
Chapitre 5

Effet des politiques alimentaires et agricoles au Mali : Évaluation des dépenses publiques et des mesures incitatives à la production de 2005 à 2010*

Alban MAS APARISI¹, Jean BALIÉ¹, Fatoumata DIALLO², Joanna KOMOROWSKA³, Naman KEITA²

* Référence exacte : Aparisi , A., J. Balie, F. Diallo, J. Komorowska, et N. Keita (2013), ***Effet des politiques alimentaires et agricoles au Mali : évaluation des dépenses publiques et des mesures incitatives à la production de 2005 à 2010***, Dans : *Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest*, A. Elbehri (ed.), FAO/FIDA.

¹ Organisation des Nations Unis pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); ² Institut de l'économie rurale (IER), ³ L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

Table des matières

1. Introduction	163
2. Contexte de la sécurité alimentaire et de l'agriculture au Mali	165
3. Une analyse des dépenses publiques du Mali, en composition et en volume	167
3.1 Tendances générales des dépenses publiques en soutien à l'agriculture au Mali	167
3.2 Composition des dépenses publiques en soutien du secteur agricole et alimentaire au Mali	169
3.3 Rôle de l'aide dans les dépenses publiques liées à l'agriculture au Mali	173
3.4 Principaux messages relatifs aux dépenses publiques	174
4. Analyse des politiques tarifaires : incitations et écarts de développement des marchés dans les principales chaînes de valeur au Mali	177
4.1 Présentation générale de la méthodologie MAFAP	177
4.2 Définition des parcours, collecte et estimation des coûts d'accès et des prix	178
4.3 Réserves et limitations à propos de la méthodologie	180
4.4 Les indicateurs agrégés du MAFAP concernant les mesures incitatives ou dissuasives et les écarts de développement de marché au Mali	180
5. Évaluation de la cohérence de la politique agricole au Mali de 2005 à 2010 : trois études de cas	185
5.1 Cohérence politique dans l'analyse MAFAP	185
5.2 Le cas du riz : des objectifs contradictoires ont pour résultat une incohérence apparente	187
5.3 Le cas du bétail : un manque de support malgré un potentiel élevé dans la chaîne de valeur	190
5.4 Le cas du millet et du sorgho : cohérence à court terme mais incertitude à long terme	191
6. Conclusion	194
7. Bibliographie	195

1. Introduction

Au cours de la dernière décennie, la croissance de l'économie en Afrique a été relativement forte d'une manière générale, avec une augmentation du revenu par tête de près de 5 % en moyenne d'une année à l'autre (MAFAP, 2010). Pourtant le secteur agricole n'a pas évolué aussi favorablement. L'Afrique a été un importateur net de nourriture ; en particulier, les importations nettes de céréales ont augmenté de 50 % entre 1995 et 2007, passant de 30 millions de tonnes à 46 millions de tonnes (MAFAP, 2010). À moins d'effectuer des changements de politique très importants, et de mieux utiliser les ressources, les importations de céréales pourraient augmenter pour atteindre 60 millions de tonnes dans la prochaine décennie (MAFAP, 2010).

Pour atteindre les objectifs de développement spécifique, les gouvernements font usage de politiques pour changer les règles s'appliquant à l'économie dans son ensemble (politiques macro-économiques), ou celles s'appliquant à un secteur particulier de l'économie (politiques sectorielles), de manière à guider et à modifier la conduite et les décisions des agents opérant au sein de cette économie. Une manière de réaliser cela est d'établir un cadre légal (par exemple des normes de qualité des aliments ou de sécurité, ou des droits de propriété), auquel les agents économiques doivent se conformer sous peine de prendre le risque de poursuites légales ou d'amendes. Une autre approche est de réformer les institutions ou de proposer des mesures incitatives ou dissuasives s'appliquant à certains types de comportement, par l'intermédiaire de politiques tarifaires et commerciales, de politiques s'appliquant aux marchés des intrants et des extrants, de politiques sociales (transferts de revenus, filets de sécurité, plans de sécurité sociale) et de politiques financières.

Les dépenses publiques peuvent être utilisées pour mettre à la disposition du secteur alimentaire et agricole des biens et des services, pour aider à la mise en œuvre des politiques gouvernementales et pour faciliter la réalisation des objectifs de développement. Ces dépenses peuvent inclure la fourniture de biens publics par le biais d'investissements publics dans les infrastructures, ou des avantages privés, tels que les subventions ou les transferts de revenus. Les chefs d'états africains se sont engagés par la déclaration de Maputo en 2003, à allouer au moins 10 % de leurs ressources à l'agriculture et à la mise en œuvre de politiques de développement rural dans les cinq années à venir. Cependant, cette approche a mis l'accent sur le montant de l'aide publique affectée à l'agriculture et au développement rural plutôt que sur la répartition adéquate de cette aide, laquelle est fondamentale pour assurer la cohérence et l'efficacité de ces politiques.

Pour s'assurer que les actions gouvernementales sont cohérentes et contribuent de manière appropriée aux objectifs de développement, il est donc essentiel que les autorités soient parfaitement informées des effets sur l'économie des mesures incitatives et dissuasives contenues dans les ensembles de politiques qu'elles mettent en œuvre, et en ce qui concerne la cohérence, de l'efficacité et de l'adéquation de la manière dont elles dépensent leurs ressources publiques.

Parmi les questions principales que les gouvernements doivent prendre en considération on peut citer les suivantes :

- Est-ce que les politiques en place fournissent des mesures incitatives pour la production, le traitement et la commercialisation dans les principales chaînes de valeur du domaine de l'alimentation et l'agriculture ?
- Qui, dans les chaînes de valeur les plus stratégiques, bénéficie des politiques en place ? (Producteurs, transformateurs, intermédiaires, consommateurs ?)
- Quelles politiques devraient être changées de manière à ce que la structure des mesures incitatives dans le secteur alimentaire et agricole soit mieux alignée avec les objectifs du gouvernement ?
- Les fonds publics sont-ils dépensés d'une manière qui traite les principaux problèmes rencontrés par le secteur alimentaire et agricole ? (Par exemple quelle est la manière la plus efficace d'améliorer

le revenu des agriculteurs : une subvention aux intrants ou un investissement dans une route ?)
L'investissement public est-il centré sur les principaux besoins d'investissement ?

- Les mesures incitatives et les dépenses publiques sont-elles cohérentes ou arrive-t-il que, dans certains cas, elles donnent des signaux contradictoires à l'économie, ce qui se traduit par un gaspillage des précieuses ressources publiques ?
- Les ressources publiques sont-elles dépensées efficacement, ou une part excessive de ces dépenses est-elle affectée au paiement de dépenses administratives ?

Avoir des informations pour répondre à ces questions est d'autant plus important que les gouvernements développent, dans beaucoup de pays du monde, de nombreuses politiques à court terme dans le domaine agricole et rural, en réaction à la crise alimentaire de 2008 et à l'actuelle augmentation des prix (voir Maetz *et al.*, 2011).

Le présent rapport s'efforce de fournir quelques réponses sur la cohérence et les effets des politiques agricoles, en prenant l'exemple du Mali, et en s'appuyant sur les premiers résultats du projet MAFAP (Monitoring African Food and Agriculture Policies) de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture des Nations Unies (United Nations Food and Agriculture Organization- FAO). Le projet MAFAP est en cours de mise en œuvre dans dix pays d'Afrique, et travaille avec les institutions nationales pour entreprendre un travail fondé sur une méthodologie innovante qui mesure les effets des politiques alimentaires et agricoles à travers une double approche.

Premièrement, les dépenses publiques sont examinées, en prenant en considération la nature même des activités en cours de mise en œuvre et financées partiellement ou totalement par le budget de l'État. Ceci permet d'avoir une meilleure compréhension de la composition de la dépense publique : les produits recevant une aide, les types d'activités, les bénéficiaires et ainsi de suite.

Deuxièmement, l'analyse MAFAP prend en considération la manière dont le gouvernement propose des mesures incitatives et dissuasives au travers de politiques tarifaires applicables aux différents agents des principales chaînes de valeur. Pour cela, la méthodologie MAFAP implique une comparaison des prix de référence (en général les prix internationaux), avec les prix de gros et les prix au producteur pour déterminer si les acteurs de la chaîne de valeur reçoivent le prix qu'ils devraient obtenir, c'est-à-dire si les prix observés subissent une distorsion du fait des politiques agricoles et rurales.

La combinaison de ces deux approches offre une bonne compréhension des effets réels des politiques agricoles et rurales mises en œuvre par les gouvernements africains. Cela permet aux décideurs et aux intervenants du développement d'évaluer la cohérence de ces politiques et de conclure si les différentes mesures politiques sont mises en œuvre de manière cohérente et si elles atteignent effectivement les objectifs annoncés et/ou désirés du gouvernement.

Ce document présentera les résultats préliminaires de l'analyse MAFAP pour la période 2005 - 2010. Après une brève présentation du contexte alimentaire et agricole au Mali (Partie 1), ce rapport présentera un ensemble complet de résultats de l'analyse MAFAP des dépenses publiques dans le pays (Partie 2). La méthodologie pour l'analyse des mesures incitatives et dissuasives sera ensuite brièvement résumée, et sera suivie des résultats consolidés des mesures incitatives et dissuasives appliquées aux producteurs et aux grossistes pour huit chaînes de valeur clés (millet, sorgho, maïs, riz, coton, bétail, lait de vache et arachide), ainsi que les écarts de développement des marchés (Partie 3). La dernière partie combine les deux approches pour examiner la cohérence de la politique agricole et rurale du Mali, en prenant quatre produits comme exemples : le riz, le bétail, le sorgho et le millet.

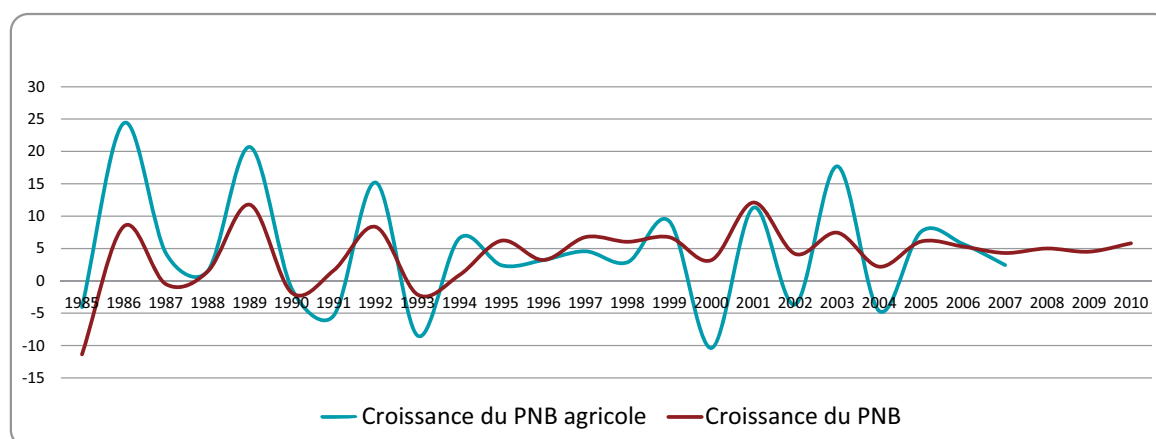
2. Contexte de la sécurité alimentaire et de l'agriculture au Mali

Le secteur agricole malien est composé essentiellement de petites fermes familiales (68 %). Le secteur a cru de 4,9 % en 2010 (World Bank, 2012), et a contribué à hauteur de 37 % au produit national brut (PNB) en 2008. Toutefois, la croissance du secteur agricole est sujette à d'importantes variations annuelles et connaît même des années négatives, avec des différences entre les différents sous-secteurs (voir graphique 1 et tableau 1).

La balance commerciale agricole du Mali a été en déficit depuis 1976, et cette période a été marquée par une croissance continue de la valeur des importations agricoles (sauf en 2003 - 2004 et 2006 - 2007). Les céréales, incluant le riz et le blé, représentent 80 à 95 % de la valeur totale des importations agricoles. Le coton représente 92 à 97 % du total des exportations agricoles, mais sa valeur a diminué de manière continue depuis 2003. Le sous-secteur du coton a longtemps été caractérisé par le fait que la valeur ajoutée a été largement répartie entre les différents acteurs de la chaîne de valeur, ce qui s'est traduit par des effets induits intéressants en termes de génération de revenus. Cependant, il a dû faire face à une crise prolongée.

D'autres sous-secteurs affichent un potentiel significatif, comme le bétail, qui pourrait être mieux structuré pour devenir un énorme moteur économique dans le pays. Dans les sous-secteurs des fruits et légumes, les cultures telles que les oignons/échalotes et les mangues offrent aussi des opportunités de diversification de production. De plus, une bonne disponibilité en eau, grâce aux fleuves Niger et Sénégal, offre la perspective d'une production agricole plus intensive. Des progrès encourageants sont déjà constatés pour le riz et le maïs, pour lesquels on a constaté des augmentations de rendement dans les années récentes. Cela constitue des avancées positives dans le domaine de la diversification du revenu agricole, qui jusqu'à maintenant a été grandement basé sur le secteur du coton.

Graphique 1. Croissance annuelle de l'agriculture et du PNB total au Mali, en %, 1985 - 2010



Source : World Bank, 2012.

Tableau 1. PNB des principaux sous-secteurs au Mali, en % du total du PNB du secteur primaire, 2005 - 2010

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

Source : INSTAT, 2011.

Toutefois la plupart des chaînes de valeur agricoles rencontrent des obstacles importants dans les domaines de l'investissement, de la production, du traitement et de la commercialisation. L'État a un rôle important à jouer, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux intrants qui sont rarement utilisés – par exemple 3,04 kg d'engrais par hectare cultivé (World Bank, 2012) – et souvent difficiles à obtenir. Le gouvernement a investi de façon massive dans ce domaine par le biais de subventions aux intrants, qui ont augmenté de manière continue depuis 2008, pour atteindre 36 milliards de FCFA en 2012 (MAFAP, 2012)

Les infrastructures de transport – seulement 24,5 % des routes du pays sont asphaltées (World Bank, 2012) – semblent encore insuffisantes pour permettre aux petits producteurs d'augmenter leurs revenus. L'amélioration des performances du secteur agricole exige aussi plus de développement des capacités et un renforcement des organisations de producteurs, qui manquent encore de ressources et de compétences pour apporter une aide efficace aux agriculteurs et pour développer le secteur.

La croissance du PNB agricole a été assurée principalement par l'extension des surfaces cultivées, ce qui se traduit par un risque environnemental accru, incluant la dégradation des sols, la déforestation (6,2 % entre 2005 et 2010), et une faible capacité de résistance aux catastrophes naturelles (FAO GFRA, 2010).

La croissance économique dynamique (environ 5 % par an) du pays au cours des dix dernières années est probablement liée au taux de croissance élevé de sa population, un pourcentage considérable de 3,6 % par an entre 1998 et 2009 (World Bank,). Le revenu moyen par tête en parité de pouvoir d'achat (PPP) s'élevait à 1030 \$ US en 2010 (World Bank, 2012). Bien que le revenu moyen par tête ait presque doublé et que la pauvreté ait diminué de 12 % depuis 2000, le Mali demeure un des plus pauvres pays du monde, avec 43,6 % de la population vivant avec moins d'un dollar par jour en 2010 (Voir tableau 2).

Tableau 2. Population vivant sous le seuil de pauvreté national (0,95 dollars US) et avec moins de 1,25 dollars US par jour au Mali, en %, 2001 - 2010

	2001	2006	2010
Pourcentage de la population vivant avec moins de 0,95 dollars par jour (INSTAT)	55.6	47.4	43.6
Pourcentage de la population vivant avec moins de 1,25 dollars par jour (World Bank)	25.8	18.8	16.4

Source : INSTAT, 2011, cité par Bourdet, Dabitaio et Dembele, (2011) et World Bank (2012).

Confronté à la réalité d'une population vivant dans des conditions précaires, et fortement dépendante de la croissance de l'économie rurale, il apparaît essentiel pour le gouvernement d'avoir une base d'informations de bonne qualité pour ses choix politiques et ses axes pour le développement socio-économique des zones rurales, et de l'agriculture en particulier.

3. Une analyse des dépenses publiques du Mali, en composition et en volume

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

Le budget total approuvé pour la filière a augmenté de 72 % en valeur nominale, de 2004 à 2010 pour atteindre 198 milliards de FCFA (Tableau 3).

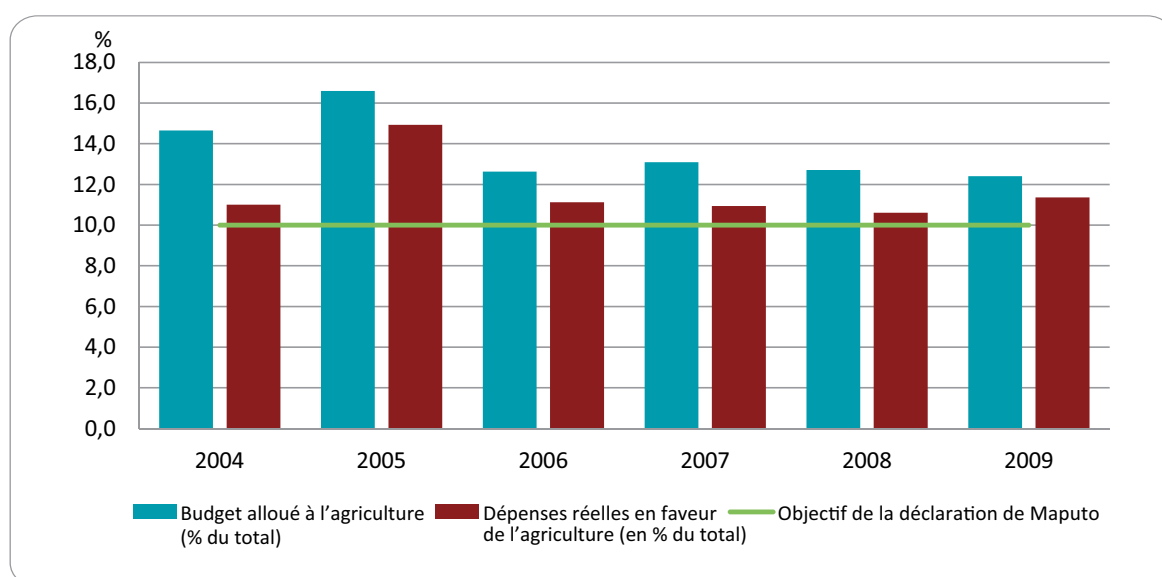
Tableau 3. Dépense publique au Mali, totale et en faveur de l'agriculture : allocations budgétaires et dépense effective, en %, 2004 - 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% augmentation 2004 - 2010
	Milliards de FCFA							
Budget alloué	115,3	141,2	118,2	130,2	134,2	143,2	198,0	72 %
Dépense réelle	72,6	117,1	95,3	96,9	94,8	117,1	132,3	82 %

Source : Les auteurs, en se basant sur CPS et MEF (2011).

La dépense totale réelle a augmenté encore plus : elle a augmenté de 82 % 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 % du total des dépenses publiques en 2004 à environ 12 % en 2009, alors que, dans le même temps, la dépense réelle se maintenait à un même niveau de 11 % en 2004 et en 2009 (graphique 2).

Graphique 2. L'agriculture dans le total des dépenses gouvernementales au Mali : dépense prévue et réelle, 2004-2009 %



Source : Les auteurs, en se basant sur CPS et MEF (2011).

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 PDDAA (Programme Détaillé du développement d'Agriculture de l'Afrique) d'allouer 10 % du budget total à l'agriculture et au dével-

Tableau 4. Dépenses publiques dans le secteur agro-alimentaire au Mali (dépenses réelles) en milliards de FCFA, 2006-2010

Milliards de FCFA					
	2006	2007	2008	2009	2010 ^P
I. Politiques spécifiques à l'agriculture	39,3	45,1	38,6	71,1	84,2
I.1. Paiements aux agents du secteur agro-alimentaire	17,8	19,4	17,2	26,3	30,0
I.1.1. Paiements aux producteurs	16,6	17,4	15,6	23,9	27,1
A. Paiements calculés sur la production	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Subventions aux intrantss	16,3	17,0	15,2	23,5	26,7
<i>B1. Intrants variables</i>	0,9	2,4	1,7	4,5	5,2
<i>B2. Capital</i>	15,0	14,5	13,4	19,0	21,2
<i>B3. Services à la ferme</i>	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3
C. Aide au revenu	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
D. Autres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.1.2. Paiements aux consommateurs	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
I.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.1.4. Paiements aux transformateurs	0,6	1,0	1,1	1,6	2,2
I.1.5. Paiements aux intermédiaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.1.6. Paiements aux transporteurs	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.2. Support général au secteur	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. Prestations de conseil	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
<i>N1. Routes</i>	1,0	2,2	2,2	3,5	3,0
<i>N2. Irrigation et eau</i>	7,7	5,9	5,1	7,7	9,1
<i>N3. Autres</i>	2,7	2,5	1,9	2,8	1,2
O. Stockage/stockage public	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
II. Politiques en support de l'agriculture	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. Infrastructure rurale	11,1	9,7	9,0	10,7	15,2
<i>U1. Routes</i>	9,4	8,6	8,5	10,4	13,6
<i>U2. Eau et assainissement</i>	0,7	0,4	0,3	0,2	1,6
<i>U3. Énergie</i>	0,7	0,6	0,3	0,1	0,1
<i>U4. Autres</i>	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
V. Autres	5,4	9,1	11,0	9,1	12,9
III. Dépense totale en faveur du secteur agro-alimentaire	63,9	69,7	63,6	95,2	117,1

Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP.

^P – estimation provisoire.

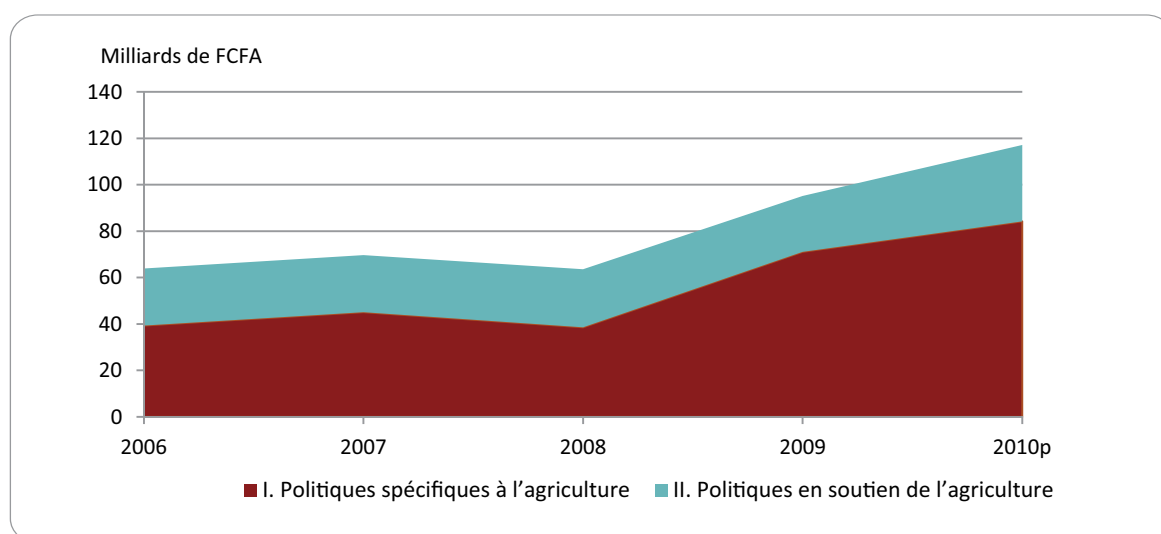
oppement rural (en comptant les ressources nationales et l'aide internationale), telles qu'elles ont été formulées dans la déclaration de Maputo en 2003.

3.2 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 à la filière agricole. Environ 100 projets et programme ont été identifiés et classés conformément à la classification MAFAP, comme cela a été indiqué dans la méthodologie du projet (MAFAP, 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 montrés dans le tableau 4.

Les dépenses propres à l'agriculture représentent, en moyenne, près de 70 % des dépenses en faveur du développement du secteur agro-alimentaire. Leur importance dans l'aide globale à l'agriculture est passée d'environ 60 % en 2006 à 80 % en 2010. En termes de niveau de dépense, les dépenses propres 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 (graphique 3).

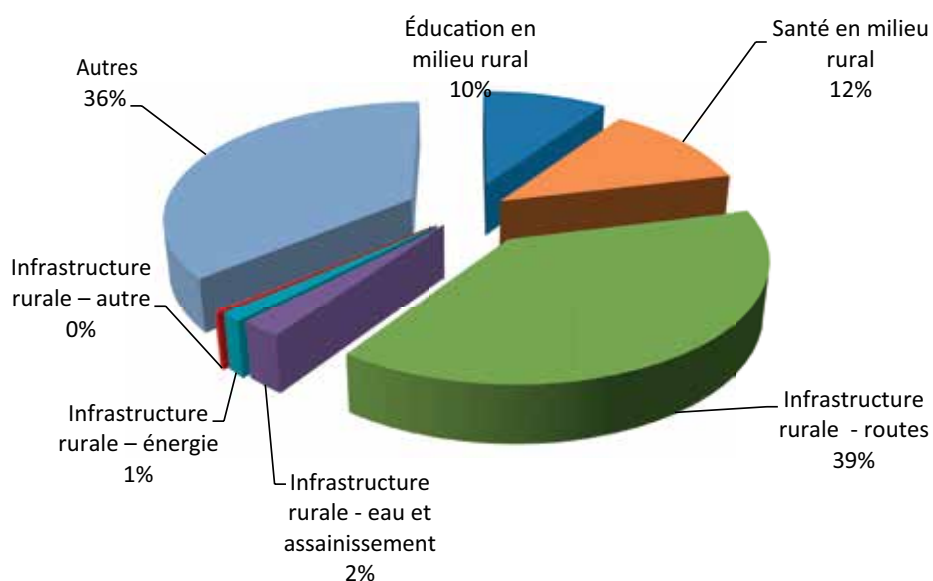
Graphique 3. Répartition des dépenses publiques en soutien de l'agriculture au Mali de 2006 à 2010 en milliards de FCFA



Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP.

Parmi les mesures financières propres à l'agriculture, environ 60 % sont effectuées dans la catégorie du support général de la filière (graphique 4). 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 les services de conseil représentent seulement une faible proportion des dépenses propres

le projet MAFAP.

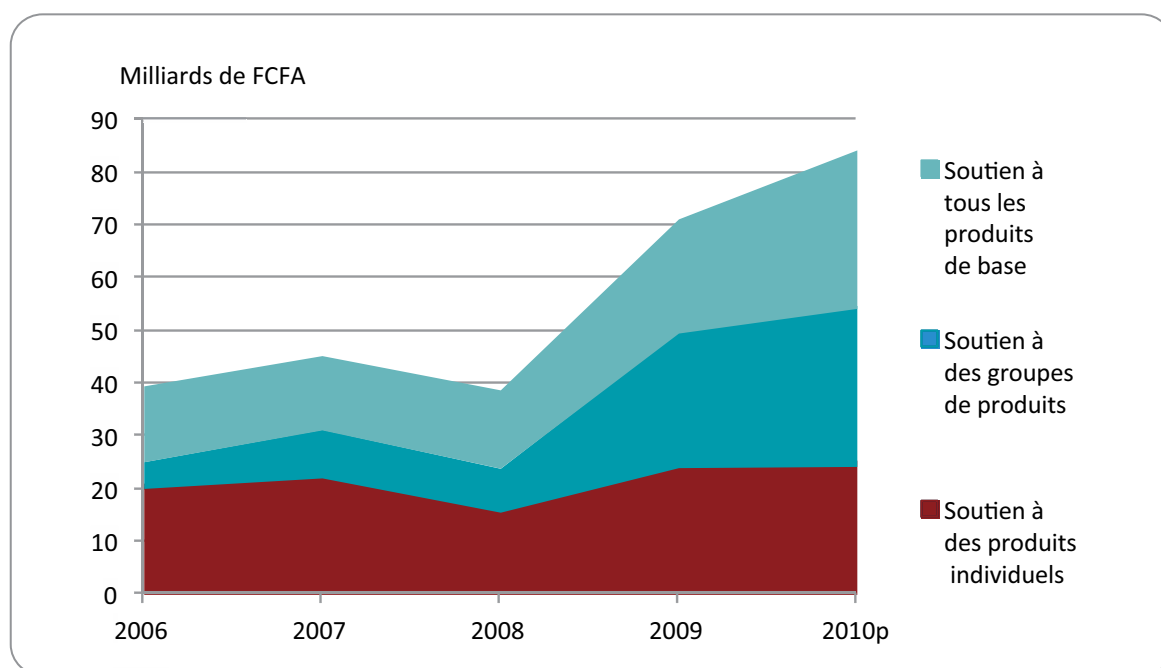


Les dépenses propres à l'agriculture peuvent également être ventilées selon les produits de base qu'elles visent à assister ². On a attribué à chaque dépense dans cette catégorie un produit de base approprié selon que l'objectif est de soutenir un produit de base isolé (par exemple le riz pour *l'Initiative Riz* dans sa phase initiale –laquelle a été par la suite étendue à d'autres céréales dont le blé et le maïs), un groupe de produits de base (par exemple les fruits et légumes, les poissons et le bétail pour le Programme de Compétitivité et de Diversification Agricole (PCDA) ou l'ensemble des produits de base (par exemple la construction de marchés non spécialisés).

D'une manière générale, il y a un grand nombre de produits de base qui sont assistés 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, le bétail et les produits du bétail. En 2006 la plus grande partie de ces dépenses étaient engagées pour le soutien de la production de l'ensemble des produits de base, suivie par les dépenses, en proportion approximativement égale, en support de produits de base individuels, alors que dans le même temps, très peu était dépensé sur des groupes de produits de base (graphique 6). 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 de base représente environ un tiers du total des dépenses propres à l'agriculture. Les deux autres tiers de ce soutien sont pratiquement répartis de manière égale entre le soutien à des produits de base isolés et à des groupes de produits de base.

² 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 agricoles de base.

Graphique 6. Dépenses propres à l'agriculture au Mali : soutien aux produits de base, en milliards de FCFA, 2006 - 2010

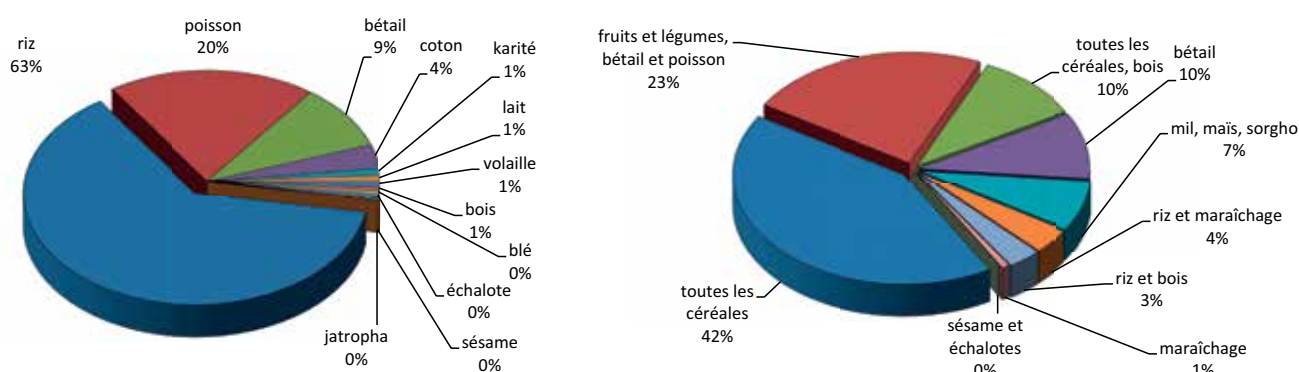


Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP. ^p – estimation provisoire.

Parmi les dépenses en faveur de produits de base individuels, la plus grande partie, et de loin, va au riz, suivi par le poisson, le bétail et le coton (graphique 7, 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 sous forme de formation, de stockage et de commercialisation (en particulier dans le cas du poisson). Parmi les dépenses en faveur de groupes de produits de base, la plus grande part va à toutes les céréales, 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 (graphique 7, 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 l'infrastructure, qu'elle soit propre à l'agriculture ou en soutien de l'agriculture. Elles viennent en aide principalement aux céréales, et plus particulièrement au riz, mais aussi au bétail et aux produits du bétail.

Graphique 7. Aide aux produits de base individuels et aux groupes de produits de base au Mali, en % moyenne 2006 - 2010



Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP.

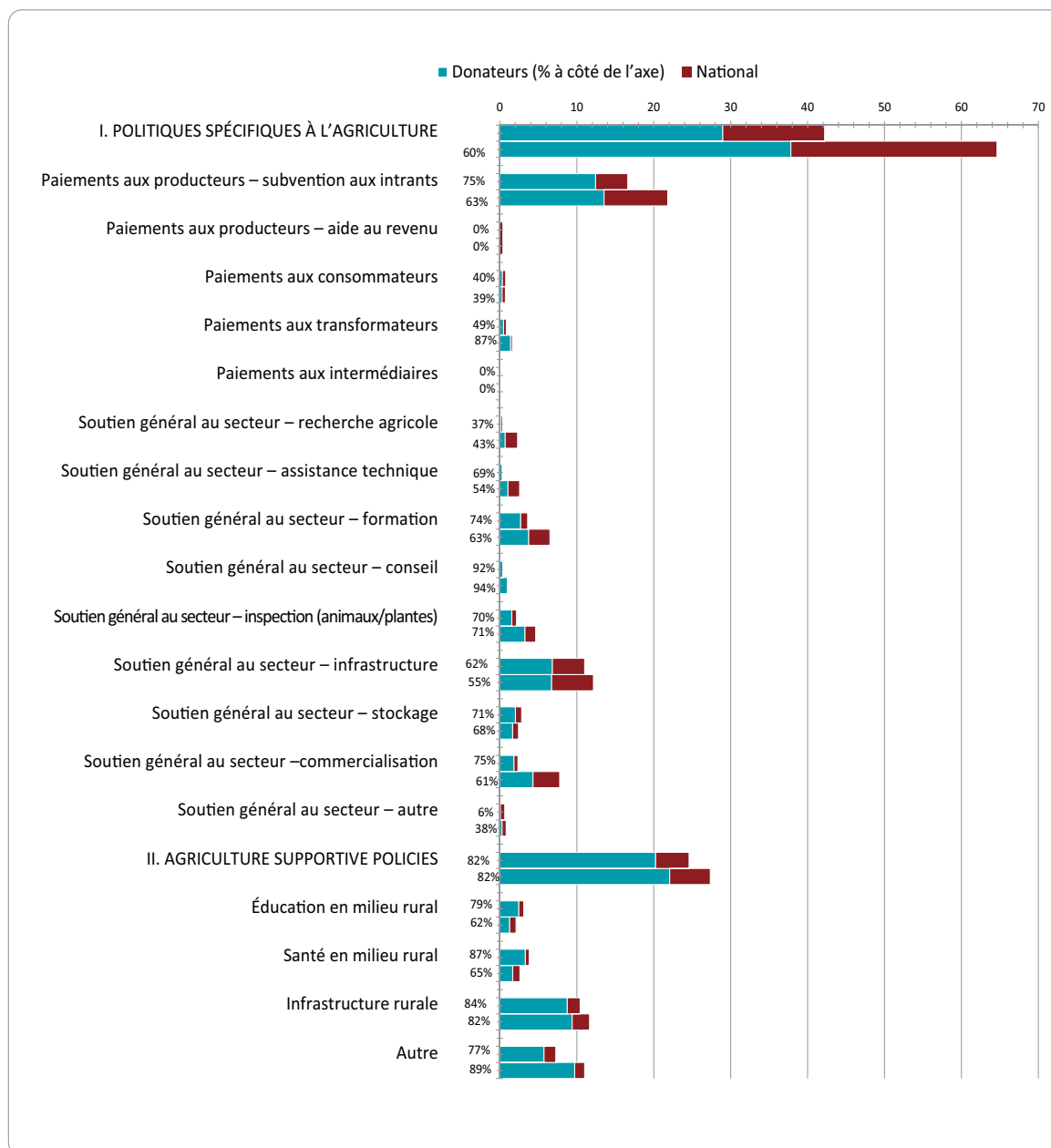
3.3 Rôle de l'aide dans les dépenses publiques en faveur de l'agriculture au Mali

L'aide des donateurs au 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 donateurs représentent jusqu'à 70 % du total des dépenses publiques en faveur du secteur agroalimentaire au Mali. L'aide extérieure contribue à hauteur de 64 % pour les mesures propres à l'agriculture et à hauteur de 82 % pour les mesures en soutien de l'agriculture (graphique 8).

La contribution de cette aide est différente selon chacune des catégories principales. Parmi les dépenses propres à l'agriculture, en termes de proportion de la dépense totale, l'aide des donateurs contribue surtout aux services de conseil, 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 l'infrastructure bénéficient du soutien le plus élevé.

Parmi les mesures en soutien 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 donateurs va à l'infrastructure rurale. La catégorie de dépenses qui bénéficie du plus fort soutien est la subvention aux intrants. Cependant, si toutes les dépenses d'infrastructure (propres à l'agriculture et en soutien de l'agriculture) étaient cumulées, il y aurait une beaucoup plus grande part de l'aide allouée à l'infrastructure rurale. 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.

Graphique 8. Part moyenne de l'aide dans le total des dépenses au Mali, en milliards de FCFA, 2006 - 2010



Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP.

3.4 Principaux messages relatifs aux dépenses publiques

Bien que le niveau de dépenses publiques en faveur du développement du secteur agroalimentaire au Mali soit au-dessus du niveau de la cible fixée par la déclaration de Maputo, cela ne se traduit pas par un objectif de croissance stable de l'agriculture tel qu'il a été fixé par le CAADP³. De la même manière,

³ 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 %.

l'étude réalisée par l'ECOWAS (Economic Community of West African States), la République du Mali et l'Union Africaine (ECOWAS, République du Mali and *African Union*, 2006), a conclu que l'élasticité de la croissance de l'agriculture vis-à-vis des dépenses publiques en faveur du secteur agroalimentaire 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.

Premièrement, il y a encore des possibilités d'amélioration de la ventilation des dépenses publiques en faveur de l'agriculture. 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 entre les dépenses dans le domaine de l'infrastructure rurale et les subventions pour les semences et les engrais) et il peut y avoir des complémentarités (par exemple entre les dépenses pour les services de conseil et le développement d'une infrastructure qui permettrait aux fermiers de transporter leur production vers le marché). Le modèle observé au niveau global pour les dépenses est cohérent avec les objectifs du gouvernement, c'est-à-dire que la plus grande part des dépenses publiques doit être orientée vers la prestation de services publics et d'investissements. Il semble cependant qu'il y ait des déséquilibres entre les catégories individuelles de dépenses. Les investissements élevés en matière d'infrastructure peuvent générer des avantages du fait de coûts de transaction moins élevés et d'une amélioration de l'accès au marché pour les fermiers. 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 variables, alors qu'une part bien moindre est dépensée dans les domaines de la recherche et des services de conseil ⁴. Fan and Zhang (2008) ont estimé que parmi toutes les mesures de dépenses publiques qui sont analysées, ce sont les services de conseil agricole et la recherche qui obtiennent le meilleur résultat en matière de productivité agricole et de réduction de la pauvreté. 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, 2012⁵). 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.

Deuxièmement, une proportion élevée des fonds est allouée aux coûts d'administration de ces politiques (Tableau 5), et il semble qu'il y ait un déséquilibre entre la part de ces coûts et la part des transferts dans le total des dépenses⁶. 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 exercer des contraintes sur l'efficacité de certaines dépenses. Par exemple, les services de conseil agricole et la 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

⁴ 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, l'allocation des ressources publiques devrait être ajustée pour inclure les catégories de dépenses qui amélioreront les revenus sur le long terme (pour un examen plus approfondi, voir OECD, 2012 et Brooks and Wiggins, 2010).

⁵ Voir State Of Food and Agriculture (SOFA) (2012) pour une synthèse des études comparant l'impact des différents types de dépenses et d'investissements agricoles.

⁶ 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 du Secteur du Développement Rural diminué des transferts des politiques de développement, et peuvent de ce fait inclure des éléments qui ne seraient pas pris 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 la protection des animaux sauvages dans les parcs naturels. On peut penser que cette surestimation est négligeable pour les résultats.

Tableau 5. Part des transferts de politique agricole et des coûts d'administration dans le total des dépenses publiques, en %, 2004 - 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coûts d'administration	n.a.	n.a.	26	26	26	21	20
Transferts réalisés par les politiques	n.a.	n.a.	74	74	74	79	80
Budget agricole total	n.a.	n.a.	100	100	100	100	100

Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP et CPS (2011).

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 6). En outre, le rythme de versement de fonds alloués aux coûts d'administration des politiques a été en général beaucoup plus rapide que celui propre aux transferts des politiques de développement du 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 ; cela est dû principalement aux délais dans le déblocage des fonds alloués aux ministères concernés.

Tableau 6. Allocation budgétaire et dépense réelle au Mali, en milliards de FCFA et en %, 2004 -2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^p
Budget agricole total*							
Montant inscrit au budget (milliards de FCFA)		115	141	118	130	134	143
Dépense réelle (milliards de FCFA)		73	117	96	97	95	118
<i>Dépense réelle en proportion du budget (%)</i>		63	83	81	75	71	83
Transferts prévus par les politiques							
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>Dépense réelle en proportion du budget (%)</i>	n.a.	n.a.	73	72	64	84	74
Coûts administratifs							
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>Dépense réelle en proportion du budget (%)</i>	n.a.	n.a.	104	82	91	76	38

*Le total du budget agricole inclut les transferts des politiques de développement en soutien à l'agriculture et les coûts d'administration de ces politiques p – estimation provisoire

Source : Les auteurs, en se basant sur les données budgétaires collectées par l'Institut d'Économie Rurale au Mali pour le projet MAFAP et CPS (2011).

Quatrièmement, l'aide représente plus des deux tiers de la dépense publique en faveur du développement du secteur agroalimentaire. Bien que les priorités des donateurs semblent être, en général, en ligne avec les priorités du gouvernement, la question 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 approche à l'échelle du secteur de la planification du budget faisant intervenir toutes les parties prenantes, y compris la communauté des donateurs, 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.

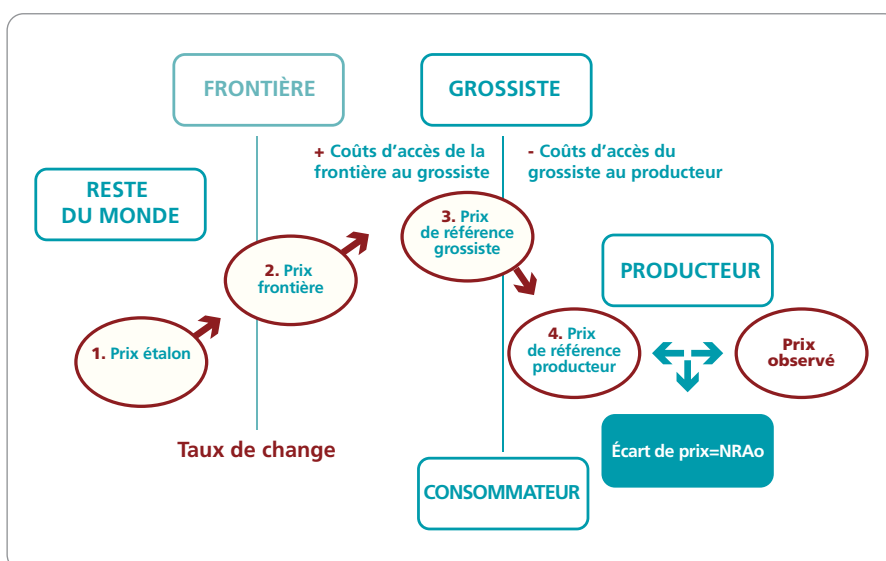
4. Analyse des politiques tarifaires : incitations et écarts de développement des marchés dans les principales chaînes de valeur au Mali

4.1 Présentation générale de la méthodologie MAFAP

La méthodologie MAFAP examine en détail les mesures incitatives et dissuasives à la production appliquées aux différents acteurs, tout au long des principales chaînes de valeur du pays. Cette section présente de manière succincte la méthodologie utilisée pour calculer les indicateurs permettant de mesurer les mesures incitatives et dissuasives au niveau des producteurs (« bord du champ ») et des grossistes). Une présentation détaillée de la méthodologie est disponible sur le site du projet MAFAP à l'adresse www.fao.org/mafap-documents.

Le noyau de l'analyse MAFAP réside dans la comparaison entre les prix de marché nationaux (prix observés) et les prix de référence en ne tenant pas compte des interventions des politiques nationales. Les prix de référence sont calculés à partir d'un prix étalon, qui est le prix international ou régional pour ces produits. Ce prix est ensuite converti en un prix frontière, en utilisant un taux de change si nécessaire, puis ramené au niveau du grossiste et de la ferme, en effectuant des ajustements pour la qualité, la diminution en volume, les pertes, et les coûts d'accès au marché. Le graphique 9 fournit une visualisation simplifiée de la manière dont les incitations sont déterminées avec la méthodologie MAFAP, en prenant pour exemple un produit importé. Il faut noter que les incitations pour les grossistes sont également calculées.

Graphique 9. Présentation simplifiée de la méthodologie MAFAP pour le calcul des incitations, pour un produit importé



Source : Les auteurs.

Si les prix observés sont plus élevés que les prix de référence, l'environnement politique génère de l'aide aux producteurs (incitations) et si les prix observés sont inférieurs au prix de référence, l'environnement politique ne fournit pas d'aide à ces acteurs (mesures dissuasives).

Les taux nominaux de protection – observés (TNPo) sont les ratios exprimant la différence de prix entre le prix du marché national (prix observés) et le prix de référence. Il existe deux types de TNPo : le $TNPo_{wh}$ au niveau du grossiste, et le $TNPo_{ig}$ au niveau du producteur (bord du champ). Le $TNPo_{ig}$ prend en compte toutes les politiques commerciales et nationales, les inefficacités le long de la chaîne de valeur du produit et d'autres facteurs affectant les mesures incitatives et dissuasives pour l'agriculteur. Le $TNPo_{wh}$ permet d'identifier à quel endroit les mesures incitatives et dissuasives peuvent être réparties tout au long de la chaîne de commercialisation du produit.

Les taux nominaux de protection – ajustés (TNPa) – il en existe un au niveau du grossiste et un au niveau de la ferme – sont les mêmes que les TNPos, mis à part le fait que les prix de référence sont ajustés pour éliminer toute distorsion rencontrée dans la chaîne de mise sur le marché (par exemple des coûts de transport extraordinairement élevés, des taxes/prélèvements ou des marges de profit excessives des agents économiques).

Les écarts de développement de marchés (MDGs) sont également calculés : ils ont pour cause la puissance du marché, des déséquilibres entre les taux de change, et des coûts d'accès au marché excessifs qui, lorsqu'ils sont quantifiés et utilisés pour ajuster le TNPo, génèrent des indicateurs TNPa. Actuellement, les MDGs sont calculés comme la différence entre le TNPo et le TNPa. Le concept de MDG, tel que défini dans le contexte du projet MAFAP, permet d'approfondir un peu l'analyse de l'évaluation de l'ampleur des coûts d'accès. La mesure des MDGs rend possible d'estimer la part qui est considérée comme « excessive » dans les coûts d'accès et dans les transactions au sein d'une chaîne de valeur donnée. Ces coûts excessifs peuvent résulter de facteurs tels qu'une infrastructure insuffisante ou des coûts de traitement élevés dus à une technologie obsolète, ou de coûts élevés résultant de pertes après récolte. Des coûts excessifs peuvent être considérés comme des mesures dissuasives implicites dans la mesure où ils pourraient, par exemple, être réduits par des investissements appropriés et une meilleure gouvernance. Une importante question méthodologique qui reste à résoudre est le niveau auquel ces coûts peuvent être ciblés et identifiés avec précision.

4.2 Définition des parcours, collecte et estimation des coûts d'accès et des prix

- Les parcours

Les parcours pour tous les produits analysés avec la méthodologie MAFAP ont été déterminés en utilisant la production la plus représentative, les zones de commerce de gros et de concurrence pour chaque produit, en se basant sur les volumes produits et commercialisés et sur l'existence d'un couloir commercial réel.

- Les prix

Les prix producteurs ont été déterminés à partir des statistiques de l'Observatoire des Marchés Agricoles (OMA), à l'exception du cas du lait, pour lequel les prix ont été déterminés à partir d'une enquête MAFAP, dans la mesure où l'OMA ne collecte pas les prix du lait.

Les prix « grossiste » ont été déterminés à partir des statistiques obtenues soit auprès de l'OMA soit auprès du Réseau des Systèmes d'Information des Marchés d'Afrique de l'Ouest (RESIMAO).

Les prix sur les marchés internationaux, qu'il s'agisse du prix Coût, assurance et fret (*Cost Insurance and Freight* - CIF) ou du prix Fret à bord (*Freight on Board* - FOB) ont été obtenus de sources diverses en fonction du produit.

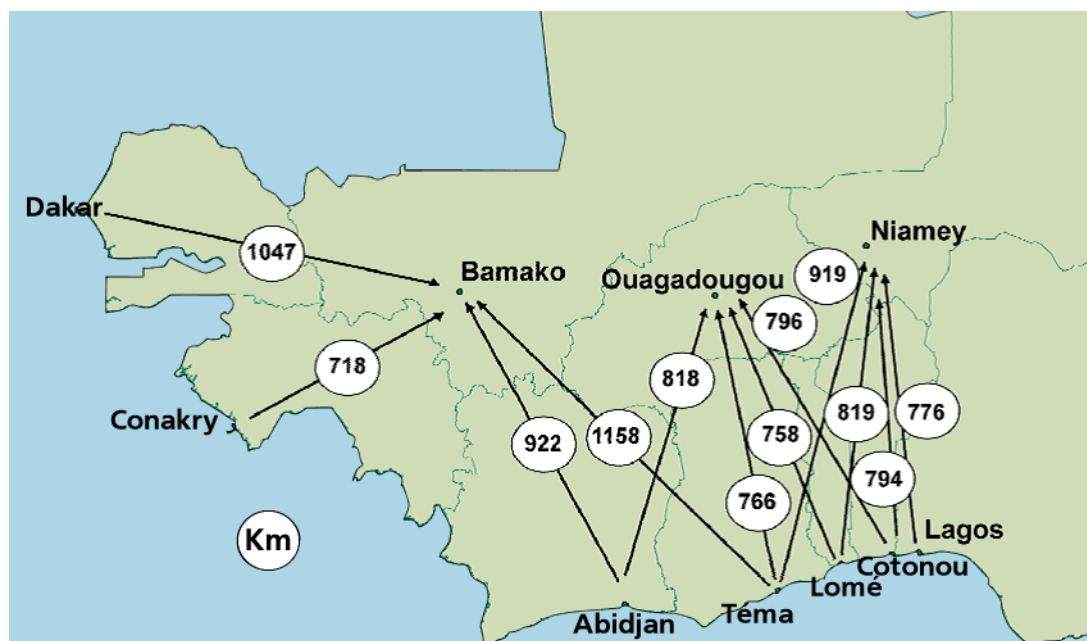
- Les coûts d'accès observés

Les coûts d'accès observés ont été collectés par l'équipe technique locale du projet MAFAP.

Coûts grossiste – ferme (bord du champ) : en principe les coûts d'accès observés entre la ferme et le marché de gros sont calculés comme la somme de tous les coûts d'accès facturés pour déplacer les produits d'un endroit à un autre (les coûts de transport, les frais divers pour des services tels que les opérations de manutention, la marge brute, les coûts de transaction, les droits de passages illégaux le long des corridors existants, etc.). Toutefois, dans le cas où les données sont insuffisantes ou de mauvaise qualité, ces coûts d'accès peuvent être estimés comme la différence entre le prix de gros et le prix producteur. Dans ce dernier cas, la différence entre les deux prix est considérée comme reflétant le véritable fonctionnement de la chaîne de valeur quand toutes les taxes explicites sont exclues. En d'autres termes, cette valeur est une expression du niveau de développement des infrastructures, de la compétitivité des acteurs et des conditions du pouvoir du marché.

Coûts grossiste – accès à la frontière : pour le segment grossiste – frontière, les coûts d'accès observés sont toujours calculés comme la somme des coûts à payer pour déplacer un produit du marché de gros à la frontière et vice versa. Dans le cas de pays enclavés comme le Mali, le port qui est à l'origine des importations et le point de destination des exportations représente la frontière. Les ports qui ont été pris en considération ici sont Abidjan (Côte d'Ivoire) et Dakar (Sénégal) parce qu'ils sont les plus proches. Le graphique 10 montre les principaux couloirs commerciaux. Pour le cas particulier des produits faisant l'objet de peu d'échanges, les coûts d'accès ont été calculés à partir de/à destination de zones proches de la frontière malienne, pour refléter le fait que les échanges commerciaux correspondent dans une large mesure à du commerce transfrontalier.

Graphique 10. Couloirs commerciaux desservant les pays enclavés : le Mali, le Burkina Faso, le Niger



Source : Diallo et Steeve, 2009.

- Coûts d'accès ajustés

Pour quelques produits, des données ajustées pour calculer les coûts d'accès ont également été prises en considération pour refléter des chaînes de valeur efficaces. Les ajustements suivants ont été effectués :

- Fournir des estimations de coûts de transport efficaces et de marges de profit raisonnables en choisissant systématiquement le coût le plus bas pour chaque segment (ferme – grossiste et grossiste – frontière) ;

- Déduire les taxes illégales sur les routes pour chaque segment du parcours.

Du fait que des données fiables n'étaient pas toujours disponibles, certains composants des coûts d'accès, tels que l'efficacité résultant d'un meilleur fonctionnement du secteur, d'une concurrence plus importante et de temps d'attente réduits aux frontières n'ont pas été ajustés. Il en résulte que les coûts ajustés ont tendance à être plus élevés que ce qu'ils devraient être dans le cas d'un marché parfaitement performant. De ce fait, les prix de référence ajustés ne reflètent pas complètement ceux d'un marché parfaitement concurrentiel.

4.3 Réserves et limitations à propos de la méthodologie

Premièrement, tous les efforts ont été faits pour vérifier la qualité des données collectées avec les experts locaux. Des efforts supplémentaires ont été faits pour encourager les partenaires à investir dans des systèmes de statistiques nationaux et régionaux fiables pour permettre des décisions politiques basées sur de meilleures informations. Des mises à jour fréquentes de la base de données RESIMAO, spécialement pour les prix de gros régionaux, seraient extrêmement bénéfiques à des travaux analytiques du type MAFAP. Par ailleurs, les importateurs et exportateurs au Mali sous-estiment systématiquement les volumes, de manière à payer moins de taxes sur les produits fortement commercialisés. L'absence de fiabilité dans les données douanières crée de l'incertitude dans l'analyse parce qu'elle affecte directement la précision des résultats basés sur les comparaisons des prix nationaux et internationaux.

Deuxièmement, nos données viennent de zones de production bien localisées. Par exemple nous avons pris en compte la zone Loulouni, dans la région Sikasso, pour le maïs et la zone de l'*Office du Niger*, dans la région Ségou, pour le riz. Elles représentent les principales zones de production au Mali pour ces produits mais d'autres zones de production peuvent connaître des situations différentes en termes de coût d'accès ou de prix, ce qui donnerait des résultats différents.

Troisièmement notre méthodologie utilise des moyennes annuelles ce qui ne permet pas d'analyser des variations dans les prix liés à la saisonnalité ou même des variations de qualité au cours de la saison de production.

Enfin, pour avoir une vision complète des impacts des politiques sur les agriculteurs, il serait nécessaire d'entreprendre une analyse plus détaillée des coûts de production, des marges et de la structure des revenus des producteurs.

4.4 Les indicateurs agrégés de la méthodologie MAFAP concernant les mesures incitatives ou dissuasives et les écarts de développement de marché au Mali

Avant de présenter les indicateurs, il est important de bien préciser qu'une bonne partie de la période analysée (2005 - 2010) a été particulièrement troublée, dans la mesure où les fondamentaux du marché ont été remis en question et où les tendances de prix ont subi des variations très importantes. La conséquence de cela a été que la détermination des justifications pour les mesures incitatives ou dissuasives a été plus difficile.

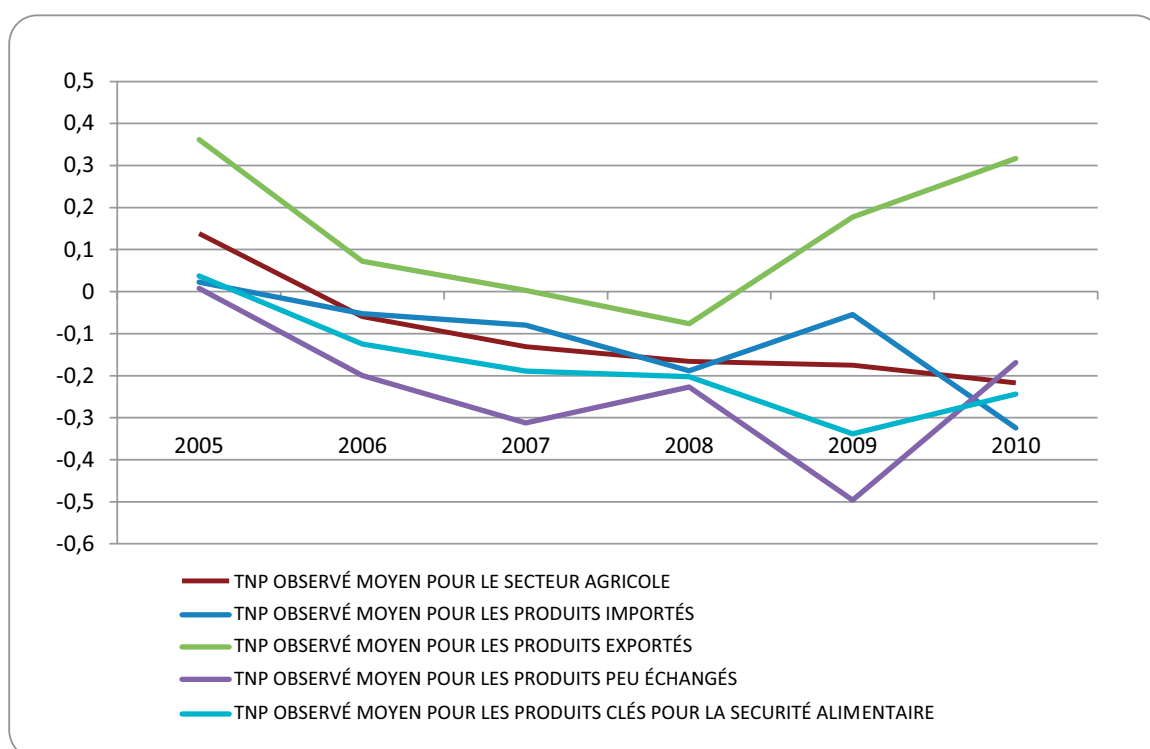
De plus les interprétations considérant le secteur agricole comme un tout, font en fait référence au groupe de produits qui faisaient partie de l'analyse MAFAP. Ces produits représentent 65 % de la valeur de la production moyenne (2005 - 2009), et incluent : le riz (13,5 %), viande de bœuf (12,5 %), le millet (10,3 %), la fibre de coton (7,5 %), l'arachide (7,1 %), le sorgho (5,6 %), le maïs (4,7 %) et le lait de vache (3,4 %).

Ces indicateurs sont agrégés par secteur et par groupe de produit. La consolidation est pondérée pour tenir compte du poids relatif de chaque produit par rapport à la valeur totale de la production.

Les principaux indicateurs retenus sont :

- Le taux nominal de protection pour les produits importés (TNP_{imp})
- Le taux nominal de protection pour les produits exportés (TNP_{exp})
- Le taux nominal de protection pour les produits peu ou faiblement commercialisés (TNP_{not})
- Le taux nominal de protection pour les produits essentiels pour la sécurité alimentaire (TNPFs) tels que définis dans le choix des produits
- Les écarts de développement des marchés pour les trois catégories de produits, et pour le secteur agricole dans son ensemble (MDG_{imp} , MDG_{exp} , MDG_{not} , and MDG_{sag}), bien qu'en réalité, cela ne concerne que les huit produits analysés.

Graphique 11. Taux nominal de protection observé (TNPO) par groupe de produits et pour le secteur, en %, 2005 - 2010



Source : Les auteurs.

Le graphique 11 montre que les politiques mises en place ont des impacts différents, en fonction des catégories de produits analysés :

- La catégorie des produits exportés : coton, viande de bœuf et arachides
- La catégorie des produits importés : riz, lait
- La catégorie des produits peu commercialisés : maïs, sorgho, millet
- La catégorie des produits clés pour la sécurité alimentaire : maïs, sorgho, millet, riz, arachides

Il est important de noter que la catégorie des produits clés pour la sécurité alimentaire inclut des produits des trois autres catégories. De ce fait, elle permet une lecture plus horizontale des effets des politiques.

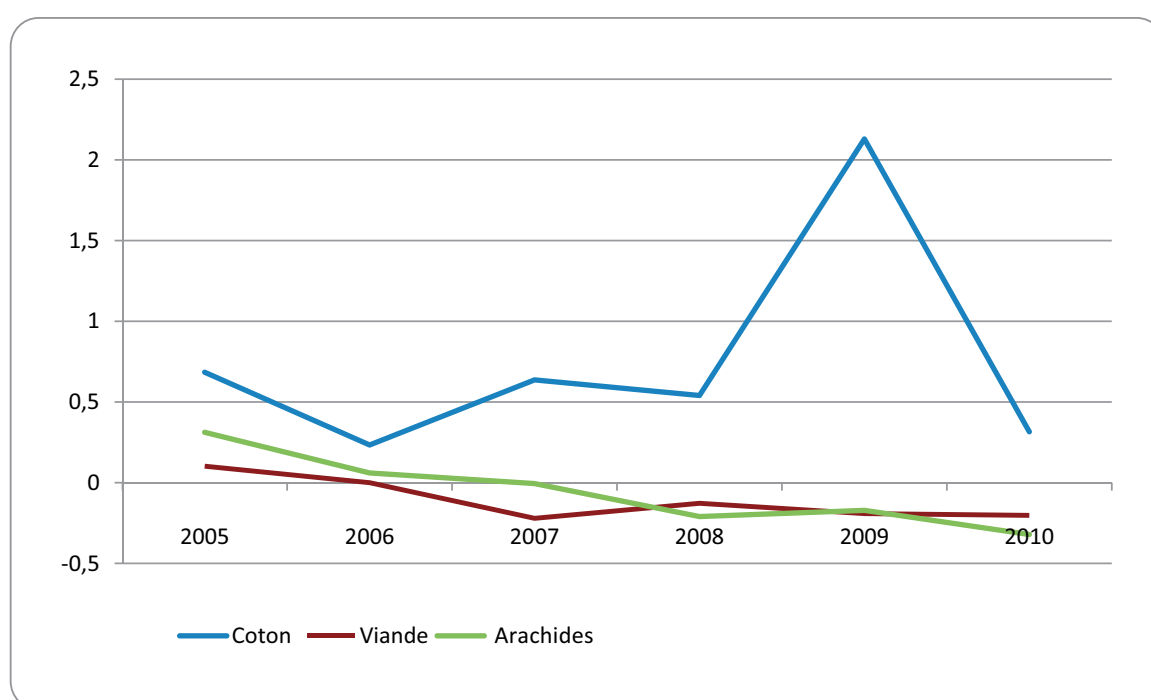
En matière de mesures incitatives et dissuasives, il y a deux groupes principaux de produits. D'une part, les produits d'exportation bénéficient d'une manière générale de fortes mesures incitatives, avec une moyenne de 39 pour cent sur la période étudiée. D'autre part, les produits d'importation, les produits peu commercialisés et les produits concernés par la sécurité alimentaire ont généralement été la cible de mesures dissuasives à des niveaux moyens de -15 %, -24 % et -21 % respectivement. Le groupe

des produits exportés montrés dans le graphique 11 n'est pas homogène. Le coton a une importance plus grande parmi ces produits et ce produit à lui tout seul a un impact important sur les mesures incitatives du groupe.

En fait, la production d'arachides et celle de viande de bœuf ont généralement subi des mesures dissuasives pendant la période de l'étude, avec des moyennes de -34 % et -17 %, respectivement.

De plus, les résultats de l'analyse du groupe ne devraient pas induire le lecteur en erreur en lui faisant croire qu'il y a une politique cohérente pour les exportations, ce qui est loin d'être le cas au Mali. Le gouvernement n'a pas adopté de mesures politiques spécifiques en faveur des arachides ou de la viande de bœuf, et ceci est reflété dans les TNP négatifs pour les producteurs de ces deux produits (voir graphique 12 ci-dessous).

Graphique 12. Comparaison des taux nominaux de protection (TNPs) au niveau des producteurs pour les produits exportés, en %, 2005 - 2010



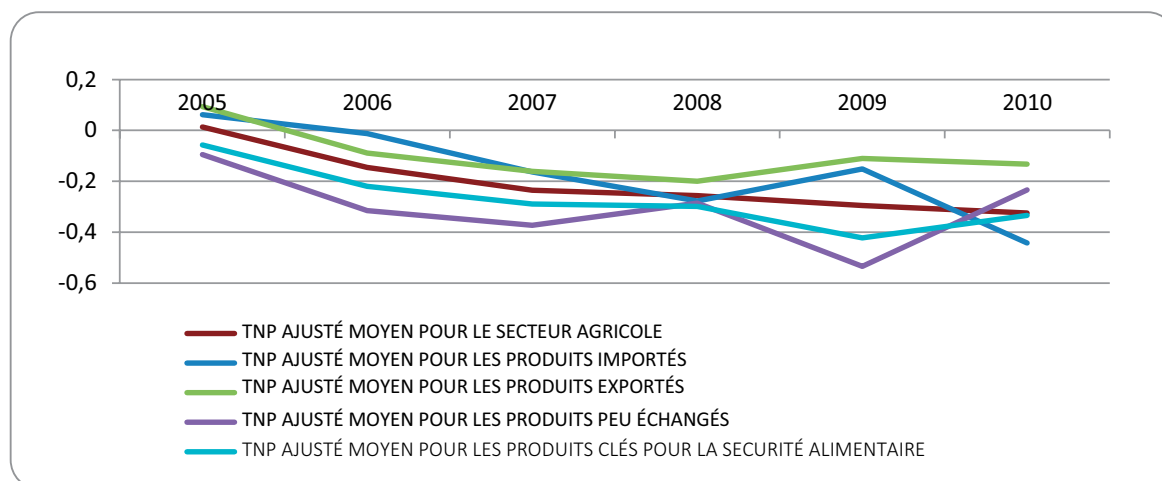
Source : Les auteurs.

Le niveau des mesures incitatives et dissuasives est resté relativement stable cours de la période étudiée, à l'exception de changements dans le niveau des mesures incitatives liés à des mouvements de prix très important au cours de la crise des prix de 2008 - 2009.

Au cours de la crise des prix alimentaires de 2008 - 2009, les mesures incitatives sont devenues plus importantes dans la catégorie des produits exportés alors que les mesures dissuasives tendaient vers zéro pour les importations. Cependant les mesures dissuasives se sont aggravées pour les produits peu commercialisés et pour les produits concernés par la sécurité alimentaire. Ceci peut s'expliquer par la mise en œuvre de politiques gouvernementales favorables à l'importation à certains produits d'importation, tels que le riz pour les consommateurs urbains, une approche qui, évidemment, n'encourageait pas les producteurs. De la même manière, l'augmentation des prix internationaux du coton, concomitante à une augmentation des prix pour la plupart des produits agricoles, en particulier les produits de base, a bénéficié aux exportateurs. Cependant, les restrictions à l'exportation de produits, en particulier par le biais de mesures non tarifaires ou même d'interdiction d'exportation ont affecté négativement ceux qui cherchaient à profiter de prix plus élevés dans les pays voisins pour les arachides, le maïs, le millet et le sorgho.

L'année 2010 vit un retour aux niveaux de mesures incitatives et dissuasives telles qu'elles existaient avant la crise, bien que d'une manière générale les importations furent touchées par des niveaux de mesures dissuasives moins élevés et les exportations bénéficièrent de niveaux de mesures incitatives nettement plus élevés. À nouveau cela suggère que le gouvernement du Mali pratique une politique agricole interventionniste qui met principalement l'accent d'une part sur les importations, essentiellement de riz, et d'autre part sur les exportations, principalement de coton.

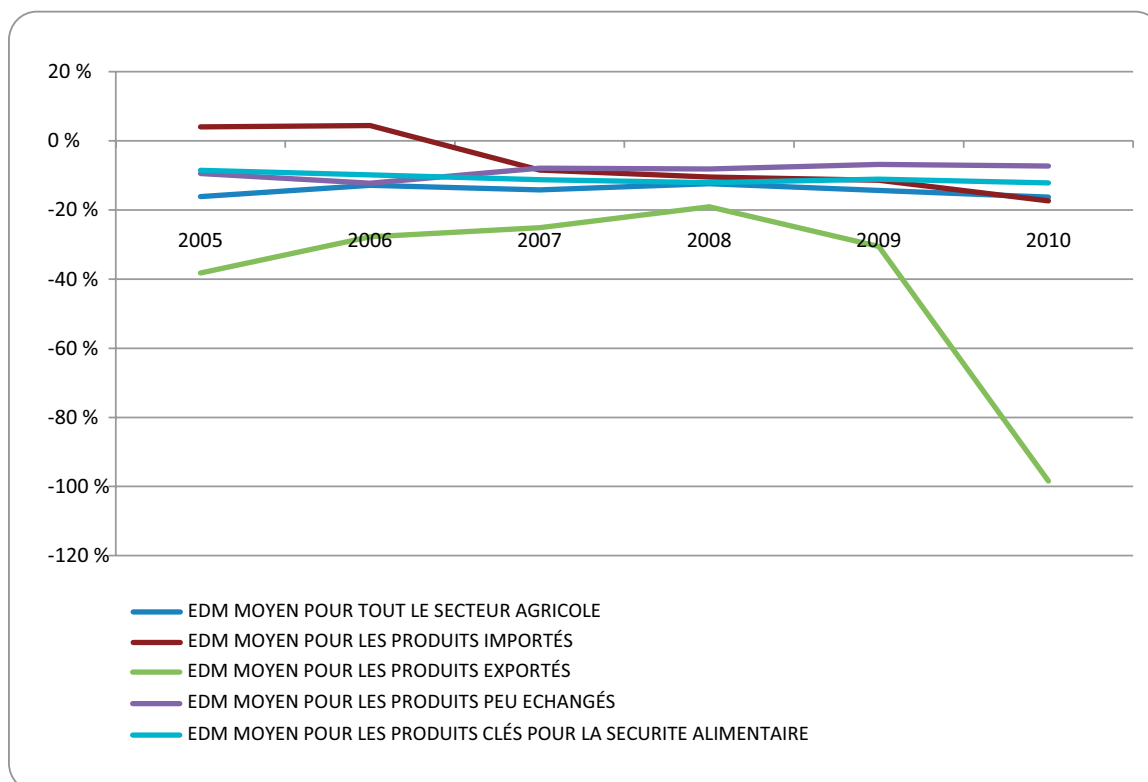
Graphique 13. Taux nominal de protection ajusté (TNPa) par groupe de produits et pour le secteur, en %, 2005 - 2010



Source : Les auteurs.

Le graphique 13, qui montre les changements dans les TNPa, fait apparaître plusieurs faits intéressants si on la compare au graphique 11.

- Le secteur agricole a été la cible de mesures dissuasives plus importantes. L'évolution de la courbe indique un taux croissant de mesures dissuasives, qui ont chuté de -1 % en 2005 à -35 % en 2010. En fait, le TNPa du secteur est négatif pour toute la période, avec un taux moyen de -25 %, alors que le TNPo était seulement égal à -9 %. Cela met en lumière l'effet de mesures dissuasives additionnelles liées aux inefficacités du marché, telles que les coûts d'accès trop élevés pour tous les produits.
- L'écart entre les TNPs des différentes catégories de produits s'est rétréci. Le TNP le plus élevé, pour les produits exportés, s'est élevé à 17 % en 2005, en raison de l'impact important de fortes mesures incitatives pour le coton. Le TNPo maximum était de 80 %, également pour les produits exportés. Le TNP minimum concernait les produits peu commercialisés en 2008, et valait -55 % pour cette année. Le TNPo minimum était égal à -50 % pour la même catégorie de produits. Ce resserrement a du sens étant donné que les données ajustées correspondent à des marchés plus efficaces, ce qui tend à limiter l'effet de différences de coûts excessives ou injustifiées entre les chaînes de valeur.
- Les mesures dissuasives pour les produits peu commercialisés et les produits liés à la sécurité alimentaire ont augmenté. Cela semble cohérent avec le contexte national, car ces produits ne sont guère sensibles à quelque forme de support politique spécifique que ce soit, tout en subissant l'essentiel des inefficacités dues à des coûts d'accès au marché excessifs, quand le gouvernement s'efforce de limiter leurs exportations.

Graphique 14. Écarts de développement des marchés (MDG) par produit, en %, 2005-2010

Source: Les auteurs.

Le graphique 14 montre l'évolution des MDGs, qui constituent un autre groupe majeur d'indicateurs pour le projet MAFAP (voir la définition et les modes d'interprétation décrits ci-dessus). Il y a trois groupes principaux de produits en termes de MDG : les importations, les exportations et un groupe composé des produits peu commercialisés et des produits liés à la sécurité alimentaire.

Les écarts moyens sont similaires pour le coton et l'élevage, à -102 % et -109 % respectivement, alors que les arachides ont un MDG moyen de moins de -25 %, comparable au MDG du millet ou du lait. Il faut également noter que le coton et le bétail ont des valeurs de MDG similaires, bien que se trouvant dans des situations opposées en termes de mesures incitatives et dissuasives. Cela montre que les MDGs ne sont pas, comme on pourrait s'y attendre, corrélés aux effets de politiques explicites, touchant toutes les catégories de produits, indépendamment de leur statut en termes de mesures incitatives et dissuasives. Il montre aussi l'ampleur du problème causé par les MDGs qui diminuent les mesures incitatives et augmentent les mesures dissuasives.

De telles conclusions suggèrent que ces différences s'expliquent principalement par la combinaison de la structure du marché avec les conditions concurrentielles, les technologies de transformation et le pouvoir de marché exercé par certains acteurs

Les produits de substitution aux importations (lait et riz) sont les seules catégories de produits avec des MDGs positifs pour environ la moitié de la période étudiée (2005 - 2007). Ces MDG sont ensuite devenus négatifs, comme pour les autres produits. Cela est dû à un faible écart dans les coûts d'accès combiné avec une monnaie nationale surévaluée (particulièrement depuis 2007), qui rend les importations plus compétitives. En réalité, bien loin de révéler une bonne performance du secteur, ceci indique que ces produits sont protégés des importations par le fonctionnement inefficace des chaînes de valeur. Ce

résultat est la manifestation d'une sorte de protection naturelle due à la structure des coûts d'accès, qui rend les importations très coûteuses et permet de ce fait aux producteurs de bénéficier de prix plus élevés. Si les coûts d'accès étaient moins élevés (c'est-à-dire si il y avait des coûts d'accès ajustés similaires), les prix de référence seraient moins élevés pour les produits importés et il en serait de même pour les mesures incitatives. De plus la structure de la chaîne de valeur du riz est différente de celle du lait, cette dernière étant particulièrement désorganisée, ce qui se traduit par des importations massives de lait en poudre.

Les produits peu échangés et les produits clés pour la sécurité alimentaire ont des MDGs plus élevés, avec une moyenne de -15 %, un nombre qui est stable sur la période étudiée et qui correspond à une compétitivité faible, ce qui est compréhensible pour des produits qui sont peu échangés d'une manière générale.

Les indicateurs MDGs peuvent être utilisés par le gouvernement et les autres acteurs du développement pour identifier des secteurs victimes de faiblesses structurelles, telles que les coûts d'accès « excessifs ». Il est possible que ces secteurs nécessitent des investissements appropriés pour réduire les coûts de transport, par exemple, ou qu'ils aient besoin d'une gouvernance plus forte en raison de taxes illicites et de pots-de-vin perçus le long des corridors commerciaux. Les indicateurs MDGs fournissent une évaluation quantitative des contraintes résultant du sous-développement des marchés ; le MDG est lié au prix de référence à la ferme (« bord de champ ») et permet donc d'estimer la part de ce prix qui pourrait être obtenue par le producteur si ces contraintes étaient supprimées.

5. Évaluation de la cohérence de la politique agricole au Mali de 2005 à 2010 : trois études de cas

5.1 Cohérence politique dans l'analyse MAFAP

Les résultats de l'analyse MAFAP ont été utilisés pour évaluer le niveau de cohérence politique dans le secteur agroalimentaire. Au Mali, les objectifs des politiques sont fixés au sein de grands cadres politiques. Dans cette analyse, les politiques agricoles sont considérées comme un ensemble de décisions et de mesures visant à atteindre les objectifs généraux. Des programmes et des projets sont en général utilisés pour mettre en œuvre ces politiques et on les trouve à la fin du continuum des processus politiques (graphique 15).

Graphique 15. Représentation simplifiée du processus politique



Source : Les auteurs, en adaptant le FAPDA, 2010.

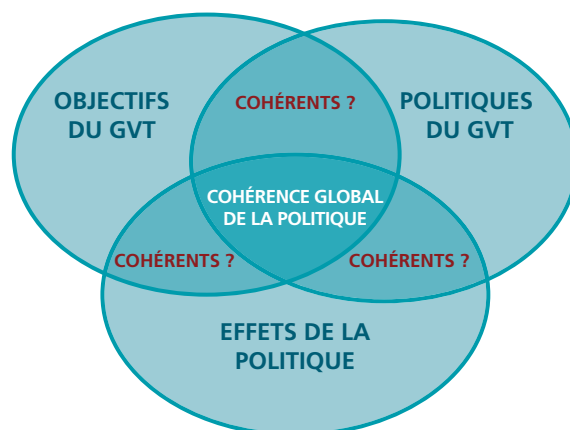
Une étude sur la cohérence de la politique agricole faite par la Plate-forme Globale des Donateurs pour le Développement Agricole et Rural (Global Donors Platform for Agricultural and Rural Development - Wiggins *et al.*, 2011) a montré que le principal risque d'incohérence se trouve dans la prolifération de politiques, de projets et de programmes qui sont par la suite annulés et non prioritisés. De fait, au Mali, comme dans d'autres pays, on peut observer que, malgré des progrès dans le sens d'une approche sectorielle cohérente et coordonnée, la politique agricole consiste en un dédale de programmes et de projets. Dans cette catégorie on trouve les décisions gouvernementales sur le commerce, particulièrement celles s'appliquant aux tarifs, et les décisions budgétaires du gouvernement, c'est-à-dire la dépense publique.

Il faut également garder présent à l'esprit que la politique agricole n'est pas du ressort exclusif du gouvernement. Les donateurs et d'autres partenaires du développement exercent aussi une influence sur les décisions politiques, dictée par leur propre agenda et leurs intérêts. Au Mali, 70 % des dépenses en faveur de l'agriculture proviennent de l'aide étrangère.

Par conséquent, les principales questions quand on veut traiter la question de la cohérence politique sont les suivantes :

- Quels sont les principaux objectifs du gouvernement ?
- Quels sont les principales décisions et mesures politiques (par exemple exemptions de taxes, interdictions, tarifs) ? Ces décisions sont-elles cohérentes avec les objectifs annoncés ?
- Ces mesures ont-elles eu un impact, ont-elles eu les effets attendus, et ont-elles atteint les objectifs du gouvernement ?

Graphique 16. Cadre logique pour l'analyse de cohérence politique du MAFAP



Source : Les auteurs.

La section suivante fournira quelques réponses à ces questions, en prenant trois produits (le riz, l'élevage et le millet/sorgho) comme exemples.

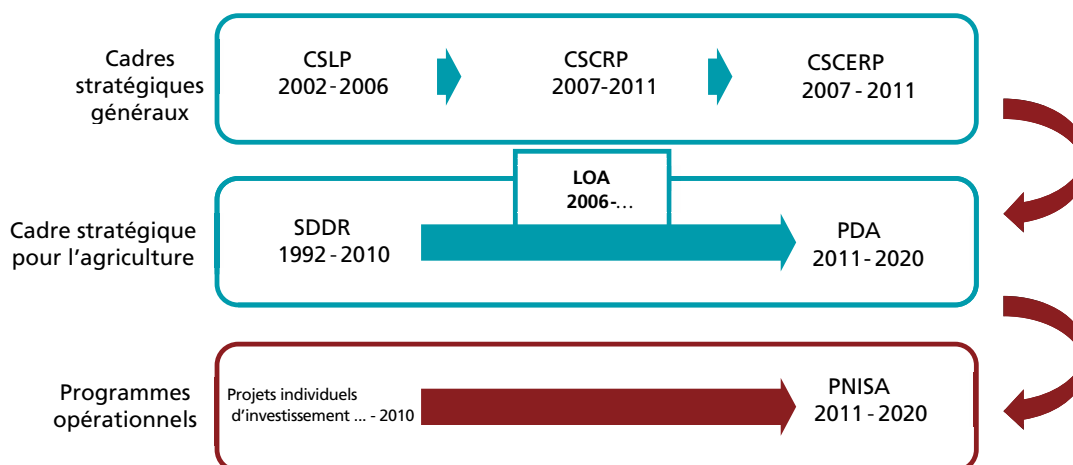
Il est important de noter qu'il n'existe pas un document de référence unique au Mali qui présente de manière claire et simple les grandes lignes des objectifs et des priorités du gouvernement en matière de politique agroalimentaire. Quatre cadres stratégiques concernant le secteur agricole et rural pour la période 2005 - 2010 ont été analysés pour déterminer les objectifs généraux annoncés par le gouvernement. Ces cadres sont les suivants :

- La partie consacrée au Secteur Rural et Agricole (SRA) du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR)

- La Loi d’Orientation Agricole (LOA)
- Le Schéma Directeur de Développement du secteur (SDDR)
- la version préliminaire du Plan de Développement Agricole (PDA)

La manière dont ces cadres sont reliés entre eux peut être résumée dans une représentation visuelle (voir graphique 17).

Graphique 17. Représentation visuelle des principaux cadres politiques et opérationnels du Mali



Source: Les auteurs.

Toutes les mesures politiques applicables ont ainsi été analysées pour chaque produit, pour expliquer les mesures incitatives et dissuasives à la production. Les projets et les programmes en relation avec le secteur agricole et rural inclus dans le budget de l’État ont tous été examinés dans l’analyse des dépenses publiques (voir la partie 2: analyse des dépenses publiques au Mali en composition et en volume).

5.2 Le cas du riz : des objectifs contradictoires résultent dans une incohérence apparente

Le riz est considéré comme un produit alimentaire stratégique au Mali ; c’est pourquoi il est l’objet d’une attention spéciale à la fois en termes de politiques menées, et d’enjeu politique national. Le riz est considéré comme le produit de base principal, avec le potentiel d’assurer la sécurité alimentaire, d’améliorer le revenu des agriculteurs, et de faire face à la demande croissante de la population urbaine à un coût raisonnable. Les récentes crises des prix alimentaires ont relancé le projet datant de l’époque coloniale de faire du Mali, non seulement un pays durablement autosuffisant en riz, mais également un pays exportateur de riz, au moins en Afrique de l’Ouest (Roy, 2010). Dans ce contexte, les objectifs politiques relatifs au riz sont nombreux et parfois contradictoires.

Le riz a fait l’objet d’une très grande attention du gouvernement du Mali et également des donateurs sur la période étudiée. Un grand nombre de projets et de programmes ciblés sur le riz existe dans le pays, ce produit recevant à lui tout seul 63 % des dépenses publiques totales allouées à des produits agricoles spécifiques, ce qui en fait le principal produit en termes de dépenses publiques. Une grande partie des dépenses publiques en faveur du riz provient de l’Initiative Riz. Cette politique a été mise en œuvre en 2008 en réponse à la crise alimentaire et se poursuit aujourd’hui. L’Initiative Riz fournit aux riziculteurs des semences et des engrais à environ 50 % de leur prix de marché. L’État offre également des facilités de crédit (pour les fraises rotatives, les batteuses à riz, les pompes) ainsi que de l’aide et des conseils aux producteurs. L’initiative a été étendue aux

autres céréales après 2009. Le gouvernement a dépensé plus de 7,3 milliards de FCFA pour subventionner les engrais en 2008/2009, destinés très majoritairement au riz (Ministère de l'Agriculture, 2009). Le gouvernement avait budgétisé une dépense de 6,4 milliards de FCFA en 2009/2010 pour subventionner les engrais dans le cadre de l'Initiative Riz (Ministère de l'Agriculture, 2010). De plus, le gouvernement a beaucoup investi dans l'irrigation et les routes, une grande partie de ces dépenses étant liées au développement des récoltes de riz. Au total, 21 % des dépenses de l'État propres à l'agriculture ont été consacrés à l'infrastructure agricole.

Tout en prenant des mesures importantes pour développer la production de 2005 à 2010, le gouvernement a aussi adopté des politiques tarifaires contradictoires pendant la même période. Ces politiques à court terme ont été décidées en réaction à la crise alimentaire de 2008. Afin de satisfaire les consommateurs, en particulier les consommateurs urbains, le gouvernement annula les taxes et les droits sur les importations de riz de mars 2008 à décembre 2009, à condition que les importateurs acceptent de vendre leur riz à un prix plafond ou en dessous de celui-ci (Tableau 7). Les ventes de riz provenant des stocks nationaux dans les zones où régnait l'insécurité alimentaire ont été une autre mesure destinée à améliorer cette sécurité alimentaire.

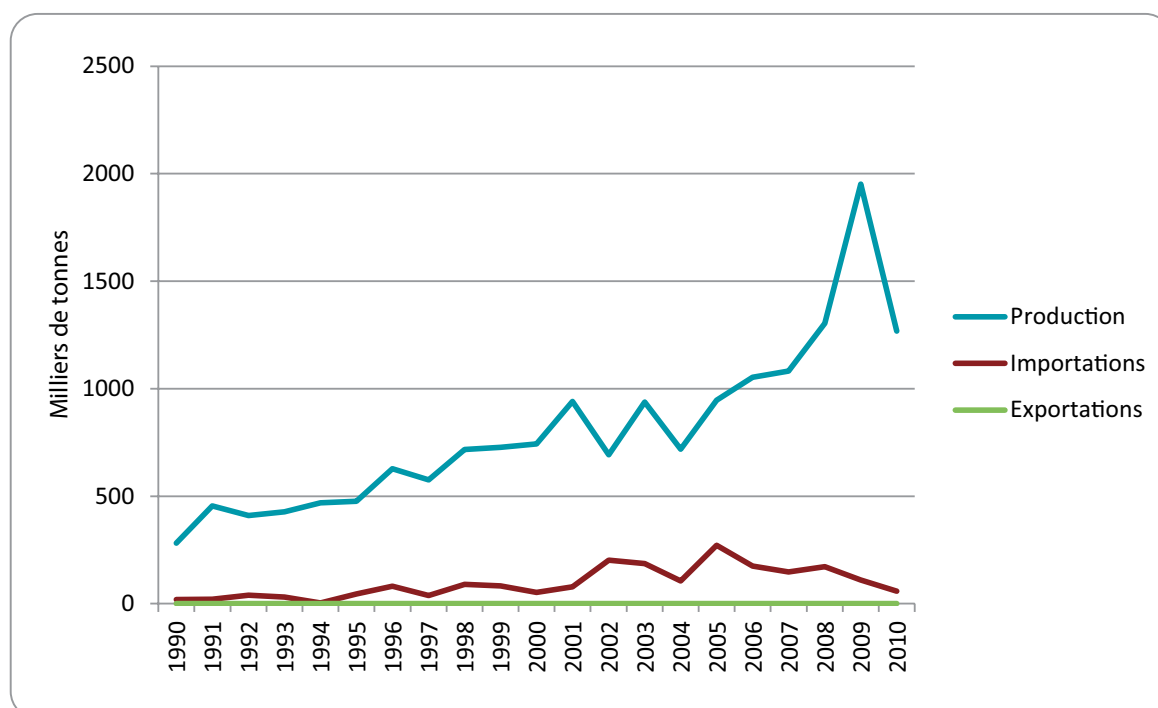
Tableau 7. Prix plafond du riz (prix de gros et de détail) au Mali, en FCFA/tonne et FCFA/kg, 2008 - 2009

Prix	2008	2009
Prix de gros (FCFA/tonne)	300,000	280,000
Prix de détail (FCFA/kg)	310	300

Source : FAPDA, 2012.

D'une manière générale, l'environnement de cette politique a permis au Mali d'accroître sa production de riz sur la période étudiée. La production a plus que doublé entre 2005 et 2009, suivie d'une chute importante en 2010. Toutefois, l'augmentation de la production avait commencé en 2005, bien avant l'adoption de l'Initiative Riz (voir graphique 18)

Graphique 18. Production, importations et exportations de riz au Mali de 1980 à 2010



Source : Les auteurs, à partir de FAOSTAT et de CPS, 2010.

Malgré l'augmentation de la production, les mesures incitatives et dissuasives à la production reçues par les producteurs durant cette période amenèrent à se poser des questions sur la viabilité à long terme de l'Initiative Riz. Les producteurs et les grossistes furent visés par de fortes mesures dissuasives au cours de la période étudiée, ce qui veut dire qu'ils ne bénéficièrent pas des opportunités liées au pic des prix sur le marché international au cours de ces années (graphique 19). Ces mesures dissuasives peuvent être expliquées partiellement par les politiques tarifaires du gouvernement (exemptions de taxes et prix plafond), bien que ces mesures aient surtout profité à une poignée de gros importateurs de riz dans le pays (Diakite et Kone, 2010) qui ont empêché une répercussion fluide de ces prix élevés jusqu'au niveau de l'agriculteur. Parmi les autres explications, on trouve la décision du gouvernement de fixer des prix bas pour le riz et de distribuer des aliments gratuitement.

Graphique 19. TNP observé et ajusté pour les grossistes et les producteurs de riz au Mali, 2005 - 2010



Source: Les auteurs.

En outre, les montants de crédits attribués à l'initiative riz – par exemple 25 398 milliards de FCFA pour l'année 2009/2010 (comparés aux 117 milliards de FCFA dépensés en tout au Mali pour le secteur rural agricole) – amènent à se poser la question de la viabilité à long terme du programme, en particulier en ce qui concerne les intrants (engrais, semences) et les prêts pour l'équipement.

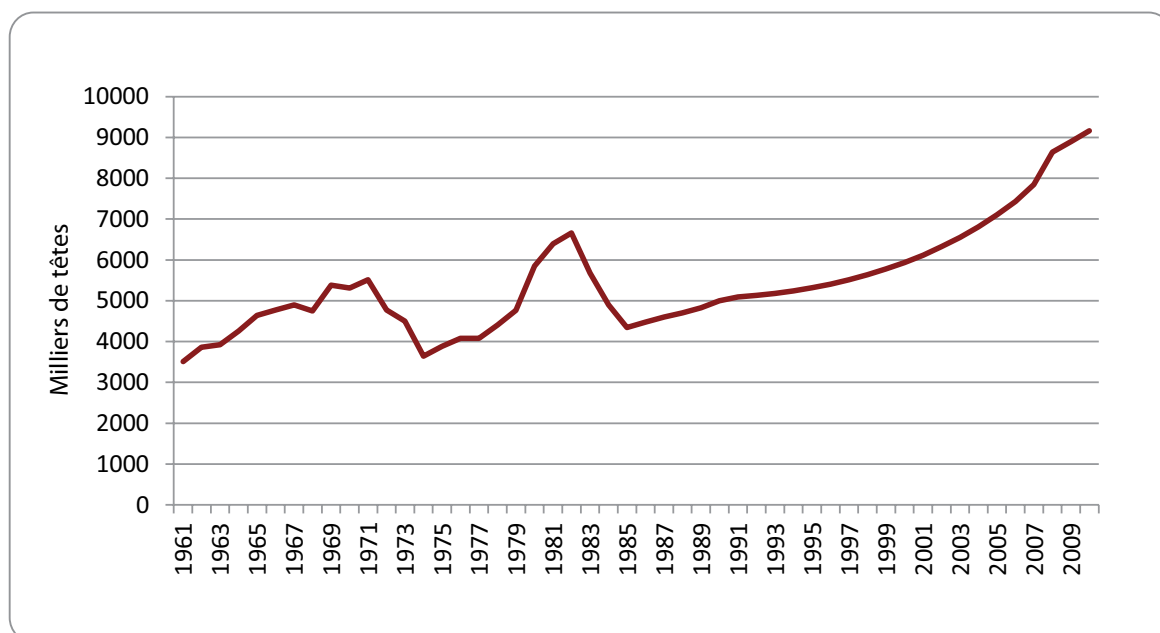
Le gouvernement malien a fait des efforts considérables pour favoriser la production de riz par le biais de dépenses publiques, avec une augmentation encourageante de la production en volume. Cependant il apparaît que les politiques orientées consommateur adoptées à partir de 2008 ont pénalisé les producteurs et les grossistes qui n'ont pas obtenu les prix qu'ils auraient dû recevoir. Une plus grande transparence est probablement nécessaire pour permettre aux différents acteurs tout au long de la chaîne de valeur de s'adapter aux priorités du gouvernement. De plus il y a des risques que les investissements importants faits dans les subventions aux intrants ne se traduisent pas par des bénéfices à long terme pour la production de riz.

5.3 Le cas du bétail : un manque de support malgré un potentiel élevé dans la chaîne de valeur

Le bétail, et la viande en particulier, font partie des objectifs explicites du SDDR. Cependant d'autres décisions pour ce secteur ont également été prises, comme l'adoption d'une nouvelle politique nationale sur l'élevage en 2004. De plus, la création de la *Direction Nationale des Productions et Industries Animales* (DNPIA) pour remplacer l'*Office Malien du Bétail et de la Viande* (OMBEVI) reflète le désir du gouvernement de développer le secteur de l'élevage et d'augmenter sa capacité, tout en diversifiant l'approche de la production de bétail. En plus de ces approches institutionnelles, l'élevage a bénéficié d'un ensemble de projets et de programmes ciblant particulièrement la santé animale, la reproduction, la commercialisation et l'abattage, tels que le *Programme d'Appui au Développement de l'Élevage dans le Sahel Occidental* (PADESO).

Les résultats de l'étude montrent que les efforts du gouvernement pour développer le bétail sont bien réels, bien qu'ils soient insuffisants, compte tenu du potentiel du secteur. Le bétail a en effet reçu 9 % des dépenses publiques allouées à des produits spécifiques au Mali entre 2005 et 2010. Les objectifs du SDDR ont été pris en compte, plusieurs projets ont inclus des activités liées à la santé animale, au développement de l'infrastructure et à l'amélioration génétique des troupeaux. Bien que divers documents relatifs à ces politiques décrivent l'alimentation animale comme un facteur critique pour améliorer la qualité du bétail, cet élément a été négligé, à l'exception de la production des pâtures de bourgou. Plus important, il semble que l'État n'ait pas cherché à stimuler une meilleure structuration du secteur de manière à maîtriser le potentiel important représenté par les exportations de bétail. Le bétail est le troisième produit d'exportation le plus important pour le Mali, qui est l'un des plus grands producteurs de bétail dans l'Afrique de l'Ouest avec plus de 9 millions de têtes. Pourtant seuls les animaux vivants sont exportés parce que le manque d'infrastructures (en particulier d'abattoirs et d'installation de congélation) rend impossible de développer la chaîne de valeur viande.

Graphique 20. Production de bétail au Mali, en milliers de têtes, 1961 - 2010

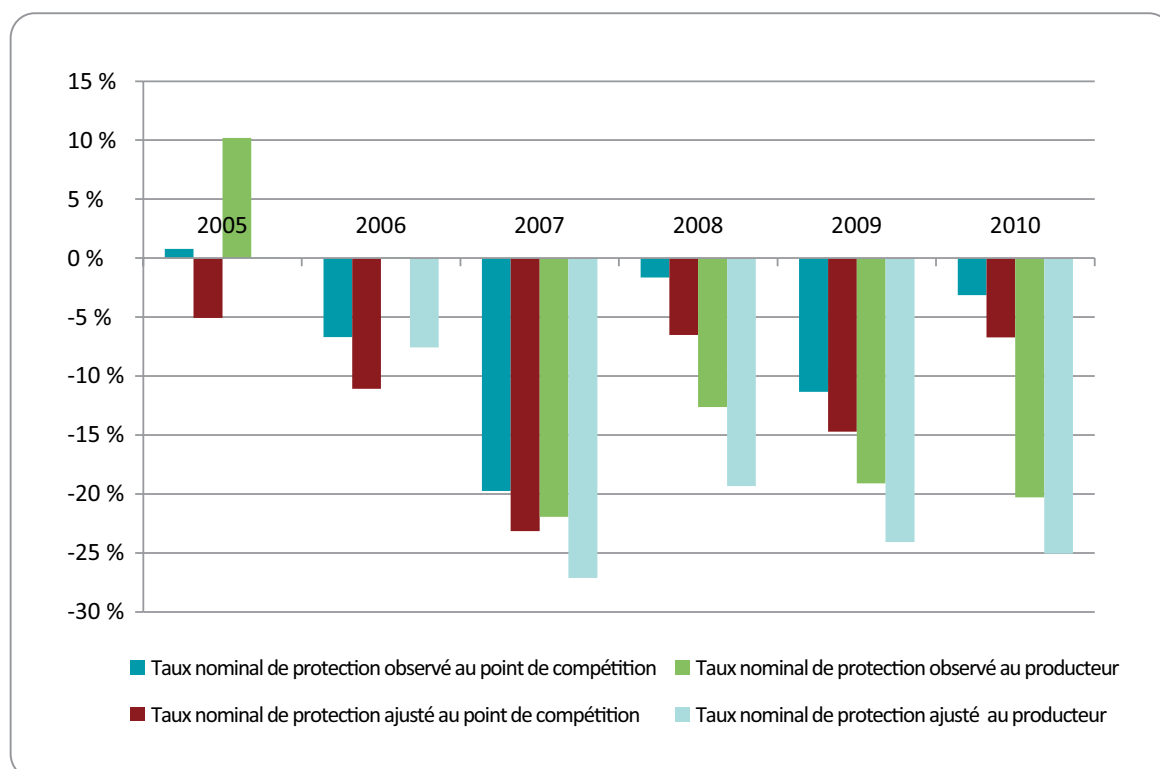


Source : FAOSTAT, 2012.

Le manque de structure générale dans la chaîne de valeur « bétail » n'a permis ni aux producteurs ni aux grossistes d'obtenir les meilleurs prix, et ils ont été en effet pénalisés pendant la période 2005 - 2010. Les producteurs ont subi des mesures dissuasives moyennes de -10,6 % et les grossistes d'environ

-6,9 % : les prix qu'ils obtenaient étaient bien en dessous des prix du bétail dans la Côte d'Ivoire voisine. La mauvaise structuration de la chaîne de valeur « bétail » est particulièrement apparente dans les coûts d'accès excessifs, c'est-à-dire le nombre élevé d'intermédiaires, les taxes illicites, et l'absence de nourriture suffisante pour les animaux ce qui résulte dans une perte de poids de ces animaux. Il faut plus de support politique pour améliorer l'infrastructure (les routes, les marchés) et pour améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur au-delà de la production, c'est-à-dire avoir moins d'intermédiaire et de taxes illicites, et plus d'aide aux négociants en bétail et aux entreprises de traitement de la viande.

Graphique 21. TNP observé et ajusté pour les grossistes et les producteurs de bétail au Mali, 2005 - 2010



Source : Les auteurs.

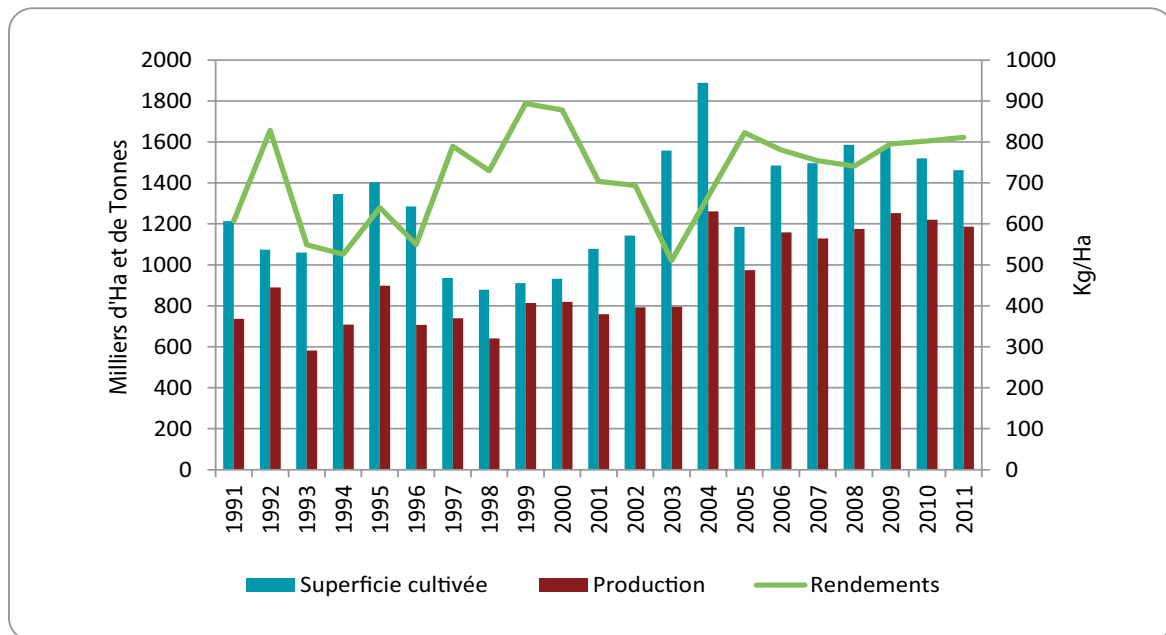
5.4 Le cas du millet et du sorgho : cohérence à court terme mais incertitude à long terme

Au Mali comme dans beaucoup d'autres pays, le millet et le sorgho sont des produits de substitution pour les consommateurs. Ces produits sont peu échangés, alors que la méthodologie de cette étude est mieux adaptée à l'analyse de produits commercialisés sur les marchés internationaux concurrentiels. Par conséquent cette analyse ne donne qu'une vision partielle de la situation du marché du millet et du sorgho, et sur les mesures incitatives et dissuasives rencontrées par les agents dans ces deux chaînes de valeur.

Au Mali, l'aide gouvernementale à la production de millet et de sorgho a pour principal objectif d'accroître la production pour la sécurité alimentaire ou même la souveraineté alimentaire, comme indiqué dans la LOA. Le millet et le sorgho ont bénéficié de petites subventions aux intrants au cours de la récolte 2009 - 2010, après avoir été inclus dans l'Initiative Riz. Toutefois, ce support insuffisant n'a pas résulté dans des mesures incitatives aux producteurs et aux grossistes en 2010, et les producteurs et les grossistes ont été pénalisés tout au long de la période étudiée. D'une manière générale, le gouvernement fait peu de choses pour encourager l'accroissement de la production de sorgho et de millet – malgré le fait qu'il existe quelques

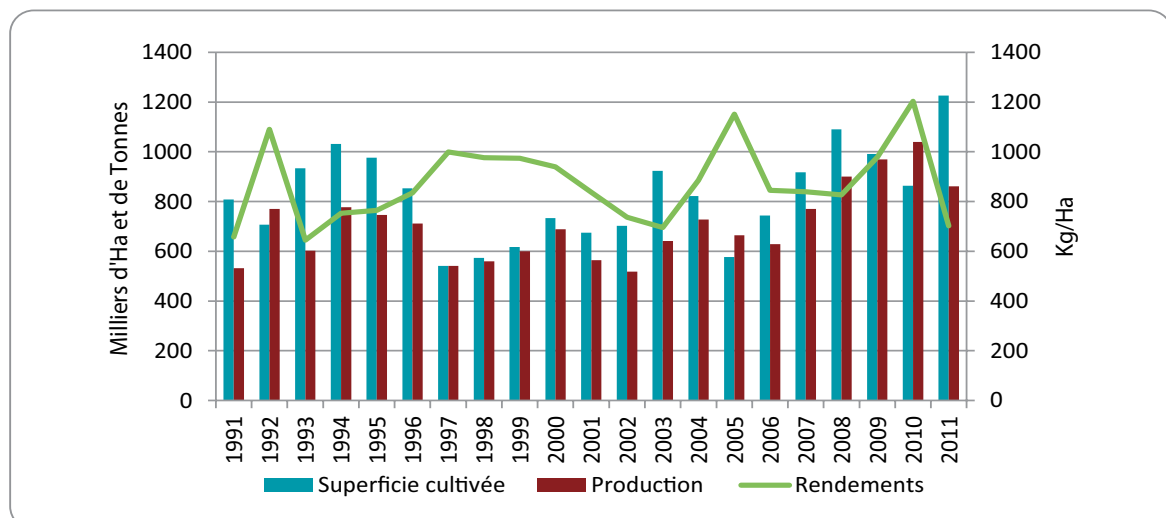
activités de recherche pour améliorer les variétés de sorgho et de millet. Une conséquence du manque de politique de support pour cet accroissement est que les rendements restent faibles et que l'accroissement de production en volume provient principalement de l'augmentation des surfaces cultivées (voir graphique 22 et graphique 23). En effet l'analyse des dépenses publiques n'a montré aucun projet spécifique pour le sorgho ou le millet, mais plutôt des activités de recherche qui apparaissent dans différentes lignes budgétaires, bien que les programmes ciblant les céréales secondaires (en incluant le maïs) représentent 7 % des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture pour les groupes de produits. De plus l'État n'a dépensé que 5 % des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture pour le stockage et le stockage public, ce qui est très faible si l'on considère l'importance de telles infrastructures pour la commercialisation du millet et du sorgho.

Graphique 22. Superficie cultivée en millet, production et rendement au Mali, 1991 - 2011



Source : les auteurs, en se basant sur le CPS, 2010.

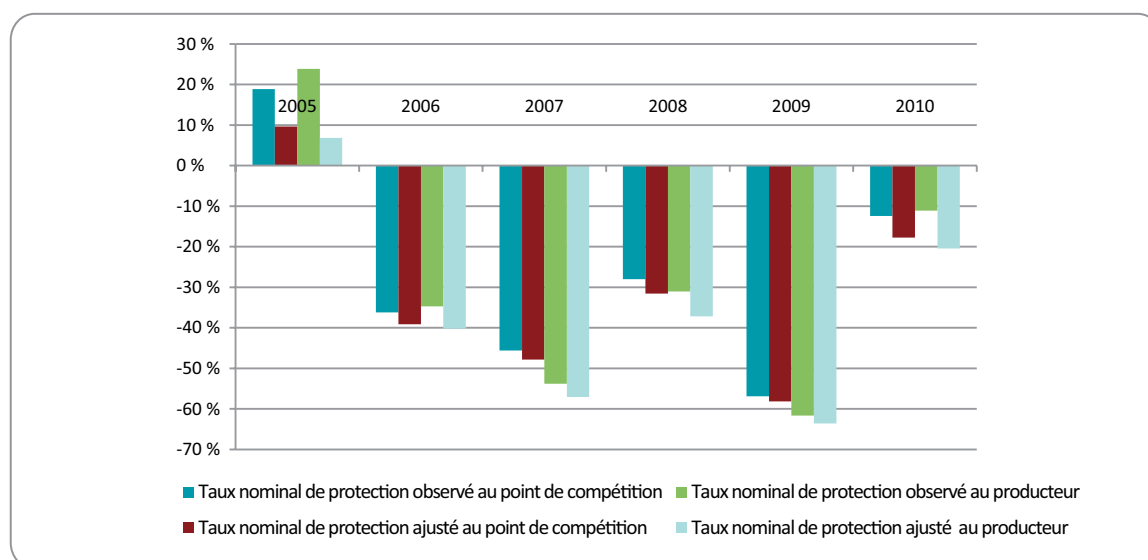
Graphique 23. Superficie cultivée en sorgho, production et rendement au Mali, 1991 - 2011



Source : Authors, from CPS, 2010.

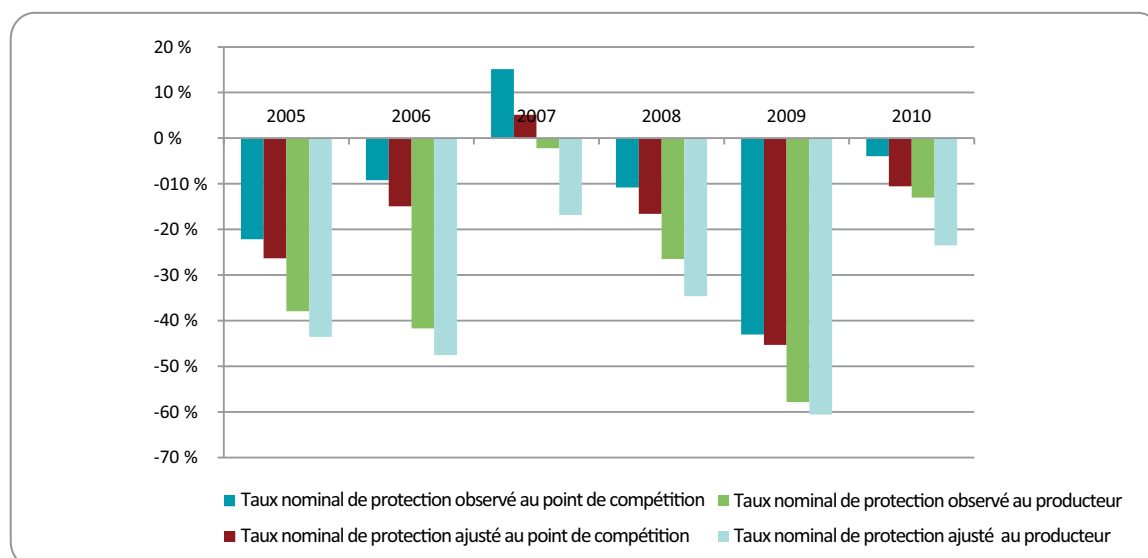
Le gouvernement n'a pas montré un grand intérêt pour le support de la commercialisation de ces produits sur le marché national. De plus, les autorités ont découragé les exportations formelles de produits de base à destination des pays voisins, par le biais d'une série de barrières non tarifaires (NTB), comme un moyen de garantir la sécurité alimentaire dans le pays. Le coût de ces NTB est estimé à 10 FCFA par sac de grain (Dembele et Boughton, 2010). Ces mesures ont généré des mesures dissuasives pour les producteurs et les grossistes, mais ont permis au gouvernement d'atteindre son objectif implicite de limiter le commerce extérieur du millet et du sorgho. Il est douteux, toutefois, que cette politique aidera à assurer à long terme la souveraineté alimentaire au Mali, dans la mesure où la consommation de produits de base est fortement liée aux mesures incitatives pour leur production. Dans le cas de producteurs faisant l'objet en moyenne de -30 % de mesures dissuasives pour le sorgho et -28 % pour le millet pour la période 2005 - 2010, les perspectives ne sont pas encourageantes pour l'intensification de la production qui serait nécessaire pour faire face à la demande toujours croissante dans le pays.

Graphique 24. TNP observé et ajusté pour les grossistes et les producteurs de millet au Mali, 2005 - 2010



Source : les auteurs.

Graphique 25. TNP observé et ajusté pour les grossistes et les producteurs de sorgho au Mali, 2005 - 2010



Source : les auteurs.

6. Conclusion

Malgré le fait que les gouvernements Africains se soient engagés à augmenter leurs dépenses pour le développement agricole et rural en 2003, et aient adopté diverses politiques agricoles en réaction à la crise alimentaire de 2008, ils admettent en général qu'ils ne disposent pas de suffisamment de données sur les effets de ces décisions politiques.

Ce document présente des résultats, obtenus au Mali, qui permettent aux analystes de ces politiques d'évaluer quantitativement les effets des politiques influençant à la fois les niveaux de prix et les dépenses publiques en termes de mesures incitatives ou dissuasives pour la production.

Les résultats fournissent des éléments de réponse pour savoir si le gouvernement a réussi à traiter le problème des écarts de développement dans les chaînes de valeur les plus importantes du pays entre 2005 et 2010, et si l'environnement politique a généré des mesures incitatives à la production au sein de ces chaînes de valeur. Plus important encore, l'analyse MAFAP indique si le gouvernement a réussi à assurer la cohérence dans ses politiques agricoles et rurales.

En prenant l'exemple de quatre produits (le riz, le bétail, le millet et le sorgho), ce document montre qu'il y a eu un certain degré d'incohérence entre les objectifs politiques officiels, les mesures qui ont été mises en œuvre et leurs effets. La chaîne de valeur « riz » illustre ce manque de cohérence politique. Les dépenses publiques ont surtout aidé le riz, qui a reçu 63 % de la dépense propre à l'agriculture pour des produits, de 2005 à 2010. La plus grande partie de ces dépenses a consisté en des subventions aux intrants par le biais de l'Initiative Riz, et également en des dépenses importantes d'infrastructures d'irrigation. Cependant, du fait de mesures politiques influençant les niveaux de prix, comme par exemple les exemptions de taxes à l'importation et les prix plafond, le gouvernement Malien a en fait pénalisé les producteurs et les grossistes, qui n'ont pas bénéficié autant qu'ils auraient dû des prix internationaux élevés. Au contraire, dans une large mesure, c'est la catégorie des consommateurs qui a bénéficié des mesures récentes adoptées par le gouvernement.

Cette analyse souligne donc la nécessité pour les décideurs et les partenaires du développement de mieux comprendre les effets et les impacts des politiques concernant l'agriculture et la nourriture, par le biais d'une surveillance et d'une analyse appropriées de ces politiques. Le type d'analyse proposé par le projet MAFAP devrait être institutionnalisé et internalisé au niveau du pays, avec le développement approprié de capacités, de manière à assurer sa continuité et sa viabilité à long terme. En retour, cela amènera à des prises de décision plus transparentes et s'appuyant sur des faits, pour les politiques concernant l'agriculture et la nourriture en Afrique.

7. Bibliographie

- 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.
- 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., Dabitaou K. & Dembélé A. (2011) *Croissance, emploi et politiques pour l'emploi au Mali, version préliminaire*. http://www.mali-apd.org/IMG/file/pdf/ACTUALITE/Rapport_emploi.pdf
- Brooks, J. & 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>
- 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>
- 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.
- Diakité, L. & Koné, Y. (2010) *Étude des effets de la crise alimentaire et des réformes 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.
- Fan, S. & Zhang, X. (2008) Public expenditure, growth and poverty reduction in rural Uganda. *African Development Review*, 20(3): 466-496.
- Fan, S., Omilola, B. & Lambert, M. (2009) *Public spending for agriculture in Africa: trends and composition*. ReSAKSS Working Paper No. 28.
- FAO (2010) *Global forest resources assessment*. <http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>
- 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) *The state of food insecurity in the world*. <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>
- Maetz, M., Aguirre, M., Kim, S., Matinroshan, Y., Pangrazio G., Pernechele V. (2011) *Food and agricultural policy trends after the 2008 food security crisis*. <http://www.fao.org/docrep/016/ap237e/ap237e.pdf>
- MAFAP (2010) *Monitoring African Food and Agricultural Policies project methodology: concept paper*. Draft paper. www.fao.org/mafap.

MAFAP (2010) *Monitoring African Food and Agricultural Policies (MAFAP) Brochure*. www.fao.org/mafap.

MAFAP (2012) *Analyse préliminaire du contexte politique au Mali*. Draft project background paper.

Ministère de l'Agriculture. (2009) *Plan d'opération riz, campagne 2009-2010*. Ministère de l'Agriculture, Bamako, Mali.

Ministère de l'Agriculture. (2010) *Bilan Initiative Riz de la campagne 2009-2010*. Ministère de l'Agriculture, Bamako, Mali.

MSU and USAID (2011) *Mali agricultural sector assessment, 2011*. 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

OECD (2012) *Agricultural policies for poverty reduction*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264112902-en>

Roy, A. (2010) L'initiative riz au Mali : une réponse politique à l'insécurité alimentaire. *Politique Africaine* (119): 87-106.

WDI (2012) *World Bank World Development Indicators* database.

Wiggins, S., Cabral, L., Compton, J., Leturque, H. & Mas Aparisi, A., (2011) *Global donor platform for rural development*. Policy Coherence for Agriculture and Rural Development. <http://www.odi.org.uk/work/projects/details.asp?id=2330&title=platform-knowledge-piece-i-policy-coherence-agriculture-rural-development>