

Réflexion sur les orientations stratégiques pour un développement économique durable au Mali

Par

Niama Nango Dembélé

Coordinateur, Projet PASIDMA, Bamako

**APCAM/PASIDMA Document de travail no. 2
février 2002**

Les politiques actuelles de répartition des revenus ne peuvent pas constituer des options de développement économique à court et moyen terme, car le niveau du produit national brut à partager est trop faible. Quant aux programmes actuels de lutte contre la pauvreté qui mettent l'accent sur les secteurs sociaux, l'environnement, et les droits politiques des pauvres et des femmes, ils risquent de doter le pays de services sociaux et de capacité de revendications sociales sans pour autant créer la base économique capable de les financer. Le défi pour le Mali est donc de mettre en motion un processus de croissance économique durable assortie de mécanismes de solidarité qui ne pénalisent pas les incitations à l'investissement productif. Seule une stratégie de génération, de transfert et d'investissement d'un surplus agricole est à même d'enclencher ce processus.

L'histoire montre que très peu de pays se sont développés sans avoir au préalable généré un surplus agricole à travers une augmentation rapide de la productivité agricole. Ceci tient au rôle clé que l'augmentation de la productivité agricole joue dans :

- l'expansion du marché intérieur pour l'industrie domestique à travers l'augmentation des revenus ruraux ;
- la modération des salaires par une offre alimentaire à moindre coût ;
- le transfert de main d'œuvre, de fonds d'investissement et de devises aux autres secteurs de l'économie tels que l'industrie et les services ;
- l'amélioration des revenus urbains par la transmission des hausses de revenus ruraux à travers les mécanismes du marché du travail.¹

Cependant, l'utilisation des gains de productivité du secteur agro-alimentaire comme moteur du développement économique n'est possible que si des liens solides sont établis entre le reste de l'économie et le secteur rural à travers le développement des marchés et des infrastructures de transport, de communication, et d'énergie pour capter et investir une partie de ces gains de productivité dans les autres secteurs de l'économie. C'est pourquoi, la stratégie de développement économique proposée ici repose sur

trois composantes essentielles : croissance de la productivité agricole, développement des infrastructures de transport, de communication et d'énergie, et décentralisation budgétaire

1. Croissance de la productivité agricole

L'accroissement de la productivité agricole se comprend ici comme l'augmentation des rendements et de la productivité des actifs agricoles. Seuls les changements technologiques permettent d'accroître la productivité agricole. Cependant, les technologies qui améliorent les rendements ne conduisent pas automatiquement à l'accroissement de la productivité des actifs agricoles. Par exemple, les engrais élèvent les rendements sans nécessairement améliorer la productivité des actifs agricoles. Cette différence est importante à faire car elle détermine la distribution des gains de productivité en fonction de la distribution de la propriété foncière et de la nature des technologies.

Les changements technologiques nécessaires à l'augmentation de la productivité agricole dans le secteur agricole devront se focaliser en priorité à l'augmentation de la productivité des terres compte tenu de l'explosion démographique qui limite l'expansion des terres cultivables. Ceci implique le développement du potentiel agronomique des terres déjà mises en valeur par des actions de gestion de la fertilité des sols et la maîtrise de l'eau.

Les stratégies et plans de gestion de la fertilité dont le Mali se dote actuellement répondent à cet impératif d'amélioration du potentiel agronomique des terres, et constituent un cadre d'intervention approprié pour les ONGs et les bailleurs de fonds. En effet, ces stratégies et plans intègrent des **mesures spécifiques de renforcement de la recherche et de la vulgarisation, de la sécurisation foncière et les investissements publics nécessaires à la maîtrise de l'eau et les amendements des sols.**

Les promesses des biotechnologies devraient être explorées pour augmenter la productivité des plantes et des animaux, et permettre la caractérisation des produits destinés aux différents segments du marché sous-régional et international. Les industries de transformation, l'alimentation animale et de la volaille, ainsi que les exportations non traditionnelles sont d'importants segments de ces marchés si l'Etat peut capitaliser le potentiel des biotechnologies pour satisfaire les exigences de caractérisation des produits demandés.

Les risques de santé liés aux produits génétiquement modifiés ne doivent pas en empêcher le Mali de créer les conditions requises pour le transfert et l'adaptation de ces technologies dans des conditions de sécurité acceptable. Il s'agira de :

- **développer les capacités de recherche adaptative et,**
- **mettre en place un cadre réglementaire relatif à la propriété intellectuelle et les conditions de test et de commercialisation de ces technologies.**

Le droit foncier traditionnel limite les incitations à l'investissement dans l'amélioration des capacités productives des terres. Les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont devenus violents ces dernières années à cause de la persistance des modes d'élevage extensif, malgré la pression démographique qui a poussé à l'installation des cultures sur les passages des animaux et les pâturages de transhumance. Ceci dénote de l'urgence de **l'aménagement des terroirs des collectivités décentralisées afin de permettre l'évolution des droits fonciers traditionnels vers la sécurisation des investissements dans l'amélioration foncière et l'intensification de l'élevage.**

L'ensemble des mesures ci-dessus doit s'accompagner d'un plan de développement des ressources humaines nécessaires aux changements technologiques dans le secteur agricole. Il s'agira de :

- **la formation des formateurs à L'IPR de Katibougou et sa dotation en moyens de recherche adéquats ;**
- **les formations de courte durée à Katibougou pour favoriser l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs dans la production agricole et l'agro-industrie ;**
- **la formation de moyen et long cycle pour doter l'IER et les services de vulgarisation de personnel compétent ;**
- **l'intensification des actions d'alphabétisation fonctionnelle auprès des producteurs.**

2. Développement des marchés et des infrastructures

2.1. Marchés

Le développement des marchés et des échanges est rarement perçu par les décideurs politiques comme une composante essentielle des politiques de développement agricole. Ces politiques ont généralement focalisé les efforts et les investissements sur la recherche agricole, la vulgarisation, l'encadrement du monde rural pour stimuler la production, et la création des stocks nationaux de sécurité. Cependant, l'expérience montre que l'adoption des technologies n'est possible qu'en présence de débouchés sûrs, de prix rémunérateurs et stables, et d'intrants à moindre coût.

Les marchés nationaux constituent des cadres trop étroits pour offrir des débouchés rémunérateurs à la production agricole. Ces marchés se caractérisent par de fortes fluctuations de prix à cause de l'étroitesse de ces marchés et le manque de mécanismes appropriés de gestion des surplus conjoncturels. Le développement du marché national et son intégration à travers la dynamique des échanges devrait permettre de constituer des ensembles régionaux à demande plus élastique, permettant ainsi de diminuer les effets déstabilisateurs des fortes variations de la production nationale sur les prix. Cependant, le soutien de l'état à la modération des prix au producteur des filières principales par la combinaison de politiques appropriées d'importation et de promotion des exportations et de la transformation s'avère nécessaire.

La construction des ensembles régionaux à travers le développement et l'intégration des marchés nationaux et la promotion des échanges entre pays, exige des actions dans deux domaines spécifiques: réduction des coûts de transaction et harmonisation des politiques agricoles.

2.1.1. Réduction des coûts de transaction

Les coûts élevés de transaction qui pèsent sur les prix des produits freinent non seulement le développement des échanges à l'intérieur des ensembles régionaux, mais ils contribuent surtout à éroder la compétitivité des produits locaux face aux importations. Le manque d'information commerciale, le manque de normes et de standards de qualité, les tracasseries administratives donnant lieu à des taxes illégales, et la faiblesse de protection légale des contrats commerciaux élèvent les risques et les coûts de transaction, et limitent l'expansion des échanges dans les espaces régionaux.

Le rôle de l'état consistera ici à investir dans la **production et la diffusion de l'information, la construction des normes et standards de qualité en collaboration avec le secteur privé, et l'amélioration des systèmes judiciaires et du cadre réglementaire**. Cependant, les opérateurs économiques organisés en réseaux au sein des ensembles régionaux, peuvent améliorer la circulation de l'information, l'adoption des normes et standards de qualité, imposer le respect des contrats commerciaux à leurs membres, et obliger les décideurs politiques à alléger les entraves à la circulation des biens et des personnes.

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information permet aujourd'hui aux systèmes nationaux d'information des marchés de fournir des informations commerciales plus actuelles et d'atteindre l'ensemble des utilisateurs. Au Mali, l'Observatoire du Marché Agricole utilise les nouvelles technologies de l'information pour interconnecter les marchés des différentes localités, et permet ainsi à chaque localité d'accéder instantanément aux informations sur l'évolution de l'ensemble des marchés du pays. Les informations ainsi collectées sont triées en fonction des

besoins d'information de chaque localité, et diffusées à travers un réseau de radios privées locales. Ceci montre que les nouvelles technologies de l'information offrent les possibilités d'interconnecter à moindre coût les systèmes d'information nationaux existants pour améliorer la circulation et l'accès à l'information de marché au sein des ensembles régionaux.

2.1.2. Harmonisation des politiques agricoles de l'Espace Ouest Africain

L'harmonisation des politiques agricoles des pays au sein des ensembles régionaux est vitale pour la gestion de l'interface des marchés régionaux et le marché international. **La mise en place de taxes communes à l'importation, l'utilisation de bilans alimentaires régionaux pour la détermination des besoins d'aides alimentaires, et la mise en place d'un cadre réglementaire commun en matière de propriété intellectuelle et de normes phyto-sanitaires** sont des préalables à la gestion des ensembles régionaux au profit des productions nationales.

Cependant, la décentralisation peut constituer un frein à l'harmonisation des politiques commerciales et des échanges entre pays quand chaque localité définit ses propres règles en matière d'échange surtout pendant les années de déficit. C'est pourquoi, il est important que les domaines d'intervention des collectivités soient bien définis dans le contexte actuel de la décentralisation.

Le développement des échanges entre pays et la gestion commune de l'interface des ensembles régionaux et le marché mondial demandent que les taux d'échange soient déterminés par les mécanismes du marché ou la création de monnaies communes à l'intérieur des ensembles régionaux. Autrement, il serait difficile pour les pays de maintenir des tarifs extérieurs communs et d'éviter les dévaluations destinées à stimuler les exportations nationales au détriment des autres membres.

Le développement des marchés et des échanges nécessite **aussi l'ouverture des marchés des pays de l'OCDE aux produits de la région, et la protection des productions nationales contre les produits subventionnés en provenance du marché mondial**. La contribution des pays de l'OCDE au développement de l'Afrique sub-saharienne consistera entre autre, à l'ouverture de leurs marchés aux produits surtout transformés de la région. Une telle mesure permettra d'attirer les capitaux privés pour développer les industries de transformation qui constituent aujourd'hui la principale alternative pour la création d'emplois dans plusieurs pays de la région.

Le développement des industries de transformation et des circuits de distribution des intrants à moindre coûts nécessite un appui fort de la part de l'état à cause du risque élevé de ces activités, et la faiblesse de réponse du secteur privé à la libéralisation de ces activités dans un premier temps.

Ici, l'appui au développement des coopératives de producteurs s'avère nécessaire pour suppléer aux carences du marché. En outre, l'émergence d'un secteur coopératif performant dans la commercialisation, la transformation des produits et la distribution des intrants permettra d'équilibrer le jeu entre les opérateurs économiques et les producteurs.

Il s'agira pour l'état d'accompagner les producteurs dans leurs efforts d'organisation, et non pas d'organiser et de contrôler les coopératives selon les filières comme c'est le cas des cultures d'exportation. L'émergence de coopératives de producteurs et d'organisations professionnelles au sein du secteur privé dynamiques et autonomes, sont à mesure de permettre le développement de marchés d'intrants unifiés où l'accès aux intrants ne sera plus fonction des types de culture pratiquée. Aujourd'hui, la principale caractéristique du marché des intrants au Mali est que les producteurs ne sont pas libres d'allouer les intrants aux cultures en fonction de leur rentabilité relative parce que l'accès aux intrants est organisé par des intégrations verticales par filières autant par le secteur privé que public.

Le développement des marchés et des échanges demande le ***développement des ressources humaines au sein du secteur privé, des organisations professionnelles et des producteurs. Les capacités en terme de savoir faire commercial et de gestion commerciale et d'entreprise doivent être développées au sein de la classe entrepreneuriale et les leaders des organisations professionnelles.*** Parallèlement, le système judiciaire du pays doit être doté de ***compétence en droit des affaires pour permettre la gestion efficace de la contractualisation de plus en plus poussée des relations économiques entre les acteurs.*** Il s'agit donc de restructurer les programmes d'enseignement en fonction des besoins d'une économie de libre échange, et d'un état dont le rôle doit se limiter à la production de biens publics, le maintien de la stabilité macro-économique, la définition et l'application des règles du jeu économique, et l'investissement dans les secteurs sociaux prioritaires.

2.2. Infrastructures

La décentralisation en cours devrait faciliter la mobilisation des ressources locales pour financer le développement des pistes et des routes d'intérêt local et régional à l'intérieur du pays. Les routes nationales et leur interconnexion au réseau routier des autres pays resteront le domaine d'intervention de l'état et des institutions régionales.

Les infrastructures de communication et d'électrification pourraient se développer plus rapidement avec les ***privations et la détaxation des nouvelles technologies de l'information.*** Si certains pays ont fait des progrès dans l'ouverture du marché des télécommunications aux capitaux extérieurs, le Mali maintient toujours un monopole d'état sur ce secteur avec pour conséquences des coûts élevés et des services médiocres à l'intérieur du pays.

Une politique de communication et d'électrification, élaborée et mise en œuvre à l'échelle des ensembles sous-régionaux, s'avère nécessaire pour mieux attirer les capitaux extérieurs permettant ainsi de réduire les coûts de l'électricité et des communications grâce aux économies d'échelle. Cependant, le pays devrait inscrire cette politique dans une **vision de développement de villes secondaires en milieu rural** qui sont à même de développer l'intégration en amont et en aval avec le secteur agricole par le biais du développement des petites industries tournées vers l'offre et la demande rurales.

3. Décentralisation budgétaire

L'augmentation de la productivité agricole et son utilisation comme moteur de croissance ne conduisent pas automatiquement à l'amélioration des indicateurs de développement social. La mobilisation d'une partie des fruits de la croissance et son investissement dans les secteurs sociaux prioritaires sont essentiels non seulement pour améliorer le bien être social des plus pauvres, mais surtout pour garantir la stabilité sociale et politique indispensable à l'encouragement des investissements privés. Ceci n'est pas seulement un investissement social, il représente aussi un investissement en capital humain qui constitue un facteur indispensable à la stimulation de la croissance économique.

L'organisation mondiale du commerce, les programmes d'ajustement structurel, et la création des ensembles économiques régionaux limitent fortement l'utilisation de la fiscalité de porte qui fournit l'essentiel des ressources budgétaires comme instrument de mobilisation des gains de productivité. Au Mali, les tarifs à l'exportation des produits agricoles ont été réduits voir annulés, tandis que les importations alimentaires sont faiblement taxées pour faciliter l'accès des urbains à l'alimentation. Seule la **fiscalité intérieure basée sur les revenus et la valeur ajoutée offre les possibilités de captage d'une partie des fruits de la croissance économique** et son investissement au profit des plus pauvres.

Le problème majeur aujourd'hui est que la perte des recettes budgétaires due à l'usage limité de la fiscalité de porte est loin d'être compensée par les ressources générées par la fiscalité intérieure. Malheureusement, cet écart structurel qui se manifeste par des déficits budgétaires, est traité dans le cadre des programmes d'ajustement structurel par des mesures de réduction de la demande intérieure au lieu de mettre en place des programmes d'investissement structurels pour lever les contraintes à l'offre de production.

Pour faciliter la gestion de cette période transitoire, les bailleurs de fonds doivent cesser de percevoir ces déficits structurels comme des problèmes conjoncturels liés au laxisme budgétaire, et **aider plutôt les états à passer progressivement d'une fiscalité de porte à une fiscalité intérieure à**

travers des appuis budgétaires en attendant que la base taxable intérieure s'élargit et que les états se dotent de l'administration fiscale appropriée.

L'obligation faite aux états d'investir les produits de la remise des dettes dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition dans le cadre des programmes de réduction de la dette des pays les plus pauvres est une initiative heureuse, mais elle ne prend pas malheureusement en compte les contraintes budgétaires des états. ***L'impératif aujourd'hui est d'investir dans les biens publics, les infrastructures économiques, et le développement institutionnel pour stimuler le développement économique par la croissance de la productivité agricole afin de doter les pays de base fiscale intérieure.***

La décentralisation fiscale et la définition claire du rôle des collectivités locales dans les domaines de santé, d'éducation de base et d'enseignement technique et professionnel, et d'éducation nutritionnelle sont des innovations de politiques budgétaires permettant la mobilisation d'une partie des gains de productivité et son investissement dans les secteurs sociaux. L'exemple des zones cotonnières où les associations villageoises financent la santé et l'éducation à partir des ristournes consenties par l'état, montre le potentiel d'intervention des collectivités locales dans le financement des secteurs sociaux à partir de la croissance de la productivité agricole. Cette vision des politiques budgétaires implique le ***développement des ressources humaines au sein des collectivités décentralisées.***

Bamako le 26 Février 2002