi des dépenses dans le domaine de l'aide au revenu des producteurs, mais celles-ci ne représentent qu'une très petite proportion des dépenses spécifiques à l'agriculture. Les autres paiements aux agents dans le secteur agricole et alimentaire incluent des paiements au consommateur (essentiellement sous la forme d'aide alimentaire et de transferts de fonds), des paiements aux industries de transformation et des paiements aux intermédiaires, mais, de la même manière, ceux-ci ne représentent qu'une très petite proportion des dépenses spécifiques à l'agriculture. Il n'y a pas de paiements aux transporteurs ni aux fournisseurs d'intrants.

**Figure 44: ventilation des dépenses spécifiques à l'agriculture au Mali, en %, moyenne 2006-10**

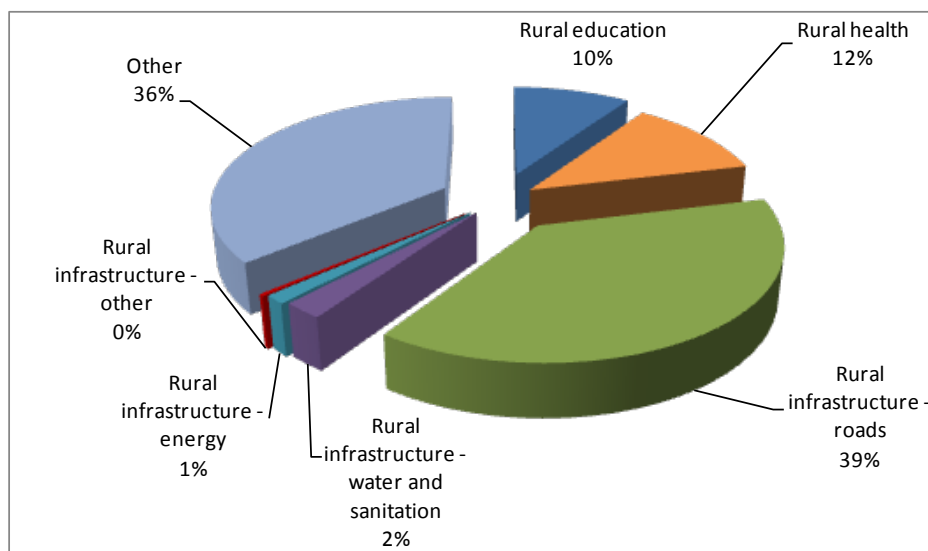


Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA



Les dépenses spécifiques à l'agriculture sont complétées par des dépenses en faveur de l'agriculture. Elles représentent, en moyenne, environ 30 pour cent du total du soutien global au secteur agro-alimentaire au Mali. Les dépenses les plus élevées, parmi les mesures en faveur de l'agriculture, sont de loin celles effectuées pour les infrastructures rurales et la plupart de ces dépenses sont des investissements dans le domaine des routes rurales (Figure 4). On observe relativement peu d'investissements dans le domaine de l'hydraulique rurale, des installations sanitaires et de l'énergie rurale, il y a cependant des dépenses d'un montant significatif dans le domaine de la santé et de l'éducation en milieu rural. Ces proportions sont pratiquement constantes tout au long de la période analysée. Il est cependant important de noter qu'environ un tiers des dépenses en faveur de l'agriculture est classé dans la catégorie «autres». Cette dernière catégorie regroupe les mesures en faveur de l'agriculture pour lesquelles il n'y a pas suffisamment d'informations pour les classer dans l'une des catégories mentionnées ci-dessus. Idéalement, il faudrait collecter des informations additionnelles pour placer ces mesures dans les catégories de dépenses appropriées. Cela pourrait faire évoluer de manière significative l'importance relative des catégories au sein des mesures en faveur de l'agriculture

**Figure 45: ventilation des dépenses en faveur de l'agriculture au Mali, en %, moyenne 2006-2010**



Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

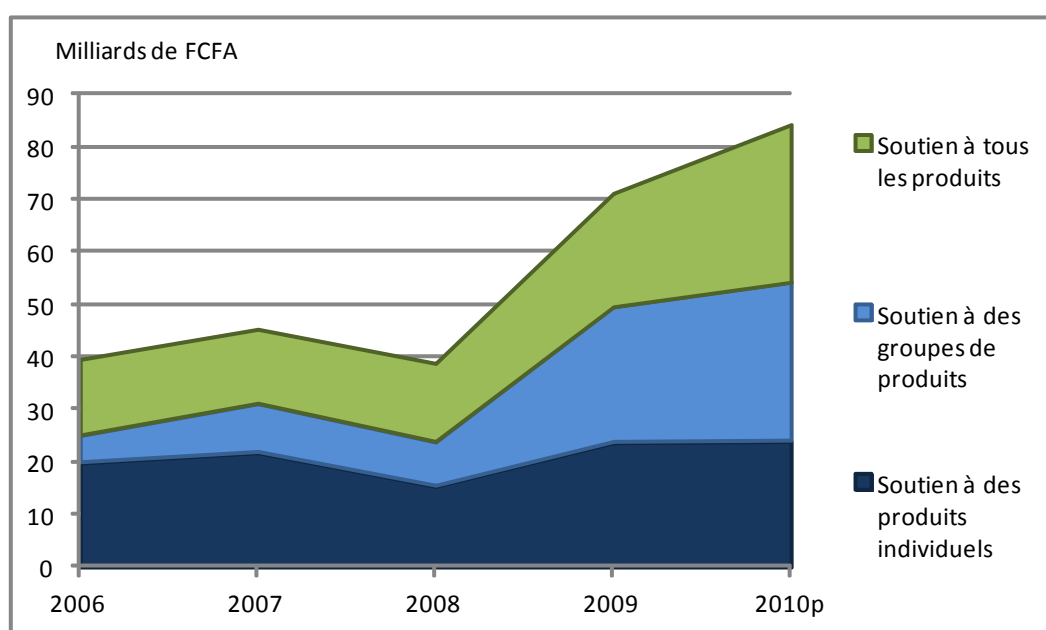
Les dépenses spécifiques à l'agriculture peuvent également être ventilées selon les produits de base qu'elles visent à assister<sup>7</sup>. On a attribué à chaque dépense mesurée dans cette catégorie un produit approprié selon que l'objectif est de soutenir un produit spécifique (par exemple le riz pour l'Initiative du riz dans sa phase initiale, dans la mesure où elle a été par la suite étendue à d'autres céréales dont le blé et le maïs), un groupe de produits (par exemple les fruits et légumes, les poissons et le bétail pour le PCDA) ou l'ensemble des produits (par exemple la construction de marchés non spécialisés).

<sup>7</sup> Les dépenses en soutien de l'agriculture, par définition, ne sont pas supposées aider la production d'un produit de base particulier et sont de ce fait considérées comme n'étant pas spécifiques à la production de produits de base agricole.

D'une manière générale, il y a un grand nombre de produits qui sont soutenus par ces dépenses, entre autres, le riz, le maïs, le coton, le millet, le sorgho, les oignons/échalotes, le sésame, le karité, les fruits et légumes, l'élevage et les produits du bétail. En 2006 la plus grande partie de ces dépenses étaient dirigées vers le soutien à l'ensemble de la production, suivie par les dépenses, en proportion approximativement égale, en soutien aux produits individuels, alors que dans le même temps, très peu était dépensé en faveur de groupes de produits (Figure 46).

La part de ces derniers a augmenté de manière significative au cours de la période analysée et aujourd'hui, le soutien à des groupes de produits représente environ un tiers du total des dépenses spécifiques à l'agriculture. Les deux autres tiers de ce soutien sont pratiquement répartis de manière égale entre le soutien à des produits individuels et à des groupes de produits.

**Figure 46: Dépenses spécifiques à l'agriculture au Mali: soutien aux différentes productions, en milliards de FCFA, 2006-2010**



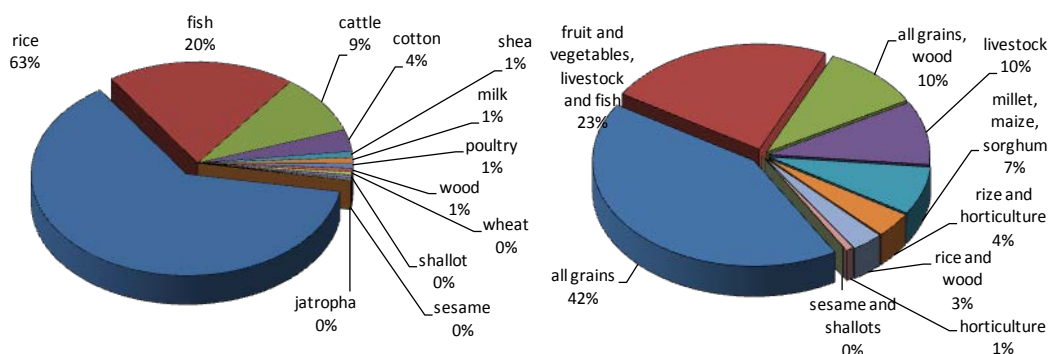
Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

Parmi les dépenses en faveur de produits individuels, la plus grande partie, et de loin, va au riz, suivi par le poisson, le bétail et le coton (Figure 47, graphique de gauche). L'aide au riz et au poisson est principalement fournie sous forme d'investissements en capital à la ferme dans le domaine de l'irrigation et de l'équipement, sous forme de développement des infrastructures, mais aussi de formation, de stockage et de commercialisation (en particulier dans le cas du poisson). Parmi les dépenses en faveur de groupes de produits, la plus grande part va aux céréales dans leur ensemble, suivies par les fruits et légumes, le groupe composé de l'élevage et de la pêche, le groupe composé de l'ensemble des céréales et du bois, le groupe de l'élevage et le groupe composé du millet, du maïs et du sorgho (Figure 47, graphique de droite).

Comme pour l'aide attribuée aux produits de base individuels, celle attribuée aux groupes de produits de base est principalement constituée par des investissements en capital à la ferme, en infrastructures, en commercialisation et en formation (et en services de conseil agricole dans le cas des produits de l'élevage).

D'une manière générale, la plupart des dépenses publiques est destinée à la prestation de services publics et d'investissements, avec une attention particulière sur les infrastructures, que les dépenses publiques soient spécifiques à l'agriculture ou en faveur de l'agriculture. Les dépenses viennent principalement en aide aux céréales, et plus particulièrement au riz, mais aussi à l'élevage et aux produits de l'élevage.

**Figure 47: Aide aux produits individuels et aux groupes de produits au Mali, en %, moyenne 2006-2010**



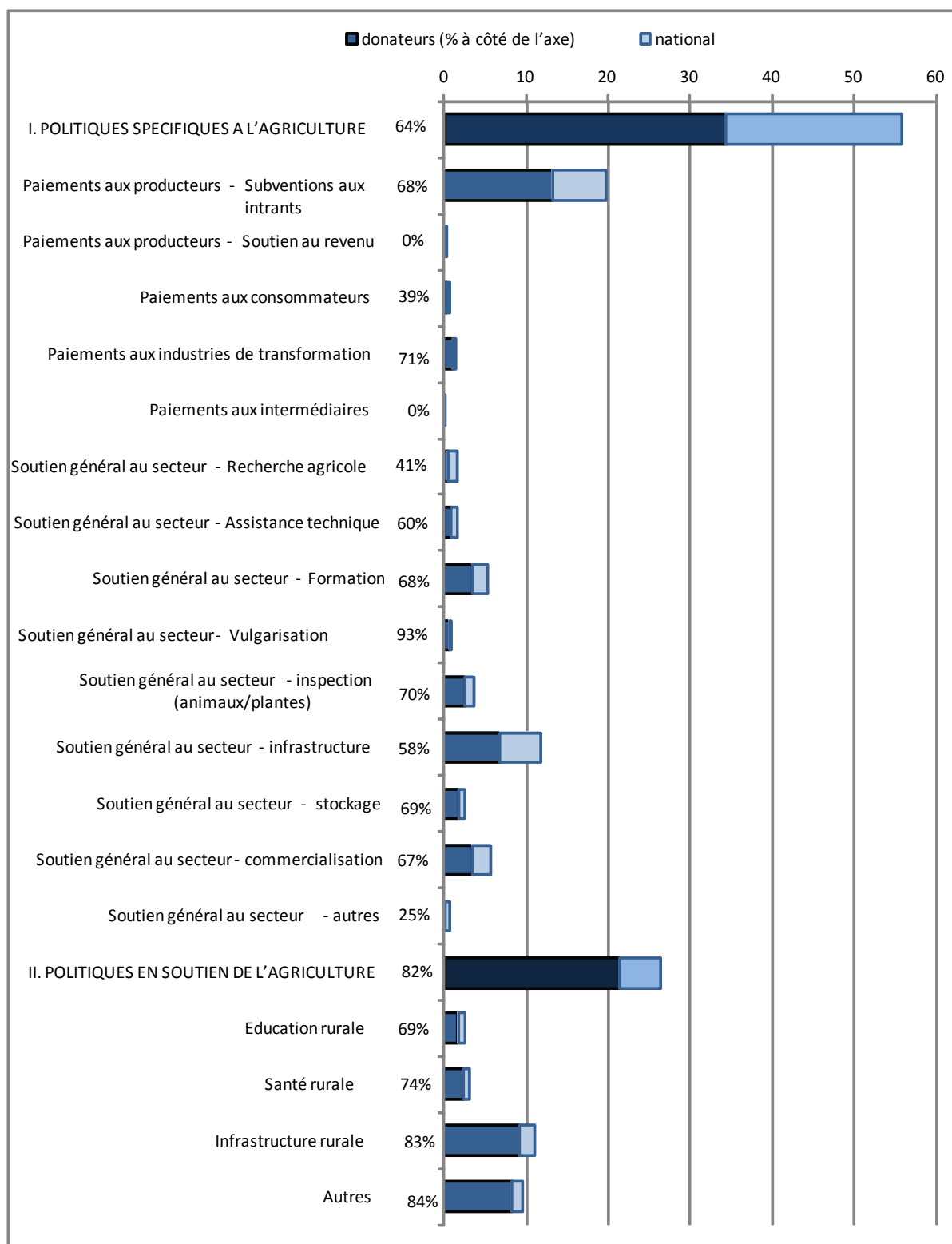
Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

### Rôle de l'aide dans les dépenses publiques liées à l'agriculture au Mali

L'aide des bailleurs du Gouvernement du Mali semble être cohérente avec les objectifs globaux du gouvernement, bien qu'il existe quelques petites différences dans les priorités. En moyenne, les dépenses financées par les bailleurs représentent jusqu'à 70 pour cent du total des dépenses publiques en faveur du secteur de l'agriculture et de l'alimentation au Mali. L'aide extérieure contribue à hauteur de 64 pour cent pour les mesures spécifiques à l'agriculture et à hauteur de 82 pour cent pour les mesures en faveur de l'agriculture (Figure 48).

La contribution de cette aide est différente selon chacune des catégories de dépenses. Parmi les dépenses spécifiques à l'agriculture, en termes de proportion de la dépense totale, l'aide des bailleurs contribue surtout à la vulgarisation, aux paiements aux industries de transformation, à l'inspection, au stockage, aux subventions aux intrants, à la formation, à la commercialisation et à l'infrastructure. En termes de niveau de dépenses, les subventions aux intrants et aux infrastructures bénéficient du soutien le plus élevé.

Parmi les mesures en faveur de l'agriculture, toutes les catégories reçoivent pratiquement le même niveau d'aide, sachant que le montant le plus élevé du soutien fourni par les bailleurs va aux infrastructures rurales. La catégorie de dépenses qui bénéficie du plus fort soutien est la subvention aux intrants, cependant, si toutes les dépenses d'infrastructure (spécifiques à l'agriculture et en faveur de l'agriculture) étaient cumulées, elles représenteraient une part de l'aide plus grande que celle allouée aux subventions aux intrants. Parmi toutes les catégories de dépenses, l'aide aux revenus et les paiements aux intermédiaires sont les deux seules qui ne reçoivent aucune aide extérieure.

**Figure 48: part moyenne de l'aide dans le total des dépenses au Mali, milliards FCFA, 2006-10**

Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

## Conclusions et recommandations

Bien que le niveau de dépenses publiques en faveur du développement du secteur agricole et alimentaire au Mali soit au-dessus de l'objectif fixé par la déclaration de Maputo, cela ne se traduit pas par l'atteinte de l'objectif de croissance stable de l'agriculture fixé par le CAADP<sup>8</sup>. De la même manière, l'étude réalisée par la CEDEAO, la République du Mali et l'Union Africaine (CEDEAO, République du Mali et Union africaine, 2006) a conclu que l'élasticité de la croissance de l'agriculture vis-à-vis des dépenses publiques en faveur du secteur agricole et alimentaire au Mali est faible et se situe en dessous de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. On peut y voir un nombre de raisons.

D'abord, la ventilation des dépenses publiques en faveur de l'agriculture pourrait encore être améliorée. La ventilation des dépenses publiques est aussi importante, sinon plus, que le montant total de ces dépenses. Il peut y avoir des compromis entre les dépenses dans diverses catégories (par exemple les dépenses dans le domaine des infrastructures rurales et les subventions pour les semences et les engrais) et il peut y avoir des complémentarités (par exemple entre les dépenses pour la vulgarisation et le développement d'infrastructures qui permettrait aux producteurs d'écouler leur production sur le marché).

Bien que le modèle observé au niveau global pour les dépenses soit cohérent avec les objectifs du gouvernement, c'est-à-dire que la plus grande part des dépenses publiques est orientée vers la prestation de services publics et d'investissements, il semble qu'il y ait des déséquilibres entre les catégories individuelles de dépenses. Les investissements élevés en matière d'infrastructures peuvent générer des avantages du fait de coûts de transaction moins élevés et d'une amélioration de l'accès au marché pour les producteurs. Un soutien élevé au développement rural peut générer des occasions de création d'emplois en dehors de la ferme, alors que des services de formation peuvent aider les fermiers à améliorer leur productivité. Il y a également une part importante du soutien qui va à la formation de capital à la ferme, particulièrement sous forme de crédits et d'équipements pour la production.

Cependant, un montant élevé des dépenses est alloué aux subventions aux intrants, alors qu'une part bien moindre est dépensée dans les domaines de la recherche et de la vulgarisation<sup>9</sup>. Fan and Zhang (2008) ont estimé que parmi toutes les mesures de dépenses publiques qui sont analysées, ce sont les services de vulgarisation et de recherche qui obtiennent le meilleur résultat en matière de productivité agricole et de réduction de la pauvreté.

---

<sup>8</sup> La décision d'allouer 10 % du budget au développement agricole et rural, formulée dans la déclaration de Maputo avait été prise comme un moyen d'arriver à une croissance de 6 % dans le secteur agricole. Bien que la croissance moyenne de l'agriculture au Mali sur les cinq dernières années dépasse 6 %, les taux de croissance annuelle ont varié dans des proportions importantes au cours de la période, tombant souvent en dessous de la cible de 6 %.

<sup>9</sup> Bien que les subventions aux intrants soient probablement un instrument politique important pour stabiliser les revenus des producteurs dans les pays en voie de développement sur le court terme, elles ne devraient pas compromettre l'allocation de ressources aux catégories de dépenses qui amélioreront les revenus sur le long terme (pour un examen plus approfondi, voir OECD, 2012 et Brooks and Wiggins, 2010).

De la même manière, plusieurs autres études récentes ont conclu que les investissements en recherche et développement agricole obtiennent de bien meilleurs résultats en termes de croissance agricole et de réduction de la pauvreté (SOFA, 2012<sup>10</sup>). Le fait d'allouer plus de ressources dans ces deux catégories de dépenses pourrait générer de meilleurs résultats que ceux qui sont actuellement obtenus, en particulier quand elles sont accompagnées d'investissements élevés en matière d'infrastructure.

Il est également intéressant de noter que la majeure partie des subventions aux intrants au Mali est destinée au capital (80%) plutôt qu'aux subventions aux intrants variables (15%). En dépit de la forte publicité autour des mesures politiques de subventions aux intrants variables comme l'Initiative Riz, les activités de soutien au capital (irrigation à la ferme, bétail, équipement...) de tous les projets et programmes du pays, une fois combinées, représentent bien plus de dépenses publiques en soutien aux intrants.

Deuxièmement, une proportion élevée des fonds est allouée aux coûts d'administration de ces politiques (Tableau 33) et il semble qu'il y ait un déséquilibre entre la part de ces coûts et la part des transferts dans le total des dépenses<sup>11</sup>. De plus, une part importante des coûts administratifs est absorbée par les salaires, alors que seule une faible proportion va aux coûts opérationnels. Ceci peut limiter de manière significative l'efficacité de certaines dépenses. Par exemple, les services de vulgarisation et de formation peuvent être délivrés efficacement seulement si les agents en charge de ces missions de conseil ou de ces formations ont des moyens suffisants pour aller dans les communautés où ces services sont nécessaires.

**Tableau 33: part des transferts de politique agricole et des coûts d'administration dans le total des dépenses publiques (%)- 2004-2010**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coûts d'administration	n.a.	n.a.	26	26	26	21	20
Transfert de politiques agricoles	n.a.	n.a.	74	74	74	79	80
Total du budget agricole	n.a.	n.a.	100	100	100	100	100

Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

<sup>10</sup> Voir SOFA (2012) pour une synthèse des études comparant l'impact des différents types de dépenses et d'investissements agricoles.

<sup>11</sup> Il est possible que les coûts d'administration de ces politiques soient légèrement surestimés dans la mesure où ils sont calculés comme étant la différence entre le budget total de SDR diminué des transferts des politiques de développement, et peuvent de ce fait inclure des éléments que nous ne prendrions pas en compte si des données détaillées étaient disponibles. Par exemple certaines des dépenses liées aux politiques visant à aider la protection de la biodiversité comme, par exemple, la protection des animaux sauvages dans les parcs naturels. On peut penser que cette surestimation est négligeable pour les résultats.

Troisièmement, la dépense réelle s'écarte de manière significative des fonds alloués. Bien que le rythme de versement des fonds alloués se soit amélioré au cours de la période analysée, il se situe encore à un niveau plutôt bas (Tableau 4). En outre, le rythme de versement de fonds alloués au coût d'administration des politiques a été en général beaucoup plus rapide que celui des transferts des politiques de développement au secteur (à l'exception de 2009 et 2010). Seulement deux tiers des fonds alloués aux projets et programmes en soutien du secteur ont été effectivement dépensés, principalement en raison de délais dans le déblocage des fonds alloués aux ministères.

**Tableau 34: allocation budgétaire et dépense réelle au Mali, en milliards de FCFA et %, 2004-2010**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>p</sup>
<b>Budget agricole total(1)</b>							
Montant inscrit au budget (milliards de FCFA)	115	141	118	130	134	143	198
Dépense réelle (milliards de FCFA)	73	117	96	97	95	118	132
<i>Réel en pourcentage du budget</i>	63	83	81	75	71	82	83
<b>Transferts des politiques de développement</b>							
Montant inscrit au budget (milliards de FCFA)	n.a.	n.a.	87	96	100	114	158
Dépense réelle (milliards de FCFA)	n.a.	n.a.	64	70	64	95	117
<i>Réel en pourcentage du budget</i>	n.a.	n.a.	73	72	64	84	74
<b>Coûts d'administration</b>							
Montant inscrit au budget (milliards de FCFA)	n.a.	n.a.	31	34	34	29	40
Dépense réelle (milliards de FCFA)	n.a.	n.a.	32	28	31	23	15
<i>Réel en pourcentage du budget</i>	n.a.	n.a.	104	82	91	76	38

1. Le budget agricole total inclut les transferts des politiques en faveur de l'agriculture et les coûts d'administration

Source: calculs réalisés par l'auteur à partir des données budgétaires collectées par l'Institut d'économie rurale au Mali pour le projet SPAAA

Quatrièmement, l'aide représente plus des deux tiers de la dépense publique en faveur du développement du secteur agricole et alimentaire. Bien que les priorités des bailleurs semblent être en général en accord avec les priorités du gouvernement, la question de pose de savoir si un

pourcentage aussi important de financement provenant de sources extérieures peut être maintenu, ce qui soulève de fait des doutes sur la viabilité à long terme des programmes et projets qui sont actuellement en place. L'adoption future d'une sectorielle de la planification du budget faisant intervenir toutes les parties prenantes, y compris la communauté des bailleurs, et la mise en œuvre de programmes cadres pour les dépenses à moyen terme, devrait permettre de s'attaquer à ces problèmes, et également d'améliorer la planification du budget global et l'allocation des ressources.

Finalement, le fait de savoir si le règlement de ces problèmes se traduira par une amélioration de la croissance de l'agriculture dépendra également d'autres facteurs de croissance, qui ne peuvent pas être entièrement la conséquence des dépenses publiques.



## Cohérence des politiques entre incitations et dépenses publiques

L'analyse SPAAA fournit aux preneurs de décision et aux partenaires au développement une meilleure information afin d'évaluer si les politiques agricoles en place offrent réellement des solutions aux écarts observés dans le secteur rural et agricole du pays. Il y a différentes manières d'utiliser les résultats SPAAA comme outil d'évaluation de la cohérence des politiques. Elles sont présentées ici.

### *Evaluation de la cohérence des politiques à partir des incitations et pénalisations pour chaque filière*

Une première approche pour évaluer la cohérence des politiques consiste à partir des résultats SPAAA sur les incitations et les pénalisations. Ces résultats, résumés dans les Taux Nominatifs de Protection et les Écarts de Développement des Marchés, peuvent s'expliquer par différentes dynamiques générales propres à chaque filière et même au secteur en général. Ces dynamiques ont été décrites dans la partie 5 du rapport (voir p.74). En comparant les dynamiques explicatives aux résultats SPAAA aux politiques gouvernementales, que ce soit des politiques liées aux prix ou des dépenses publiques, il est possible d'avoir une vue d'ensemble de la cohérence des politiques pour chaque produit analysé. Cette vue d'ensemble est ici présentée sous forme de matrice.

PRODUIT OU GROUPE DE PRODUITS	INCITATIONS/PENALISATIONS <i>Quelles sont les incitations et pénalisations pour les producteurs ? Quels sont les coûts et gains engendrés par les inefficiences de marchés pour les producteurs ?</i>	DYNAMIQUES EXPLICATIVES <i>Quelles sont les dynamiques qui ont un impact sur la structure des incitations et pénalisations à la production ?</i>	POLITIQUES <i>Quelles mesures politiques sont liées à ces dynamiques ?</i>	DEPENSES PUBLIQUES <i>Comment les dépenses publiques influent-elles sur ces dynamiques ?</i>
<b>TOUS LES PRODUITS</b>	TNP moyen observé : -19% TNP moyen ajusté: -28% EDM : -11%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts de transport élevés dus au coût du carburant et aux infrastructures en mauvais état, en particulier dans les zones rurales.</li> <li>Faible transmission des signaux de prix aux producteurs, manque d'informations et coûts de transaction élevés</li> <li>Concentration des marges le long de la chaîne de valeur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Développer les infrastructures agricoles et l'irrigation</li> <li>Accroître la productivité agricole</li> <li>Améliorer la compétitivité des produits sur le marché régional et international</li> <li>Améliorer le système d'information des marchés (OMA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépenses pour améliorer les infrastructures : 21% des dépenses spécifiques à l'agriculture et 39% des dépenses en soutien à l'agriculture, une part importante.</li> </ul>
<b>IMPORTATIONS</b>	TNP moyen observé : -15% TNP moyen ajusté: - 26% EDM : -13%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Production locale insuffisante pour satisfaire la demande</li> <li>Malgré la possibilité pour les productions domestiques de lait comme de riz de couvrir la demande intérieure, la mauvaise connexion de la production au marché (coûts de transaction, infrastructures de transport) a pour conséquences des importations particulièrement importantes.</li> <li>Pouvoir de marché très fort des grossistes importateurs dans les deux filières, que ce soit les industries laitières ou les quelques grossistes qui importent le riz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>TVA, taxes douanières suspendues sur l'importation d'un nombre important de produits alimentaires dont le riz et le lait, de 2007 à 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les dépenses vers les infrastructures dans le pays (voir plus haut) devraient faire baisser le prix des importations et mettre d'autant plus en avant la nécessité d'accroître la compétitivité du secteur agricole malien.</li> </ul>
<b>Riz</b>	TNP moyen observé : -15% TNP moyen ajusté: -28% EDM : -15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mauvaise connexion des producteurs au marché national, la production nationale a les moyens de satisfaire une large partie de la demande, or on constate beaucoup d'importations.</li> <li>Forte compétition des importations de riz à bas prix, en dépit des coûts de transport élevés.</li> <li>Coûts de production et de transformation trop élevés, productivité trop faible, coûts de transport élevés (y compris les taxes illicites) sont des obstacles poussant à la baisse les prix</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La TVA et les frais de douanes de 2008 à 2009 ont été suspendus, afin d'encourager les importations et limiter l'insécurité alimentaire et les mouvements sociaux, en particulier dans les zones urbaines où la consommation de riz est élevée</li> <li>Négociations avec les grossistes pour réduire les prix du riz pendant la crise alimentaire, sans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le riz est individuellement ciblé par 24% des dépenses spécifiques à l'agriculture.</li> <li>Il représente 63% des dépenses spécifiques à des produits individuels</li> <li>Les céréales, dont fait partie le riz, sont ciblées en tant que groupe de</li> </ul>

		aux producteurs.	<p>grand succès.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vente à bas prix de riz dans les zones d'insécurité alimentaire.</li> <li>• Subventions aux intrants pour la production de riz local (Initiative Riz), de 2008 à nos jours. Plus de 10 milliards de FCFA au total.</li> </ul>	<p>produit par 11,8% des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elles représentent 42% des dépenses spécifiques vers des groupes de produits</li> <li>• La majeure partie des dépenses publiques qui ciblent uniquement le riz (donc, hors Initiative Riz ciblant également d'autres produits) vont vers le soutien au capital pour les producteurs (41%)</li> </ul>
<b>Lait</b>	<p>TNP moyen observé : -7%</p> <p>TNP moyen ajusté: 3%</p> <p>EDM : 10%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les producteurs de lait n'ont pas les moyens de transformer, conserver et commercialiser le lait. Il y a une mauvaise connexion entre l'offre, en milieu rural, et la demande en milieu urbain.</li> <li>• Les producteurs vendent le lait par le biais de circuits très courts ou l'autoconsommement, la production de lait est rarement leur principale activité</li> <li>• Les producteurs périurbains ont du mal à lutter face aux importations de lait en poudre à faible prix et facile à conserver</li> <li>• Les industries laitières ont un pouvoir de marché important et offrent des prix peu rémunérateurs aux coopératives agricoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La TVA et les droits de douane ont été suspendus de 2007 à 2009</li> <li>• Peu d'efforts politiques pour redistribuer le pouvoir de marché entre les coopératives et les industries laitières. Un programme, le PRODEVALAIT, vise à la promotion de la production de lait local (budget de 2 milliards de FCFA.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le lait est individuellement ciblé par 0,4% des dépenses spécifiques à l'agriculture</li> <li>• Il représente 1% des dépenses vers l'agriculture spécifiques à des produits individuels</li> <li>• La majeure partie des activités financées consiste en un soutien à la commercialisation.</li> </ul>
<b>EXPORTATIONS</b>	<p>TNP moyen observé : -7%</p> <p>TNP moyen ajusté: -17%</p> <p>EDM : -11%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incitations élevées pour les producteurs de coton mais pénalisations pour les autres produits.</li> <li>• Coûts de transport très important du fait de la situation enclavée du Mali, les producteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les cadres stratégiques nationaux (PDA, LOA) mettent en avant le besoin de conquête de nouveaux marchés et de promotion des exportations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dépenses publiques destinées à développer les infrastructures permettront aux agents de bénéficier de prix</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>obtiennent ainsi des prix très faibles hormis pour le coton où il existe des subventions</li> <li>Toutes les filières, y compris le coton, connaissent des inefficiences majeures (les EDM sont négatifs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mais les efforts pour réduire les coûts de transport demeurent insuffisants</li> <li>Pas de taxes officielles aux exportations mais l'exportation de produits vivriers est découragée par des tracasseries administratives</li> <li>Les taxes illicites sont élevées, la qualité des routes est faible, les filières manquent d'organisation</li> </ul>	plus élevés (voir ci-dessus)
<b>Coton</b>	<p>TNP moyen observé : 69%</p> <p>TNP moyen ajusté: 7%</p> <p>EDM : -34%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enjeux politiques et économiques importants. 2e produit d'exportation après l'or, avec des millions de producteurs. C'est pourquoi il est fortement subventionné en dépit d'une stagnation des rendements sur la période étudiée.</li> <li>Les subventions au coton ont été rajoutées à l'Initiative Riz depuis 2009. Les producteurs voient leurs intrants préfinancés en début de campagne par la CMDT, compagnie paraétatique, cette dernière recevant l'avance d'un pool bancaire et de l'Etat, qu'elle doit ensuite rembourser à la fin de la campagne. Le préfinancement est une forme de subvention car les producteurs remboursent un prix plus faible que celui du marché. Un mécanisme de fixation des prix est également mis en place pour assurer que les producteurs bénéficient d'un prix plancher.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préfinancement chaque année en début de campagne par la CMDT. Les subventions aux intrants sont remboursées à hauteur d'un prix inférieur à celui du marché par les coopératives de producteurs à la CMDT, qui rembourse ensuite le pool bancaire et l'Etat.</li> <li>Ces subventions sont distribuées à travers l'Initiative Riz depuis 2009. Plus de 11 milliards de FCFA en 2009 et 10 milliards en 2010. in 2010.</li> <li>Mécanisme de prix pour s'assurer que les producteurs sont protégés de la volatilité des prix internationaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le coton est individuellement ciblé par 1,3% des dépenses spécifiques à l'agriculture</li> <li>Il représente 4% des dépenses vers l'agriculture spécifiques à des produits individuels.</li> <li>Mais la majeure partie du soutien aux producteurs de coton se fait à travers la CMDT et le mécanisme de fixation des prix et n'est pas inclus dans l'analyse.</li> </ul>
<b>Bovins</b>	<p>TNP moyen observé : -12%</p> <p>TNP moyen ajusté: -18%</p> <p>EDM : -7%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les infrastructures de transformation et d'exportation de la viande sont quasi-inexistantes</li> <li>Les bovins sont exportés sur pied, avec une forte perte de poids</li> <li>Les couts d'accès sont élevés à cause du grand nombre d'intermédiaires et des coûts de transport</li> <li>Faible transmission des prix entre les marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une nouvelle Direction Nationale des Productions et Industries Animales (DNPIA) a remplacé l'ancienne structure, sans impact majeur sur le développement de la filière bovins. La plupart des investissements se font pour développer la santé animale et les marchés à bétail.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les bovins sont individuellement ciblés par 3,6% des dépenses spécifiques à l'agriculture</li> <li>Ils représentent 9% des dépenses vers l'agriculture spécifiques à des produits</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>régionaux et les marchés maliens</li> <li>Perte de valeur ajoutée étant donné que les animaux échangés sont maigres et sur pieds.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les investissements pour la production de bovins sont faibles étant donné le fort potentiel de la filière (le bétail étant le 3e produit d'exportation).</li> <li>Il n'y a pas de politique spécifique de soutien au commerce de bétail.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>individuels.</li> <li>Le bétail en tant que groupe est ciblé par 2,7% des dépenses spécifiques à l'agriculture</li> <li>Il représente 7% des dépenses vers l'agriculture spécifiques à des groupes de produits</li> <li>La majeure partie du soutien vers la filière des bovins se fait au niveau de la santé animale et des infrastructures (pistes, abreuvement, aires d'abattage), à raison de 25% pour chacune de ces catégories</li> </ul>
<b>Arachides</b>	<p>TNP moyen observé : -7%</p> <p>TNP moyen ajusté: -18%</p> <p>EDM : -11%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mauvaise connexion entre les producteurs d'arachide et le marché régional, on note une faible corrélation entre les prix de l'arachide à Bamako et à Abidjan, pourtant principal partenaire à l'exportation.</li> <li>Les arachides ne peuvent pas être exportées à l'international du fait de l'aflatoxine, un bacille dangereux pour la santé (problème de qualité des produits)</li> <li>L'arachide était une culture d'exportation, elle est maintenant une culture commerciale, négligée par le gouvernement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Négligée par le gouvernement, il n'y a pas de soutien politique réel à la production et au commerce au Mali.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quasi-inexistence des dépenses publiques ciblant directement les arachides au Mali. Leur culture est cependant indirectement soutenue à travers les subventions au coton, mil et sorgho, qui sont souvent cultivés en association avec l'arachide.</li> </ul>
<b>PEU ECHANGÉS</b>	<p>TNP moyen observé : -32%</p> <p>TNP moyen ajusté: -38%</p> <p>EDM : -8%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte autoconsommation pour ces cultures vivrières qui ne sont pas bien connectées aux marchés régionaux, encore moins au marché international</li> <li>La plupart des échanges sont transfrontaliers, et se font en cas de léger surplus ou déficit de la production qui ont pour conséquence un changement du statut d'échange de ces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcer les capacités des organisations de producteurs en termes de techniques de commercialisation</li> <li>Une meilleure dissémination de l'information sur les marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les dépenses publiques ne sont pas orientées vers le soutien à la commercialisation de ces productions : seulement 10% des dépenses publiques spécifiques à</li> </ul>

		<p>produits.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les coûts de commercialisation sont élevés, étant donné que seules de petites quantités sont échangées, et que la filière est mal structurée. De plus, des restrictions aux exportations sont en place depuis 2007 pour le mil et le sorgho, sous forme de tracasseries administratives.</li> </ul>		<p>l'agriculture vont vers la commercialisation, essentiellement d'autres produits</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De manière générale, les transferts budgétaires vers les transformateurs ne représentent que 2% des dépenses publiques.</li> </ul>
<b>Maïs</b>	<p>TNP moyen observé : -11%</p> <p>TNP moyen ajusté: -17%</p> <p>EDM : -5%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte autoconsommation, le reste étant commercialisé à l'intérieur du pays. La majeure partie du maïs est produite dans le Sud-est du pays. Les rendements du maïs sont les plus élevés parmi les productions agricoles du pays, après ceux du riz, mais restent faibles comparés aux rendements internationaux.</li> <li>Un peu d'échanges transfrontaliers lors des années de surplus ou de déficit.</li> <li>Le faible niveau des surplus commercialisables augmente le coût de commercialisation, réduisant la marge des producteurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reçoit beaucoup d'attention de la part du gouvernement</li> <li>Subventions aux intrants importantes à travers l'Initiative Riz (Programme Maïs) : plus de 2 milliards de FCFA en 2009.</li> <li>La production du maïs bénéficie également des arrières-effets des engrais du coton, sachant que plus de 20 milliards de FCFA sont dépensés en subvention aux intrants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le maïs n'est ciblé individuellement par aucun projet ou programme, hormis le Programme Maïs (subventions aux intrants)</li> <li>Le mil et le sorgho, avec le maïs sont ciblés en tant que groupe par 2,1% des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture</li> <li>Le groupe mil, sorgho et maïs représente 7% des dépenses spécifiques vers des groupes de produits</li> <li>Les céréales (notamment le maïs) sont ciblées en tant que groupe par 11,8% des dépenses spécifiques à l'agriculture.</li> <li>Elles représentent 42% des dépenses vers l'agriculture spécifiques vers des groupes de produits</li> </ul>

<b>Mil et Sorgho</b>	<p>TNP moyen observé Millet : -29%</p> <p>TNP moyen ajusté Millet : -36%</p> <p>EDM Millet : -9%</p> <p>TNP moyen observé Sorgho : -31%</p> <p>TNP moyen ajusté Sorgho : -39%</p> <p>EDM Sorgho : -10%</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultures vivrières, forte autoconsommation. Un peu de commercialisation à l'intérieur du pays.</li> <li>• Un peu d'échanges transfrontaliers lors des années de surplus ou de déficit. Le commerce représente moins de 1% de la production nationale totale. Certaines années le mil et le sorgho sont exportés plus qu'ils ne sont importés.</li> <li>• Les producteurs de mil et sorgho ne reçoivent pas ou peu les signaux de prix régionaux.</li> <li>• Les exportations sont découragées par des tracasseries administratives depuis la crise alimentaire de 2007/2008. Par conséquent, les coûts de transport sont particulièrement élevés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il existe quelques subventions aux intrants à travers l'Initiative Riz depuis 2010. De plus le mil et le sorgho bénéficient des arrières-effets des engrais du maïs et du coton, qui ont été également subventionnés</li> <li>• Les restrictions à l'exportation à travers les tracasseries administratives pénalisent les producteurs. Le coût engendré est estimé à 10 FCFA/sac de grain.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le mil et le sorgho, avec le maïs sont ciblés en tant que groupe par 2,1% des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture</li> <li>• Le groupe mil, sorgho et maïs représente 7% des dépenses spécifiques vers des groupes de produits</li> <li>• Les céréales (notamment le mil et le sorgho) sont ciblées en tant que groupe par 11,8% des dépenses spécifiques à l'agriculture</li> <li>• Elles représentent 42% des dépenses vers l'agriculture spécifiques vers des groupes de produits</li> </ul>
----------------------	--	---	---	---

## *Evaluation de la cohérence des politiques à partir des objectifs de politiques agricoles*

Les résultats sur le secteur rural et agricole fournis par l'analyse SPAAA peuvent être mis en perspective avec les objectifs du gouvernement en termes de politiques agricoles. Ces objectifs sont fixés dans de grands cadres stratégiques. Les politiques agricoles, dans notre acception, sont considérées comme une série de décisions et mesures politiques mises en œuvre, qui doivent être en cohérence avec les objectifs généraux.

Une étude sur la cohérence des politiques agricoles de la *Global Donors Platform for Agricultural and Rural Development* (Wiggins et al., 2011) a montré que le véritable risque d'incohérence se situe dans la prolifération de politiques, projets et programmes qui s'annulent et ne sont pas prioritaires. En effet au Mali, comme dans d'autres pays, on observe que, malgré les progrès enregistrés pour une approche sectorielle cohérente et concertée, la politique agricole est constituée d'un entrelacs de projets et programmes. A ces derniers, il faut ajouter les décisions de l'Etat sur le commerce en particulier sur le plan tarifaire.

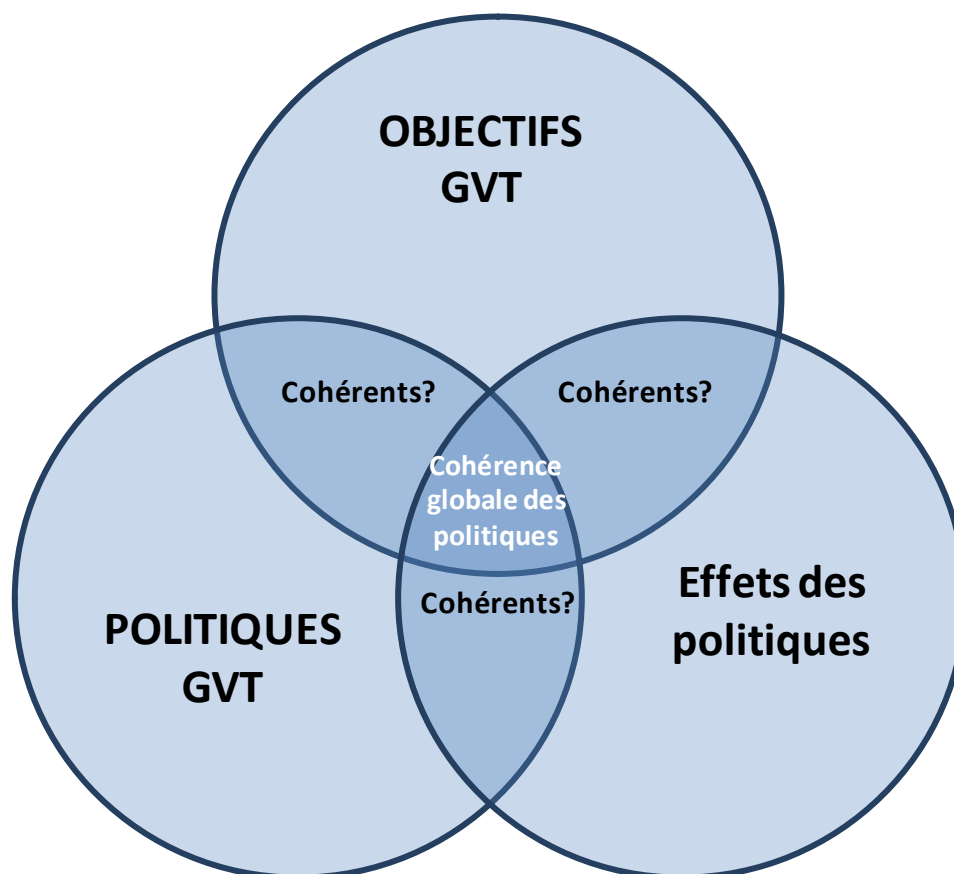
Rappelons également que dans les faits, la politique agricole n'est pas du seul ressort de l'Etat ou du gouvernement, les bailleurs et autres partenaires au développement ont également une influence sur les décisions de politiques dictées par leur propre agenda et leurs intérêts (voir l'analyse des intérêts et du pouvoir des acteurs page 222). Au Mali, 70 pour cent des dépenses pour l'agriculture proviennent de l'aide étrangère.

Dès lors, les principales questions à poser pour aborder la question de la cohérence des politiques sont:

- a. Quels sont les grands axes stratégiques déterminés par l'Etat ?
- b. Quelles sont les grandes mesures et décisions de politiques (programmes/projets dominants, mesures de taxes/exonérations) ? Ces décisions sont-elles cohérentes avec les objectifs annoncés ?
- c. Les mesures et décisions de politiques prises ont-elles vraiment eu les effets/impacts escomptés et ont-elles atteint les objectifs fixés ?



Figure 49. Cadre logique pour l'analyse de la cohérence des politiques



Source: auteurs

### Principaux objectifs du gouvernement

Il n'y a pas au Mali un document unique et de référence qui présenterait de manière simple et claire les objectifs et priorité du gouvernement en matière de politiques agricoles et alimentaires. Il faut par conséquent effectuer un travail d'analyse entre plusieurs documents.

Cette brève revue des objectifs couvre quatre cadres stratégiques ayant trait au secteur agricole et rural sur la période 2005-2010:

- la partie sur le SRA du CSCR;
- la Loi d'orientation agricole (LOA);
- le Schéma directeur du développement rural;
- l'avant-projet de PDA.

Seuls ont été retenus les objectifs les plus importants par rapport à l'objet des analyses conduites dans le cadre du projet SPAAA. Les objectifs retenus ont été classés en six catégories définies a priori à savoir les objectifs de soutien à la production, au commerce, à la consommation, à l'environnement et la gestion durable des ressources, aux renforcement des capacités des producteurs et organisations professionnelles, aux revenus et à la sécurité alimentaire.

Tableau 35: Principaux objectifs des politiques gouvernementales au Mali

Docu ment	Production	Commerce	Consommation	Ressources naturelles/Environnement	Capacités/ Organisation professionnelle	Revenus/ Sécurité alimentaire/ Protection sociale
<b>SRA du CSCR</b>	Disponibilité et la maîtrise de l'eau	Valoriser, diversifier et mieux commercialiser les produits ruraux		Protection et sauvegarde de l'environnement (urbain et rural)	Encadrement technique	
	Accès aux facteurs de production (matériels agricoles, produits, phytosanitaires, semences et intrants)			Protection des végétaux		
	Financement de l'Agriculture					
	Accès au foncier					
<b>LOA</b>	Augmentation de la production et productivité agricole	Conquête de marchés étrangers		Augmentation de la couverture forestière et herbacée	Structuration de la profession agricole, prise en compte de la société civile	Souveraineté alimentaire : accessibilité, disponibilité, qualité, stabilité.
						Régulation des importations et exportations de produits alimentaires
	Production de produits exportables et conquête des marchés à l'export			Fin des pratiques non soutenables et usage harmonisé de l'espace agricole et rural	Enseignement et formation agricole	Amélioration du cadre et des conditions de vie du personnel agricole
	Amélioration de la qualité des produits			Maîtrise et la mobilisation des ressources en eau	Promotion de la recherche et conseil agricole	Revenus des producteurs protection sociale des exploitants y compris contre les risques
	Maîtrise de l'eau			Restauration et préservation de la biodiversité		Création d'emplois et réduction de l'exode rural
	Fabrication intrants locaux			Réhabilitation des zones désertiques		Gestion et prévention des calamités
<b>SDDR</b>	Santé animale et amélioration génétique				Renforcer rôles privés/public dans le coton	Sécurité alimentaire : qualité, disponibilité, stabilité

Docu ment	Production	Commerce	Consommation	Ressources naturelles/Environnement	Capacités/ Organisation professionnelle	Revenus/ Sécurité alimentaire/ Protection sociale
	Développement des ressources halieutiques	Exportations			Renforcer les chambres agriculture	Prise en compte des femmes, jeunes, groupes marginalisés
	Crédit rural	Infrastructures surtout pastorales			Structurer les filières	
	Semences améliorées	Conservation et transformation			Développer les structures d'appui	
	Diversification et filières fruitières et maraîchères	Stockage			Formation des OP	
	Intensification des filières stratégiques (riz, maïs)	Hydraulique, irrigation			Environnement institutionnel et juridique	
	Accès aux intrants et équipements	Information et communication			Renforcement de la recherche agronomique	
	Accès au foncier	Intégration économique régionale			Vulgarisation et appui-conseil renforcés	
	Fertilité des sols					
	Aménagement hydro-agricoles					
PDA	Développer les investissements	Compétitivité des produits à l'international et marché domestique		Préservation environnement	Système de recherche et de conseil Agricoles	Sécurité alimentaire de tous
	Accès aux engrais				Développement institutionnel et recherche agricole	
	Information sur les prix				Renforcement des capacités et formation des acteurs	

Il apparaît clairement sur le Tableau 35 que certains domaines sont plus renseignés que d'autres, ce qui est une bonne indication des priorités gouvernementales. Il est par exemple surprenant de constater qu'il n'existe aucun objectif en lien avec la consommation. La nutrition est elle aussi délaissée puisqu'on ne relève qu'un seul objectif qui s'y réfère indirectement à propos de l'amélioration de la qualité des produits. Bien sur, la plus grande part de la consommation alimentaire au Mali est autoproduite donc les objectifs d'augmentation de la production et du disponible alimentaire affectent directement la consommation des ménages agricoles et ruraux qui représentent environ 80 pour cent de la population malienne. Par ailleurs, les objectifs de sécurité alimentaire sont généralement en lien direct avec la consommation notamment via la disponibilité y compris l'autoconsommation, la nutrition, mais aussi l'accès physique et financier des populations, notamment urbaines, à l'alimentation. Il ressort donc que si la consommation n'est pas prise en compte de manière explicite, les enjeux qui la concernent sont indirectement considérés à travers d'autres objectifs de politiques gouvernementales.

On constate aussi que les objectifs propres à certaines filières sont rares. Seul le Schéma directeur du développement rural (SDDR), en cours de remplacement par la Politique de développement agricole (PDA), semble indiquer une volonté d'actions en faveur de certaines filières prioritaires (riz, maïs, fruits et légumes) mais aussi des produits de diversification (sésame, oseille et pois sucré) à côté d'actions plus transversales sur la structuration des filières (collecte, stockage, conditionnement, transformation et commercialisation des produits agricoles) ou encore par la volonté de soutenir une professionnalisation des producteurs.

Pour la LOA, la reconnaissance des métiers, des organisations professionnelles (OP) et chambres d'agriculture occupe une place importante. La LOA met aussi l'accent sur le développement de l'approche filière en général. Le document indique une volonté de mieux organiser la production et la mise en marché qui englobe également les objectifs de valorisation des productions par la conservation et la transformation. Au-delà de ces mesures générales, le gouvernement indique des priorités avec l'identification de filières stratégiques explicitement citées: coton, riz, fruits et légumes, bétail, viande de bœuf, volaille, produits de la pêche, oléagineux et céréales sèches.

Il semble clair qu'à travers les différents documents le gouvernement a plutôt retenu l'optique intensification et diversification de la production complétée par une attention portée au contrôle ou à la promotion des importations/exportations selon les cas.

Dans le même temps, ce tableau indique aussi la multiplicité et l'enchevêtrement des objectifs entre les différents documents de politiques gouvernementales. Il semble que malgré la hiérarchie des documents annoncée, on trouve des objectifs similaires avec des niveaux de détails et des portées comparables aussi bien pour le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCRP), la Loi d'orientation agricole (LOA) ou la politique pour le développement de l'agriculture (PDA). Il semble donc impossible de se livrer à un exercice de hiérarchisation des objectifs de politiques gouvernementales ce qui rend plus difficile l'analyse de la cohérence entre objectifs, actions entreprises ou mesures adoptées et effets ou résultats constatés.

## Appréciation des effets des principales décisions et mesures de politiques basée sur les résultats du projet SPAAA

A la lecture des différents documents de politiques existants au Mali il est difficile de se faire une idée claire et rapide des objectifs prioritaires du gouvernement sur l'agriculture et l'alimentation. Le Mali se caractérise par un système de décision assez complexe et touffu qui nécessite un décryptage laborieux pour distinguer les axes prioritaires et tenter de discerner la cohérence des objectifs et des actions.

Il est néanmoins possible de dégager des pistes quant à la cohérence entre les dépenses publiques, les décisions et mesures politiques mises en œuvre et les incitations et pénalisations observées par le projet SPAAA. Notre intention est de discerner les situations où les politiques se complètent avantageusement de celles où, au contraire, elles semblent se contredire ou se concurrencer et résulter en messages incohérents et forcément plus difficiles à arbitrer pour les opérateurs au premier rang desquels les producteurs. L'intention du projet MAFAP est de vérifier, par exemple, si au-delà des annonces gouvernementales, il existe un véritable soutien aux producteurs ou du moins à certains producteurs de produits jugés prioritaires combinant le soutien par les prix et les dépenses publiques favorables aux producteurs.

Toutefois, il n'est pas possible à partir de la seule méthodologie MAFAP de couvrir l'ensemble des objectifs du gouvernement et de mesurer les performances des politiques dans tous les domaines. La méthodologie, par exemple, n'est pas appropriée de mesurer les performances ou apprécier la cohérence des politiques par rapport à des objectifs tels que l'amélioration de la protection des végétaux, la santé animale, l'amélioration de la qualité des semences, soutien à la filière élevage par l'amélioration de la génétique animale et la santé animale, la mobilisation de la ressource en eau, ou même les créations d'emplois. Nous avons donc sélectionnés ci-dessous les objectifs pour lesquels l'approche et la méthodologie développée par le projet SPAAA permettent d'apporter une appréciation pertinente sur la performance et la cohérence dans certains domaines des politiques agricoles et alimentaires.

### Augmenter la production

Il s'agit d'un objectif clé de la LOA. L'Initiative riz (2008-2010), étendue à d'autres céréales, est la principale décision gouvernementale sur la période 2005-2010 et inclut un grand nombre de mesures : soutien aux intrants, crédit pour l'équipement, formation et vulgarisation principalement pour le riz, le blé et le maïs. L'Initiative riz a également permis d'apporter un soutien à la production de coton, de mil et de sorgho même si cela est mal connu. Les investissements dans les aménagements hydro-agricoles contribuent aussi et beaucoup à cet objectif d'augmentation de la production.

Tout d'abord, nous observons que l'objectif d'augmentation de la production a été effectivement atteint pour plusieurs produits notamment le riz qui a connu une hausse de la production très importante dans les 5 années étudiées, selon les statistiques officielles. Toutefois, l'augmentation de la production a commencé dès 2005 soit bien avant l'adoption de l'Initiative riz. La production a plus que doublé entre 2005 et 2009. On observe aussi un recul de la production en 2010. Malgré cette forte augmentation de la production, nous montrons que les producteurs ont été nettement pénalisés recevant des prix inférieurs aux prix de référence et ce en dépit de l'Initiative riz. On ne

peut donc pas conclure à la cohérence des politiques en ce qui concerne l'augmentation durable de la production dès lors que les producteurs ne sont pas incités à produire. De même l'objectif d'augmentation des exportations inscrit dans la LOA doit reposer sur une augmentation durable de la production. Rappelons aussi que les enjeux politiques sont très forts autour du riz et les chiffres de production concernant cette production font l'objet d'une réelle politisation; ce qui ne favorise pas une analyse sereine et indépendante des résultats de la filière et en particulier de la production et des échanges.

Même si aucun des documents gouvernementaux décrits plus haut ne semble faire une place importante à la consommation des ménages urbains, il apparaît clair que les décisions prises sont destinées à soutenir celle-ci, en particulier pour la consommation de riz, inscrite dans l'Initiative riz (prix plafonds et importations exonérées). Il se pose donc à nouveau un problème de cohérence ou du moins de transparence des objectifs puisque les effets constatés des politiques soutiennent la consommation alors que cela n'apparaît pas comme un objectif dans les cadres stratégiques et que le soutien affiché à la production ne se traduit pas complètement dans les faits, puisque les politiques créent des pénalisations pour le producteur.

Il faut cependant noter que beaucoup de projets et programmes sont axés sur le riz au Mali. Cette profusion d'initiatives témoigne d'une volonté affirmée de développer cette culture au-delà la seule Initiative riz. Le riz reçoit ainsi 74 pour cent des dépenses publiques totales vers des produits spécifiques ce qui en fait le produit phare du point de vue des dépenses publiques. L'objectif d'augmentation de la production semble donc être poursuivi simultanément du côté des dépenses publiques et du côté des mesures de soutien directes via les prix ce qui témoigne d'une certaine cohérence.

Enfin, au vu des montants crédités pour l'Initiative riz par exemple 25 398 milliards FCFA pour l'exercice 2009/10 (comparés au 117 milliards de FCFA dépensés au total au Mali pour le secteur rural et agricole), nous sommes conduits à questionner la durabilité du programme en particulier les soutiens à l'acquisition d'intrants variables (engrais et semences) et aux crédits pour l'équipement.

Le maïs est largement cité dans le SDDR et l'intensification de sa culture une priorité. Cette priorité a été effectivement transcrite par l'adoption d'un programme d'intensification de la culture maïs en 2009, rattaché à l'Initiative riz. Le maïs suscite beaucoup d'intérêt politique, étant à la fois une culture vivrière clé dans le sud du Mali et une filière d'exportation porteuse compte tenu de la forte demande au niveau régional. La production de maïs a effectivement explosé sur les récentes années (+ 70 pour cent entre la période 1998-2004 et 2005-2011) avec, chose rare pour les productions agricoles maliennes, une nette amélioration des rendements (+20 pour cent sur la même période). Il est nécessaire d'attendre pour avoir le recul qui permettra d'analyser l'impact réel des décisions politiques (en particulier l'Initiative Riz) sur la production du maïs d'autant que nous observons une baisse de la production en 2010. Les résultats actuels de l'analyse SPAAA indiquent que cette initiative ne semble pas avoir engendré de claires incitations à la production de maïs vu les niveaux de prix reçus par les producteurs, qui demeurent en 2009 et 2010 en dessous des prix de référence internationaux. Les producteurs ont été globalement pénalisés sur toute la période 2006-2010 (voir p. 117).

Au niveau des dépenses publiques, le maïs est soutenu au travers de différents projets et programmes destinés aux céréales en général, il est cependant clair que le riz est la céréale dominante dans tous ces programmes. Le soutien au maïs apparaît donc pour l'instant plus conjoncturel que structurel avec plus de 2 milliards de FCFA de subventions en intrants en 2009-2010.

### Stimuler les exportations

Cet objectif est inscrit dans la plupart des documents de politique gouvernementale: dans la LOA, le CSCRP, le SDDR. Il a été montré dans l'analyse que les producteurs étaient globalement pénalisés dans de nombreuses filières, notamment le riz et le maïs. Or l'objectif d'augmentation des exportations ne peut être satisfait sans une augmentation durable de la production.

Par ailleurs, il est surprenant de constater que le mot coton n'apparaît qu'une fois dans la LOA. En effet, il absorbe une part importante de dépenses gouvernementales à travers le soutien à la CMDT, et il est également intégré dans l'Initiative riz. Le coton est perçu comme le produit d'exportation par excellence du pays et demeure la deuxième exportation après l'or. Par ailleurs, la diversification des cultures mise en avant dans les différents cadres stratégiques est mise à mal par l'accent porté sur la culture du coton. L'importance que revêt le coton dans les politiques gouvernementales comparée à la place qui lui est faite dans les textes officiels constitue donc une incohérence notoire.

En effet, les producteurs de coton ont reçu un soutien massif (voir **Error! Bookmark not defined.**) via la CMDT qui s'est probablement endettée. Nos résultats montrent que pour les six années étudiées (2005-10), les producteurs maliens liés à la CMDT ont reçu un prix plus élevé que celui qui aurait prévalu en l'absence de politiques et que par conséquent la production de coton pour l'exportation de la fibre a été fortement encouragée. Toutefois, l'opacité des comptes de la CMDT ne nous a pas permis d'aller suffisamment loin dans l'analyse de la durabilité du système coton actuel. La capacité de l'Etat à influencer sur la production et les exportations de coton par le biais de la CMDT se pose également pour le futur, avec la privatisation en cours de la compagnie.

Les autres productions d'exportation que nous avons étudiées, arachides en particulier, semblent être oubliées des soutiens et accompagnements du gouvernement, bien que nous sachions que le gouvernement cherche à stimuler les exportations de mangues par exemple. On notera avec surprise l'absence au Mali d'une politique claire pour la promotion des exportations de bétail alors que ce secteur représente le 3<sup>e</sup> poste des exportations du pays en valeur monétaire.

### Soutenir le secteur de l'élevage

L'élevage et la viande en particulier figurent parmi les objectifs explicites du SDDR. Toutefois, d'autres décisions en faveur du secteur ont été prises telles que l'adoption de la nouvelle politique nationale de l'élevage en 2004. De plus, la création de la DNPIA pour remplacer l'OMBEVI, relève de la volonté gouvernementale de dynamiser le secteur de l'élevage et de le doter de capacités, tout en diversifiant l'approche aux productions animales. A côté de ces décisions à caractère institutionnel, l'élevage a bénéficié d'une batterie de projets et programmes notamment centrés sur la santé animale, l'amélioration génétique, la commercialisation et l'abattage tels que le PADESO.

Nos résultats montrent que les efforts du gouvernement pour dynamiser l'élevage sont réels, bien qu'insuffisants au vu du potentiel du secteur. L'élevage reçoit ainsi 13 pour cent des dépenses publiques attribuées à des productions spécifiques au Mali. Les objectifs énoncés dans le SDDR ont été pris en compte, notamment pour la santé animale, le développement des infrastructures pastorales et l'amélioration génétique des troupeaux. L'objectif d'alimentation des animaux, pourtant bien développé dans les textes car crucial pour augmenter la qualité des cheptels, semble avoir été quelque peu délaissé hormis la production de bourgoutières. Plus important encore, l'Etat ne semble pas avoir cherché à stimuler une meilleure structuration de la filière pour canaliser le potentiel important que représentent les exportations de bétail (3e exportation du pays).

Ce manque de structuration - nombreux intermédiaires, cherté des déplacements, alimentation insuffisante des animaux - n'a pas permis aux éleveurs de bénéficier des meilleurs prix qui ont par conséquent été pénalisés sur la période 2005-2010.

### Diversifier la production

Cet objectif figure en bonne place dans le SDDR. La concentration des moyens financiers sur le riz que nous avons commentée ci-dessus éloigne le gouvernement de son objectif de diversification de la production exprimé aussi bien dans le SDDR que la LOA.

Cependant le gouvernement a adopté des programmes spécifiques pour favoriser la diversification. Il s'agit notamment du PCDA, qui devrait être clôturé prochainement, auquel a succédé un programme aux objectifs similaires - le Projet d'accroissement de la productivité agricole au Mali (PAPAM) - qui soutient l'émergence des productions de fruits et légumes (mangue, papaye, karité, oignon/échalote, et tomate) tout en encourageant un développement de la production de bétail-viande. Les filières maraîchères et fruitières n'ont pour l'instant pas été étudiées par le projet SPAAA, il est donc difficile d'apprécier l'impact des décisions et mesures gouvernementale sur ces produits. On peut cependant noter que le PAPAM semble connaître des difficultés à démarrer. Ces deux programmes bénéficient de financements importants, notamment de la Banque mondiale. Le PCDA tenait une place importante dans les dépenses publiques sur la période 2005-2010, en conséquence les filières maraîchères, et fruitières, d'élevage et de pisciculture ont bénéficié sur cette période de 23 pour cent des dépenses publiques allouées à des groupes de produits au Mali.

En outre, on relève à travers l'analyse des dépenses du gouvernement que 20 pour cent des dépenses spécifiques pour les produits agricoles ont été consacrés à la promotion de la pisciculture ce qui représente une part considérable des ressources par produits. Il s'agit ainsi du second poste après le riz. En dépit de ces chiffres, le sous-secteur du poisson est passé relativement inaperçu dans notre revue des politiques publiques. Les montants en jeu justifient une analyse spécifique des performances et de la cohérence des politiques publiques par rapport à la pisciculture comme secteur de diversification de la production.

Malgré, les objectifs affichés et malgré le développement de la production d'oignons, échalotes et de mangues en particulier, il ressort que les productions maraîchères et fruitières représentent toujours une part marginale de la production agricole totale du pays.



### Développer les infrastructures hydro-agricoles et les routes

Cet objectif est présent dans le SRA du CSCRP en particulier pour son volet eau, dans le SDDR en ce qui concerne les aménagements hydro-agricoles et l'infrastructure de soutien au pastoralisme, et la LOA sur la maîtrise de l'eau.

Du point de vue des programmes de mise en œuvre, le principal d'entre eux est le Programme national d'infrastructures rurales (PNIR), clos en 2010, au travers duquel de nombreuses routes et infrastructures hydro-agricoles ont été réalisées. On peut également mentionner le programme de mise en valeur du moyen-Bani et de réhabilitation des périmètres hydro-agricoles de Baguinéda, ainsi que divers programmes d'aménagements ou de réhabilitation des infrastructures dans la zone de l'Office du Niger. Le PNIR représente une part très importante de la totalité des dépenses publiques pour le secteur rural et agricole entre 2005 et 2010 avec 8,1 pour cent des dépenses publiques sur la période. Parmi l'ensemble des projets recensés, on note que la composante hydro-agricole est en général très présente. Un effort substantiel semble aussi être apporté via les projets à l'amélioration des routes.

Au total, on relève que la part des infrastructures dans les dépenses de l'état s'élève en moyenne à 21 pour cent sur la période étudiée. On observe donc une cohérence certaine entre les objectifs des politiques et les projets et programmes adoptés en accord avec cette volonté politique de développer les infrastructures routières et hydrauliques. L'objectif de développement de l'irrigation est en particulier intimement lié aux efforts du gouvernement pour promouvoir la culture du riz et d'autres cultures irriguées, à la différence des céréales sèches que sont le mil, sorgho et maïs. Dans certains cas, les projets d'irrigation incluent une composante maraîchage qui permet d'indiquer qu'il existe un souci du gouvernement de promouvoir un certain niveau de diversification de la production.

Pour ce qui est de l'accès aux facteurs de production, le gouvernement a également été cohérent puisque le soutien direct au producteur dans les exploitations représente le principal type de dépenses spécifiques à l'agriculture identifié par le projet SPAAA (35 pour cent). Ces paiements recouvrent cependant à la fois le soutien au capital (caisses de crédit, équipement) et les intrants variables, ces derniers ne représentant pas un soutien à moyen et long terme aux facteurs de production.

Il est également possible d'ajouter que les différentes analyses conduites pour mesurer le niveau des incitations à la production ont fait transparaître que les coûts d'accès trop élevés représentaient une des principales raisons expliquant la pénalisation des producteurs, avec des inefficiences liées à la faiblesse des infrastructures routières et de stockage.

### Assurer la sécurité alimentaire du pays

La sécurité alimentaire figure parmi les objectifs généraux du gouvernement. Une stratégie nationale de sécurité alimentaire à l'horizon 2015 a été mise en place en 2002, avec une structure ministérielle spécialement dédiée, le Commissariat à la Sécurité Alimentaire.

La sécurité alimentaire est citée sous forme de «souveraineté alimentaire» dans la LOA, ce qui représente une évolution à souligner car les implications en termes d'échanges sont importantes. La

sécurité alimentaire constitue aussi un des domaines d'interventions prioritaires dans le SDDR. Elle tient par ailleurs une place importante dans l'avant-projet de PDA.

A la suite à la crise alimentaire de 2008, et dans un souci de maintenir la sécurité alimentaire en particulier dans les villes, des exonérations sur les importations de riz ont été accordées par le gouvernement pendant presque deux ans. Ces mesures étaient accompagnées de l'imposition de prix plafond pour certains produits dont le riz fortement consommé en milieu urbain et d'une limitations informelles des exportations de céréales sèches (maïs, mil et sorgho notamment) avec des consignes passées aux douanes de dissuader les échanges transfrontaliers par d'importantes tracasseries administratives et ce en dépit des règles adoptées dans le cadre de l'UEMOA pour le libre échange des produits agricoles. En outre, le soutien au mil et au sorgho à travers l'extension de l'Initiative riz relève de la même logique puisque ces deux produits quasiment non échangés et largement autoconsommés constituent le socle de la sécurité alimentaire au Mali.

Le mil et le sorgho représentent ainsi près de 80 pour cent de la consommation en milieu rural (CILSS, 2011). Si les céréales sont fréquemment incluses dans les projets de développement il s'agit le plus souvent du riz et dans une moindre mesure du maïs. Le mil et le sorgho ne font paradoxalement pas l'objet d'autant d'attention via des projets spécifiques, hormis au niveau de la recherche agricole afin de produire de meilleures variétés et des quelques projets et programmes centrés sur la transformation et la commercialisation. En outre nos résultats montrent que les producteurs de mil et sorgho ont été largement pénalisés sur la période étudiée (voir page 113).

La production de ces deux céréales est très déconnectée des signaux du marché régional du fait qu'elles sont largement autoconsommées dans le pays et rien ne semble fait pour favoriser leur mise en marché. On peut donc raisonnablement conclure que les volets disponibilité et accès de la sécurité alimentaire via l'augmentation de la production et un meilleur accès aux produits ne sont que très partiellement atteints, tandis que la stabilité est recherchée plus par les limitations aux exportations que par des politiques de soutien au stockage. Par ailleurs les consommateurs urbains apparaissent favorisés par rapport aux populations rurales. Le volet utilisation et nutrition de la sécurité alimentaire semble de plus totalement absent comme nous l'avons déjà noté à propos de l'absence d'objectifs sur la consommation.

### Commercialisation interne et transformation

Cet objectif est principalement affiché par la PDA. La commercialisation et la transformation font partie des objectifs annoncés par le gouvernement dans la LOA qui décrète vouloir promouvoir une approche filière intégrée (production, collecte, commercialisation, transformation).

Le PCDA représente le principal programme d'appui la commercialisation. Les résultats de l'analyse des dépenses publiques indiquent que 10 pour cent des dépenses budgétaires totales du SAR sont alloués au soutien à la commercialisation. Toutefois, ce sont surtout les programmes bétail, axés sur la création de marchés à bétail, et le PCDA qui reçoivent l'essentiel des ressources. Rares sont les projets qui intègrent d'importantes composantes de commercialisation, le gouvernement ayant manifestement décidé de se concentrer sur la production.

On constate en effet que les problèmes de transformation pourtant nombreux notamment pour l'élevage de bétail viande ou encore l'arachide et le coton sont très peu abordés dans les projets et très faiblement représentés dans la composition des dépenses avec seulement 2 pour cent des

dépenses totales pour le SAR. Le manque de capacités de transformation, notamment pour le bétail-viande, entraîne des pertes importantes de valeur ajoutée. D'autres éléments moins tangibles ont été relevés comme des contraintes au bon fonctionnement du marché et de la commercialisation notamment au niveau sous régional (Soule, Gansari, 2010). Ces contraintes résident en particulier dans les tracasseries et taxes illicites sur les corridors d'échanges et du problème posé par un parc de véhicules vétuste. Le gouvernement ne semble pas apporter de réponses suffisamment fortes à ces problèmes de taille pour l'économie malienne.

### Renforcer les capacités

Le renforcement des capacités apparaît comme un objectif explicite du Gouvernement du Mali dans plusieurs documents dont le SRA du CSCR, le SDDR, la récente PDA et également de manière implicite dans la LOA. Le renforcement des capacités du gouvernement et de l'administration publique est également pris en compte à travers le PASAOP. Par ailleurs, des activités de formation agricole et de renforcement des capacités des OP sont ventilées dans différents projets et programmes développés au Mali. Le budget de l'Etat consacre 10 pour cent des dépenses pour le secteur agricole et rural à la formation ce qui constitue un niveau de dépense tout à fait honorable. On note également une prise en compte progressive et croissante des OP même si celles-ci pour la plupart restent encore trop peu organisées et insuffisamment formées. Les Chambres d'Agriculture sont très délaissées.

Le type d'analyse proposée par le projet SPAAA en termes d'incitations et pénalisations n'est pas approprié pour répondre efficacement aux questions concernant cet objectif de renforcement des capacités. Cependant, on peut constater un manque de compétence encore aigu tant au niveau des producteurs que des organisations de producteurs et même dans certains cas au niveau des services gouvernementaux.

### Conclusion sur la cohérence des politiques

De cette brève analyse du niveau de cohérence des politiques il ressort plusieurs points essentiels:

- les politiques du Gouvernement du Mali semblent dans certains cas cohérentes, sans pour autant que le lien soit rendu explicite par le gouvernement entre les objectifs annoncés et les mesures mises en place. La cohérence des décisions et leur transparence ne semblent donc pas être nécessairement liées. Parmi les exemples de cohérence mais non de transparence, on notera le soutien à la consommation à la suite de la crise des prix alimentaire via les exonérations et les prix plafonds;
- on relève aussi la cohérence du gouvernement dans le soutien qu'il accorde aux filières stratégiques en général telles que le coton et le riz. Toutefois, cohérence ne veut pas dire soutien et on constate que les politiques en place ne se traduisent pas nécessairement en incitations à la production notamment dans le cas du riz. Même si les politiques semblent cohérentes du point de vue des objectifs et des mesures adoptées pour les atteindre, leurs effets réels et non souhaités sont parfois contraire aux intentions annoncées ce qui est de nature à hypothéquer leur permanence et donc la stabilité du cadre des politiques;

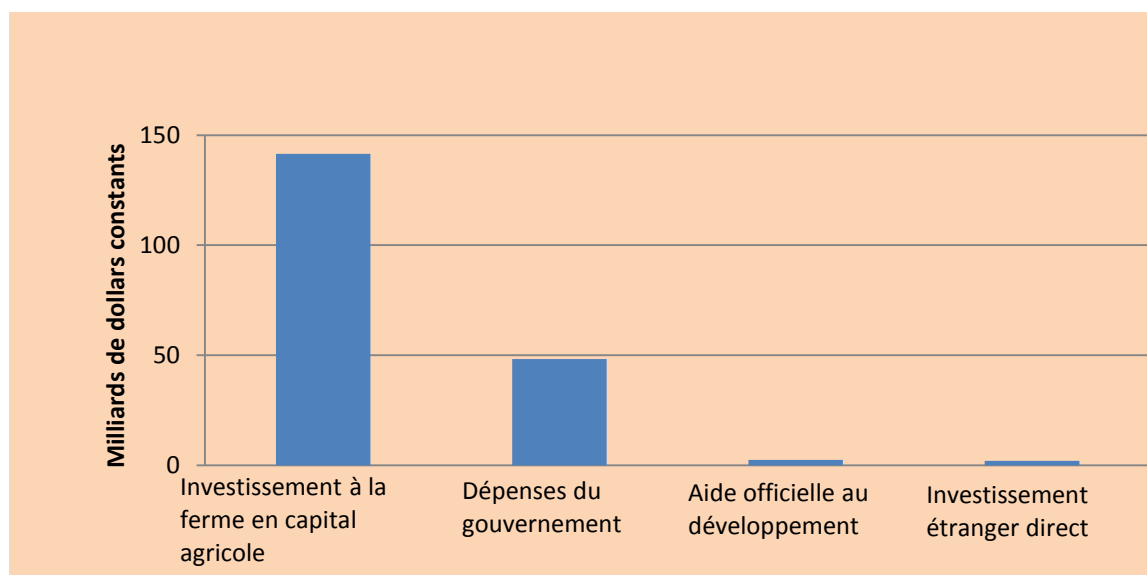
- il ressort ainsi que certains secteurs bénéficient de l'essentiel de l'attention gouvernementale. Il s'agit avant tout du riz qui absorbe une part considérable des ressources du budget de l'Etat allouées au secteur agricole (via l'Initiative riz et un nombre important de projets et programmes). Le coton est le deuxième produit fortement soutenu à travers la CMDT;
- les dépenses publiques significatives vers les projets en infrastructures rurales, en particulier les routes, montrent que le gouvernement tente de soulager la charge supportée par les producteurs en termes de coûts d'accès;
- il existe aussi des incohérences par exemple à propos du soutien à la sécurité alimentaire ou au développement de la production du riz ou encore des efforts pour encourager le commerce intra-régional ou même la mise en marché sur un plan domestique;
- bien qu'il soit présenté au niveau des objectifs comme une priorité, l'élevage (viande de bœuf et lait) est largement négligé par rapport aux mesures consenties pour soutenir la production agricole;
- l'investissement dans les exploitations, placé au centre de la PDA, est essentiellement concentré sur un soutien au capital notamment l'irrigation plutôt qu'à la commercialisation, la transformation, la conservation des produits et plus largement à la formation et la fixation de la valeur ajoutée sur le sol malien et encore moins au niveau des producteurs.

### Partie 3. Sujet d'intérêt national en lien avec les politiques: capacités et contraintes à l'investissement dans le secteur agricole et alimentaire au Mali

#### Introduction

La plus grande partie des sommes investies dans l'agriculture, dans les pays à revenu moyen ou faible comme le Mali, provient des producteurs eux-mêmes: ils investissent «au moins trois fois plus que le gouvernement, et 50 fois plus que les donateurs et les investisseurs étrangers» (SOFA, 2012).

**Figure 50: Flux financiers annuels en faveur de l'agriculture dans les pays à revenu moyen ou faible, ventilés par provenance, en, 2012**



Source: SOFA, 2012.

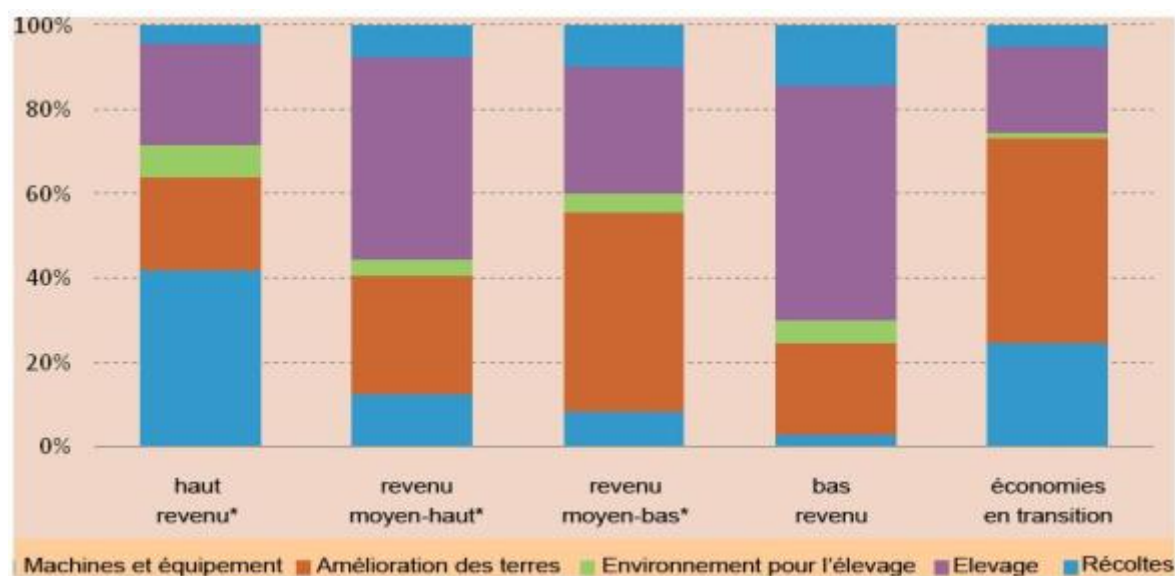
Les petits exploitants agricoles investissent directement dans le stock de capital agricole (SCA). Ce capital peut se présenter sous plusieurs formes. Le capital peut-être physique, humain, intellectuel, naturel, social ou financier (SOFA, 2012), mais dans la plupart des cas les investissements des fermiers se portent sur le capital physique et naturel, sachant que le bétail constitue la partie la plus importante du capital physique dans les pays à faible revenu (voir **Figure 51**). L'aménagement du territoire vient ensuite, avec divers travaux d'irrigation et autres travaux d'amélioration destinés à limiter l'érosion et à faciliter les semailles.

Au Mali, 68 pour cent des fermes exploitent moins de cinq hectares et 86 pour cent en ont moins de 10. Avec une telle proportion de fermes de petite taille, les petits exploitants agricoles sont, et de loin, les investisseurs les plus importants dans le secteur de l'agriculture.

Bien qu'il n'y ait pas d'études spécifiques sur la composition du SCA au Mali, on peut en déduire que le bétail représente en fait la partie la plus importante, compte tenu de l'absence de machines et d'équipements, du développement insuffisant du territoire et du nombre élevé de têtes de bétail dans ce pays, ayant un objectif de constitution de capital. Par exemple, 56 pour cent des éleveurs, principalement dans le nord, sont des nomades, et les nomades (principalement Peuls et Touaregs)

élèvent du bétail principalement pour la traction animale, pour constituer un stock de capital et parfois même pour le prestige.

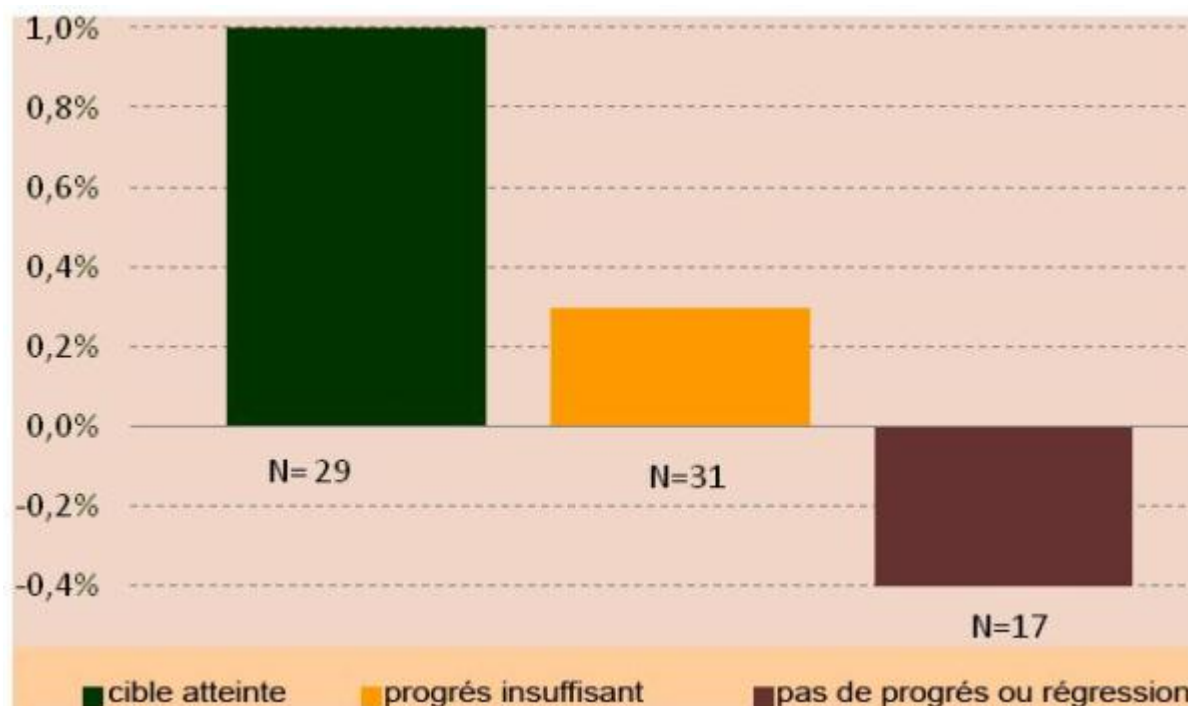
**Figure 51: composition du SCA par catégorie pour différents groupes de revenus, en %, 2005-2007**



Source: SOFA, 2012

Le fait que le bétail constitue la principale source de capital des petits exploitants agricoles au Mali met en évidence les contraintes importantes auxquelles ils se heurtent pour investir, ce qui constitue un goulot d'étranglement majeur pour le développement agricole et rural (DAR) dans le pays, si l'on considère que la croissance du SCA a une influence directe positive sur les résultats de du DAR. De fait, la croissance du SCA peut avoir pour résultat des producteurs produisant plus de nourriture à un moindre coût, améliorant leurs revenus, augmentant la disponibilité et la diversité des aliments et diminuant les prix de la nourriture.

**Figure 52: Croissance du stock de capital agricole par travailleur et progrès réalisés en vue d'atteindre la cible 1 des Objectifs du Millénaire du Développement, en %**



Source: SOFA, 2012

Cependant, il semble qu'il n'y ait pas d'environnement suffisamment propice pour l'investissement de la part des petits exploitants agricoles au Mali. La FAO a réalisé une étude de préaisabilité en novembre 2011, destinée à identifier les contraintes à l'investissement rencontrées par les producteurs et en a tiré des conclusions préliminaires pour le renforcement des capacités de manière à améliorer l'environnement pour l'investissement de ces producteurs. Plusieurs parties prenantes ont été interrogées: des représentants officiels du gouvernement, des bailleurs, des organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, des instituts de recherche, des organisations de producteurs (voir liste en annexe) et elles ont donné leur point de vue sur la situation de l'investissement au Mali ainsi que sur les contraintes qu'elles avaient identifiées. Les résultats de cette étude, complétés par des sources externes, ont été utilisés comme document pour écrire cette partie du rapport.

## Situation de l'investissement agricole au Mali

### Niveau d'équipement

La capacité de gérer et de développer la mécanisation au niveau de la ferme fait défaut à l'échelon national au Mali. De 1964 à 1980 l'État a fourni de l'équipement aux producteurs par le biais d'une agence, le Service de crédit agricole et d'équipement rural (SCAER). Le SCAER fournissait des équipements aux producteurs, qui pouvaient l'acheter grâce à des crédits subventionnés : ce système a efficacement développé l'équipement dans le pays. Mais dans les années 1970, des épisodes de sécheresse, et une mauvaise gestion du programme eurent pour conséquence le non-remboursement des prêts par beaucoup de producteurs.

En 1980, alors que le système s'effondrait, le Mali a commencé à appliquer des Politiques d'ajustement structurel (PAS). L'État a procédé à la dissolution du SCAER et la Banque nationale de développement agricole (BNDA) a été chargée des crédits agricoles, hormis dans la zone de l'Office du Niger et dans la zone CMDT. La BNDA n'a pas procuré pas les mêmes avantages aux producteurs que l'État, et le niveau d'équipement ainsi que le savoir-faire ont diminués dans le pays au cours des décennies 1980 et 1990. Depuis les années 2000, le gouvernement essaye à nouveau de pousser dans le sens de la mécanisation agricole: un «Programme national pour la fourniture de matériel agricole et d'irrigation au bénéfice des producteurs ruraux» a été lancé en 2007, et le gouvernement a offert des crédits subventionnés aux producteurs par le biais de son Initiative riz.

Malgré cela, le niveau d'équipement dans le pays reste très faible. Le Recensement Agricole de 2004 a montré que 54 pour cent des fermes possédaient au moins une charrue et que 72 pour cent de la surface totale cultivée l'était grâce à la traction animale, alors que seulement un pour cent était cultivé avec des tracteurs ou des motoculteurs. Le niveau d'équipement mécanique, tout en restant très faible, semble avoir beaucoup plus augmenté que l'équipement de traction animale (voir Tableau 36), ceci pouvant être dû à la Stratégie de mécanisation agricole du gouvernement. Toutefois, les données sont peu fiables: en prenant en compte la croissance de la population agricole (un peu plus de 2 pour cent), le grand nombre de fermes -805200 en 2004 (Recensement Agricole) - et l'agriculture extensive pratiquée au Mali, l'équipement pour la traction animale aurait dû progresser beaucoup plus que ce qui est indiqué entre 1997-2002 et 2002-2007. Les économies réalisées par les agriculteurs ont aussi eu tendance à être investies dans davantage de bétail. L'investissement dans du bétail a un triple objectif pour les ménages:

- il représente une forme de capital
- il est utilisé pour la traction animale;
- c'est une source d'engrais organiques.

L'importance de l'investissement dans le bétail au Mali est un signe que le système financier existant n'est pas assez attractif pour la population, et n'est pas capable d'attirer leur argent;

**Tableau 36: Répartition de l'équipement dans les fermes au Mali, 1997-2007**

Type d'équipement/source d'énergie	Nombre d'équipements		Acquisitions en nombre	Acquisitions en pourcentage
	1997-2002	2002-2007		
Traction animale				
Charrues	346024	348048	2024	0,6
Houes asines	13046	13846	800	6,1
Multiculteurs	234608	236608	2000	0,9
Semoirs	96361	97561	1200	1,2
Charrettes à traction animale	227276	229279	2003	0,9
Animaux de trait	1079000	1081000	2000	0,2
Motorisés				
Tracteurs et outils associés	743	1300	557	75,0
Fraises rotatives	226	310	84	37,2
Batteuses	850	924	74	8,7
Broyeurs à rouleaux	540	703	163	30,2
Égreneuses	960	1238	278	29,0
Pompes motorisées	2946	3646	700	23,8
Plateformes multifonctionnelles	150	520	370	246,7

Source: FAO, 2010, adapted from Diarra, 2008



D'une manière générale, il y a de grandes disparités dans le niveau d'équipement des fermes en fonction des zones prises en considération, avec beaucoup moins d'équipement dans les régions périphériques, et plus d'équipement dans les zones de culture du coton et les zones périurbaines. La même remarque s'applique pour d'autres installations, telles que les installations de stockage ou de transformation qui sont concentrées dans les zones les plus développées.

Il est difficile de prévoir l'évolution à long terme du niveau d'équipement. Elle peut être dépendante des conditions du marché: la crise du coton au milieu des années 2000 s'est traduite par exemple par une réduction du niveau d'équipement dans la zone cotonnière, les agriculteurs étant forcés de vendre leurs animaux de trait et d'autres équipements du fait de la faiblesse des prix du coton.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier les équipements pour le transport dont l'insuffisance représente une des contraintes fortes au Mali. Dans la zone de l'Office du Niger, par exemple, beaucoup de paysans habitent loin de leurs parcelles et ont investi sur des motos ou des vélos, en partie utilisés pour faciliter le travail agricole, tandis que le transport est fréquemment la première utilisation du tracteur.

### Sources de financement

En raison du niveau de pauvreté très élevé, les auto- investissements demeurent limités, en dehors des améliorations à la ferme réalisées par le travail familial. Le gouvernement, par le biais de ses divers projets et programmes, peut jouer un rôle important en améliorant les conditions pour l'investissement des petits exploitants agricoles. L'examen détaillé des dépenses publiques, réalisé dans le cadre du SPAAA, suggère qu'environ 25 pour cent des dépenses publiques allouées spécifiquement à l'agriculture soutiennent la création de SCA : le crédit subventionné reste rare, et la plus grande partie de l'aide de l'État est effectuée sous forme de distribution directe d'équipement, de construction d'installations dans les fermes, et d'amélioration des parcelles. Toutefois le ratio de la dépense totale rapportée à la ferme est bas, approximativement 36000 FCFA par ferme en 2009, ce qui suggère que l'essentiel de la dépense publique est concentré sur un nombre limité de fermes, probablement dans les zones de culture du coton et du riz.

Il est plus difficile d'avoir accès au crédit en provenance du secteur privé. Ce crédit est proposé essentiellement à court terme, exceptionnellement à moyen et long terme, et il est rarement accordé aux petits exploitants agricoles, du fait de l'absence de garanties. Les taux d'intérêt sont souvent élevés : ils sont en général de 12 pour cent par an pour les engrais, et ce taux va de 15 pour cent jusqu'à 25 pour cent pour d'autres activités (MSU, 2011) alors que dans un même temps les taux de rémunération des dépôts sont extrêmement bas (environ 2 pour cent). Des taux d'intérêt aussi élevés ne peuvent soutenir les investissements agricoles à moyen et long terme.

Il est possible d'obtenir du crédit soit par le biais de dispositions spéciales au sein d'un secteur donné (essentiellement pour le coton). Ces dispositions prévoient que les banques s'assurent du remboursement en contrôlant le revenu à la source. Il est également possible d'avoir recours à des institutions de micro-finance, qui, tout comme les banques, ont tendance à octroyer les crédits sur des bases collectives. Enfin, le financement peut s'effectuer dans le cadre de projets, bien que le financement des projets soit plutôt réservé à des coopératives ou à des regroupements reconnus d'agriculteurs. Cependant le crédit collectif octroyé par les banques et institutions de micro-finance a dû faire face à un nombre croissant de défauts de paiement, et certaines banques réorientent

maintenant leur activité vers le financement d'agriculteurs à la tête d'exploitations plus grandes, ou de petites entreprises rurales qui peuvent offrir un bon niveau de sécurité (acomptes de 30 à 40 pour cent, garantie matérielles, garanties personnelles).

Il en résulte, selon une étude récente de la Banque mondiale que moins de 2 cent des fermes ont accès à un financement, et encore moins au crédit à moyen terme. Les indicateurs «*Doing Business*» de la Banque mondiale (voir la section sur les marchés d'intrants et le développement de la chaîne de valeur page 31) attribuent également une note de 1 sur 6 à la précision des informations sur le crédit et une note de trois sur six à la force des droits légaux pour l'accès au crédit (Banque mondiale, 2012).

L'absence de financement à long terme oblige les agriculteurs à financer des investissements à long et moyen terme avec des crédits à court terme. Il est impossible de dire combien d'agriculteurs bénéficient de crédits, mais il est peu probable que plus de 20 pour cent d'entre eux aient jamais accès à un financement de quelque type que ce soit, d'autant plus que les institutions financières qui, au départ, étaient principalement orientées vers l'agriculture ont progressivement réorienté leurs activités vers les zones urbaines quand la crise du coton est apparue au milieu des années 2000. Kafo Jiginew, une des principales institutions de micro-financement, a vu le pourcentage de ses clients ruraux passer de 59 pour cent à 48,8 pour cent du nombre total de ses clients entre 2003 et 2006 (MSU, 2011). Plus spectaculaire encore, les autorisations de crédits en faveur du secteur rural de la Banque nationale de développement agricole (BNDA) ont diminué, passant de 39,5 pour cent en 2006 à 4,1 pour cent en 2008 (Kodio, 2010).

**Boîte 4: Un exemple d'institution de micro-financement: *Kafo Jiginew***

- ✓ La plus grande institution de micro-financement avec *Nyèsigiso*;
- ✓ Regroupe 19 coopératives de micro-financement;
- ✓ Possède 167 agences, situées pour 80% d'entre elles en zone rurale;
- ✓ Représente 35 % des activités de micro-financement au Mali;
- ✓ Offre des services à 302 000 bénéficiaires;
- ✓ Offre principalement du crédit à court terme, et seulement de manière très limitée des crédits à moyen terme, avec un taux d'intérêt de 12 %, en utilisant les lignes de crédit ouvertes par les banques (par exemple BOAC) ;
- ✓ 22 milliards de FCFA 22 d'encours de crédit au 31/10/2011;
- ✓ 20 milliards de FCFA de dépôts:

Source: auteurs

Les revenus non agricoles et les transferts de la diaspora malienne représentent des sources de financement importantes, mais les données sont limitées à leur sujet. Les maliens de l'étranger ont transféré 200 milliards de FCFA en 2009 (Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest) à comparer aux 984,39 millions de dollars US, soit, approximativement 443 milliards de FCFA d'Aide Publique au Développement (APD) pour la même année (OECD, 2012). La région de Kayes bénéficie d'une grande partie de ces transferts (41 pour cent), du fait de la nombreuse communauté de migrants originaire de cette région, ce qui en fait une région où les banques sont particulièrement présentes.

## Contraintes à l'investissement agricole au Mali

Il existe deux contraintes principales qui freinent l'investissement:

1. Le niveau élevé de pauvreté des petites exploitations familiales, qui limite les capacités d'investissement, dans la mesure où les priorités sont la sécurité alimentaire et la santé;
2. les stratégies adoptées par les petites exploitations familiales pour gérer et faire face aux risques liés à la production et à la commercialisation (le climat, les marchés, les prix).

Au-delà de ces deux contraintes, les investissements propres réalisés par les ménages dans leurs opérations agricoles sont limités par cinq difficultés majeures:

1. Manque d'accès au financement;
2. Absence de droits de propriété foncière bien définis;
3. Absence d'informations sur les marchés et d'accès à ces marchés;
4. Manque de formation et d'organisation;
5. Manque d'appui politique et institutionnel.

### Manque d'accès au financement

La première contrainte évidente à l'investissement en milieu rural au Mali est la pauvreté. Près de 50 pour cent des travailleurs ruraux vivent avec moins de 21 000 FCFA par an (46 dollars EU) et n'ont pas suffisamment de fonds pour améliorer leur stock de capital. Toute politique visant la réduction de la pauvreté améliore donc *de facto* l'environnement propice à l'investissement dans le pays.

Ceci étant dit, le manque d'accès au financement représente la plus grande contrainte à court terme pour les producteurs les plus pauvres. Cela est dû à l'absence d'organisations de financement adéquates, et/ou à des options de financement inappropriées. Sans accès au financement, la capacité d'investissement des ménages est limitée à ce qu'ils peuvent faire grâce à leur travail. Les options de financement, quand elles sont disponibles, sont en général limitées à des plans à court terme, avec des taux d'intérêt très élevés (parfois jusqu'à 20 pour cent), alors que des plans à moyen terme, s'étalant sur trois à cinq ans, sont nécessaires pour rendre possible l'investissement dans l'équipement et autres améliorations à la ferme.

Une des raisons principales pour les taux d'intérêt élevés est le risque. L'agriculture est une entreprise particulièrement risquée compte tenu de sa vulnérabilité aux chocs extérieurs, et les banques se méfient de ce risque. Il en résulte un cercle vicieux: les producteurs pauvres paient pour ce risque avec des taux d'intérêt élevés, et lorsque les chocs se produisent (comme la sécheresse, les invasions acridiennes, la volatilité des prix, etc.), ils se retrouvent lourdement endettés. Réduire les risques pour les producteurs représente donc un défi important pour améliorer leur accès au financement, et inclure un large éventail de mesures telles que le contrôle des ravageurs et des maladies ou de soutien par le biais des stocks afin de réduire la volatilité des prix et la perte de récoltes.

Le manque d'accès au financement est aussi physique: les institutions financières sont pratiquement absentes des zones rurales, à l'exception des zones les plus actives (zones urbaines, régions de production du coton, zones irriguées, Kayes). Même les institutions spécifiquement orientées vers le financement de l'agriculture sont en train de diversifier leurs activités en se réorientant vers les zones urbaines. La Banque Nationale de Développement Agricole, créée au départ pour favoriser le développement rural, a ainsi changé de cap après avoir été privatisée, et s'oriente désormais vers les zones urbaines. Il faut toutefois noter qu'elle coopère avec des partenaires pour le développement, tels que l'Agence française de développement (AFD) avec laquelle elle est en train d'élaborer une proposition de prêt à moyen terme abordable, dont le taux d'intérêt annuel serait compris entre 8 et 12 pour cent.

Les institutions de micro-financement, elles aussi, sont de plus en plus intéressées par les zones urbaines. C'est vrai pour Kafo Jiginew qui a été créée au départ comme une coopérative d'agriculteurs, mais dont il semble qu'elle soit gérée plutôt comme une entreprise privée, avec de petits dividendes versés à ses membres. Ces institutions n'ont pas été capables de développer des offres de prêts de faible montant, tout étant proche des producteurs et en limitant les risques. Par conséquent la différence entre les taux versés aux épargnants et les taux d'intérêt des prêts peut être de plus de 20 pour cent, ce qui mécontente les agriculteurs et leurs organisations. Le niveau d'information fourni à leur clients (clauses contractuelles précises des prêts accordés, conséquences des défauts de paiement, etc.), ainsi que le niveau de supervision, apparaissent également comme non satisfaisants. En outre, le développement des institutions de micro-finance, et l'absence de contrôle de la part de ces institutions, a conduit plusieurs petits exploitants agricoles à contracter de multiples prêts, et à s'endetter fortement: 20,3 pour cent des ménages urbains sont endettés au Mali (INSTAT, 2011). En raison des taux d'intérêt élevés et du niveau important des risques auxquels ils sont exposés, les petits exploitants sont parfois dans l'impossibilité de rembourser leurs prêts, ce qui les oblige à vendre leurs actifs (équipement ou bétail).

Une conséquence de cette situation a été la création en 2002 de la Banque malienne de solidarité (BMS) avec pour objectif de rétablir le contact avec les petits exploitants, grâce à des taux d'intérêt bas, une large répartition géographique, et une image de «banque des producteurs». Elle est détenue à 72 pour cent par d'autres institutions de micro-finance (MSU, 2011).

Les prêts collectifs, très utilisés dans le passé, sont maintenant en crise. Cela est dû en grande partie à la crise du coton qui a pesé lourdement sur plusieurs producteurs qui n'ont pas pu rembourser leurs emprunts, provoquant ainsi l'effondrement du système des prêts collectifs.

Les agriculteurs et les banques n'ont désormais plus confiance dans ce système, et de nouvelles modalités sont en cours d'expérimentation.

Au sein des filières on remarque un manque à combler pour financements de montant intermédiaire, entre le micro-financement et les grands investissements (entre 20 000 dollars US et 150 000 dollars US). Il est nécessaire d'établir des liens entre les dirigeants des entreprises locales, en particulier celles qui sont de petite ou moyenne taille, et les investisseurs (principalement extérieurs) qui peuvent également fournir des conseils techniques.

Malheureusement, le secteur agricole et alimentaire privé malien est faible, même s'il a été en croissance au cours de ces dernières années. Par exemple, la Chambre de commerce, en très mauvais état, est en phase de réorganisation afin de redevenir opérationnelle. De ceci il résulte qu'il est difficile de mobiliser les fonds privés afin d'investir dans les différentes filières agricoles.

### **Droits de propriété mal définis**

L'existence de droits de propriété bien définis apparaît comme une nécessité majeure pour l'investissement. D'une part, les producteurs hésitent à investir dans des terres si les droits sont mal définis, peu sûrs, ou partagés avec d'autres utilisateurs (par exemple, les bergers), et d'autre part, des propriétés foncières sans droits bien définis ne peuvent être utilisés comme garantie pour un crédit.

Dans beaucoup de cas, il existe un risque réel de perdre les investissements faits dans l'agriculture, dans la mesure où d'autres détenteurs de droits peuvent présenter des revendications pour des terres qui, par exemple, sont devenues irrigables par suite de l'achat d'une pompe, ou bien ont été plantées avec des manguiers. Des droits de propriété multiples, attribués à différentes personnes, sont une source de litige, et un frein à l'investissement. Ces droits sont presque toujours coutumiers: à l'exception des zones périurbaines, il n'existe pas de droits de propriété officiels au Mali (il existe aussi un marché illégal des terres dans la zone de l'Office du Niger). De ce fait, les terres ne peuvent être utilisées comme garantie pour un crédit: il faut noter toutefois que certaines terres, même si elles faisaient l'objet d'un titre de propriété, ne vaudraient même pas la peine d'être saisies par un créancier. Dans les grandes zones d'agriculture irriguée (Office du Niger en particulier), l'insécurité demeure forte pour les petits producteurs. En effet les terres appartiennent à l'Etat et ces producteurs peuvent être facilement expulsés des lors qu'ils ne respectent pas les règles (par exemple les charges pour l'eau). Seuls les grands investisseurs d'agro-business, qui possèdent des prêts longue durée à la différence des petits producteurs, jouissent d'une forme de sécurité sur ces terres (Samaké et al., 2008a).

### **Manque d'accès aux marchés**

Une autre contrainte qui pèse sur l'investissement est le fait que la plupart des fermiers, en particulier ceux qui vivent dans des zones non couvertes par de grands projets de développement rural («zones diffuses») n'ont qu'un accès limité aux marchés. Le développement des filières est insuffisant, avec une mauvaise connexion entre l'offre et la demande. Les communications, les infrastructures de transport et les installations sont de mauvaise qualité ou inexistantes. Le pourcentage de routes asphaltées est très bas (24,5 pour cent) et seuls 8 pour cent des maliens possèdent une voiture (INSTAT 2011). La plupart des producteurs se retrouvent isolés, avec un

niveau d'information et un pouvoir de négociation insuffisants. De ce fait, ils n'obtiennent pas les meilleurs prix pour leurs produits de la part des grossistes, ce à quoi il faut ajouter que leur faible capacité de stockage signifie qu'ils sont obligés de vendre leurs produits au moment de la moisson, quand les prix sont plus bas.

C'est pourquoi les petits exploitants ne sont en général pas incités à augmenter leur production, pas plus qu'ils n'ont les fonds pour le faire. Ceci est vrai en particulier pour les cultures vivrières, telles que le sorgho et le mil, qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant de la part du gouvernement, dans la mesure où ces produits sont rarement considérés comme des cultures commerciales.

### **Des petits producteurs insuffisamment formés et organisés**

Même lorsque les petits exploitants agricoles ont accès aux marchés et disposent de terres et de financement, les connaissances et les capacités nécessaires pour s'engager dans un plan d'investissement à moyen ou long terme leur font souvent défaut.

#### *Amélioration de la compréhension des signaux envoyés par le marché*

Un nombre important de producteurs, particulièrement les plus petits exploitants, et ceux habitant dans les zones les plus éloignées et les plus pauvres, laissent échapper les opportunités du marché, et manquent par conséquent l'occasion d'améliorer leurs revenus. Par exemple, la plupart des agriculteurs ne commercialisent qu'une petite part de leur production au moment de la moisson, pour gagner de quoi payer les dépenses inévitables. Cela provient d'une part d'inefficiences tout au long de la filière, i inefficiences que le projet SPAAA s'efforce de mettre en lumière, et d'autre part de l'absence de formation commerciale des producteurs, et de leur manque de capacité à interpréter les signaux du marché. Malgré quelques exemples notables de producteurs ayant au moins une vision à moyen terme (par exemple, les producteurs d'oignons du pays Dogon), certains producteurs et organisations de producteurs ont manifesté explicitement leur besoin d'un meilleur accès à l'information et d'une connaissance de la comptabilité et de la planification, en plus d'équipements appropriés (des silos par exemple), pour faire en sorte qu'ils bénéficient des incitations à la production et à la commercialisation.

#### *Analphabétisme*

Le taux d'alphabétisation de 26 pour cent au Mali est l'un des plus faibles du monde (UNDP, 2011). Il est par conséquent difficile pour nombre d'agriculteurs maliens d'avoir accès au crédit, la plupart des banques exigeant que leurs clients tiennent des comptes précis. Cependant, l'éducation des jeunes ruraux contribue à l'exode rural en direction des villes, ces derniers ayant tendance à rester en ville une fois leurs études terminées. Faire en sorte que l'éducation bénéficie à long terme à la population rurale constitue de ce fait un défi pour le Gouvernement malien.

#### *Connaissances techniques*

D'une manière générale, les producteurs manquent de connaissances sur les techniques les plus performantes de production agricole, la technologie et l'utilisation des équipements. Tandis qu'il existe un bon potentiel naturel pour la production de mangues, la manière traditionnelle de faire pousser des manguiers ne produit pas des fruits ayant la qualité ni la quantité adéquate pour le marché, en particulier pour le marché à l'exportation. Un autre exemple de connaissances technique faisant défaut est celui de la bonne utilisation des équipements mécaniques, ce qui a pour effet une

détérioration trop rapide du matériel. Le mauvais emploi des pesticides peut être à l'origine de problèmes de santé, et un usage inapproprié des engrais peut conduire à une perte de la fertilité des sols.

#### *Mauvaise utilisation de la mécanisation*

La capacité de gérer la mécanisation fait défaut au niveau national au Mali. Le niveau de compétence technique dans ce domaine a beaucoup diminué après 1980 et le désengagement de l'État dans la fourniture de matériel. Au Mali le matériel agricole doit, en général, être acheté au Brésil, à la Chine ou encore à l'Inde, car ces pays proposent maintenant des équipements adaptés aux cultures et au climat du Mali. Cet équipement revient moins cher que l'équipement de même type venant d'Europe, où il était précédemment acheté, mais il subsiste des difficultés dans le domaine de la maintenance et du support technique. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer la capacité locale à entretenir ce nouveau matériel. Quant à la fabrication locale, elle doit encore se développer.

#### *Faiblesse des organisations de producteurs*

Les organisations de producteurs sont des acteurs de plus en plus importants du développement agricole et rural, particulièrement depuis 1992, date de leur reconnaissance par le gouvernement. Leur poids croissant est illustré par leur participation à la plupart des politiques agricoles du gouvernement dans les années 2000, par exemple la Loi d'orientation de l'agriculture en 2006. Ils représentent un acteur clé pour aider les producteurs à assurer un environnement propice à l'investissement, ayant déjà contribué à des projets concluants, en facilitant l'accès au crédit ou à l'amélioration de la gestion des terres. Néanmoins, les OPs ont encore des défis à relever pour se renforcer, et doivent être appuyées dans ce sens.

Les principaux défis identifiés dans le cadre de l'étude tiennent dans la gouvernance et le manque de capacité des OPs sont :

- **Gouvernance** : la plupart des organisations de producteurs sont nouvelles (souvent depuis les années 90) et si certaines réussissent à remplir leur rôle, plusieurs d'entre elles peinent encore à assurer une gouvernance adéquate. Les défis viennent à la fois de l'extérieur et de l'intérieur des organisations. D'un côté, les bailleurs de fonds et l'État ont contribué à la faiblesse structurelle des organisations de producteurs. Les bailleurs de fonds n'ont eu, au mieux, qu'un effet léger sur le renforcement des organisations de producteurs, proposant trop souvent des programmes de renforcement des capacités et une assistance technique à court terme, sans réussir à approfondir durablement les capacités au sein des organisations de producteurs. Certains bailleurs et initiatives gouvernementales les ont également affaiblies en les éloignant de leurs activités de base, en leur transférant par exemple des responsabilités aux effets controversés dans le processus de commercialisation des intrants du coton. Toutefois, des défis sont également à relever au sein même des organisations de producteurs. La principale organisation faîtière (la Confédération nationale des organisations paysannes) et la Représentation permanente de la Chambre d'agriculture (APCAM) à Bamako, en particulier, sont critiquées pour s'être déconnectées des agriculteurs de base et des organisations régionales. L'Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP), une organisation faîtière plus petite elle-même membre de la CNOP, est généralement considérée comme un meilleur exemple d'une organisation de plaidoyer qui est restée en contact avec sa base. En outre, les organisations de producteurs sont souvent

centrées autour de leurs leaders, qui ont tendance à phagocyter les différentes opportunités de renforcement de capacités. Les rôles et les procédures ne sont pas toujours clairs, certaines organisations de producteurs ne sont pas correctement enregistrées et ne sont donc pas admissibles pour obtenir le soutien du gouvernement ou des projets.

- **Manque de capacité:** la capacité des organisations de producteurs à fournir un soutien aux agriculteurs (rôle de vulgarisation) et à défendre leurs intérêts pourrait encore être renforcée. En ce qui concerne les investissements, elles ont une capacité limitée pour aider les agriculteurs ou groupes d'agriculteurs à formuler de bonnes propositions d'investissement qui prennent en compte, outre les aspects de production, ceux de commercialisation et de transformation, de qualité des produits, de viabilité financière. Elles n'ont pas non plus de capacités suffisantes pour proposer aux agriculteurs et aux producteurs des formations à la planification et la gestion des affaires.

## Un environnement des politiques et institutionnel peu favorable

### *Un vide organisationnel sur le terrain*

Les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel des années 1980 ont eu pour conséquence un démantèlement presque intégral des agences publiques sur le terrain, celles de vulgarisation en particulier, sans qu'elles soient remplacées, ni par des organisations privées, ni par des organisations d'agriculteurs, les capacités de ces dernières demeurant très faibles en matière de soutien aux fermiers.

Le désengagement gouvernemental et la politique de réduction des coûts pratiqués dans les décennies précédentes dans le cadre des programmes d'ajustement structurel avaient eu pour conséquence le démantèlement du dispositif de vulgarisation sur le terrain (ceux de la CMDT et des divers Offices). On s'attendait à ce que cette démarche ouvre la voie au secteur privé et à la société civile pour assurer les fonctions jusque-là assumées par l'État, et que ce transfert de fonctions se fasse de manière progressive, en même temps que celui des coûts associés. Malheureusement, au Mali, comme dans bien d'autres pays, cette politique a créé un vide, dans la mesure où des organisations de la société civile suffisamment fortes peinent à émerger, et où le secteur privé est resté embryonnaire, sauf dans quelques régions un peu plus développées du pays. Maintenant, les ONG, les organisations d'agriculteurs groupées dans le cadre de la CNOP, les coopératives, les chambres d'agriculture, soutenues par le gouvernement, comblent partiellement ce vide. Toutefois, il y a une absence globale de coordination entre ces organisations, et surtout, elles manquent de capacités dans les domaines techniques et financiers.

### *Incertitude sur les priorités du gouvernement et le soutien à l'investissement des petits exploitants agricoles*

Les déclarations de politique du gouvernement et les documents tels que le Cadre stratégique de croissance et réduction de la pauvreté (2007-2011) ou la LOA (2006) font état, parmi leurs objectifs, de l'augmentation de la production agricole, et la réduction de l'insécurité alimentaire. Le gouvernement a pour ambition, d'une part de développer les entreprises agricoles tournées vers le marché, et d'autre part, d'améliorer la situation des petites exploitations familiales. Les conclusions du SPAAA montrent que les dépenses publiques du gouvernement vont en grande partie à des projets d'irrigation pour les producteurs de riz et de coton par le biais de subventions aux intrants



(notamment le système CMDT et l'Initiative riz), et la construction d'infrastructures rurales, comme des routes ou des barrages. Ceci ne correspond pas à la vision, défendue par certaines ONG et OP, d'un gouvernement apportant son soutien au développement des petites fermes familiales, mais plutôt à celle d'un gouvernement poussant le développement de l'agro-business. Cela ne montre pas non plus que le gouvernement apporte un soutien total à l'investissement par les petits exploitants agricoles : la dépense publique reste concentrée sur la production de riz, et ce sont les exploitants de taille moyenne, plutôt que les petits exploitants qui bénéficient des subventions au crédit.

En accord avec la LOA, le gouvernement est en train de créer un Fonds national pour le développement de l'agriculture (FNDA) pour subventionner les taux d'intérêt des prêts proposés par les banques commerciales et les institutions de micro-finance, et pour apporter des ressources financières en cas de calamité naturelle. Il commence seulement à être opérationnel et dispose d'un budget très limité (10 milliards de FCFA). Une analyse complémentaire de sa mise en œuvre est nécessaire, les données restant rares à ce jour.

## Conclusion et recommandations

Développer l'investissement des petits exploitants agricoles reste un défi au Mali. De multiples obstacles devront être surmontés: on peut citer le niveau de pauvreté des ménages ruraux, l'accès limité au financement et aux marchés, les risques toujours présents pour la production et la commercialisation, les titres de propriété incertains et le manque de compétences techniques et organisationnelles. Mais l'obstacle le plus important est peut-être l'environnement politique, qui n'est souvent pas propice à des investissements profitables à la ferme. Des politiques cohérentes et bien équilibrées sont nécessaires pour mettre en place les conditions permettant aux petits exploitants agricoles d'investir. L'investissement réalisé par les petits exploitants constitue le principal flux d'investissement dans le secteur agricole et rural, et il faut qu'il soit soutenu et canalisé efficacement : les parties prenantes - en particulier le gouvernement - ne devraient pas sous-estimer cette réalité. On peut faire les recommandations suivantes:

- **affirmer la volonté politique et le partenariat entre toutes les parties prenantes** - un plaidoyer et dialogue politique efficace sont nécessaires pour s'assurer que l'investissement des petits exploitants tienne une place importante sur l'agenda politique. Un consensus entre les principaux intervenants est important, pour se mettre d'accord sur les causes du faible niveau d'investissement au niveau des fermes. Ce rapport peut aider à informer sur les principales contraintes à l'investissement des petits producteurs;
- **mettre en œuvre des politiques ciblant les domaines clefs pour soutenir l'investissement des petits producteurs (finances, foncier et marchés)** – à partir du moment où il y aura une impulsion nationale pour promouvoir l'investissement des petits exploitants agricoles, le Mali devra développer et formuler des politiques pour la soutenir. Le FNDA devrait être mis en œuvre efficacement, et l'État et les bailleurs devraient privilégier l'accès au crédit, par le biais de subventions au crédit, et de mécanismes de crédit innovants, tels que le warrantage. Il faut également entreprendre une réforme agraire ambitieuse: la fiabilité du régime foncier est essentielle pour de nouveaux investissements par les petits exploitants agricoles. Pour ce qui est de l'accès au marché, une part importante des dépenses publiques est déjà affectée à la construction de routes. Pourtant, beaucoup reste à faire, en particulier en termes d'accès à

l'information, à la formation, et à l'assistance technique pour les petits exploitants agricoles et les organisations de producteurs;

- **Renforcer les organisations de producteurs et les chambres d'agriculture** - Afin d'améliorer l'accès aux marchés et au financement, les organisations de producteurs doivent être mieux structurées. Ces changements doivent venir de l'intérieur des organisations, mais aussi, contrairement à de nombreux projets financés par les bailleurs dans le passé, la formation et l'assistance technique doivent être faites sur le moyen et long terme, de manière à vraiment créer des capacités au sein des organisations de producteurs. L'État a également un rôle crucial à jouer en soutenant un réseau de chambres d'agriculture bien financées et compétentes, dans la mesure où elles constituent des contributeurs importants au développement agricole et rural décentralisé;
- **améliorer la coordination de la formation des petits exploitants agricoles aux niveaux national/régional/provincial en apportant un soutien aux petits exploitants agricoles** - pour amener les petits exploitants agricoles à investir dans l'agriculture, il faut mettre en place un soutien cohérent en termes de formation, d'éducation, de mécanisation et de formation aux affaires;
- **renforcer les institutions financières et le secteur privé** - Davantage d'efforts auprès des banques, y compris des institutions de microfinance, doivent être entrepris pour abaisser les taux d'intérêt et de se rapprocher des bénéficiaires potentiels. Les institutions financières doivent avoir plus conscience des mécanismes de prêt spécifiques pour l'agriculture, qui permettent d'atténuer les risques inhérents à ce secteur. Ainsi, les banques comme les petits exploitants agricoles bénéficieraient d'une meilleure connaissance de l'évaluation des risques réalisée par les opérateurs du secteur bancaire. Le gouvernement, les organisations de producteurs et les bailleurs ont un rôle à jouer en travaillant avec les banques pour y parvenir, et contribuer à atténuer les risques pour les producteurs afin d'atteindre une situation 'gagnant-gagnant'.

## Conclusions générales

### Messages principaux

Le Mali est un pays classé dans la catégorie des pays les moins avancés bien qu'il connaisse une croissance forte de son économie, à environ 5 pour cent par an. La population connaît également une croissance soutenue (3.6 pour cent par an), elle est jeune et de plus en plus formée. Malgré l'essor de l'exploitation des ressources minières et de l'or en particulier, l'économie du Mali reste dominée par son agriculture avec une contribution de 37 pour cent au PIB national en 2008 et avec plus de 70 pour cent des actifs engagés dans l'agriculture en 2010 (Samaké et al. 2008). Cependant le niveau de valeur ajoutée agricole reste faible comparé à la valeur ajoutée du sous-secteur industriel qui a plus que quadruplé entre 1980 et 2001, le secteur minier ayant la plus forte croissance relative. La croissance du secteur agricole est généralement soutenue (7 pour cent en 2010) mais connaît de fortes variations annuelles (négative en 2001, 2003, 2005) avec des disparités entre les productions.

Les retombées économiques en termes de niveau de vie pour la population restent insuffisantes. Le taux de pauvreté demeure ainsi extrêmement élevé avec 46 pour cent de la population qui vivait avec moins d'un dollar par jour en moyenne en 2010. Ce taux qui s'élève à 50.6 pour cent en zone rurale indique que l'agriculture, principale activité économique, ne parvient pas à remplir le rôle de moteur du développement et d'éradication de la pauvreté qui lui est assigné par les bailleurs et le gouvernement. Dans ce contexte, il devient essentiel de vérifier que les nombreuses politiques agricoles et alimentaires et les dépenses publiques en faveur du secteur, apportent les incitations nécessaires au développement de la production et assurent une rémunération suffisante et équitable aux producteurs. Il est aussi essentiel de mesurer le niveau de cohérence entre les objectifs de ces politiques, les mesures adoptées et les effets produits.

### *Incitations, pénalisations, écart de développement des marchés*

L'analyse des incitations et pénalisations se réfère à un groupe de huit produits (riz, viande de bœuf, mil, fibre de coton, sorgho, arachide, maïs et lait de vache), représentant 65 pour cent de la valeur de la production agricole malienne et se répartissant en quatre catégories:

- produits exportés: coton, viande de bœuf et arachide;
- produits importés: riz, lait;
- produits peu échangés: maïs, sorgho, mil;
- produits clés pour la sécurité alimentaire: maïs, sorgho, mil, riz, arachide.

Notons que la période analysée (2005-2010), la plus récente possible du point de vue de la disponibilité des données, a été particulièrement turbulente du fait de la crise alimentaire et de la flambée des prix agricoles à partir de 2007, avec des fondamentaux du marché qui ont été remis en question et les tendances de prix qui ont connu de fortes variations. Ceci a rendu l'analyse plus difficile et la détermination des causes des incitations et pénalisations plus ardue.

Sur cette période 2005-2010, tous les groupes de produits ont connu des pénalisations, les exportations recevant des pénalisations de -7 pour cent, particulièrement faibles du fait des incitations du coton, tandis que les importations ont reçu des pénalisations de -15 pour cent principalement du fait des fortes pénalisations du riz, et que les produits peu échangés ont été

pénalisés à -32 pour cent, en particulier à cause des pénalisations du mil et du sorgho. Les produits importants pour la sécurité alimentaire, une combinaison du riz, du mil, du maïs, du sorgho et des arachides, ont reçu des pénalisations également, de -23 pour cent.

A l'exception des changements dans les niveaux d'incitations liés à des mouvements de prix très significatifs lors la crise des prix alimentaires sur les marchés internationaux entre 2008 et 2009, les niveaux d'incitations et de pénalisations sont restés relativement stables au cours de la période étudiée. Cette relative stabilité des incitations ne signifie pour autant pas une stabilité des prix qui ont connu de fortes variations aussi interannuelles (avec la crise des prix agricoles notamment) et interannuelles (en fonctions des saisons). Il est utile de rappeler que l'instabilité des prix est un facteur limitant régulièrement pointé du doigt par les producteurs car les fortes fluctuations de prix et surtout leur imprévisibilité rendent la prise de décisions de production plus difficiles et souvent plus conservatrices afin de minimiser les risques .

Lors de la crise de 2008-2009, les incitations sont devenues légèrement plus fortes pour la catégorie des produits exportés et les pénalisations nulles pour les importations. En revanche, les pénalisations se sont aggravées pour les produits peu échangés et les produits clés pour la sécurité alimentaire.

Les résultats par produits indiquent que les producteurs ont globalement été pénalisés pour tous les produits analysés (riz, maïs, sorgho, mil, lait, bovins, arachides), excepté pour la fibre de coton (incitations à 69 pour cent). A côté des producteurs, les grossistes ont également été largement pénalisés, mais à des niveaux souvent moins importants que pour les producteurs. La filière lait apparaît comme une exception, avec les industries laitières qui ont reçu de fortes incitations (77 pour cent).

Les pénalisations sont particulièrement frappantes pour le riz, qui concentre l'attention des décideurs à la fois en termes de dépenses publiques (63 pour cent des dépenses vers des produits individuels) et en termes d'environnement politique, avec un objectif affiché d'augmenter la production de manière importante et de faire du pays un exportateur net. Les pénalisations sont importantes, à -11 pour cent. Il conviendrait cependant pour avoir une vision complète des effets des politiques de disposer d'éléments sur l'évolution des revenus des producteurs et en particulier des riziculteurs, qui selon les statistiques ont fortement augmenté leur production en corrélation avec le soutien apporté par l'Initiative riz.

L'ampleur des pénalisations enregistrées pour les éleveurs est également surprenante (-11 pour cent), alors que le bétail représente la troisième source de revenus à l'exportation du pays et que la consommation de viande dans le sous-continent ouest-africain est appelée à augmenter. Bien que nous ayons montré que les intermédiaires (commerçants) captent une partie significative des incitations à leur profit, il apparaît que l'autre partie est absorbée et perdue dans l'inefficiente organisation de la filière bétail-viande.

De plus, les pénalisations pour les céréales sèches (-30 pour cent pour le sorgho, -28% pour le mil, -6% pour le maïs) peuvent s'expliquer par la volonté du gouvernement de limiter les exportations afin de garantir la sécurité alimentaire, ce qui renchérit les coûts d'accès pour les agents des filières et ne leur permet pas de bénéficier des meilleurs prix. Cependant, cette politique est préjudiciable sur le moyen et long-terme pour encourager la production de ces céréales, et notamment celle du maïs qui représente aussi une filière porteuse si l'on considère l'augmentation de la demande au Mali et dans

la sous-région. On notera par ailleurs que ces contraintes à la circulation des produits agricoles dans la sous région sont contraires à la réglementation UEMOA et CEDEAO.

En ce qui concerne les incitations aux producteurs de coton (69%), les mesures prises pour faire face à des cours internationaux du coton très bas à certaines périodes se font probablement au prix d'un endettement de la CMDT. La question se pose de savoir si cette stratégie est soutenable au moment où l'Etat cherche à se désengager de la CMDT, bien que le marché international se soit nettement amélioré. Par ailleurs, alors que des incitations sont enregistrées au niveau des producteurs les rendements baissent régulièrement ce qui menace la rentabilité du secteur alors que la crise du coton au milieu des années 2000 a montré la vulnérabilité de la filière aux chocs exogènes. Il se pourrait donc que le secteur du coton au Mali connaisse de nouveau bouleversements et une évolution de la structure des incitations/pénalisations aux producteurs.

Enfin, les écarts de développement des marchés (EDM) mesurent les surcoûts liés à l'accès au marché, les rentes ou plus généralement l'ensemble des inefficiences dans le fonctionnement des marchés. Afin d'obtenir un ratio comparable entre produits et pays, ces écarts de coûts sont rapportés au prix de référence à la ferme. On constate que tous les produits, hormis le lait, sont affectés négativement par des écarts de développement des marchés indépendamment de leur statut d'échange et quel que soit leur statut du point de vue des incitations et pénalisations résultant des effets des politiques explicites (politiques commerciales, politiques de prix, etc.). On note un taux MDG moyen sur la période de -10 pour cent. Ce taux correspond à la pénalisation additionnelle moyenne au niveau du producteur du fait des politiques implicites essentiellement les sous-équipements en infrastructure, les rigidités et les imperfections de marché. Notons enfin, que les produits exportés (coton, viande de bœuf en particulier) révèlent des écarts de développement des marchés très importants et en moyenne près de quatre fois supérieurs à ceux des produits non échangés. Cela est préoccupant pour des produits qui sont soumis à la concurrence internationale et donc fortement handicapés en termes de compétitivité prix.

L'analyse par EDM montre aussi la profondeur du problème causé par ces écarts qui réduisent les incitations pour les produits ayant reçu des incitations (coton) et pénalisent davantage les produits déjà pénalisés. A contrario, les écarts de développement des marchés montrent aussi les gains ou économies qu'il serait possible de réaliser si les investissements nécessaires étaient consentis, notamment en infrastructure pour le transport ou pour l'acquisition de technologies ; et si les mesures adéquates étaient adoptées, notamment pour éliminer ou du moins limiter les freins au fonctionnement des marchés comme les taxes illicites, les situations de monopole, d'oligopole ou même de rentes de grossistes dans certains cas.

### *Dépenses publiques et aide*

Le volume des dépenses publiques consacrées à l'agriculture est en augmentation nette sur la période étudiée, avec +82 pour cent de dépenses réalisées vers le SAR entre 2004 et 2010. Une grande partie de ces dépenses a été affectée à la réalisation d'infrastructures hydro-agricoles et au soutien au producteur à la fois au travers d'appui à l'équipement, de crédits, et d'intrants variables. Cette structure des dépenses publiques traduit la faiblesse en valeur absolue des fonds publics et l'importance relative de l'Initiative riz et des programmes de développement des infrastructures hydro-agricoles, notamment le Programme national d'infrastructures rurales (PNIR). Le PNIR représente plus de 8 pour cent en moyenne des dépenses générales de l'Etat en faveur du SAR de

2005 à 2010, tandis que l'Initiative Riz représente 14 pour cent en moyenne entre 2009 et 2010. De manière générale, le soutien au producteur représente 35 pour cent des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture et le soutien aux infrastructures pour la production agricole 26 pour cent. La commercialisation est assez représentée avec 10 pour cent, ce qui correspond au programme de compétitivité et développement agricole (PCDA) et aux investissements en faveur des marchés à bétail.

Le PCDA est un autre programme phare des dépenses agricoles, correspondant à 6 pour cent en moyenne des dépenses générales de l'Etat en faveur du SAR sur la période étudiée. Les bovins reçoivent 9 pour cent des dépenses totales liées à des produits spécifiques, mais ce chiffre reste faible compte tenu de l'importance du secteur, le bétail étant le 3<sup>e</sup> produit d'exportation du pays en termes de valeur. Le soutien est surtout axé sur la santé animale, les aires d'abattages et les marchés à bétail ainsi que les améliorations génétiques, mais la question cruciale de l'aliment-bétail est peu prise en compte. De manière générale, les dépenses publiques se concentrent sur le soutien au riz et au développement de l'irrigation, avec un délaissement de la consommation, de la transformation mais aussi de la recherche agricole qui représente pourtant investissement agricole qui peut être très rentable (Fan and Zhang, 2008).

### *Performances des filières agricoles étudiées*

Rappelons qu'au-delà de l'analyse des incitations par les prix, pour pouvoir apprécier la totalité des effets des politiques il faudrait aussi mettre en relation les évolutions pour les productions et les revenus des producteurs. Nos conclusions devraient donc idéalement être complétées par des travaux sur la répartition de la valeur ajoutée entre les différents acteurs des filières, l'analyse des sous filières, ou encore les marges nettes dégagées par les producteurs selon les différents type d'exploitation.

A partir de nos résultats, nous pouvons toutefois tirer un certain nombre de conclusions utiles pour les décideurs maliens.

Tout d'abord, on constate une augmentation régulière de la production de tous les produits sur la période étudiée, hormis le coton dont la production et les rendements sont en chute depuis 2005. Cette augmentation de la production passe avant tout par l'extension plus que par l'intensification. Ceci est surtout vrai pour le mil et le sorgho qui réagissent relativement mal aux engrais et aux techniques d'intensification, ainsi que pour l'élevage, le lait et l'arachide.

Le riz et le maïs sont les seuls produits à connaître une augmentation des rendements, avec +20 pour cent entre 1998-2004 et 2005-2011 pour le maïs. Le coton connaît une chute inquiétante de ses rendements depuis 2005, qui peut s'expliquer en partie par la dégradation des sols. L'impact à moyen-terme de l'Initiative riz sur le riz, le maïs, mais aussi le coton et le mil/sorgho reste à déterminer, notamment lorsque que les subventions d'intrants variables auront pris fin. L'objectif de faire du pays un exportateur net de riz est loin d'être rempli, les importations demeurant près de 20 fois supérieures aux exportations, tandis que l'attention portée sur le maïs par le gouvernement ne donne pas encore d'effet en termes d'exportations, moins de 1 pour cent de la production étant échangée pour toutes les années étudiées (sauf en 2005 avec 3,5 pour cent).

La production d'arachide a augmenté de 38 pour cent entre 1991-1999 et 2000-08, mais demeure modeste avec une chute importante en 2009 et 2010 pour se situer à 129 000 tonnes. Elle est surtout très peu commercialisée : ceci est largement lié au statut intermédiaire de cette production à la fois vivrière et commercialisée et au désintéressement du gouvernement et des bailleurs.

En ce qui concerne le bétail, le nombre de têtes ne cesse de croître pour se rapprocher des 10 millions mais ceci se fait aux dépens de l'environnement et de la qualité des animaux. Les exportations de bétail demeurent très importantes mais elles sont mal structurées, occasionnant un manque important à gagner pour le pays.

La production de lait croît en même temps que celle du bétail, mais les pertes demeurent un problème important. Le lait est largement autoconsommé en milieu rural (ce qui est positif pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations d'éleveurs) tout en demeurant de faible qualité, faute de structuration de la filière, de qualité de l'aliment-bétail et d'intensification de la production. En milieu urbain, la consommation de lait en poudre importé domine largement, la filière lait étant encore beaucoup trop faiblement soutenue tant par les dépenses publiques que par les politiques tarifaires pour pouvoir faire face à la concurrence de ce lait.

Les filières agricoles au Mali sont ainsi insuffisamment structurées tant pour les exportations que pour la commercialisation sur le marché domestique qui représente pourtant un débouché majeur, notamment pour les céréales. Cette mauvaise structuration se traduit par une multiplication des intermédiaires (en particulier pour le lait et l'élevage) et un pouvoir excessif des grossistes, qui empêchent une transmission efficace des prix internationaux vers les producteurs. Les coûts de transport très élevés représentent un obstacle majeur à travers la faiblesse des infrastructures et la vétusté du parc de véhicules, ainsi que les tracasseries administratives et frais illicites. D'autre part de meilleures infrastructures de transformation pourraient permettre de fixer la valeur ajoutée et d'inciter à la commercialisation. Ceci est vrai pour les exportations, en particulier celles du bétail, qui se font avec de fortes pertes de valeur ajoutée, mais également pour la commercialisation intérieure. En effet on constate une perte d'opportunités particulièrement importante pour le lait, le bétail, et le mil/sorgho, qui sont de plus en plus appréciés et demandés par les populations citadines à la recherche de diversification de l'alimentation.

Un atout pour le Mali en ce qui concerne la commercialisation dans les filières est d'avoir un Système d'information de marché (SIM) solide et reconnu, l'Observatoire des marchés agricoles, mis en place en 1989. Le développement de la téléphonie mobile facilite également les flux d'information: désormais 62,4 pour cent des maliens ruraux sont équipés d'un téléphone portable (INSTAT, 2011). Malgré cela, la transmission de l'information reste imparfaite, et quand bien même elle circule, les producteurs n'ont pas forcément les moyens de l'exploiter.

### *Cohérence des politiques agricoles et alimentaires*

La cohérence des politiques est un défi pour tous les pays et il l'est aussi pour le Mali. Nous avons montré qu'il convient d'analyser la cohérence des politiques à au moins trois niveaux:

- cohérences entre les objectifs affichés et les mesures mises en œuvre, avec une lisibilité et une transparence des objectifs et des mesures;
- cohérence entre les mesures adoptées et les effets mesurés;

- cohérence entre les modalités d'interventions publiques à savoir entre politiques publiques explicites, en particulier les politiques de prix, et niveau et composition des dépenses publiques.

Le Gouvernement du Mali a été cohérent dans son soutien à la consommation des produits de base à la suite de la crise des prix alimentaires de 2007-2008 mais cela s'est aussi fait sans véritable transparence et dans de nombreux cas en contradiction avec certains objectifs affichés pour le développement de la production dans des filières comme le riz, le lait, ou encore le mil et le sorgho. On relève également la cohérence du gouvernement du point de vue du soutien, notamment financier, qu'il accorde aux produits qu'il considère stratégiques tels que le coton et le riz qui reçoivent d'importants transferts monétaires. A travers l'Initiative riz et le soutien à la CMDT, ces deux produits absorbent une part considérable des ressources du budget de l'Etat allouées au secteur agricole. Toutefois, ces politiques ne se traduisent pas nécessairement en incitations à la production. Ce n'est en tous cas pas le cas pour le riz, dont les pénalisations enregistrées par les producteurs représentent une véritable incohérence avec l'objectif d'accroissement de la production afin de faire du Mali une puissance exportatrice au niveau sous régional.

Les dépenses publiques significatives vers les projets et programmes d'infrastructures rurales (26 pour cent des dépenses totales spécifiques à l'agriculture), en particulier les routes, montrent que le gouvernement tente de soulager la charge supportée par les producteurs en termes de coûts d'accès. Cependant, si cet axe de la politique gouvernementale semble cohérent avec les priorités et les contraintes constatées au niveau des producteurs, l'efficacité des mesures reste sujette à caution car les coûts d'accès demeurent sur l'ensemble de la période étudiée la principale source de pénalisation des producteurs.

A coté des efforts louables pour aboutir à un certain niveau de cohérence des politiques, il existe aussi de nombreux exemples d'incohérences. Le soutien au développement de la production du riz, évoqué plus haut, n'est pas atteint. Les objectifs pour encourager le commerce intra-régional où se trouvent les véritables opportunités de marché, ou même l'objectif de mise en marché d'une part accrue de la production sur le marché domestique, sont au minimum suspendus à une révision complète des pratiques administratives (tracasseries) et des contrôles des forces de l'ordre (taxes illicites).

Au mieux, ils sont en attente d'investissements massifs qui permettraient la concrétisation d'échanges pour l'instant au point mort (chaîne du froid pour la filière bétail viande, stockage privés et public pour les céréales, etc.).

En plus des difficultés de transport, les producteurs ont souvent de trop faibles revenus et une trésorerie trop limitée pour être en position de négociation: ils doivent vendre où et quand ils le peuvent, c'est-à-dire généralement sur le marché local, et lorsque les prix sont loin d'être les meilleurs (hors des périodes de soudure). L'utilisation du stockage pourrait contribuer à pallier ce problème mais les infrastructures de stockage sont chères donc rares sont les producteurs qui y ont recours faute de ressources financières. Par ailleurs, les pertes sont importantes en stockage individuel. Il serait de ce point de vue nécessaire d'encourager le développement des systèmes de warrantage par les organisations de producteurs ou les institutions de micro finance.



Bien qu'il soit présenté au niveau des objectifs gouvernementaux comme une priorité et reçoive une attention significative avec 9 pour cent des dépenses publiques alloués à des produits spécifiques, l'élevage de bovins demeure largement négligé lorsque l'on constate les mesures consenties pour soutenir la production agricole végétale, le riz et le coton notamment. L'investissement dans les exploitations familiales, au cœur de la Politique de développement agricole (PDA), est essentiellement concentré sur un soutien au capital, notamment l'irrigation. Le soutien est faible en particulier envers les producteurs, pour la commercialisation, la transformation, la conservation des produits et plus largement la formation et la fixation de la valeur ajoutée sur le sol malien.

En outre, du point de vue des performances agricoles la question de l'usage de l'irrigation en agriculture est essentielle au Mali, pays sahélien. On a montré que les ressources hydriques sont abondantes au Mali grâce au fleuve Niger mais elles sont aussi inégalement réparties. Le Gouvernement malien a fait du développement de l'irrigation un de ses objectifs prioritaires dans le cadre de la LOA qui vise la maîtrise et la mobilisation des ressources en eau ou du SDDR (et maintenant de la PDA) qui veut promouvoir des aménagements hydro-agricoles performants, adaptés et ciblés. Avec 291 000 ha la superficie aménagée représente seulement 5 pour cent du total de terres cultivables du Mali (MEA, 2011). L'irrigation semble donc insuffisamment développée pour permettre d'atteindre les plus hauts rendements potentiels de certaines productions notamment le coton, le riz et même le maïs dans certaines régions de production. Même les régions où l'irrigation est fortement développée présentent des enjeux forts. On sait par exemple que les périmètres irrigués à l'Office du Niger connaissent des situations critiques du point de vue des prélèvements à certaines périodes en particulier en fin de saison sèche et au début de la saison des pluies. Au final, l'insuffisance des aménagements hydro agricoles présente un coût d'opportunité pour l'économie malienne non négligeable qui a été évalué à 6 pour cent de la valeur ajoutée de l'agriculture à partir du prix moyen de l'eau en 2007 (MEA, 2011).

Toutefois, comme cela a été expliqué, le travail conduit et présenté dans ce rapport se fonde sur la comparaison des prix domestiques observés à des prix de référence internationaux et dans certains régionaux. Bien que cette méthodologie éprouvée dans de nombreux contextes permette de porter un certain nombre d'éclairages sur l'incidence des politiques agricoles et alimentaires en place et même sur certains aspects de leur cohérence quand l'analyse des incitations est combinée à la l'analyse des dépenses publiques, notre travail ne permet pas de conclure sur les effets des politiques sur les marges et les revenus dégagés par les producteurs. Autrement dit, notre analyse permet de comprendre les incitations et les pénalisations reçus par les producteurs dans leur ensemble mais n'indique pas encore comment ces incitations sont absorbées, combinées et transformées de manière dynamique par la grande variété d'exploitations agricoles du pays.

Cela tient au fait que notre analyse s'arrête aux portes de la ferme et ne se prolonge pas par une recherche de la compréhension des choix de production de la part des producteurs placés devant un ensemble d'incitations et pénalisations qui varie d'un produit à un autre et que le producteur est forcé de combiner au sein de son système de production. Par ailleurs, la méthodologie adoptée recourt à des prix moyens annuels agrégés au niveau national. Bien qu'il soit possible et prévu avec cette méthodologie de calculer des indicateurs à des échelons géographiques inférieurs comme la région, la province ou même le bassin de production et d'utiliser des moyennes de prix mensuels ou même hebdomadaires, ce type d'analyse n'a pour l'instant pas été conduit au Mali. L'analyse MAFAP propose un système annuel de suivi des politiques dans plusieurs pays à la fois, et la nature même de

ce travail rend difficilement compte des fortes variabilités interannuelles des prix liées à la saisonnalité et tend à gommer les différences selon les régions et les systèmes techniques de production.

Ainsi, un travail technico-économique complémentaire qui permettrait d'une part de décomposer les données annuelles et nationales et d'autre part de pousser l'analyse au niveau des exploitations serait tout à fait complémentaire au travail proposé par le projet SPAAA. Cela permettrait notamment de comprendre comment les incitations sont traduites en acte de production et de déterminer quels systèmes d'exploitations en bénéficient et lesquels en sont exclus.

## Recommandations pour un meilleur dialogue sur les politiques agricoles et alimentaires

L'objectif principal du projet SPAAA est d'aboutir à un dialogue enrichi et plus transparent sur les politiques agricoles et alimentaires à la fois au niveau national et au niveau régional. L'ambition affichée est que les politiques analysées soit éventuellement et si nécessaire reformulées, ajustées ou reformées pour aboutir à une mise en œuvre qui favorise un haut degré de cohérence entre les objectifs, les mesures mises en œuvre et les effets et impacts sur les filières de ces mesures et plus particulièrement sur les producteurs.

Il semble important dans un tel contexte de saisir les différentes opportunités qui se présentent. Il s'agit notamment de la dynamique créée par la nouvelle Politique de développement agricole qui représente une véritable fenêtre d'opportunité politique pour permettre les évolutions nécessaires. En outre, la volonté politique existe chez de nombreux décideurs de chercher à capitaliser sur les expériences d'autres projets liés à l'économie des filières tels que le PCDA.

Le dialogue sur les politiques encouragé par le projet SPAAA devra chercher à associer au maximum et très tôt les différentes parties prenantes du secteur agricole et rural intéressées par les résultats du projet. Il s'agit notamment de favoriser l'inclusion des organisations professionnelles, des secteurs associatifs et privés dans le dialogue sur les politiques.

Du point de vue des thèmes de ce dialogue, les résultats du projet SPAAA offrent un large éventail de possibilités. Il apparaît cependant que certains thèmes seront particulièrement attractifs pour les producteurs, leurs représentants et les décideurs. Il s'agit en particulier de la situation de chaque filière du point de vue des incitations et des pénalisations à la production, de la stabilité des signaux envoyés aux producteurs au cours des années étudiées, de la question de la cohérence des politiques à plusieurs niveaux (objectifs/mesures, mesures/effets, politiques des prix/dépenses publiques) par produit et pour le secteur, et de la question de la transparence des objectifs y compris *a posteriori*.

Le rôle du dialogue au plan national comme régional apparaît essentiel pour répondre dans les meilleures conditions à l'une des principales implications de ce rapport à savoir la nécessité de réorienter les politiques agricoles et alimentaires du Mali dans trois directions principales:

- la limitation des différents risques auxquels sont confrontés les producteurs et les consommateurs et tous les agents des filières. Au premier plan, se trouvent les risques de production et les risques de marchés. Ces derniers incluent bien sûr la volatilité des prix à la fois en terme de niveau et d'instabilité et pour lesquels les décisions gouvernementales peuvent

apporter des réponses dont les effets sont plus ou moins efficaces du point de vue des incitations à la production et à la consommation et plus globalement à l'atteinte de la sécurité alimentaire. Des multiples options diversifiées et pouvant se combiner existent:

- gestion de stock de grains en vue de la stabilisation des prix et la gestion des urgences alimentaires;
- systèmes de reçus de stockage pour réduire la volatilité des prix tout en ayant recours aux mécanismes du marché;
- mesures de politiques commerciales souvent utilisées pour soutenir ou stabiliser l'offre domestique par des mesures de protection aux frontières;
- bourse de produits agricoles pour regrouper l'offre, améliorer la transparence dans la formation du prix et réduire les coûts de transaction;
- systèmes d'information sur les marchés pour faciliter l'accès à une information fiable et continue sur les prix marchés. Ils permettent souvent de soutenir les actions de planifications et d'interventions des gouvernements y compris pour limiter les risques et corriger les imperfections de marché. Ils contribuent aussi à inclure les acteurs dans les décisions qui touchent aux marchés et à la production.

D'autres risques, en particulier ceux liés à la production, doivent bien évidemment être pris en considération par les politiques publiques. Parmi les mécanismes de gestion des risques de production on trouve une diversité d'options : le recours à des services financiers plus ou moins élaborés, les logiques d'assurances, les filets de protection, et l'ensemble des mesures de gestion des risques naturels, climatiques, biologiques (problèmes zoo sanitaires et phytosanitaires).

Les risques politiques et institutionnels comme facteurs d'instabilité potentielle ne font pas directement l'objet de ce rapport mais nous devons rappeler qu'ils concernent aussi les producteurs car ils affectent directement ou indirectement le contexte agricole, et donc les incitations à la production comme le montrent les bouleversements politiques au Mali au printemps 2012;

- l'organisation des marchés et le développement de filières inclusives afin de promouvoir la mise en marché de volumes de production regroupant un grand nombre de producteurs et de systèmes de production par bassins de productions dans le but de répondre à la demande des marchés de consommation urbains de la région Afrique de l'Ouest.

Pour ceci, il est nécessaire de procéder à des investissements en infrastructures pour l'accompagnement de filières plus performantes et mieux organisées, notamment pour réduire les coûts d'accès des produits et désenclaver certaines zones de production. Il est tout aussi important de faciliter les échanges par la suppression des obstacles au commerce, notamment non tarifaires, tout en harmonisant les normes et les critères de qualité à l'échelle de la région. La circulation de l'information sur les marchés et les prix est également cruciale dans l'amélioration du fonctionnement des filières. Grâce à l'existence de l'OMA notamment, le Mali dispose d'informations et de données d'une grande qualité : cela constitue un atout majeur qu'il

s'agit de préserver et de renforcer. Il est également important de faire bénéficier les autres pays de la région de cette expérience;

- La question de l'articulation du dialogue sur les politiques entre le niveau national et le niveau régional ou sous-régional semble tout aussi capitale. Là encore des opportunités existent pour renforcer cette relation et aboutir à terme à une meilleure cohérence des documents de politiques définis au niveau sous-régional (PAU ou ECOWAP) et des multiples et diverses politiques nationales. L'UEMOA, par exemple, semble prête à jouer le rôle de précurseur dans l'animation et l'harmonisation d'un dialogue sur les politiques entre pays qui serait sécurisé c'est-à-dire non contraignant et volontaire. Les résultats du suivi et de l'analyse des politiques agricoles et alimentaires pourraient être présentés, les expériences partagées et les trajectoires suivies commentées. Un tel forum pourrait à son tour permettre l'extension de l'expérience du Mali et du Burkina Faso à d'autres pays de la sous-région dès lors que ces pays verraient un intérêt à mieux connaître, mieux comprendre et mieux mesurer les effets de leur propres politiques agricoles et alimentaires.

## Leçons apprises et avenir du projet SPAAA au Mali

La mise en œuvre de la première phase du projet SPAAA a permis de tirer quelques leçons et de dégager des opportunités et des incertitudes pour l'avenir des activités établies par le projet SPAAA au Mali. Ces opportunités et menaces sont parfois d'ordre général, mais parfois également spécifiques au Mali. Elles prêtent également à réflexion quant à la mise en œuvre du projet dans les autres pays. Plusieurs points méritent d'être mentionnés.

Du point de vue de la portée du projet, il faut retenir l'ambition qui le sous-tend et qui consiste à établir un système pérenne de suivi et d'analyse des politiques agricoles et alimentaires dans au moins 10 pays d'Afrique et en particulier au Mali. Le principal défi est celui de l'institutionnalisation afin de faire en sorte que le contexte d'un projet forcément limité dans le temps soit dépassé dans les années à venir, afin de pouvoir se situer dans le cadre d'un travail régulier voire routinier plus en phase avec le cycle normal des politiques et le processus institutionnel au Mali.

De ce point de vue, l'incertitude principale au terme de cette première phase se rapporte à la volonté politique en particulier dans le climat politique et social tourmenté du Mali en guerre en ce milieu de l'année 2012. L'instabilité politique à Bamako représente un facteur de fragilisation qui rend aussi plus difficile le dialogue politique envisagé pour le second semestre 2012. Il demeure incertain que ce dialogue pourra se construire et se poursuivre dans les conditions initialement prévues.

Par ailleurs, la nature même du projet SPAAA est de proposer des recommandations fondées sur des analyses économiques rigoureuses qui s'inscrivent dans la durée alors que l'agenda politique est souvent dicté par l'urgence en fonction d'intérêts en évolution rapide en particulier en cette période troublée. Cela pose la question de l'adéquation possible des deux calendriers: le temps du travail technique et analytique et le temps politique. Les partenaires du projet SPAAA parviendront-ils à forger et maintenir le consensus nécessaire dans la haute administration et la classe politique dirigeante pour que ce type de travail demeure une priorité de l'agenda gouvernemental sur les politiques agricoles et alimentaires dans les prochains mois et années ?

Du point de vue des partenariats techniques et financiers plusieurs éléments sont à retenir. Au niveau international, le projet bénéficie pour le moment, et sans doute dans les deux ou trois années qui viennent, d'une bonne assise avec le soutien institutionnel et financier de la Fondation Bill et Melinda Gates ainsi que de la FAO auxquels s'ajoutent les soutiens et les partenariats en développement avec d'autres institutions internationales telles que l'OCDE, l'IFPRI et la Banque mondiale sur les aspects techniques. Ces partenariats sont une force.

Au niveau national, le projet demeure pour l'instant essentiellement ancré au niveau des personnels techniques. Or pour qu'ils révèlent tout leur intérêt les résultats du projet SPAAA doivent naturellement être diffusés auprès des décideurs et des autres parties prenantes et partenaires. Ce rôle de courroie de transmission des résultats techniques et d'animation du dialogue politique est dévolu à la CPS/SDR mais il est encore trop tôt pour garantir que cette fonction est remplie efficacement. Par ailleurs, la CPS/SDR aura elle-même besoin de soutien y compris politique pour mener à bien ce rôle or son positionnement à l'intersection de différents ministères en charge du développement agricole et rural n'est pas totalement accepté.

Par ailleurs, le projet est bien inséré au sein de l'IER-ECOFIL, avec un coordinateur national dont la compétence est largement reconnue et bien connecté aux différents acteurs du Secteur agricole et rural. La méthodologie a été appropriée par l'équipe nationale de l'IER-ECOFIL, et a été diffusée avec succès aux cours d'ateliers de lancement et de renforcement de capacités réussis. La communication autour de ces ateliers a été relayée par les journaux écrits et télévisés. Cela constitue aussi une force qui peut être converties en opportunités: le projet bénéficie d'un intérêt grandissant de la part des partenaires techniques et financiers, mais aussi d'acteurs nationaux majeurs comme le montre la présence des deux ministres (Agriculture et Elevage et Pêche) lors de l'atelier de lancement. En effet, le projet apparaît pertinent aux décideurs car il permet d'apporter des réponses adaptées à un véritable besoin d'information, notamment sur l'impact des grandes politiques gouvernementales tels que l'Initiative riz ou d'autres.

En outre, le projet concerne un large éventail d'acteurs : le gouvernement et les PTF, mais aussi les organisations de producteurs et la société civile pour qui les analyses promues par le projet SPAAA peuvent évoluer en un outil de plaidoyer. Des organisations paysannes, comme le ROPPA, ont d'ores et déjà indiqué leur volonté d'être incluses dans le projet et formées à ces méthodes d'analyse.

Cependant, il existe aussi des faiblesses. On constate, par exemple, une difficulté certaine à pérenniser les activités soutenues par le projet SPAAA y compris au sein de l'IER/ECOFIL et plus largement dans le ministère de l'agriculture. L'IER/ECOFIL fonctionne avec une main d'œuvre constituée de jeunes talents qui a acquis une bonne maîtrise de la méthodologie. Cependant, ces individus sont encore peu reconnus, travaillent parfois dans des conditions précaires et ne bénéficient pas de contrats pérennes. Il semble difficile d'accéder au statut convoité de jeunes chercheurs. Pourtant, intégrer cette force de travail dans de bonnes conditions permettrait d'éviter l'écueil bien connu de la fuite des cerveaux et serait de nature à faciliter l'internalisation des compétences et l'institutionnalisation des savoir-faire acquis par ces jeunes en matière d'analyse des politiques agricoles et alimentaires au sein de l'IER. Des réflexions sont en cours, notamment en partenariat avec un réseau d'universités en Afrique, pour diminuer les risques de disparition des capacités créées dans les institutions partenaires à l'issue de cette phase.

## REFERENCES

- APCAM- CSA- MSU- USAID. (2011). [Évaluation du secteur agricole du Mali 2011](#). November 2011. Bamako
- Atkins International. (2006). Profil Environnemental du Mali 2006. Commission Européenne. Bamako.
- AU (2003) "Declaration on Agriculture and Food Security in Africa". Annex 3 of the Assembly of the African Union, Second Ordinary Session, 10 - 12 July 2003, Maputo, Mozambique
- Balié, J. (2004). Identification des opportunités d'investissement dans la zone de l'Office du Niger au Mali, Programme régional pour la sécurité alimentaire de l'UEMOA. D. d. c. d'investissement. Rome, FAO: 59.
- Baris, P. and Y. Borgui (2005). Pour une approche renouvelée des investissements de l'AFD en matière de développement agricole. Volet 1 : analyse rétrospective. Etude de cas Mali. . Paris, AFD: 69.
- Beaujeu, R.; Kolie, M.; Sempere, J.-F. et C. Uhder. (2011). [Transition démographique et emploi en Afrique subsaharienne](#). A Savoir 05. Agence Française de Développement.
- Benamou, Y. (2005). Histoire du secteur cotonnier au Mali de la fin des années 1940 à nos jours UFR Histoire, Histoire de l'Art, Archéologie,. Toulouse, Université Toulouse le Mirail. Mémoire de Maîtrise: 99
- Boughton, D. ; Dembélé N., (2010). Rapid reconnaissance of grain coarse production and marketing in the CMDT zone of southern Mali : field work report of the IER-CSA-PROMISA team. Michigan State University.
- Bourdet, Y., Dabita K., Dembélé A. (2011). [Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali, version préliminaire](#).
- Bricas, N., Thirion M.C, Zoungana B., (2009). Bassins de production et de consommation des cultures vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre. CILSS, AFD, CIRAD, IFAD.
- Brooks, J. and Wiggins, S. (2010) "The use of input subsidies in developing countries". Paper presented at the Global Forum on Agriculture 29-30 November 2010, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/35/46340359.pdf>
- Centre Agro-Entreprise (CAE). (2001). Test de dégermage du maïs au niveau des minoteries rurales en zone CMDT. CAE/Afrique Verte/IER.
- Centre Agro-Entreprise (CAE). (2001). Etude pour la promotion des filières agro-industrielles ; Volume III : Analyse de l'état des filières de l'élevage.
- CEDEAO, République du Mali et Union Africaine (2006) "Mali: Revue des efforts de développement dans le secteur agricole". <http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Stocktaking%20Documents%20-%20Mali.pdf>

CILSS, FAO, FEWSNET, WFP. (2011). Missions conjointes sécurité alimentaire et marchés. Evaluation globale de la situation alimentaire des marchés et des flux transfrontaliers. Bassins centre et ouest de l'Afrique de l'Ouest.

Coulibaly, J., (2010). Crop Prices and Yield Analysis : Mali in *INTSORMIL, USAID. 2010. Transfer of Sorghum, Millet Production, Processing and Marketing Technologies in Mali*, Quarterly Report

Cellule de Planification et Statistiques (CPS). (2011) "Revue des Dépenses Publiques du Secteur Rural dans le Cadre du Programme National d'Investissement du Secteur Agricole (PNISA) Rapport provisoire". Report prepared by BAC+ for Cellule de Planification et de Statistique, Ministry of Agriculture, Mali.

Cellule de Planification et de Statistique. (2002). Ministère de la Santé (CPS/MS). Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI) et ORC Macro. [Enquête démographique et de santé au Mali 2001](#). Calverton, Maryland, USA.

Cellule de Planification et de Statistiques (CPS). (2001). Ministère du Développement Rural. Schema directeur du secteur du développement rural. Actualisation - SDDR 2000. Volume I, Situation du secteur du développement rural et bilan de la mise en œuvre du SDDR 1992-200. Bamako

CMDT (2005). Annuaire statistique 04/05. Résultats de l'enquête agricole permanente. CMDT/DTDR/DPCG. Bamako: 86.

Corniaux, C., et al. (2005). Consommation de lait et de produits laitiers dans les ménages de Ségou (Mali). Institut d'Economie Rurale.

Diakité, L. and Y. Koné (2010). Etude des effets de la crise alimentaire et des reformes commerciales sur les incitations à la production, la performance des marchés et les perspectives de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. F.-R. Office-Ghana. Accra, FAO.

Diakité L et Kone Y. (2011). Paramètres d'analyse des marchés céréaliers (riz, mil, sorgho, maïs) et des produits primaires (lait, huile, sucre) au Mali, novembre 2011

Diallo, B., N. Dembélé, et al. (2010). Analyse des prix de parité en Afrique de l'Ouest : Le cas du riz depuis la crise de 2007-2008. Atelier régional de validation de l'étude sur les prix de parité du riz en Afrique de l'ouest. MSU, Michigan State University.

Diallo, A. S. (2011). An Analysis of the Recent Evolution of Mali's Maize Subsector. College of Agriculture and Natural Resources-Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, Michigan State University. Master of Science in Agricultural Economics.

Diarra, S. et al. (2011). [Schéma de commercialisation des céréales au Mali](#). Ministère de l'Agriculture. Bamako

Direction Nationale des Productions et des Industries Animales (DNPIA). Ministère de l'Elevage et de la Pêche (2006). Rapport annuel 2005.

Direction Nationale des Productions et des Industries Animales (DNPIA). Ministère de l'Elevage et de la Pêche (2007). Rapport annuel 2006.

Direction Nationale des Productions et des Industries Animales (DNPIA). Ministère de l’Elevage et de la Pêche (2008). Rapport annuel 2007.

Direction Nationale des Productions et des Industries Animales (DNPIA). Ministère de l’Elevage et de la Pêche (2009). Rapport annuel 2008.

Direction Nationale des Productions et des Industries Animales (DNPIA). Ministère de l’Elevage et de la Pêche (2010). Rapport annuel 2009.

Direction Nationale des Productions et des Industries Animales (DNPIA). Ministère de l’Elevage et de la Pêche (2011). Rapport annuel 2010.

Drazen A. (2000). [Political economy in Macroeconomics. Chapter 1. What is Political Economy ?](#). [en ligne], consulté le 29.06.12. Princeton University Press. Princeton.

Estur, G. (2009). Evaluation de la rémunération finale des producteurs au titre de la campagne 2008/2009- Rapport Final MISSION DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR COTON: 39.

Etta-Nkwellea, M., J.-G. Jeonga, et al. (2010). "Misalignment of the real exchange rate in the African Financial Community (CFA zone) and its policy implications." *Applied Financial Economics* 20(15).

FEWSNET. (2011). Mali, mise à jour des perspectives de sécurité alimentaire, Février 2011.

Hellin, J et al. (2010). IFPRI. Using qualitative market mapping to explore Aflatoxin contamination along the Maize and Groundnut Value Chains. Afla Control Project, IFPRI.

La Chapelle, A. (2011). Présentation Powerpoint : Présentation générale PDA, PNISA, PASSDR. Bamako

Lançon, F. (2009). Politique rizicole et sécurisation alimentaire en Afrique de l'Ouest. . 3ème journées de recherche en science sociale ITAN-SFER-CIRAD CIRAD. Montpellier, CIRAD.

Lançon, F. and H. D. Benz (2007). Rice imports in West Africa: trade regimes and food policy formulation. 106th seminar of the EAAE, Pro-poor development in low income countries: Food, agriculture, trade, and environment. CIRAD. Montpellier, France.

Fan, S. and Zhang, X. (2008) “Public Expenditure, Growth and Poverty Reduction in Rural Uganda”. *African Development Review*, Vol. 20, Issue 3, pp.466-496

Fan, S., Omilola, B. and Lambert, M. (2009) “Public Spending for Agriculture in Africa: Trends and Composition”. ReSAKSS Working Paper No. 28

FAO. (2009). Fonds Européen de Développement, Groupe des États ACP. Tables rondes – Rôle des inter-professions dans le développement des filières riz et mil/sorgho au Mali, Rapport de Synthèse.

FAO. (2010). [Profil Nutritionnel de Pays, République du Mali](#). Systèmes d’Information et de Cartographie sur l’Insécurité Alimentaire et la Vulnérabilité.



FAO. (2010). Initiative FAPDA – Food and Agriculture Policy Decision Analysis, Manuel guide pour la collecte, la classification et la description des décisions politiques agricoles et alimentaires.

FAO. (2011). FAPDA [Outil d'analyse des décisions politiques alimentaires et agricoles](#). FAO.

FAO. (2011). "The State of Food Insecurity in the World" <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>

Farvacque-Vitkovic (2007). [Développement des villes maliennes, enjeux et priorités](#). Africa Region Workin Paper Series Number 104 b. Banque mondiale

FIDA, PAM, FAO. (2011). [L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Comment la volatilité des cours internationaux porte-elle atteinte à l'économie et à la sécurité alimentaire des pays ?](#). FAO, Rome.

Groupe de Recherche et d'Echange Technologique, REDEV. (2005). [La Loi d'Orientation Agricole du Mali](#).

Guibert, B. et al. (2009). IRAM. Etude régionale sur les contextes de la commercialisation du bétail/accès aux marchés et défis d'amélioration des conditions de vie des communautés pastorales, IRAM.

Gubert, F. ; Lassourd T. et Mesplé-Somps, S. (2010). Transferts de fonds des migrants, pauvreté et inégalités au Mali. Analyse à partir de trois scenarii contrefactuels. Institut de Recherche et Développement, Université Dauphine Paris.

Guegen, J. (2010). Vers une maîtrise des filières céréalières par les Organisations Paysannes au Mali. AOPP, AFDI, Agricord.

Gonon, P. : Kotlok, N. (2012). [Migrations et pauvreté : essai sur la situation malienne](#)", CERISCOPE [Pauvreté, 2012](#)

Institut National de la Statistique (INSTAT). (2009). Le Mali en Chiffres.

Institut National de la Statistique (INSTAT). (2011). [Education et alphabétisation, conditions de vie de la population et dépenses de consommation des ménages, avril-juin 2011](#). Enquête modulaire et permanente auprès des ménages (EMOP). Rapport d'analyse premier passage. Avril-juin 2011.

Institut National de la Statistique (INSTAT). (2009). Bureau Central du Recensement (BCR). [4e Recensement Général de la Population et de l'Habitat du Mali. R.G.P.H.2009](#). Résultats provisoires. Bamako

Institut National de la Statistique (INSTAT). (2011). [Enquête par grappe à indicateurs multiples et de dépenses des ménages \(MICS/ELIM\)](#) 2010, Résultats préliminaires du volet ELIM. Résultats provisoires. Bamako

L'Essor. (2012). [Valorisation de la filière lait : une locomotive appelée PRODEVALAIT](#). Mars 2012.

London Economist Intelligence Unit. (2011). Country Report Mali August 2011. London

MAFAP (2010) "Monitoring African Food and Agricultural Policies project methodology: concept paper". Draft paper, [www.fao.org/mafap](http://www.fao.org/mafap)

MAFAP (2012) "Analyse préliminaire du contexte politique au Mali". Draft project background paper.

Meyer, C., Duteurtre G. (2001). Equivalents lait et rendements laitiers : modes de calcul et utilisation. In « Marchés urbains et développement laitier en Afrique subsaharienne. Actes de l'atelier international, 9-10 sept. 1998. CIRAD

Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement-MEA. (2011). [Evaluation Environnementale Stratégique du Développement Rural au Mali Secteurs Agriculture, Elevage et Pêche](#). Bamako.

Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. (2011). Département Observatoire de l'Emploi et de la Formation. Enquête Emploi Permanente Auprès des Ménages, EPAM 2010, premiers résultats. Département Observatoire de l'Emploi et de la Formation, Bamako

Ministère de l'Agriculture. (2007). Direction Nationale de l'Agriculture, Centre d'Etudes pour le Développement Intégré du Sahel. Lecture croisée des différentes politiques nationales Agricoles. Bamako, Mali.

Ministère de l'Agriculture. (2007). Programme de Compétitivité et Diversification Agricole. Plan de compétitivité Filière Bétail/Viande, Edition 2007-2008, Version préliminaire.

Ministère de l'Agriculture. (2008). Programme de Compétitivité et Diversification Agricole. Programme d'actions prioritaires de la filière Bétail-Viande.

Ministère de l'Agriculture. (2009). Secrétariat Général. [Bilan de l'Initiative riz de la campagne 2008-2009](#). Ministère de l'Agriculture, Bamako, Mali.

Ministère de l'Agriculture. (2009). Plan d'opération riz, campagne 2009-2010. Ministère de l'Agriculture, Bamako, Mali.

Ministère de l'Agriculture. (2009). Programme d'intensification de la culture du Maïs. Campagne agricole 2009-2010. Bamako, Mali.

Ministère de l'Agriculture. (2010). Secrétariat Général. Synthèse du plan de campagne agricole 2009-2010. Ministère de l'Agriculture, Bamako, Mali.

Ministère de l'Agriculture. (2010). Secrétariat général. Bilan de l'Initiative riz de la campagne agricole 2009-2010. Ministère de l'agriculture, Bamako. 47 pages.

Ministère de l'Agriculture. (2010). Bilan Initiative riz de la campagne 2009-2010. Ministère de l'Agriculture, Bamako, Mali.

Ministère du Développement Rural. 2001. Cellule de Planification et de Statistiques (CPS). Schema directeur du secteur du développement rural. Actualisation - SDDR 2000. Volume I, Situation du secteur du développement rural et bilan de la mise en œuvre du SDDR 1992-200. Bamako

MSU. (2011). "Mali Agricultural Sector Assessment". Report prepared by the Michigan State University for USAID Mali-AEG under the Food Security III Cooperative Agreement. [http://aec.msu.edu/fs2/promisam\\_2/MSU\\_Mali\\_Ag\\_Sector\\_Assessment\\_Apr25\\_final.pdf](http://aec.msu.edu/fs2/promisam_2/MSU_Mali_Ag_Sector_Assessment_Apr25_final.pdf)

OCDE, BAfD, PNUD, CEA. (2011). [Perspectives Economiques en Afrique 2011, Mali](#) Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), Banque Africaine de Développement (BAfD), Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Centre Economique des Nations Unies (CEA). Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

OCDE. (2012) "Agricultural Policies for Poverty Reduction", OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264112902-en>

OMS. (2011). [Mali : Health Profile](#). Organisation Mondiale de la Santé. Genève.

Pearce, C. Fourmy, S., Kovach H. (2009). [Delivering Education for All in Mali](#). Oxfam Research Report. Oxford, UK: Oxfam International.

Pomeranz, S. (2006). Etude sur les filières laitières au Mali. Comité Français pour la Solidarité Internationale.

PNUD. (2010). [Rapport sur le développement humain 2010](#). Programme des Nations Unies pour le Développement. New York.

République du Mali. (2003). Recensement Général de la population et de l'habitat au Mali – Analyse. Tome 6. Perspectives de la population résidente du Mali (1999- 2024). Ministère Délégué au Plan, Bamako.

République du Mali. (2008). Pauvreté des enfants et inégalités au Mali. Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI). Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). UNICEF, Bamako, Mali, 2008.

République du Mali. (2009). [La protection sociale et les enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre : le cas du Mali](#). Ministère du Développement Social, de la Solidarité, et des Personnes âgées, UNICEF, Overseas Development Institute (ODI). Bamako.

Reuters. (2010). Mali to raise gold [production](#) to 52.4 tonnes in 2010. Thomson Reuters 2012. Roy, A. (2010). "L'initiative riz au Mali: une réponse politique à l'insécurité alimentaire." Politique Africaine(119): 87-106.

Roy, A. (2010). "[L'initiative riz au Mali: une réponse politique à l'insécurité alimentaire](#)." Politique Africaine(119): 87-106

Samaké, A., J.-F. Bélières, et al. (2007). Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural RURALSTRUC PROGRAMME CEPIA, World Bank, French Cooperation 227.

Samaké Amadou-Jean Francois Belieres, Christian CORNIAUX, et al. (2008a). [Changements structurels des économies rurales dans la mondialisation](#). Programme RuralStruc Mali - Phase II. World Bank.

Sanders, J., Ouendeba, B. (2010). Sorghum and Millet in Mali, in *Transfer of Sorghum, Millet Production, Processing and Marketing Technologies in Mali*. INTSORMIL, USAID. Quarterly Report. 2010.

SNV. (2006). Etude des filières bétail/productions animales (viande-lait-peaux et cuirs) dans la région de Gao.

SOFI (State of food insecurity in the world). (2011). FIDA, PAM, FAO. [L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. Comment la volatilité des cours internationaux porte-elle atteinte à l'économie et à la sécurité alimentaire des pays ?](#). FAO, Rome.

Soule, B.G., Gansari, S. (2010). La dynamique des échanges régionaux des céréales en Afrique de l'Ouest. Michigan State University (MSU).

Teme et al. (2010). Modèle de transformation intégrée des 'Zones Greniers' au Mali : Développement de la Zone Grenier pilote à Sikasso. Ministère de l'Agriculture/AGRA. IER, 2010.

Teravaninthorn, S. and G. Raballand (2009). Transport Prices and Costs in Africa. A Review of the Main International Corridors Washington DC, The World Bank.

Touré, M. et al. (2010). Développement de l'élevage et réduction de la pauvreté au Mali. Diagnostic de la situation de l'élevage. Partenariat pour le développement de l'élevage, la réduction de la pauvreté et la croissance économique en Afrique. Alive (African Livestock Initiative).

Traoré, P., B. Diarra, S. (2010). Etude sur la transmission des fluctuations et sur les prix de parité du riz et du maïs au Mali. Observatoire des marchés agricoles (OMA).

UEMOA. (2002). Appui à la mise en œuvre de la politique agricole de l'union en matière de sécurité alimentaire. Programme régional de sécurité alimentaire. Mali : proposition d'investissement dans le domaine de la sécurité alimentaire.

UNICEF. (2008). Pauvreté des enfants et inégalités au Mali. Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI). Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). République du Mali. Bamako, [Mali, 2008](#).

USAID, Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) - Observatoire des Pratiques Anormales (OPA). (2011). [15e rapport de l'OPA UEMOA, Résultats des enquêtes du premier trimestre 2011](#).

Wiggins et al. (2011). Global Donor Platform for Rural Development. Policy Coherence for Agriculture and Rural Development.

WDI. (2012). World Bank World Development Indicators database

WDI. (2010a). [World Development Indicators](#). Washington, D.C.: World Bank. Retrieved from: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>

World Bank. (2010). [Mali: The Demographic Challenge](#). Report No.: 44459-ML Washington, D.C.

## ANNEXE 1. Liste des projets et programmes inclus dans l'analyse des dépenses publiques

Titre du projet/programme	Organisme gouvernemental pour la mise en œuvre
Amélioration riziculture paysanne A On (ARPON III,IV)	Office du Niger
Aménagement bas fonds Niamanali Sikasso PPTE	Gouvernorat de la région de Sikasso
Aménagement de 30 Ha PIV à Zindaga Gao (PPTE)	Gouvernorat de la région de Gao
Aménagement de bas-fonds plaines région Koulikoro	Gouvernorat de la région de Koulikoro
Aménagement des bas-fonds en zones frontalières	Gouvernorat région de Sikasso
Aménagement des berges du fleuve Niger	Agence du bassin du fleuve Niger
Aménagement des PIV dans la région de Gao phase 1 (PAPIV)	Direction nationale de l'appui au monde rural
Aménagement hydroagricole Bewani (Bloc D Office du Niger)	Office du Niger
Aménagement marché à bétail	DAF Ministère de l'élevage et de la pêche
Aménagement parcellaire de 35 ha à Tanima (PPTE)	Office périmètre irrigué Baguinéda
Aménagement pastoral Pondori du Dialloubé	Ministère de l'élevage et de la pêche
Aménagement petits périmètres irrigués villageois de Sélingué	Bureau du développement rural de Selingué
Aménagement plaines de Diangofala Koulikoro	Gouvernorat de la région de Koulikoro
Aménagements hydroagricoles plaine Wara région de Sikasso PPTE	Gouvernorat de la région de Sikasso
Aménagements plaines de Titiena Sikasso	Gouvernorat de la région de Sikasso
Appui activités femmes dans la filière du Karité	Direction nationale de la promotion de la Femme
Appui au reboisement	Direction nationale de la conservation de la nature
Appui au STP/CIGQE	Ministère de l'environnement. Montant décaissé supérieur au montant budgétisé
Appui aux communautés rurales (PACR)	Cabinet MDSSPA
Appui aux communes rurales de Mopti	Ministère de l'administration territoriale et collectivités locales
Appui aux initiatives base extension-PAIB (PPTE)	Projet d'appui aux initiatives de base
Appui collectivités décentralisation ACODEP	Ministère de l'agriculture
Appui consolidation décentralisation au Mali	Direction nationale de la conservation de la nature

Appui CPS Ministère agriculture, élevage et pêche	Coût administratifs
Appui filière coton textile dans quatre pays/Initiative coton (PAFICOT)	Ministère de l'agriculture
Appui programme FAO/Mali/Venezuela	Ministère de l'agriculture
Appui valorisation du sésame biologique	Direction nationale de la promotion de la femme
Consolidation des activités des groupements féminins zone PRODESO	DAF Ministère de l'élevage et de la pêche
Consolidation du système de gestion trois forêts classées Bamako	Direction nationale de la conservation de la nature
Construction barrages filtrants souterrains	Gouvernorat de la région de Kidal
Construction marché moderne poissons de Bamako PPTE	Direction nationale de la pêche
Construction rehab./equip. Centre format. Pratique élevage	Direction nationale de la production et industries animales
Contrat-Plan Etat /OHVN	Office de développement Haute Vallée du Niger
Contrat-Plan Laboratoire central vétérinaire/Etat	Laboratoire central vétérinaire
Contrôle intégré trypanosomiase animale	Ministère de l'élevage et de la pêche
Création d'une zone libre de mouches Tsé-Tsé/trypanosomiase Afrique de l'Est/Ouest	Direction nationale des services vétérinaires
Développement agricole intégré Plaine Saouné	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural
Développement de l'aviculture au Mali (PDAM)	Ministère de l'élevage et de la pêche
Développement des ressources halieutiques dans le Lac Sélingué	Office de développement rural de Sélingué
Développement intégré pastoral en zone lacustre Tonka/PPTE	Ministère de l'élevage et de la pêche
Développement rural Cercle Ansongo	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural
Développement rural intégré Mopti-Tombouctou	Direction nationale de l'hydraulique
Elaboration cadre national de biosécurité au Mali	Direction nationale de la conservation de la nature
Entretien et aménagement infrastructures vulgarisation Office du Niger	Office du Niger
Etablissement du Plan d'aménagement/gestion des massifs forestiers au Mali	Direction nationale de la conservation de la nature
Etude d'actualisation Konan-Korientze	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural. Plus de décaissements que de dépenses budgétisées
Etude d'aménagement des bas-fonds	Direction Nationale de l'Aménagement/équipement rural

Etude d'aménagement hydroagricole Phédié Sabalibougou	Office du Niger
Etude d'aménagement petits barrages Ségou	Ministère de l'agriculture
Etude de développement rural du cercle de Djenné	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural
Etude de faisabilité des étangs piscicoles au Mali	Direction nationale de la pêche
Etude develop. valorisation production laitière	Direction nationale des productions de l'industrie animale
Etude développement filière pourghère	Ministère de l'agriculture
Etude faisabilité/transformation sésame bio/échalote	DAF MPFEP
Etude maraîchages péri-urbains de Bamako/Samanko	Direction nationale de l'appui au monde rural
Etude revêtement canaux secondaire station pompage APPO PPTE	Office périmètre irrigué Baguinéda
Fonds de développement en zone sahélienne (FODESA)	Direction nationale de l'appui au monde rural
Fonds de développement social de lutte contre la pauvreté	Ministère du développement social, solidarité et personnes âgées
Gestion durable des terres FEM	Secrétariat tech. perm. cadre inst. charge gest. ouest. env
Gestion environnement social zone Aval PMB (PPTE)	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural
Gestion terres amélioration productivité agricole/pastorale	Secrétariat tech. perm. cadre inst. charge gest. ouest. env
Gestion végétation et réhabilitation des terres en zones arides	Direction nationale de la conservation de la nature
Immatriculation/cadastrage	Zone Office du Niger
Initiative riz réévaluée en Initiative riz-blé-maïs	Ministère de l'agriculture
Lutte contre la péripneumonie contagieuse bovine	Direction nationale des services vétérinaires
Mise en œuvre de la Loi d'orientation agricole (LOA)	Direction nationale de l'agriculture
Mise en œuvre plan d'action de fertilité des sols	Direction nationale de l'agriculture
Mise en place d'un système permanent information sur le secteur agricole/élevage PPTE	Cellule de planification et de statistique
Mise en valeur du système Faguibine	Direction nationale de l'appui au monde rural
Office riz Mopti contrat plan	Office riz Mopti
Office riz Segou contrat plan	Office riz Ségou
Partenariat/développement durable Institut de gestion environnementale.	Direction nationale de la conservation de la nature

<b>Pev. Agro-sylvo-pastoral élevage, Mali nord-est phase II</b>	Projet élevage Mali nord-est
<b>Plan d'action national de gestion des zones humides</b>	Direction nationale de la conservation de la nature
<b>Plan de passage à l'approche sectorielle du secteur développement rural au Mali</b>	CPS/SDR
<b>Programme intégré développement rural de la région de Kidal</b>	Commissariat à la sécurité alimentaire
<b>Programme ABN de lutte contre l'ensablement dans le bassin du fleuve Niger</b>	Direction nationale de la conservation de la nature
<b>Programme appui au secteur agricole (PASAM)</b>	Ministère de l'agriculture
<b>Programme appui aux services agricoles aux organisations paysannes (PASAOP)</b>	Ministère de l'agriculture. Plus de décaissements que de dépenses budgétisées
<b>Programme compétitivité diversification agricole (PCDA)</b>	Ministère de l'agriculture
<b>Programme d'appui développement durable de Yélimané</b>	Direction nationale de l'appui au monde rural
<b>Programme d'appui développement élevage sahel occidental</b>	DAF Ministère de l'élevage et de la pêche
<b>Programme de développement de l'irrigation dans le bassin du Bani et à Sélingué</b>	Direction nationale du génie rural
<b>Programme de lutte contre le criquet pèlerin (PALUCP)</b>	Direction nationale de l'appui au monde rural
<b>Programme de mise en valeur plaines moyen-Bani</b>	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural
<b>Programme développement intégré zone Ondy Madina Diassa</b>	Opération Ndama Yanfolila
<b>Programme d'investissement/développement région nord</b>	Cabinet de la présidence
<b>Programme gouvernemental de 50 000 ha réévalué en programme gouvernemental de 103 000 ha</b>	Office du Niger
<b>Programme national d'infrastructures rurales (PNIR)</b>	Ministère de l'agriculture
<b>Programme panafricain contre les épizooties</b>	Ministère de l'élevage et de la pêche.
<b>Programme quinquennal aménagements aquacoles (PQAA)</b>	Direction nationale de la pêche
<b>Programme quinquennal aménagements pastoraux (PQAP)</b>	Direction nationale de la production et industries animales
<b>Programme régional d'aménagement massif Fouta Djallon</b>	Direction nationale de la conservation de la nature
<b>Programme régional de conservation in situ du bétail ruminant</b>	Ministère de l'élevage et de la pêche
<b>Programme restructuration marché céréalière (PRMC)</b>	Office des produits agricoles du Mali
<b>Programme sécurité alimentaire et revenus zone Kidal (PSARK)</b>	Ministère de l'agriculture



Projet appui à la filière semencière	Direction nationale de l'appui au monde rural
Projet appui développement rural plaines Daye, Hamdja, Koriomé	Direction nationale de l'appui au monde rural
Projet appui développement de la pêche continentale	Direction nationale de la pêche
Projet appui développement élevage zone Kayes sud	Direction nationale de la production et industries animales
Projet appui développement rural région de Mopti	Office riz Mopti
Projet appui développement rural région de Mopti CA	Coût administratifs
Projet appui/sélection multiplication Zébu Azawak phase II	Direction nationale des services vétérinaires
Projet d'aménagement périmètre. irrigué de Maninkoura (PAPIM)	Office de développement rural de Sélingué
Projet d'appui à la filière blé dans la région de Tombouctou (Projet-Alkama)/mise en œuvre plan d'action Ble Dire	Ministère de l'agriculture
Projet d'appui à la filière échalotte phase I	Direction nationale de la promotion de la femme
Projet d'appui au développement communautaire (PADEC)	Ministère Développement social, solidarité et personnes âgées
Projet d'appui au développement rural de Tienkonou et Tamani (PADER-TKT)	Office riz Ségou
Projet d'appui aux organisations paysannes du plateau dogon pour une meilleure valorisation de leurs productions maraîchères (GTFS/MLI/030/ITA)	Direction nationale de l'agriculture
Projet de construction de parcs de vaccination	Direction nationale des services vétérinaires
Projet de développement élevage au Sahel (OCCI) Phase II PADESO	Ministère de l'élevage et de la pêche
Projet de développement élevage région Liptako Gourma	DAF Ministère de l'élevage et de la pêche
Projet de développement en zone lacustre phase II	Direction nationale de l'appui au monde rural
Projet de développement intégré Aval Manantali (PDIAM)	Direction nationale de l'aménagement/équipement rural
Projet de diffusion du riz Nerica	Institut d'économie rurale
Projet de réhabilitation du périmètre Agricole de Baguinéda, Contrat-Plan	Ministère de l'agriculture
Projet de transformation des sous-produits d'abattage	Direction nationale de la production et industries animales
Projet développement agricole/BID	Office du Niger
Projet développement intégré dans la région de Ségou	Office riz Ségou

<b>Projet développement pêche piscicole en zone OHVN</b>	Direction nationale de la pêche
<b>Projet développement rural intégré de Kita (PDRIK)</b>	Direction nationale de l'agriculture
<b>Projet d'intensification du périmètre irrigué de Baguinéda</b>	Ministère de l'agriculture
<b>Projet environnement et appui de lutte contre la désertification/perspectives de développement</b>	Direction nationale de la conservation de la nature
<b>Projet et réhabilitation/extension périmètre irrigué San ouest</b>	Direction nationale de l'appui au monde rural
<b>Projet Initiative pauvreté PPTE</b>	Direction administrative et financière MEA
<b>Projet multirégional gestion intégrée plantes aquatiques proliférantes AFOU</b>	Direction de la conservation de la nature
<b>Projet régional amélioration qualité cuirs/peaux</b>	DAF Ministère de l'élevage et de la pêche
<b>Protection/aménagement forêts et parcs nationaux</b>	Direction nationale de la conservation de la nature
<b>Réhabilitation/extension des bâtiments ODRS</b>	Office de développement rural de Sélingué
<b>Réhabilitation d'expérimentation CEEMA Samanko</b>	Institut d'économie rurale
<b>Réhabilitation Ke-Macina phase II</b>	Office du Niger
<b>Réhabilitation périmètre Boky-Were Appui Office du Niger</b>	Office du Niger
<b>Réhabilitation site pastoral de Missabougou PPTE</b>	Gouvernorat de la région de Ségou
<b>Renforcement des capacités agriculture durable commune Cinzana</b>	Institut d'économie rurale
<b>Renforcement des capacités de la collecte et loc. matière gestion environnement</b>	Direction nationale de la conservation de la nature
<b>Renforcement moyens protection végétaux/denrées stockées</b>	DAF Ministère de l'agriculture
<b>Rénovation/réhabilitation centre piscicole Molodo</b>	Direction nationale de la pêche
<b>Réseau africain d'information environnement/AEIN</b>	Secretariat tech. perm. cadre inst. charge gest.oQuest. env
<b>S'équiper en reboisant</b>	Ministère de l'agriculture
<b>S'équiper pour vaincre la pauvreté</b>	Cabinet MDSSPA

## ANNEXE 2. Données et sources des données pour l'analyse des dépenses publiques

---

Parmi les données requises pour réaliser une analyse détaillée des dépenses publiques dans le cadre du projet SPAAA, on trouve:

- au niveau détaillé (c'est-à-dire au niveau des mesures de dépenses individuelles), les politiques qui génèrent des transferts de fonds en faveur du secteur agro-alimentaire, en particulier:
  - description détaillée des critères d'application de chaque politique (pour qui, comment, pour quel produit de base, à quelles conditions);
  - dépenses réelles;
  - source du financement (nationale et/ou aide internationale);
  - administration gouvernementale qui met en œuvre la politique (nationale, infranationale).
- au niveau consolidé (c'est-à-dire pour l'ensemble du secteur et des agences impliquées comme défini ci-dessus):
  - proportion des coûts administrative dans le total des dépenses;
  - budget des dépenses récurrentes et de celles propres au développement;
  - ratio des dépenses réelles rapportées aux allocations du budget;
  - part de l'aide dans les allocations budgétaires et dans les dépenses réelles;
  - type d'aide – prêts ou subventions;
  - dépenses hors budget.

L'analyse prend en compte les dépenses effectuées pour le développement du secteur rural au Mali (SDR, voir la Section 2 pour plus de détails). Les principales organisations gouvernementales du SDR sont le Ministère de l'agriculture, Le Ministère de l'énergie et de l'eau, le Ministère de l'élevage et de la pêche, et le Ministère de l'environnement et de l'assainissement, ainsi que leurs agences. Cependant, plusieurs autres ministères mettent également en œuvre des projets et des programmes dans le secteur rural. Parmi ceux-ci, on peut citer le Ministère de l'économie et des finances, le Ministère des administrations territoriales et des communautés locales, le Ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées et le Ministère de l'industrie, des investissements et du commerce. Toutes les mesures de dépenses engagées par ces ministères, applicables au domaine considéré ont été identifiées et prises en compte dans cette analyse.

La principale source d'information pour le projet et les programmes au sein du secteur SDR a été la Cellule de planification et statistiques (CPS) du Ministère de l'agriculture. La CPS a fourni la description détaillée de tous les projets et programmes dans le secteur, y compris leurs critères de mise en œuvre et leurs principaux objectifs.

Les données sur les allocations budgétaires et les dépenses réelles pour les projets et programmes identifiées proviennent de la Direction nationale de la planification du développement (DNDP)). Elle a

fourni des données à la fois pour les dépenses financées par les ressources nationales, et celles financées par l'aide étrangère.

Les informations sur les dépenses au niveau consolidé ont été obtenues à partir de la revue des dépenses publiques consacrées à l'agriculture produite par la CPS (CPS, 2011).

Au moment de l'élaboration de cette version préliminaire, le processus de collecte des données était encore en cours. Les données au niveau non consolidé pour 2010 n'étaient pas disponibles au moment où la base de données utilisée pour la version préliminaire a été construite. De ce fait, elles sont seulement provisoires, et dans une large mesure, s'appuient sur des estimations. La base de données finale contiendra les données 2010 pour les données non consolidées, et des valeurs mises à jour pour les données consolidées. Les données de ces deux catégories seront obtenues auprès de la DNDP.

Enfin, certaines informations n'étaient pas disponibles dans les bases de données identifiées au niveau national. En particulier, nous n'avons pas réussi à identifier une source de données nous permettant d'estimer la proportion de prêts et de subventions dans l'aide totale. De la même manière, il nous a été impossible de collecter de l'information sur les dépenses hors budget. Les sources de données externes, comme la base de données du système de suivi des créanciers de l'OCDE, peuvent être utilisées pour combler ce manque. Ces sources de données sont actuellement en cours d'examen.

Toutes les données utilisées dans l'analyse ont été collectées par l'Institut d'économie rurale, le principal partenaire technique du projet, sous le contrôle du Secrétariat du SPAAA.

### ANNEXE 3. Sources des données pour l'analyse des incitations et pénalisations

		<i>Description</i>	
<i>Concept</i>		<i>Observé</i>	<i>Ajusté</i>
<b>Prix étalon</b>	<b>Riz</b>	Prix CAF moyen annuel calculé à partir du prix en Thaïlande et ajusté pour le coût du fret et des assurances du transport maritime jusqu'au port de Côte d'Ivoire. Pour exprimer le prix FOB Thaïlande en prix CAF Abidjan les coûts de transport et de transbordement sont utilisés s'élèvent à 95 dollars EU/tonne	N.A.
	<b>Lait</b>	Prix FOB moyen annuel calculé à partir d'une moyenne pondérée de la valeur unitaire des importations en Côte d'Ivoire du lait et crème concentrés et avec sucres ajoutés et du lait en poudre non-sucré >1,5 pour cent de matières grasses. Ce prix a été converti en FCFA, puis, afin d'être comparable au lait local, il a été ajusté en quantité (*0,14), ce qui a donné le prix frontière,	
	<b>Coton</b>	Prix FOB moyen annuel calculé à partir de l'indice Cotlook A	
	<b>Bétail</b>	Prix FOB moyen annuel calculé à partir de la valeur unitaire d'un bœuf moyen sur le marché de gros d'Abidjan en 2010, obtenu sur le site Esoko Côte d'Ivoire : <a href="http://www.esoko.com/?co=network#m=dashboard;sid=119">http://www.esoko.com/?co=network#m=dashboard;sid=119</a> . Les prix pour 2005 à 2009 ont été calculés par interpolation en fonction de l'index du taux d'inflation.	
	<b>Arachide</b>	Prix FOB moyen annuel calculé à partir de la valeur unitaire de l'arachide exportée par l'Argentine et ajusté pour le fret international jusqu'à la frontière Côte d'Ivoire - Mali	
	<b>Maïs</b>	Pour les années d'importation (2005, 2007, 2008, 2010), le prix étalon est le prix moyen annuel sur le marché de gros de Daloa dans la zone de production au nord de la Côte d'Ivoire tel que relevé par RESIMAO.  Pour les années d'exportation (2006, 2009), le prix étalon est le prix moyen annuel relevé sur le marché de gros de Thilène au Sénégal et de Kayako au Sénégal tel que relevé par RESIMAO.	
	<b>Mil/Sorgho</b>	<b>Mil</b> : Prix FOB moyen annuel calculé à partir du prix de gros du mil sur le marché de Katakoto à Niamey pour 2005 et 2010 (RESIMAO), du prix gros du mil sur le marché de Daloa (Côte d'Ivoire) de 2006 à 2009 (OMA).  <b>Sorgho</b> : Prix FOB moyen annuel calculé à partir du prix de gros du sorgho sur le marché d'Abidjan de 2005 à 2010 (RESIMAO).	
<b>Prix au niveau du grossiste</b>	<b>Riz</b>	Prix moyen annuel observé tel que relevé par l'OMA	N.A.

	<b>Lait</b>	Prix moyen annuel calculé à partir du prix grossiste du lait liquide local auprès de la principale laiterie du pays, Mali Lait à Bamako, qui utilise à la fois du lait importé et local. Déterminé par enquête SPAAA.	
	<b>Coton</b>	Prix moyen annuel calculé à partir du prix de la valeur des ventes de la fibre de coton par les usines de la CMDT. Ces valeurs ont été ajustées pour les coûts d'accès de l'usine au port d'embarquement.	
	<b>Bétail</b>	Prix moyen annuel calculé à partir du prix grossiste mensuel du marché de gros Kati Dral, obtenu auprès de l'Observatoire des Marchés Agricoles (OMA).	
	<b>Arachide</b>	Prix moyen annuel calculé à partir du prix du détail et ajusté pour la valeur de la marge commerciale du détaillant tel que relevé par l'OMA	
	<b>Maïs</b>	Prix moyen annuel observé sur le marché de Bamako (2006), de Koutiala (2009), ou de Sikasso (2005, 2007, 2008, 2010) tel que relevé par l'OMA	
	<b>Mil/Sorgho</b>	<b>Mil</b> : Prix moyen annuel calculé à partir du prix grossiste de Koutiala pour 2005 et 2010 (OMA), du prix grossiste de Ségou de 2006 à 2009 (OMA).  <b>Sorgho</b> : Prix moyen annuel calculé à partir du prix grossiste de Niaréla à Bamako, de 2005 à 2010 (OMA).	
<b>Prix au producteur</b>	<b>Riz</b>	Prix moyen annuel tel que relevé par la CMDT.	N.A.
	<b>Lait</b>	Prix moyen annuel payé aux éleveurs péri-urbains de Bamako par le centre de collecte de Ouelessebougou, déterminé par enquête SPAAA.	
	<b>Coton</b>	Prix moyen annuel tel que relevé par la CMDT.	
	<b>Bétail</b>	Prix moyen annuel calculé à partir du prix mensuel du marché d'éleveurs de Niore, dans la région de Kayes, connecté au marché de Kati Draal tels que relevés par l'OMA.	
	<b>Arachide</b>	Prix moyen annuel dans la localité de Badingo qui est une des principales régions de production tel que relevé par l'OMA	

	<b>Maïs</b>	Prix moyen annuel observé dans la localité de Loulouni province de Sikasso qui est la principale région de production tel que relevé par l'OMA. Le prix au producteur est un prix moyen sur l'année qui n'est pas pondéré par les quantités.	
	<b>Mil/Sorgho</b>	<b>Mil</b> : Prix moyen annuel calculé à partir du prix producteur de Siraguélé (région de Sikasso) pour 2005 et 2010 (OMA), du prix producteur de Monimpébougou (région de Ségou) pour 2005 et 2010  <b>Sorgho</b> : Prix moyen annuel calculé à partir du prix producteur de Diola (région de Koulikoro) pour 2005 à 2010 (OMA).	
<b>Taux de change</b>	<b>Riz</b>	Le taux de change nominal FCFA/dollar EU est issu de la base de données du FMI. Le taux de change utilisé est une moyenne des données mensuelles qui a été préférée à la moyenne des données journalières qui n'était pas disponible pour toutes les années étudiées.	Il a été considéré que le taux de change FCFA/dollars EU est surévalué de 20 pour cent depuis 2007. Cette hypothèse provient d'ETTA-NKWENNA, Jeonga et al, 2010, et le choix de l'appliquer à 2007 a été fait par l'équipe SPAAA.
	<b>Lait</b>		
	<b>Coton</b>		
	<b>Bétail</b>	Le taux de change n'est pas appliqué car les échanges s'effectuent principalement dans la sous-région et donc au sein de la même zone monétaire du Franc CFA.	NA
	<b>Arachide</b>		
	<b>Maïs</b>		
	<b>Mil/Sorgho</b>		
<b>Coût d'accès grossiste -</b>	<b>Riz</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge	

frontière (point de compétition)	de		commerciale sur le segment grossiste point de compétition.	
		Lait	<p>Le calcul de ces coûts d'accès a pris en compte le prix du transport, le péage, manutention, les frais de transit, les frais financiers, les SDV une estimation des marges commerciales (10 pour cent du prix de revient) et les frais illicites. Ces données proviennent de la structure de calcul de l'importation du lait en poudre de la zone européenne établie par la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC) en 2009, ainsi que d'enquêtes auprès des transporteurs et syndicats de transporteurs de camion.</p>	<p>Pour refléter le fonctionnement d'une filière plus efficiente :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les coûts d'accès sont ajustés pour déduire les frais illicites</li> <li>- La marge commerciale est estimée à 5 pour cent .</li> </ul>
		Coton	<p>Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge commerciale sur le segment grossiste point de compétition.</p>	<p>Les coûts d'accès correspondent aux données rapport de la Banque mondiale sur le transport en Afrique.</p>
		Bétail	<p>Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès, déterminés par enquête du projet MAFA/SAPAA auprès des exportateurs. Ces composantes sont les frais de transport, de manutention, de péage, de taxe sur le marché de bétail d'Abidjan, et de prélèvements illicites, ainsi que la marge.</p>	<p>Pour refléter le fonctionnement d'une filière plus efficiente :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les coûts d'accès sont ajustés pour déduire les frais illicites</li> <li>- La marge commerciale est estimée à 5 pour cent .</li> </ul>
		Arachide	<p>Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge commerciale sur le segment grossiste point de compétition. La marge commerciale est estimée à estimée à 10 pour cent.</p>	



	<b>Maïs</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge commerciale sur le segment grossiste point de compétition. La marge commerciale est estimée à estimée à 10 pour cent.	Pour refléter le fonctionnement d'une filière plus efficiente :
	<b>Mil/Sorgho</b>	Le calcul de ces coûts d'accès a pris en compte le prix du transport, le péage, manutention, les frais de transit, les frais d'inspection, les péages et pesage, une estimation des marges commerciales (10 pour cent du prix de revient) et les frais illicites. Ces données proviennent des enquêtes SPAAA (notamment les frais illicites) et de la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC) en 2009, ainsi que d'enquêtes auprès des transporteurs et syndicats de transporteurs de camion.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les coûts d'accès sont ajustés pour déduire les frais illicites</li> <li>- La marge commerciale est estimée à estimée à 5 pour cent.</li> </ul>
<b>Coût d'accès producteur - grossiste</b>	<b>Riz</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge commerciale sur le segment producteur - grossiste. La marge commerciale est estimée à estimée à 10 pour cent. .	
	<b>Lait</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès, déterminés par enquête SPAAA auprès du centre de collecte de Ouelessebouyou: transport, manutention, traitement du lait, et marge commerciale de 10 pour cent du prix de revient. Aucun frais illicite n'a été identifié sur ce trajet.	Pour refléter le fonctionnement d'une filière plus efficiente, la marge commerciale est estimée à 5 pour cent.
	<b>Coton</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention pour la collecte, le pesage, et le stockage et la marge commerciale sur le segment producteur - grossiste. Les données utilisées proviennent de la CMDT (Estur 2009) et d'enquêtes complémentaires menées par l'équipe du projet SPAAA auprès de la CMDT.	N.A
	<b>Bétail</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès, déterminés par enquête du projet SPAAA auprès des éleveurs de Bamako. Ces composantes sont le transport, la marge du commerçant, la manutention, la commission du négociateur (déterminée grâce à un rapport de la SNV), les taxes sur les marchés à bétail et les prélèvements illicites	Pour refléter le fonctionnement d'une filière plus efficiente, la marge commerciale est estimée à 5 pour cent.
	<b>Arachide</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge commerciale sur le segment producteur - grossiste. La marge commerciale est estimée à estimée à 10 pour cent.	
	<b>Maïs</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès: transport, manutention, stockage et marge commerciale sur le segment producteur - grossiste. La marge commerciale est estimée à estimée à 10 pour cent.	

		<b>Mil/Sorgho</b>	Les coûts d'accès correspondent à la somme des composantes des coûts d'accès, déterminés par enquête SPAAA et revue de littérature: transport, manutention, frais illicites, et marge commerciale. Les frais illicites ont été déterminés par estimation.	Pour refléter le fonctionnement d'une filière plus efficiente, la marge commerciale est estimée à 5 pour cent et les frais illicites sont retranchés, sauf pour le trajet Siraguélé-Koutiala, de seulement 15 km.
<b>Ajustement QT</b>	<b>Front Gros</b>	<b>Riz</b>	N.A	N.A.
		<b>Lait</b>	0,14 pour convertir le lait en poudre importé en lait liquide. Meyer et Duteurtre, 2001.	N.A
		<b>Coton</b>	0.42 pour le rendement de la transformation du coton graine en coton fibre  0.94 pour de tenir compte du fait qu'un kilogramme de coton graine transformé produit de la fibré mais aussi 600 gr de farine valorisée par la CMDT auprès des huileries mais non incluse dans la rémunération du producteur.	
	<b>Gros – Prod</b>	N.A	N.A	
<b>Ajustement QL</b>	<b>Front Gros</b>	<b>Riz</b>	Pour tenir compte de la préférence pour le riz local un coefficient correspondant au ratio des prix riz local / riz importé est appliqué	N.A.
	<b>Gros – Prod</b>	N.A	N.A.	N.A.

## ANNEXE 4. Prix utilisés pour l'analyse des incitations et pénalisations

Produit	Source	Notes	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Riz</b>								
Prix étalon	International Grain Council	Prix CAF Thaïlande riz RM40, converti en FCFA et ajusté avec le transport maritime, les assurances et le fret au port d'Abidjan.	177,944	186,381	184,700	311,526	257,842	276,223
Prix grossiste	OMA	Marché de gros de Niaréla, Bamako. Riz local (tout type)	267,000	262,000	263,000	327,000	326,000	293,000
Prix producteur	OMA	Marché de gros de Niono, région de Ségou. Riz local (tout type).	236,000	223,000	223,000	291,000	277,000	242,000
<b>Coton</b>								
Prix étalon		Prix international coton indice "Cotlook A" Moyen-Orient	606,577	647,474	607,853	719,936	674,466	846,450
Prix grossiste			553,000	647,600	624,100	693,200	783,250	800,000
Prix producteur			160,000	165,000	160,000	200,000	170,000	185,000
<b>Bétail viande</b>								
Prix étalon	<a href="http://www.esoko.com">www.esoko.com</a>	Marché de gros d'Abidjan, bœuf moyen vif	261,192	286,251	298,334	280,114	311,620	314,736
Prix grossiste	OMA	Marché de gros de Kati Draal, région de Koulikoro, bœuf vif moyen de boucherie	205,000	213,200	193,103	218,692	225,068	248,903
Prix producteur	OMA	Marché de gros de Nioro, région de Kayes, bœuf vif moyen de boucherie	186,000	193,440	162,051	165,258	177,808	177,706
<b>Mil</b>								
Prix étalon	RESIMAO	Marché de gros de Katako à Niamey, (2005 et 2010), marché de gros de Daloa en CI (2006-2009)	187,000	217,114	220,588	225,000	379,000	205,000

Prix grossiste	OMA	Koutiala, Région de Sikasso (2005 et 2010),et Ségou (2006-2009)	151,000	106,000	93,000	124,000	140,000	129,000
Prix producteur	OMA	Siraguélé, région de Sikasso (2005 et 2010), et Monimpébougou,Ségou (2006-2009)	137,000	97,000	72,000	106,000	117,000	118,000
<b>Sorgho</b>								
Prix étalon	RESIMAO	Marché de gros d'Adjamé à Abidjan	268,625	228,700	155,050	204,800	332,300	203,725
Prix grossiste	OMA	Marché de gros de Niaréla à Bamako	159,000	150,000	110,000	128,000	153,000	136,000
Prix producteur	OMA	Diola, région de Koulikoro	114,000	86,000	77,000	92,000	105,000	106,000
<b>Arachide</b>								
Prix étalon	RESIMAO	Marché de gros d'Adjamé à Abidjan, décortiquée	383,000	458,000	423,000	424,000	373,000	443,000
Prix grossiste	OMA	Marché de gros de Niaréla à Bamako, décortiquée	342,911	332,500	394,250	416,100	328,700	315,400
Prix producteur	OMA	Badingo, région de Kayes, décortiquée	263,000	238,000	301,000	328,000	219,000	226,665
<b>Lait de vache</b>								
Prix étalon	Oceania Indicative Trade Price	Prix CAF Nouvelle-Zélande, converti en FCFA et ajusté avec le transport maritime, les assurances et le fret au port d'Abidjan. Lait en poudre non-écrémé 26 pour cent de matière grasse	1,235,385	1,190,640	1,995,261	1,767,743	1,176,965	1,759,598
Prix grossiste	Enquête SPAAA	Laiterie industrielle Mali-Lait, Bamako, lait liquide non-écrémé	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000
Prix producteur	Enquête SPAAA	Centre de collecte de Ouelessebouougou, région de Koulikoro, lait liquide non-écrémé	293,750	293,750	293,750	293,750	293,750	293,750
<b>Maïs</b>								
Prix étalon	RESIMAO	Marché de gros de Daloa, CI, 2005, 2007,2008,2010); marché de gros de Tilène à Dakar, 2006; marché de gros de Katoko à Niamey, 2009	83,000	149,000	75,639	77,000	216,600	110,000

Prix grossiste	OMA	Marché de gros de Sikasso (2005, 2007, 2008, 2010); marché de gros de Niaréla à Bamako, 2006; marché de gros de Koutiala, 2009	94,000	111,000	91,000	125,000	126,000	121,000
Prix producteur	OMA	Loulouni, région de Sikasso (2005 à 2008, 2010);Siraguélé, région de Sikasso (2009)	90,000	69,000	69,000	98,000	115,000	92,000

## ANNEXE 5. Coûts d'accès pour l'analyse des incitations et pénalisations

Produits	Route	Composante du coût d'accès	Source	2005	2006	2007	2008	2009	2010
				36,028	-	35,292	35,428	-	38,728
<b>Mais</b>	Daloa-Sikasso	Frais de transit à la frontière au grossiste	Enquête SPAAA	1,607		1,607	1,607		1,607
		Frais d'inspection (frais phytosanitaires)	OMA	500		500	500		500
		Manutention à la frontière et sur le marché grossiste	Auteur	1,000		1,000	1,000		1,000
		transport à la frontière au grossiste	Google Map, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009	22,100		22,100	22,100		22,100
		Marge commerciale estimé sur le marché de grossiste (10%)	Auteur	10,821		10,085	10,221		13,521
				-	66,533	-	-	-	-
	Bamako -	Frais de transit grossiste à la frontière	Enquête SPAAA		1,607				

	Dakar								
		Frais d'inspection (frais phytosanitaires)	OMA		500				
		Manutention à la frontière et sur le marché grossiste	Auteur		1,000				
		transport grossiste à la frontière	Annuaire Statistique sur le Transport au Mali 2005 et 2009		45,750				
		Marge commerciale estimé sur le marché de grossiste (10%)	Auteur		15,986				
		Prélèvements illicites grossiste à la frontière	Enquête SPAAA		1,690				
				-	-	-	-	57,428	-
	Koutial a- Niamey	Frais de transit grossiste à la frontière	Enquête SPAAA					1,607	
		Frais d'inspection (frais phytosanitaires)	OMA					500	
		SDV (péage et pesage) à la frontière au grossiste	DNCC structure de calcul du prix					1,150	

			détaillant du riz,2009						
		Manutention à la frontière et sur le marché grossiste	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009					2,000	
		transport grossiste à la frontière	Auteur					34,496	
		Marge commerciale estimé sur le marché de grossiste (10%)	Enquête SPAAA					16,675	
		Prélèvements illicites grossiste à la frontière	Enquête SPAAA					1,000	
				11,040	-	22,000	27,000	-	29,000
		Transport producteur au grossiste	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009	2,040		2,040	2,040		2,040
	Loulou ni-	Manutention producteur au grossiste	Rapport fluctuation des prix du riz et le	8,500		8,500	8,500		8,500



	Sikasso		maïs 2010,OMA						
		Marge commerciale estimé au producteur				10,960	15,960		17,960
		Prélèvements illicites	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010,OMA	500		500	500		500
	Siragué le-Koutiala	Transport producteur au grossiste	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009					510	
		Manutention producteur au grossiste	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010, OMA					2,000	
		Marge commerciale estimé au producteur						7,990	
		Prélèvements illicites	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010,					500	

			OMA						
				76,318	76,801	76,715	84,115	80,980	82,054
Riz	Abidjan - Bamako	Frais port d'entrée	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	10,300	10,300	10,300	10,300	10,300	10,300
		Frais de transit à la frontière au grossiste	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
		Taxe EMASE au port	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz 2009	500	500	500	500	500	500
		SDV (passage et pesage) à la frontière au grossiste	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	1,150	1,150	1,150	1,150	1,150	1,150
		Frais financier	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	1,410	1,469	1,467	2,475	2,045	2,193
		Manutention sur le marché de	l'auteur			2,000			

		grossiste		2,000	2,000		2,000	2,000	2,000
		Transport à la frontière au grossiste	Enquête SPAAA	37,517	37,517	37,517	37,517	37,517	37,517
		Prélèvements illicites à la frontière au grossiste	Enquête SPAAA	1,333	1,333	1,333	1,333	1,333	1,333
		Marge commerciale estimé sur le marché de grossiste (5%)	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	12,108	12,532	12,448	18,840	16,134	17,061
				27,489	26,839	26,839	30,239	29,539	27,789
	Bamako-Niono	Transport producteur au grossiste	Annuaire Statistique sur le Transport au Mali 2005 et 2009	11,866	11,866	11,866	11,866	11,866	11,866
		Manutention sur le marché producteur et le grossiste	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010, OMA	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600
		Marge commerciale estimé au producteur	Auteur	12,523	11,873	11,873	15,273	14,573	12,823

		Prélèvements illicites	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	500	500	500	500	500	500
Mil	Ségou-Daloa	Frais transit grossiste à la frontière	Enquête SPAAA	1607	1607	1607	1607	1607	1607
		Frais d'inspection (frais phytosanitaire)	OMA	500	500	500	500	500	500
		SDV (péage et pesage) au grossiste à la frontière	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	1150	1000	1000	1000	1000	1150
		Manutention au grossiste à la frontière	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	2000	2000	2000	2000	2000	2000
		Transport au grossiste à la frontière	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009, Enquête SPAAA	34496	30776	30776	30776	30776	34496
		Marge commerciale estimé à la frontière (10%)	Rapport fluctuation des prix du riz et le	19175.3	14265	12965	16065	17665	16975.3

			maïs 2010, OMA						
		Prélèvements illicites grossiste à la frontière	Enquête SPAAA	1000	762	762	762	762	1000
	Monim péboug ou- Ségou	Transport producteur au grossiste	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009	510	4760	4760	4760	4760	510
		Manutention producteur au grossiste	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010, OMA	2000	2000	2000	2000	2000	2000
		Marge commerciale estimé au producteur	Enquête SPAAA	10990	1740	13740	10740	15740	7990
		Prélèvements illicites	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010, OMA	500	500	500	500	500	500
Bétail (	Kati-	Taxes sur le foirail d'Abidjan	Enquête SPAAA	150	150	150	150	150	150

Bovins)	Abidjan								
		péage	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	1150	1150	1150	1150	1150	1150
		déchargement grossiste à la frontière	Enquête SPAAA	242	242	242	242	242	242
		Transport grossiste à la frontière	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009	19975	19975	19975	19975	19975	19975
		Marge commerciale grossiste	Enquête SPAAA	25000	25000	25000	25000	25000	25000
		Commission du négociateur sur le marché d'Abidjan	Enquête SPAAA	7500	7500	7500	7500	7500	7500
		Frais de berger convoyeur et Fourrage grossiste à la frontière	Enquête SPAAA	1312	1312	1312	1312	1312	1312
		faux frais	Enquête SPAAA	2125	2125	2125	2125	2125	2125
		Laissez-passé payé au Gouvernorat	Enquête SPAAA	227	227	227	227	227	227
	Nioro-Kati	Marge producteur	Enquête SPAAA			10856	33238	27064	51001

		Transport producteur au grossiste	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009	10606	10606	10606	10606	10606	10606
		Manutention producteur au grossiste	Enquête SPAAA	303	303	303	303	303	303
		Commission de l'intermédiaire (le négociateur)	Enquête SPAAA	7500	7500	7500	7500	7500	7500
		Frais de berger convoyeur et fourrage	Enquête SPAAA	1312	1312	1312	1312	1312	1312
		Taxe entrée et sortie par tête sur le marché de bétail	Enquête SPAAA	111	111	111	111	111	111
		Prélèvements illicites	Enquête SPAAA	364	364	364	364	364	364
L'arachide	Bamako-Abidjan	Frais de transit grossiste à la frontière	Enquête SPAAA	1607	1607	1607	1607	1607	1607
		Frais d'inspection (frais phytosanitaires)	OMA	500	500	500	500	500	500
		SDV (péage et pesage) grossiste à la frontière	DNCC structure de calcul du prix détaillant du riz, 2009	1150	1150	1150	1150	1150	1150

		Manutention grossiste à la frontière	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010, OMA	1000	1000	1000	1000	1000	1000
		Transport grossiste à la frontière	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009, Enquête SPAAA	37517	37517	37517	37517	37517	37517
		Marge commerciale estimé sur le marché de grossiste (5%)	Enquête SPAAA	19301	18780	21868	22960	18590	17925
		Prélèvements illicites	Enquête SPAAA	1333	1333	1333	1333	1333	1333
	Badingo-Bamako	Transport producteur au grossiste	Cartes Google, Annuaire Statistique sur le transport au Mali 2005 et 2009, Enquête SPAAA	7854	7854	7854	7854	7854	7854
		Manutention producteur au grossiste	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010,	18000	18000	18000	18000	18000	18000



			OMA						
		Marge commerciale estimé au producteur	Auteur	53557	68146	66896	61746	83346	62381
		Prélèvements illicites	Rapport fluctuation des prix du riz et le maïs 2010,OMA	500	500	500	500	500	500

## ANNEXE 6. L'économie politique du projet SPAAA au mali

---

### Introduction

Si l'analyse du contexte du Mali en termes de performance et de développement offre des repères importants pour comprendre le cadre de mise en œuvre général du projet SPAAA, elle peut être complétée par une analyse plus fine en termes d'économie politique. L'économie politique cherche « à déterminer la manière dont les contraintes politiques – et l'hétérogénéité des intérêts – peuvent expliquer un choix de politiques différant des politiques optimales, ainsi que leurs conséquences économiques<sup>12</sup> ». L'objectif prioritaire du projet SPAAA est d'apporter une information nouvelle ou sous une nouvelle forme aux décideurs afin d'améliorer le dialogue sur les politiques agricoles nationales et *in fine* la prise de décision. Il est donc important de comprendre la manière dont ces politiques publiques sont définies et mises en œuvre, à la fois formellement à travers un cadre institutionnel précis (*politeia* en grec), mais aussi à travers des rapports de pouvoir et d'intérêt entre les différents acteurs qui composent le secteur agricole et rural (*politikè*). Sans avoir l'ambition de détailler dans toute leur complexité l'ensemble des rapports politiques qui jouent sur la détermination des politiques agricoles au Mali, il est possible de s'intéresser à la manière dont le projet SPAAA s'insère dans ce cadre. En effet, la méthodologie (voir ci dessous) nécessite le choix d'une question de politique ou d'un sujet précis d'étude. Le projet SPAAA focalise divers rapports d'intérêt et de pouvoir et l'analyse de son insertion, son acceptabilité nous permet par extension d'apporter un éclairage sur l'économie politique du secteur agricole et rural au Mali.

En termes plus concrets, il s'agit de se poser les questions suivantes:

- quel est le contexte du secteur agricole et rural (SAR) au Mali ?
- quelle est le cadre institutionnel du SAR au Mali, et comment un projet de développement agricole et rural comme le projet SPAAA s'y insère-t-il ?
- qui sont les acteurs principaux et quels rôles jouent-il dans la formulation et la mise en œuvre de projets de développement agricole et rural tels que le projet SPAAA?
- quels objectifs animent chacun de ces acteurs ?
- au-delà de leurs positions institutionnelles officielles, quels sont les acteurs qui ont du pouvoir, c'est-à-dire une capacité à imposer leurs intérêts aux autres ?
- quels sont les liens entre les différents acteurs ?
- comment le projet SPAAA est-il perçu et que représente-t-il pour chacun de ces acteurs ?
- à la lumière des réponses précédemment apportées, quelles sont les opportunités et les menaces, internes et externes, pour le projet SPAAA et ses chances de succès à court, moyen et long terme au Mali ?

---

<sup>12</sup> Drazen A., 2000, *Political economy in Macroeconomics*, [http://www.vwl.tuwien.ac.at/hanappi/Lehre/pee\\_draz.pdf](http://www.vwl.tuwien.ac.at/hanappi/Lehre/pee_draz.pdf), page accédée le 18.08.11

Les réponses à ces questions ne sont pas simples et demandent un travail approfondi de recherche sur le terrain et d'analyse mettant à contribution différentes disciplines: science politique, sociologie, économie, etc. L'économie politique n'est pas une science exacte, et les résultats présentés doivent être interprétés avec prudence. Ils sont ici proposés pour servir de base à la réflexion sur cet aspect capital qu'est l'appropriation du projet pour sa réussite même.

### Méthodologie

La méthodologie d'économie politique utilisée pour identifier et analyser les acteurs du SRA au Mali sera celle du *Policy Intelligence and Preparedness* (PIP), mise au point par la FAO. Cette méthodologie permet d'appréhender les enjeux d'économie politique existant autour de la formulation et la mise en œuvre d'une politique, et à *fortiori* d'un projet tel que le projet SPAAA. Elle se situe dans la foulée de travaux réalisés par le DFID (Drivers of Change) ou encore la coopération suédoise (Power Analysis), et a été développée dans le but d'améliorer l'efficacité de l'assistance aux politiques fournie par la FAO. L'analyse propose donc de déterminer:

- (i) le *Quoi*, c'est-à-dire la question *étudiée* mais aussi par extension l'insertion de cette question dans le contexte socio-économique général du pays. Cela comprend une analyse de l'environnement politique et l'identification des fenêtres d'opportunité (Kingdon, 1984) définies comme une occasion à saisir pour favoriser la prise en compte du ou des problèmes ciblés par la politique;
- (ii) le *Qui*, c'est-à-dire l'analyse des acteurs clés dans la mise en œuvre de la politique ou de la question de politique étudiée, de leur pouvoir, de leurs intérêts à son échec ou à sa réussite, et des relations entre eux;
- iii) le *Comment* et le *Quand*, c'est-à-dire l'ensemble des éléments constituant le processus y compris une analyses des interactions entre acteurs sur le sujet c'est-à-dire des lieux, des méthodes, des temps, des apports extérieurs qui favorisent l'adoption d'une décision de politique. Ce domaine aboutit naturellement à des recommandations pour un renforcement des capacités et un plan d'action destiné à garantir le succès de l'assistance politique.

Ces questions trouvent leur réponse par l'application d'outils à la fois quantitatifs et qualitatifs dont le but est de provoquer une réflexion sur l'information à rechercher, d'organiser l'information obtenue et de visualiser cette information.

L'aspect quantitatif de la méthodologie a pour but de faciliter la visualisation de données qui pourraient autrement apparaître floues. La traduction quantitative de considérations parfois qualitatives permet de dégager des grandes tendances qui permettent de mieux révéler des réalités telles que le pouvoir des acteurs, leurs intérêts par exemple à la réussite du projet ou le réseau d'acteurs autour du projet.

### **Analyse des opportunités et menaces pour le projet SPAAA au Mali**

L'utilisation du concept de fenêtre d'opportunité politique (*policy window*) permet de faire émerger des opportunités majeures pour le projet. Ce concept, repris de Kingdon, est défini comme un **événement prévisible** (élection), ou **imprévisible** (événement médiatique) qui favorise la prise en compte d'un problème par le gouvernement. De manière générale, la fenêtre d'opportunité politique naît de la confluence entre la reconnaissance d'un problème par les autorités publiques, la volonté de mettre en œuvre une politique publique pour le solutionner, et la possibilité de mettre en œuvre cette politique en fonction des forces politiques organisées, de l'opinion publique, du pouvoir exécutif et des capacités de négociation collectives.

En ce qui concerne le projet SPAAA, il s'agit donc de se poser les questions suivantes : quels problèmes se propose-t-il de résoudre ? Quelle volonté politique existe-t-il afin de résoudre ces problèmes, c'est-à-dire peut-on d'ores et déjà identifier des politiques publiques en train d'être mises en œuvre, ou en cours d'ébauche, que le projet SPAAA centré sur la mise en place d'un système national et continental de suivi quantitatif des politiques agricoles et alimentaires pourra contribuer à éclairer ? Quelles menaces pourraient mettre en échec le projet ?

La fenêtre d'opportunité politique du projet peut être présentée grâce au tableau suivant, qui part d'une réflexion sur les problèmes principaux abordés par le projet :

<b>Problèmes principaux abordés par le projet SPAAA</b>	<b>Politiques, projets, programmes cherchant à répondre aux problèmes ou pouvant bénéficier d'une réponse à ces problèmes</b>
<b>Politiques agricoles nationales formulées et mises en œuvre sans connaissance approfondie de leur effet/impact sur les filières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La nouvelle PDA et son cadre de mise en œuvre le PNISA.</li> <li>• Le PAPAM</li> <li>• Le PCDA (sera prochainement clôturé)</li> <li>• Autres projets de soutien des filières agricoles</li> </ul>
<b>Investissement publics nationaux et aide au développement pour l'agriculture réalisés sans fine connaissance des écarts de développement du marché et des dépenses publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative riz étendue à d'autres céréales et produits de base</li> <li>• PAPAM</li> <li>• Autres gros projets et investissements nationaux</li> </ul>
<b>Problèmes alternatifs touchés par le projet SPAAA</b>	
<b>Faible investissement privé national et étranger dû en partie à un manque d'informations fiables sur les marchés agricoles et les filières porteuses au Mali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travail de l'agence de promotion de l'investissement (API)</li> <li>• PAPAM</li> <li>• Projets d'indicateurs d'investissement de la Banque mondiale</li> </ul>
<b>Capacité limitée de plaidoyer des organisations de producteurs, notamment due au manque de données fiables établissant le lien entre les politiques gouvernementales et la condition des producteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projets de soutien au plaidoyer des OP</li> <li>• Projet d'appui aux OP de la Fondation BM Gates</li> <li>• Coopérations bilatérales (Suisse, Canada, etc.)</li> </ul>

L'identification des menaces pour le projet SPAAA au Mali se place en miroir de la logique adoptée pour l'identification des opportunités, en partant des objectifs du projet. Il s'agit en quelque sorte des réponses aux problèmes:

Objectifs généraux fixés par le projet	Menaces identifiées
<p><b>Politiques agricoles nationales efficaces et informées, avec une analyse approfondie et pérennisée de l'impact des politiques agricoles sur les filières agricoles clés au Mali. Ceci passe par la production et l'analyse de données statistiques précises sur la structuration des filières agricoles, notamment en termes de coût d'accès réels, marges, et prix au niveau grossiste et producteurs, couplée à une revue détaillée des politiques agricoles et des dépenses publiques adoptées ces dernières années. Il faut également un dialogue politique adéquat afin que les résultats techniques soient considérés par les forces politiques en place.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• difficulté d'accès à des sources notamment statistiques suffisamment fiables et précises pour produire des résultats de qualité et crédibles scientifiquement et politiquement;</li> <li>• difficulté d'établir des liens entre politiques agricoles et résultats quantifiés;</li> <li>• difficulté d'ancrer et de pérenniser la capacité d'analyse SPAAA dans une institution nationale au-delà du premier rapport pays;</li> <li>• manque de prise en compte des résultats SPAAA par les décideurs politiques dans leurs arbitrage face aux groupes de pression et aux aspects techniques: difficulté du dialogue politique approfondi;</li> <li>• manque d'adéquation y compris temporelle entre les résultats SPAAA et l'agenda politique souvent dicté par l'urgence.</li> </ul>
<p><b>Amélioration de l'assistance aux politiques et investissements pour le secteur agricole et rural (SAR) plus stratégiques pour les bailleurs.</b></p> <p><b>Allocation plus optimale des dépenses publiques soutenant l'agriculture. Ceci passe également par une analyse des filières agricoles afin de déterminer les besoins en investissement, et également par une analyse et une classification rigoureuse et exhaustive des dépenses publiques en faveur du SAR.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• difficulté d'accès à des sources exhaustives et suffisamment fiables et précises pour produire des résultats de qualité et crédibles scientifiquement et politiquement;</li> <li>• difficulté de convaincre les bailleurs du bien-fondé des résultats de SPAAA, de systématiser leur utilisation;</li> <li>• difficulté de faire reconnaître auprès des décideurs politiques le manque d'allocation optimale des ressources, avec des divergences entre optimum politique et économique.</li> </ul>
Objectifs secondaires possibles	
<p><b>Mise à disposition de données fiables renseignant sur la structuration des filières porteuses (notamment les coûts d'accès), et les dépenses d'investissement public en faveur du secteur rural et agricole au Mali.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• difficulté de promotion du projet SPAAA et de ses résultats auprès du secteur privé.</li> </ul>
<p><b>Mise à disposition de données fiables renseignant sur les incitations et pénalisations pour les producteurs en fonction des politiques gouvernementales, constituant ainsi un outil de plaidoyer.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• difficulté de promotion du SPAAA et ses résultats auprès du secteur associatif;</li> <li>• difficulté de vulgarisation des résultats.</li> </ul>

### **Analyse des acteurs clés**

La notion de fenêtre d'opportunité politique rappelle bien l'importance d'apprécier «la possibilité de mettre en œuvre une politique en fonction des forces politiques organisées, de l'opinion publique, du pouvoir exécutif et des capacités de négociation collectives». Ceci renvoie à une partie cruciale de l'analyse d'économie politique, celle des acteurs. En définissant le pouvoir réel et l'intérêt des acteurs principaux qui gravitent autour de la mise en œuvre du projet SPAAA, nous pouvons identifier les forces en présence et sur cette base estimer les chances réelles de concrétisation et de pérennisation du projet. Il s'agit donc d'identifier le positionnement des acteurs face au projet SPAAA, afin de garantir sa réussite, c'est-à-dire l'accomplissement des objectifs fixés.

Deux méthodes ont été utilisées pour recenser les acteurs clés autour du projet : à partir de l'implication des acteurs par rapport au projet et à partir des forums où se nouent les relations dans le secteur :

#### **a. Acteurs et rôle dans le projet**

Plusieurs acteurs ont été recensés à partir de leur implication dans la conception et la mise en place du projet. Quatre catégories ont été utilisées, les acteurs :

- i. finançant le projet: Fondation Bill & Melinda Gates, FAO, USAID, etc.;
- ii. mettant en œuvre/soutenant techniquement le projet: FAO, OCDE, Banque mondiale, IFPRI au plan international et IER-ECOFIL, CPS-SDR au plan national, etc.;
- iii. impliqués dans le projet autrement que par la mise en œuvre: Banque mondiale, CountrySTAT, Ministère de l'agriculture, organisations professionnelles et paysannes, etc.;
- iv. concernés par le projet mais absents du processus : certaines coopérations bilatérales, banques, entreprises, certaines organisations de producteurs.

#### **b. Acteurs par forums**

Les forums peuvent être définis comme des lieux ou des espaces où se constituent les débats autour des différentes dimensions du projet SPAAA. C'est au sein des forums que se construisent les représentations du projet. Par conséquent beaucoup d'acteurs ont été identifiés dans plusieurs forums à la fois. Nous pouvons identifier quatre forums :

- v. forum scientifique: IER-ECOFIL, CILSS, FAO, Banque mondiale, etc.;
- vi. forum politique : Ministères, UEMOA, CEDEAO, partenaires techniques et financiers (PTFs), Organisations de producteurs faîtières (CNOP, AOPP) etc.;
- vii. forum de l'entreprise: agence de promotion de l'investissement, banques, CMDT, etc.;
- i. forum associatif: PTF, organisations de producteurs, etc.

### *Analyse du pouvoir et des intérêts des acteurs*

La quantification du pouvoir et des intérêts du grand nombre d'acteurs recensés nous offre une représentation visuelle des acteurs-clés pour la réussite du projet SPAAA au Mali. Le pouvoir des acteurs a été évalué en fonction de leur capacité à contribuer à la réussite des objectifs du projet, tandis que leur intérêt a été quantifié en fonction de leur volonté potentielle à voir les objectifs du projet se concrétiser. Des notes pondérées ont ainsi été attribuées dans ces deux catégories en fonction de différents critères<sup>13</sup>. Les acteurs les plus importants, au nombre de 21, ont ainsi été évalués. Certains constats peuvent être tirés de la représentation obtenue (voir Figure 53) pour les quatre groupes identifiés:

1. La FAO Mali, le Ministère de l'agriculture et la Banque mondiale apparaissent comme les acteurs ayant le plus fort pouvoir à contribuer potentiellement à la réussite du projet SPAAA. Ceci s'explique par leurs ressources budgétaires importantes, mais aussi leur réseau, leur capacité à influencer les politiques, leur pérennité et leur capacité à occuper le territoire. Cependant, l'intérêt de la Banque mondiale à la réussite du projet est relativement faible, tandis que celui du Ministère de l'agriculture est tiré à la baisse par les incertitudes sur sa volonté politique d'utiliser les résultats SPAAA. Le bureau de la FAO à Bamako soutenue par le siège de la FAO à Rome est logiquement l'acteur le plus intéressé par la réussite du projet.
2. On distingue ensuite une deuxième tranche d'acteurs dont le pouvoir de contribuer à la réussite du projet reste relativement élevé. Parmi ces acteurs, l'IER-ECOFIL domine par son très fort intérêt à la réussite du projet, de même que la CPS, le MEF et la DNPd. Le pouvoir de la CPS, de l'IER, de la DNPd et du MEP s'explique par leur contribution directe au projet SPAAA. Comme pour le MA, l'intérêt du MEP est moyen du fait des incertitudes sur son intérêt porté aux résultats du projet ou à l'exploitation de ces résultats. Il apparaît donc fondamental de convaincre les Ministères de s'engager davantage y compris dans l'utilisation future des résultats du projet. Les coopérations bilatérales se situent dans le niveau bas de ce 2e groupe, avec un intérêt moyen. La CMDT enfin a un faible intérêt au succès du projet SPAAA, notamment car elle dispose déjà de beaucoup de données sur la filière coton que le projet lui-même n'a pas, et parce que certaines conclusions du projet pourraient ne pas lui être entièrement favorables.
3. Un troisième groupe se distingue par l'intérêt moyen ou élevé des acteurs à la réussite du projet, malgré leur faible pouvoir à contribuer à sa réussite. L'OMA en tant que système d'information des marchés n'a d'impact sur la réussite du projet que par sa bonne volonté de collaboration ou non, tandis que COUNTRYSTAT en tant que projet d'information statistique n'a pas non plus de poids propre ou de réseau dans les décisions politiques qui le rendrait particulièrement influent. La CNOP, l'AOPP l'API, l'APCAM et le CSA constituent un autre sous-groupe, caractérisé par un pouvoir faible et un intérêt moyen à la réussite du projet. L'intérêt moyen montre cependant qu'il faut prendre en compte ces structures, quatre d'entre elles représentent en effet des portes vers les forums associatifs et privés visés par les objectifs secondaires du projet, tandis que le CSA est un acteur politique important sur le domaine de la sécurité alimentaire visé par la FAO. Faire bouger ces acteurs en révélant des

<sup>13</sup> Le détail de la méthodologie employée est disponible dans la note technique spécifique et une version simplifiée est consultable en annexe du rapport.

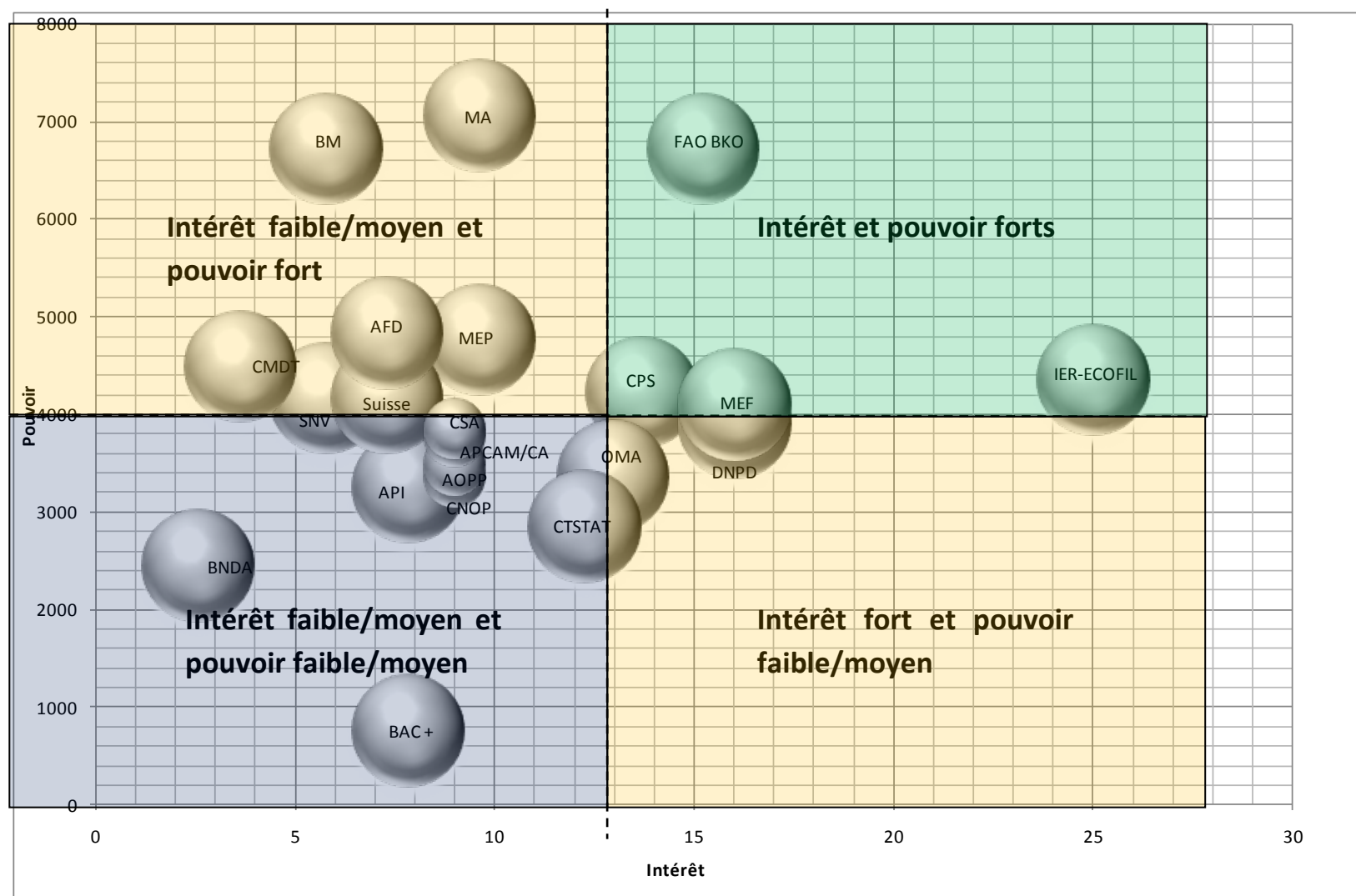
intérêts sous-jacents pour eux pourrait être favorable à l'appropriation du projet et par conséquent à sa pérennité comme son besoin d'institutionnalisation.

4. Le dernier groupe est constitué par la BNDA et le cabinet de consultance BAC +. Les deux possèdent un faible pouvoir à faire réussir le projet, cependant il faut noter l'intérêt réel de BAC + à sa réussite, à la différence de la BNDA qui n'a pas d'intérêt particulier.

Un travail important de recherche de données supplémentaires serait nécessaire pour améliorer la finesse ce travail d'analyse en classifiant davantage d'acteurs et en affinant les notes attribuées. Il serait par exemple intéressant et utile d'inclure dans l'analyse la Banque africaine de développement (BAD) qui semble à priori être un partenaire naturel du projet SPAAA mais qui est totalement absente.



Figure 53: Représentation visuelle des acteurs-clés autour du projet SPAAA par pouvoir et intérêt



## *Liens entre les acteurs*

Le réseau existant entre les différents acteurs identifiés autour du projet SPAAA est également matérialisé à l'aide du logiciel d'analyse des réseaux sociaux Cuttlefish<sup>14</sup>. La méthodologie, basée sur l'attribution de notes quantifiant l'intensité du lien entre les différents acteurs, est détaillée en annexe. Quelques conclusions préliminaires peuvent être tirées de cette représentation visuelle.

### **1. Le cœur du réseau**

Il y a tout d'abord un «cœur», représenté ici par un grand cercle bleu. Au centre, le Ministère de l'agriculture (MA) qui concentre les liens les plus forts avec tous les acteurs. Le MA est l'organe central étatique organisant l'action publique autour de l'agriculture et l'alimentation. On identifie également le Ministère de l'élevage et de la pêche, qui joue un rôle tout aussi important dans la définition d'une partie des politiques nationales consacrées à l'Agriculture. Il est intéressant de voir que la CPS et l'IER-ECOFIL, ciblés par le projet SPAAA comme partenaires techniques et du dialogue politique, se trouvent au centre du réseau. Il faut rappeler ici que le réseau ne prend pas en compte le pouvoir : si l'IER est un acteur effectivement bien connecté dans le Secteur Agricole et Rural, son pouvoir n'en demeure pas moins limité. La Banque mondiale apparaît comme le seul acteur non-étatique du cœur. Ceci est dû à son influence importante dans la définition des politiques étatiques maliennes qui lui vaut d'être bien connectée aux institutions centrales ce qui de manière surprenante ne semble pas être le cas de la FAO.

### **2. Le forum scientifique/politique agricole et alimentaire**

Le cercle jaune montre le groupe dans lequel se situe la FAO Bamako. La FAO se situe ici avec CountrySTAT (émanation de la FAO mais fortement ancré nationalement), la CPS, et l'OMA, qui constituent des acteurs à la fois relié au forum scientifique (travail technique) et politique: dialogue politique pour la CPS, rôle d'assistance technique et aux politiques pour la FAO y compris un rôle secondaire de bailleur, rôle d'appui technique et de conseil pour CountrySTAT, connexion de l'OMA avec son ministère de tutelle.

### **3. Le forum privé**

Le demi-cercle orange sur la gauche de la représentation montre un trio AFD-BNDA-CMDT, dont la proximité n'est pas dû au hasard étant donné les liens entre ces trois acteurs en particulier sur le secteur du coton. La proximité de la CMDT avec la FAO ou l'OMA est sans signification particulière.

### **4. Le forum associatif**

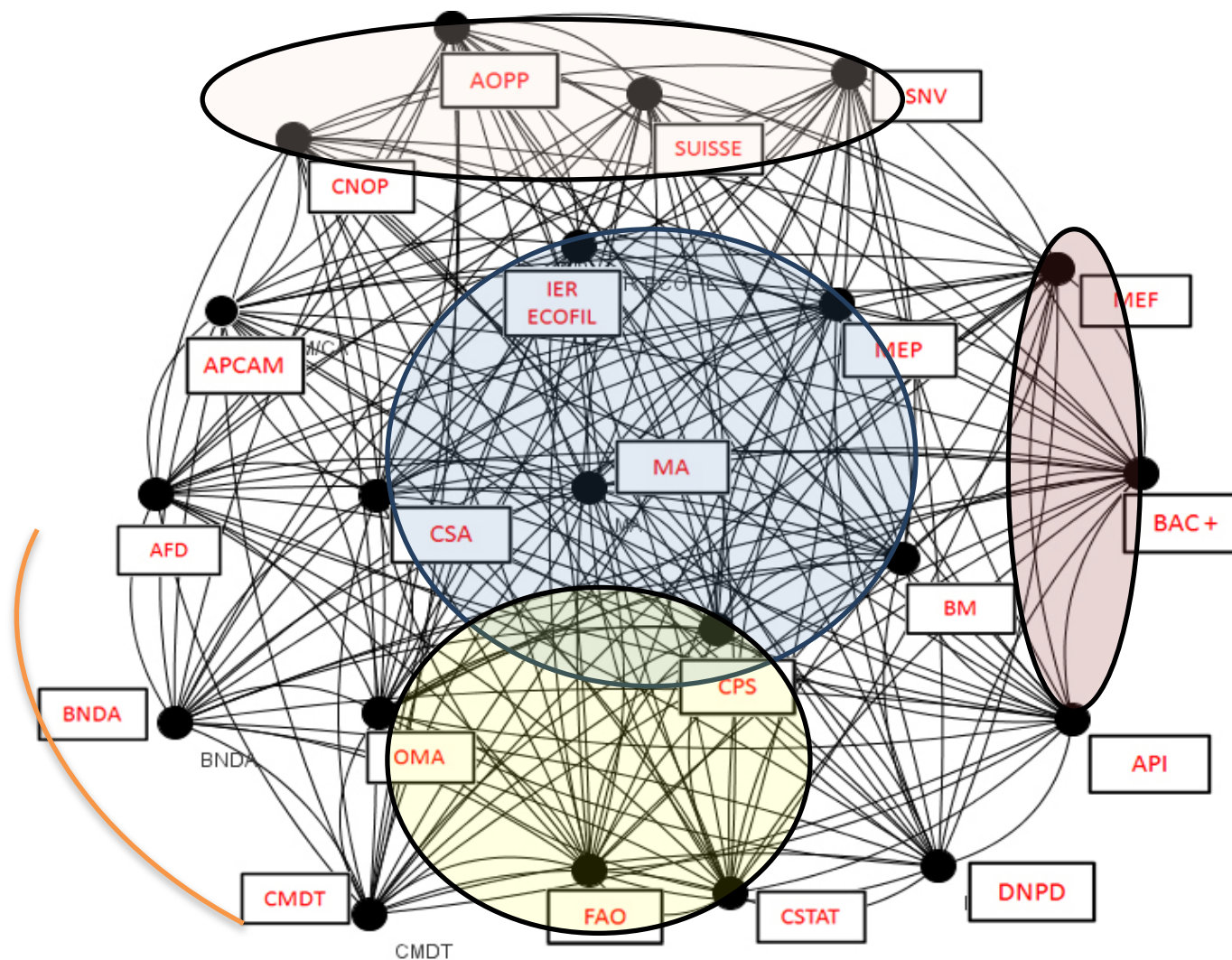
L'ellipse rose en haut de la représentation montre un groupe d'acteurs cohérents, composé des coopérations bilatérales suisses et néerlandaises, ainsi que de la CNOP et de l'AOPP. Ceci est dû au travail réalisé par ces coopérations bilatérales en soutien des organisation de producteurs, matérialisé par des liens forts, et au lien institutionnel évident entre l'AOPP et la CNOP, la première faisant partie de la seconde.

<sup>14</sup> Cuttlefish est un logiciel de droit libre, accessible gratuitement sur <http://cuttlefish.sourceforge.net/>

## **5. Acteurs marginalisés**

Enfin, l'ellipse à droite de la représentation regroupe des acteurs marginalisés : l'API, isolée dans son rôle d'appui général au secteur privé, BAC +, modeste cabinet de consultation, et le MEF, qui n'a pas de rôle central dans le SAR. La position en périphérie de ces acteurs est donc cohérente au vue de leurs activités.

Figure 54: Analyse de la représentation visuelle de l'intensité des liens entre les acteurs évoluant autour du projet SPAAA



### *Conclusion et recommandations*

Les représentations avancées sont des premières esquisses vers un travail plus exhaustif et plus documenté. A défaut d'éclairer complètement l'environnement qui influence la formulation et la mise en œuvre des politiques agricoles et alimentaires, ce travail permet de tirer quelques conclusions et recommandations quant aux conditions nécessaires à la réussite du projet SPAAA. Ce travail offre aussi des pistes d'analyse et de réflexion quant à l'environnement politique général du SAR au Mali:

1. A partir de l'identification des menaces et opportunités des points cruciaux pour la réussite du projet peuvent être dégagés:
  - saisir la fenêtre d'opportunité que représente la nouvelle politique de développement agricole;
  - chercher à capitaliser le travail réalisé dans le cadre d'autres projets liés à l'économie des filières: Programme de compétitivité et diversification agricole (PCDA) ou PAPAM par exemple;
  - faire l'effort d'atteindre également les objectifs secondaires qui vont accroître sa visibilité et son succès général : en ce sens la prise de contact avec des projets des secteurs associatifs et privés sont importants.

En ce qui concerne les menaces, tout doit être mis en œuvre afin de pérenniser le projet et d'assurer son appropriation par les décideurs politiques nationaux. Ceci passe par la production de résultats crédibles et acceptés au sein de plusieurs forums: scientifique et politique mais aussi associatif et privé, et de l'identification des bonnes personnes ressources (champions) pour communiquer autour de ces résultats.

2. A ce stade du projet l'IER-ECOFIL est clairement l'acteur ressource principal du projet par son implication importante dans sa mise en œuvre. Il semble nécessaire de capitaliser sur le pouvoir important de certains acteurs afin de leur permettre de mieux cerner leurs intérêts apparents et sous-jacents pour le projet SPAAA. Il s'agit avant tout du Ministère de l'agriculture. Toutefois, une implication plus forte de la FAO-Bamako à la fois sur un plan technique et institutionnel comme relais local immédiat devrait être recherchée. Il apparaît tout aussi important d'associer plus en profondeur la Banque mondiale. La CPS n'est pas encore assez impliquée dans le projet en dépit de son statut de partenaire national pour le dialogue politique, tandis que des acteurs intéressants se révèlent et ne doivent pas être laissés de côté : la DNPd, le MEF, ou la Coopération Suisse par exemple.

3. Le projet est assez bien ancré dans ce qui apparaît être le cœur du nœud relationnel du secteur agricole et rural au Mali, grâce à son association avec l’IER-ECOFIL et la CPS-SDR. Il faut cependant renforcer les liens avec le Ministère de l’agriculture, mieux associer le Commissariat à la sécurité alimentaire, le Ministère de l’élevage et de la pêche (notamment parce que le projet étudie la filière bétail-viande) fusionné depuis 2012 à celui de l’agriculture, le Ministère de l’économie et des Finances(MEF) et la Banque mondiale. Des groupes d’acteurs des forums associatifs et de l’entreprise sont également identifiés et dans l’optique d’étendre l’influence du projet à ces forums, il peut être intéressant de s’en rapprocher bien que des contacts aient déjà été établis avec les OP et certaines coopérations bilatérales.





#### CONTACTS

[www.fao.org/mafap](http://www.fao.org/mafap)  
[mafap@fao.org](mailto:mafap@fao.org)

FAO Headquarters  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italy



FOOD AND AGRICULTURE  
ORGANIZATION OF  
THE UNITED NATIONS



MAFAP  
SPAAA

supported by the *Bill and Melinda Gates Foundation*