

USAID Mali
Equipe Croissance Economique
Réunion de Réflexion Stratégique des Partenaires:
La mise à Échelle
Bamako, Mali, 23-24 Juin 2010

**Atteinte de la Sécurité Alimentaire au Mali: Enjeux et Besoins
d'Investissements**

par
Duncan Boughton, Nango Dembélé, Valerie Kelly et John Staatz

1. Introduction

Un rôle clé de l'USAID et de ses partenaires est de déterminer comment leurs ressources peuvent mieux contribuer à augmenter la capacité des secteurs public et privé au Mali afin d'intensifier leurs investissements, et d'augmenter l'impact de ces investissements par rapport à la sécurité alimentaire en termes de disponibilité, d'accès, d'utilisation et de stabilité. S'acquitter de ce rôle consistera à identifier : les opportunités présentées dans le Plan d'Investissement du Secteur Agricole malien (PNISA) pour répondre aux besoins essentiels de chacune de ces dimensions, les types d'investissements qui répondront le mieux aux besoins, et l'ensemble des ressources et des compétences qui permettront aux organisations maliennes et aux entrepreneurs de mettre en œuvre ces investissements avec succès et à plus grande échelle. Cependant, même avec plus de ressources, il est extrêmement important que la mission de l'USAID fasse des choix stratégiques afin de déterminer où concentrer les ressources. L'ampleur et l'intensité de la pauvreté rurale, ainsi que le complexe nature de la malnutrition suggèrent que les ressources doivent être ciblées pour avoir un impact mesurable. La question est de savoir pour qui, où et comment ces ressources doivent être ciblées dans le cadre du PDDAA et du plan d'investissement du Mali? Pour stimuler la discussion sur ces questions, nous mettrons d'abord l'accent sur certains défis clés et sur la nature des choix en rapport aux priorités d'allocation des ressources, et ensuite nous mettrons en évidence le rôle central de l'information pour atteindre les objectifs en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Nous concluons avec quelques notes sur deux questions précises: abandonner les subventions d'engrais afin de libérer des ressources pour d'autres investissements, et les implications de l'hétérogénéité des petits exploitants pour les stratégies de développement.

2. Les défis et les priorités

Les décisions sur la manière dont l'USAID pourrait utiliser au mieux ses ressources pour appuyer le plan d'investissement du PDDAA du Mali impliquent des choix sur les priorités sectorielles, géographiques et thématiques. Dans quelle mesure l'USAID devrait-elle appuyer le PDDAA du Mali à travers une approche thématique (par exemple, renforcer la recherche et les services de vulgarisation), ou à travers une approche sous-sectorielle (financer des investissements dans certains sous-secteurs tels que la pêche ou les produits laitiers), ou à travers une approche géographique (systèmes de production)? Ou bien une approche combinant des sous-secteurs, des systèmes de production et des thèmes déterminés offrant plus de poids aux résultats de la sécurité alimentaire et de la nutrition à court et à long terme serait-elle plus appropriée?

Conformément aux aspirations de la Loi d’Orientation Agricole du Mali, afin de devenir un grenier régional, les efforts du gouvernement à ce jour ont été axés essentiellement sur l’augmentation de la disponibilité de la nourriture (production) et de la stabilité des prix (politique de stockage et de commercialisation), avec des investissements relativement moins bien développés ciblant les dimensions de la sécurité alimentaire liées à l’accès et à l’utilisation. Cela est compréhensible compte tenu de l’impératif politique de nourrir une large et pauvre population urbaine. En effet, la vulnérabilité d’une grande frange de la population urbaine par rapport à la disponibilité de la nourriture et aux chocs des prix alimentaires ainsi qu’à l’instabilité sociale qui en résulte si ces chocs ne sont pas évités, font de la sécurité alimentaire une question de sécurité nationale. C’est donc une réalité politique que dans le court terme le programme d’investissement du Mali devra augmenter la productivité aussi bien dans les systèmes de production et que dans la commercialisation afin de réduire le coût réel de la nourriture pour la population urbaine. Identification des moyens efficaces d’y parvenir est importante afin de pouvoir équilibrer la répartition des ressources et la nécessité d’améliorer l’utilisation. Cela a des implications importantes sur les choix pour savoir si il est préférable de promouvoir la production alimentaire supplémentaire dans les systèmes à orientation commerciale dans les zones de cultures irriguées à potentiel élevé par rapport aux régions moins productives? Nous reviendrons sur cette question dans la section 4.2 ci-dessous.

Un facteur clé dans la gestion de la sécurité alimentaire en milieu urbain à moyen et à long terme est de ralentir le rythme de l’exode des zones rurales vers les zones urbaines. Selon l’étude *RuralStruc* (2010), environ 1,5 millions de personnes supplémentaires se joindront à la population active rurale d’ici à 2020. Elles ne pourront être accueillies ni dans des villes surpeuplées, ni dans l’agriculture de subsistance, mais elles devront par contre trouver un emploi rémunéré dans les secteurs des services non agricoles (par exemple, le tourisme), et /ou les secteurs de services agricoles à valeur ajoutée (par exemple, la transformation).

3. Le rôle central de l’information dans la construction de ponts entre les dimensions de la sécurité alimentaire

Lorsque qu’il s’agit des types d’intervention qui pourraient avoir plus d’impact et de la meilleure façon de les étendre, une ressource clé pour le renforcement de toutes les dimensions de la sécurité alimentaire est l’accès des différents acteurs aux informations pertinentes et leur capacité à s’en servir. Cela exige à la fois des capacités humaines pour identifier et rassembler l’information et des capacités organisationnelles pour diffuser l’information auprès des utilisateurs. Alors que les praticiens du développement voient souvent la réponse comme une évidence - plus de services de vulgarisation - la nature multidimensionnelle de la sécurité alimentaire, et le besoin de spécificité des sexes, représentent de réels défis en termes de contenus, de livraison et de coordination, comme illustré ci-dessous:

- Pour l’augmentation soutenue de la *disponibilité* de la nourriture, par exemple, le renforcement du système de recherche agricole, en particulier la base de ressources humaines et la structure d’incitation, sera essentielle pour que le Mali soit en mesure de maintenir les gains de productivité des cultures et du bétail face à la pression sur les ressources naturelles et les changements climatiques (voir Foltz, 2010 pour une discussion plus détaillée);
- Pour renforcer la dimension de la sécurité alimentaire liée à l’*accès*, plus d’accent devrait être mis sur l’élaboration et la diffusion de l’information avec

l'aide et pour les associations paysannes, les agro-transformateurs, et les commerçants afin d'améliorer l'efficacité des systèmes de commercialisation (notamment le stockage) ;

- Pour renforcer la dimension de la sécurité alimentaire liée à l'*utilisation*, les ressources FTF pourraient servir le secteur public et la société civile à renforcer leur capacité de conditionner et de fournir l'information aux femmes, entant que paysannes/promotrices d'entreprises agricoles et femmes au foyer directement impliquées dans procréation et l'alimentation des enfants;
- Pour renforcer la dimension de la sécurité alimentaire liée à la *stabilité*, les ressources FTF devront être investies en d'améliorer dans de meilleures informations pour améliorer la coordination de la gestion des stocks céréaliers privés et publics.

Ainsi, pour chaque dimension, il faut la capacité pour identifier l'ensemble des informations nécessaires aux différents types d'acteurs, identifier la meilleure façon d'organiser, de collecter et de diffuser ces informations, les systèmes de suivi et les structures qui encouragent la promotion de la responsabilité.

Si la centralité de l'information pour résoudre l'insécurité alimentaire et la pauvreté est acceptée, cela soulève la question de savoir comment soutenir au mieux les services de vulgarisation au Mali. Dans quelle mesure la nutrition devrait-elle être intégrée dans l'agriculture *et* dans le système de vulgarisation de la santé au lieu de la coordination entre l'agriculture et les services de vulgarisation de la santé avec un contenu complémentaire? Parvenir à un consensus sur cette question a également des répercussions sur le nombre et la formation des femmes agents de vulgarisation agricole (en proportion presque négligeable dans la vulgarisation agricole à l'heure actuelle). Alors que le gouvernement recrute rapidement de nouveaux agents (mais sans expérience) pour renforcer le nombre insuffisant des cadres de vulgarisation (cent nouveaux agents par an ont été recrutés au cours des deux dernières années) dans quelle mesure y a-t-il des économies d'envergure dans la formation des agents de vulgarisation, en s'appuyant sur les capacités des PVO (ONG)? Dans quelle mesure les services de vulgarisation pour les petites entreprises (valeur ajoutée à la transformation) et les associations paysannes devraient-ils être sollicités, même s'ils sont payés en partie par le gouvernement? Un modèle pourrait-il être envisageable, peut-être par le biais des centres de service qui relient les agriculteurs et les commerçants non seulement à l'information technique, mais aussi à l'information sur les marchés et aux services d'appui institutionnel (par exemple, aider à la préparation d'un plan d'affaires, obtention de crédit, etc.)?

Les changements dans les types d'informations fournies et les systèmes de diffusion de l'information pour répondre aux questions du 21^{ème} siècle sur la sécurité alimentaire nécessiteront l'amélioration du système d'enseignement dans les filières agricoles du Mali et le renforcement des liens entre la recherche, la vulgarisation et l'enseignement. Le gouvernement devra également être en mesure de tirer parti de la capacité renforcée des politiques et de l'analyse des investissements sur une base continue, en particulier pour les questions complexes telles que la propriété foncière qui sont importantes pour encourager l'investissement privé.

En plus d'identifier les types d'informations nécessaires aux différents acteurs du système alimentaire, et aux différents individus au sein d'une famille, il y a aussi la question de savoir qui devrait être responsable de quelle partie de la chaîne de valeur de l'information. Par

exemple (simplification pour des fins illustratives), quel devrait être le rôle du gouvernement central et des collectivités locales dans la fourniture d'informations et de services en matière de l'eau potable et d'assainissement? Tefft et al (2003) démontrent que les collectivités locales ont un rôle crucial à jouer pour assurer la mobilisation, l'organisation et la prestation de l'ensemble des services publics nécessaires à l'amélioration des résultats sur le plan nutritionnel. Cependant, collectivités locales, à leur tour, devront être habilitées à collecter et gérer les taxes locales pour être en mesure de s'acquitter de leurs fonctions. La gestion budgétaire des collectivités locales est un type d'information nécessaire qui peut ne pas être immédiatement perçue comme cruciale pour améliorer l'utilisation des nutriments par les enfants.

La reconnaissance que la prestation de l'information est centrale, multidimensionnelle dans le contenu, diversifiée selon le type d'acteur, et nécessite le renforcement des capacités organisationnelles à différents niveaux, exige une perspective stratégique afin s'assurer et d'être capable de suivre et d'évaluer les impacts. Les approches partielles risquent d'échouer à cause du manque de composants et/ou des difficultés d'attribuer les résultats aux investissements.

4. Les défis spécifiques et les contraintes à l'élaboration d'un bon programme d'investissement

4.1 Réduire le coût des subventions d'engrais: trouver un équilibre entre les augmentations à court terme et à long terme dans la disponibilité de nourriture

A court terme, la disponibilité accrue de la production céréalière à travers les subventions d'engrais facilite la réduction des coûts de production, toute chose qui, à leur tour, rend les céréales plus accessibles aux ménages à faible revenu en milieu urbain. Dans le même temps, le gouvernement malien est très conscient des implications fiscales de la subvention de l'engrais et d'autres intrants ainsi que de la nécessité de veiller à ce que l'augmentation de la disponibilité soit durable à long terme. Pour consacrer des ressources supplémentaires aux dimensions de la sécurité alimentaire liées à l'accès et à l'utilisation pour les couches les plus pauvres en milieu rural, il sera important d'identifier et d'adopter des moyens plus efficaces pour accroître la disponibilité des aliments de base au lieu de dépendre des subventions de l'engrais à grande échelle.

Bien que l'Initiative Riz et les subventions de l'engrais qui l'accompagnent puissent représenter une réponse bien intentionnée à ce qui ressemblait à une crise potentielle en 2008, il est nécessaire que le gouvernement du Mali et ses partenaires évaluent avec soin le programme à la fois en termes de procédures d'exécution et en termes des avantages et des coûts par rapport à d'autres options pour améliorer la productivité agricole et les revenus. Parmi les investissements alternatifs qui pourraient être bénéfiques en complément ou en remplacement de la subvention d'engrais, on note:

- La recherche sur la formulation d'engrais/doses et sur la qualité des sols à l'Office du Niger où les rendements continuent de baisser en dépit des niveaux relativement élevés d'utilisation d'engrais;
- La recherche et la vulgarisation pour s'assurer que l'engrais est utilisé aussi efficacement que possible dans les zones non irriguées dont beaucoup connaissent de faibles précipitations et des températures plus élevées que dans

le passé (par exemple, méthodes de microdosage et CFC qui améliorent la réponse aux engrais);

- Des mesures incitatives pour encourager la création de réseaux viables de distributeurs d'engrais en milieu rural et de détaillants à travers :
 - le renforcement des capacités du secteur privé à travers la formation et l'accès au crédit (actuellement cette approche est mise en œuvre par CNFA/AGRA), ou
 - le renforcement des capacités des coopératives rurales à embaucher du personnel approprié et construire leurs propres réseaux d'approvisionnement en intrants (une approche sur laquelle se penche la Fondation Syngenta et qui est testée par le projet MIR de l'IFDC avec *FasoJigi* à Ségou), et
- L'expérimentation des procédures alternatives d'approvisionnement en engrais dans le but d'éliminer les procédures complexes, de grande envergure et coûteuses d'appel d'offres actuellement utilisées dans le secteur du coton pour les remplacer par des options à coût réduit facilement adaptable à la division prévue de la CMDT en quatre monopoles locaux.

4.2 Hétérogénéité des petites exploitations agricoles au Mali

La plupart des praticiens du développement reconnaissent que les approches génériques ("*one-size-fits-all*" en anglais) de développement des petites exploitations sont dangereuses. Mais la diversité des circonstances des petits exploitants agricoles au Mali, non seulement en termes de facteurs agro-écologiques mais également parmi les ménages dans la même zone, posent de vrais défis. Le tableau 1 illustre ces faits en comparant la production céréalière, les ventes, les achats et la position nette de trois différentes zones agro-écologiques du Mali.

Au sein de chaque zone, les ménages sont classés en fonction de la superficie des terres cultivées et sont ensuite répartis en quatre groupes égaux. Certaines tendances qui se dégagent sont prévisibles, mais d'autres le sont moins. Une tendance prévisible, par exemple, est que la production céréalière est la plus élevée en zone de production de riz irrigué (tableau 1c) et la plus faible en zone de culture pluviale de faible potentiel (tableau 1 a). La proportion de ménages qui sont vendeurs nets (volume de céréales vendu supérieur au de volume acheté) suit la même tendance. Mais parmi les ménages dans la même zone, il y a de très grandes différences dans la production de céréales par habitant, ce qui peut expliquer en partie pourquoi les indices de malnutrition peuvent être élevés même en zone à fort potentiel.

Tableau 1 : Production de céréales et modes de commercialisation par zone agro-écologique et allocation des terres

Tableau 1a : Production de céréales et modes de commercialisation pour les céréales sous système pluvial à faible potentiel (Tominian)

Superficie des terres (Quartile)	Superficie moyenne des terres cultivées (ha)	Taille moyenne des ménages	Production céréalière par habitant (kg)	% des ménages achetant des céréales	% des ménages vendant des céréales	% des ménages vendeurs nets	Moyenne des ventes des ménages par habitant (kg)	Moyenne des achats des ménages par habitant (kg)
1	11.5	17	281	28.6	14.3	14.3	53	19
2	6.7	14	190	54.1	18.9	13.5	26	22
3	4.4	10	229	40.0	25.0	20.0	21	28
4	2.4	10	128	60.4	14.6	12.5	23	31
Moyenne (n=139)	5.0	12	189	49.6	18.7	15.1	25	27

Tableau 1b : Production de céréales et modes de commercialisation pour le coton et les céréales irrigués à potentiel moyen (Koutiala)

Superficie des terres (Quartile)	Superficie moyenne des terres cultivées (ha)	Taille moyenne des ménages	Production céréalière par habitant (kg)	% des ménages achetant des céréales	% des ménages vendant des céréales	% des ménages vendeurs nets	Moyenne des ventes des ménages par habitant (kg)	Moyenne des achats des ménages par habitant (kg)
1	13.6	20	417	23.5	63.2	60.3	58	14
2	7.0	12	375	40.9	68.2	63.6	58	18
3	4.7	12	308	29.2	50.0	45.8	23	21
4	1.8	8	260	45.5	54.6	45.5	42	73
Moyenne (n=148)	9.2	15	374	31.3	61.9	59.0	52	23

Tableau 1c : Production de céréales et mode de commercialisation pour le riz irrigué à potentiel élevé

Superficie des terres (Quartile)	Superficie moyenne des terres cultivées (ha)	Taille moyenne des ménages	Production céréalière par habitant (kg)	% des ménages achetant des céréales	% des ménages vendant des céréales	% des ménages vendeurs nets	Moyenne des ventes des ménages par habitant (kg)	Moyenne des achats des ménages par habitant (kg)
1	13.7	20	1334	61.5	84.6	76.9	360	41
2	7.1	16	1077	53.6	92.9	92.9	366	41
3	4.7	14	1078	60.5	88.4	88.4	350	41
4	1.9	10	710	76.6	89.4	85.1	231	63
Moyenne (n=144)	5.9	14	1004	64.6	87.5	86.1	315	50

Source: résultats préliminaires de l'étude IER-MSU sur la production de céréales et les modes de commercialisation 2008/9

Dans la section 2, nous avons soulevé la question de savoir comment hiérarchiser les investissements dans l'espace, par thèmes et en termes de sous-secteurs. Quelles sont les implications de la production céréalière et des modes de commercialisation du Tableau 1 dans ces choix? Les ressources devraient-elles être axées dans les zones où la disponibilité de nourriture par habitant est la plus faible comme Tominian (Tableau 1a), mais où le potentiel agro-écologique est également faible? Ou l'accent doit-il être mis sur le maintien de la capacité de production d'une zone à potentiel élevé, mais vulnérable à la dégradation des ressources naturelles comme Koutiala (Tableau 1 b)? Ou l'accent doit-il être mis sur le foncier, la diversification des cultures et l'émigration dans les zones irriguées surpeuplées (Tableau 1c)? Ou l'accent doit-il être mis sur les zones de peuplement rapide actuel dans les zones frontalières du sud pour fournir des infrastructures et des programmes fonciers afin d'assurer leur viabilité et consolider la productivité avant que les terres ne se dégradent et que les conflits sociaux ne s'installent? Une solution pourrait être de se concentrer sur l'amélioration du système de la commercialisation de la production dans les systèmes à potentiel élevé afin de maintenir le prix des excédents à un niveau aussi faible que possible, tout en cherchant à diversifier les sources de revenus dans les zones à faible potentiel (tourisme agricole au lieu de la culture du sol) et à stabiliser la production en investissant dans de la conservation du sol et de l'eau.

Indépendamment de tout ciblage géographique, les agriculteurs dans la même zone agro-écologique, mais dotés de ressources différentes, devront adopter des voies différentes pour sortir de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

Pour l'USAID, observer des changements significatifs et mesurables dans les indicateurs de la malnutrition par rapport à ses investissements dans le ciblage géographique du PDDAA du Mali peut être souhaitable afin de faire face à toutes les dimensions du problème et d'assurer une évaluation efficace des résultats.

Références

Tefft, James, Daouda Keita, Victoria Wise, Valerie Kelly and John Staatz. 2003. *Mali's Rural Communes: A Potential Catalyst for Improving Child Nutrition? Policy Synthesis 63*. Michigan State University, Department of Agricultural Economics.

Programme RuralStruc Mali. 2010. Le rôle de l'agriculture face aux défis de la transition démographique et économique au Mali. Synthèse No. 2.