

Quelle économie pour sortir de la pauvreté ?

La crise politique et sécuritaire de 2012 a remis en cause le modèle de développement qu'incarnait le Mali aux yeux de nombreux observateurs, aussi bien dans le pays qu'à l'extérieur. Et, au-delà de l'enchaînement d'événements récents qui ont touché le Nord du pays dans un contexte sécuritaire très dégradé (trafic de drogue, prises d'otages, conséquences du conflit en Libye), on peut s'interroger sur le poids de l'économie dans l'évolution de la situation. Certes, la pauvreté et les inégalités sociales ou spatiales qui touchent une majorité de la population engendrent tensions et ressentiments, facteurs aggravants de la crise. Mais ils n'en n'ont pas été les éléments déclencheurs. En revanche, le faible niveau des indicateurs de développement humain conduit à revenir sur l'évolution économique du pays depuis l'indépendance et à interroger la pertinence de certaines orientations récentes, notamment en ce qui concerne le développement agricole.

Car le dernier recensement de population, réalisé au Mali en 2009, a mis en évidence deux traits fondamentaux : une croissance démographique très soutenue et une population qui pour

plus des deux tiers vit en milieu rural. Ainsi, si on se réfère à la population active, l'économie du Mali est une économie rurale et agricole. Cette situation présente un certain nombre de défis pour les politiques publiques : améliorer les conditions de la production de l'agriculture et de l'élevage afin de réduire la pauvreté, améliorer l'accès aux services de santé et d'éducation sur tout le territoire, y compris dans les zones éloignées, enclavées ou peu densément peuplées comme dans le Nord du pays, enfin réduire la vulnérabilité aux chocs, qu'ils soient économiques ou climatiques, aussi bien pour les populations que pour les équilibres macroéconomiques du pays.

Les traits marquants de la pauvreté

Comme d'autres pays engagés dans des programmes de réduction de la dette, le Mali a mis en place depuis le début des années 2000 un dispositif d'information permettant de suivre les effets des politiques de réduction de la pauvreté élaborées dans le cadre de programmes pluriannuels.

La mesure de la pauvreté est faite à partir des dépenses et non des revenus, particulièrement difficiles à estimer en milieu rural et dans l'informel urbain. L'Institut national de la statistique a calculé, pour 2001, une ligne nationale de pauvreté, qui se décline aussi par région et par milieu (rural ou urbain) ; cette ligne est actualisée lors de chaque enquête, en fonction de l'inflation. La dernière enquête, réalisée en 2010, la place à 165 431 francs CFA par personne et par an (soit 252 €) et conclut à une diminution de l'incidence de la pauvreté pour l'ensemble du pays puisqu'elle est passée de 56 % en 2001 à 47 % en 2006 puis 44 % en 2010²⁸⁴. Cependant, on constate de fortes inégalités dans cette amélioration, selon les régions et selon le milieu : la pauvreté en milieu rural reste massive et, compte tenu de la croissance de la population, le nombre de personnes pauvres augmente en valeur absolue. Mais toute analyse dans la durée reste délicate en raison de la forte sen-

sibilité des indicateurs de pauvreté aux variations de la production agricole et pastorale, inhérentes au climat sahélo-soudanien.

La recherche d'une définition plus large du bien-être a conduit le PNUD à créer, dès les années 1990, des indicateurs composites, dont le plus connu est l'indice de développement humain, l'IDH, compris entre 0 pour le plus faible et 1 pour le plus élevé. Il permet de s'affranchir partiellement des variations conjoncturelles en introduisant des mesures sur la santé (espérance de vie) et sur l'éducation (niveau de scolarisation) qui complètent une approche monétaire par le niveau de vie (revenu national brut par habitant). Entre 1990 et 2012, l'IDH du Mali est passé de 0,204 à 0,344, ce qui constitue certes un progrès, mais plutôt moins rapide que pour les autres pays d'Afrique subsaharienne. Le Mali appartient au groupe des pays à faible développement humain – à la 182^e place sur 187 pays disposant de données comparables ; la moyenne de l'Afrique subsaharienne était de 0,475 en 2012.

Depuis 2010, un nouvel indicateur a été conçu, affinant encore l'approche de la pauvreté. L'indice de pauvreté multidimensionnelle, l'IPM, mobilise dix indicateurs, de pondération variable, dans chacune des trois dimensions – santé, éducation et niveau de vie. Il permet de mesurer les privations dans différents domaines et de mieux intégrer la notion de pauvreté des conditions de vie – par exemple, une partie seulement des enfants d'âge scolaire est scolarisée, ou encore le ménage n'a pas accès à l'eau potable. Au Mali, la part de la population présentant une privation de plus de 33 % dans l'un des trois domaines de l'IPM est de 86,6 %.

Quant à l'indice des inégalités de genre, il mesure les discriminations subies par les femmes et les filles sur trois dimensions : la santé de la reproduction (taux de fécondité des adolescentes et mortalité maternelle), l'autonomisation (niveau d'instruction et représentation parlementaire) et le marché du travail. Cet indice est très élevé au Mali qui se trouve en 141^e position sur les

148 pays pour lesquels les données sont disponibles. Les récents débats et les reculs sur la réforme du code de la famille en 2009, sous la pression de mouvements religieux conservateurs, illustrent les blocages institutionnels à une amélioration du statut des femmes. Le SIGI (Social Institution and Gender Index), indicateur créé par l'OCDE et prenant en compte les discriminations dans les institutions (mariage précoce, règles d'héritage défavorisant les femmes, accès restreint aux ressources comme la terre, mutilations physiques, notamment l'excision, participation politique) selon 14 critères répartis sur cinq domaines, a classé en 2012 le Mali en dernière place, sur 86 pays dont 34 en Afrique subsaharienne²⁸⁵. Certes, la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) a permis au Mali d'obtenir des résultats significatifs sur la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et la scolarisation des enfants dans le primaire s'est améliorée. Cependant, le niveau de formation des 15-24 ans reste faible : seulement 34 % des femmes et 57 % des hommes de cette tranche d'âge sont alphabétisés, avec de très fortes inégalités entre milieu (rural et urbain) et régions.

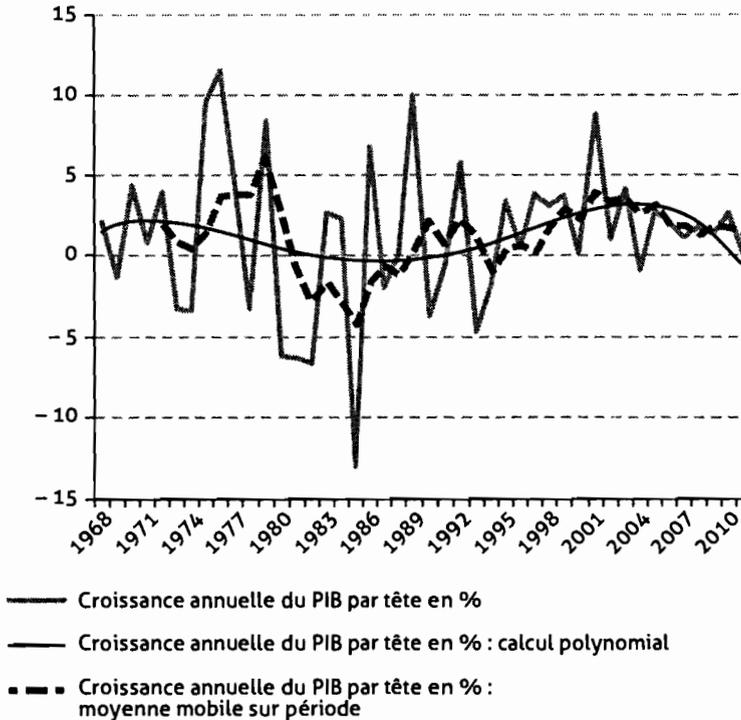
Cycles économiques

Les indicateurs macroéconomiques, comme le produit intérieur brut (PIB) sont des outils largement utilisés pour suivre l'évolution d'un pays, quand bien même leur élaboration est particulièrement malaisée dans des pays en développement. Le calcul du PIB s'appuie sur la comptabilité nationale, soit ce qui est déclaré ou observé. Il est bien sûr difficile d'avoir une idée précise sur l'agriculture, dont une partie importante est destinée à l'autoconsommation, ou sur les services, dont beaucoup appartiennent à l'économie informelle. L'essentiel cependant, dans le PIB, n'est pas la valeur absolue, mais la possibilité de comparer d'une année sur l'autre l'évolution de l'économie, si tant est que les méthodes de mesure soient harmonisées.

Le Mali est classé parmi les pays à faible revenu, bien que son PIB ait quadruplé depuis 1967 : du fait de la croissance démographique, son augmentation par tête a été modeste et très irrégulière, à raison de 1,5 % par an en moyenne, un rythme bien insuffisant pour espérer réduire de façon sensible la pauvreté²⁸⁶.

Après une croissance assez élevée à la fin de la période coloniale et au début de l'indépendance (liée à des investissements importants), le rythme a ensuite été heurté, selon les difficultés politiques, les sécheresses, les fluctuations des cours mondiaux des matières premières, mais aussi les politiques publiques, peu

Pourcentage de croissance annuelle du PIB par tête
de 1968 à 2010



efficaces voire inconséquentes comme sous la période de dirigisme socialiste. Cette grande variabilité est essentiellement due au fait que, au moins jusqu'aux années 2000, le secteur primaire, prépondérant, a été soumis à des chocs importants, d'origine climatique ou liés aux fluctuations du marché mondial²⁸⁷. Si on lisse ces irrégularités, comme dans une moyenne mobile ou un polynôme d'ordre 4, on distingue des périodes de forte croissance séparées par des récessions. Ces fluctuations ont plusieurs causes.

Tout d'abord, le lien avec l'économie mondiale : l'économie malienne est de plus en plus ouverte et sensible aux cycles mondiaux, en particulier par l'intermédiaire des cours des matières premières, notamment celui du coton, et plus récemment celui de l'or.

Ensuite, les crises climatiques : l'économie agricole et pastorale du Mali, comme celle de tous les pays du Sahel, a été durement touchée par deux décennies de sécheresse, de 1972 à 1993. Certaines années ont connu des pics de gravité extrême, comme en 1972-1973 et en 1983-1984. Depuis le début des années 1990, la pluviométrie est remontée, mais elle est émaillée de fortes irrégularités comme on l'a vu récemment avec les années sèches 2005, 2009 et 2011.

Enfin, l'instabilité politique et les changements de politiques économiques qui en découlent. À ce titre, on peut, depuis 1960, distinguer quatre phases²⁸⁸. Celle qui démarre en 1960 sous Modibo Keita est marquée par une politique inspirée de la planification soviétique avec une intervention et un contrôle massif de l'État dans l'économie, ainsi que par la sortie de la Zone franc jusqu'en 1968, date à laquelle le Mali a partiellement réintégré la zone monétaire ouest-africaine ; elle a mené à une impasse économique. Après le coup d'État de 1968, sous le régime autoritaire de Moussa Traoré, s'installe une période d'économie mixte étatiste, avec de grandes dérives et un endettement massif, qui a conduit en 1982 à la mise en place de sévères plans d'ajustement

structurel sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale ; le Mali intègre pleinement l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) en 1984. Après la chute de Moussa Traoré, le premier régime démocratique est installé en 1992 et les réformes de l'économie se poursuivent avec la libéralisation et le désengagement de l'État des activités productives. En 1994, la dévaluation du franc CFA bénéficie à l'économie rurale malienne, qui vend mieux son coton, exporte le bétail vers les pays côtiers et résiste aux importations agricoles. Durant la décennie 2001-2010, la croissance annuelle moyenne du PIB est de 5,7 % ce qui, compte tenu de la croissance démographique, revient à une progression du PIB réel par habitant de 3,2 % en moyenne²⁸⁹. Le taux de croissance a été volatil au début de la période, mais à partir de 2005 son évolution est devenue moins irrégulière, du fait de la diminution du secteur agricole par rapport aux autres secteurs économiques – mines, services urbains et transferts des migrants²⁹⁰.

Cependant, en 2011, les mauvaises conditions climatiques et la baisse de la production agricole ont contribué à la crise alimentaire et aggravé l'inflation sur les produits alimentaires. La détérioration de la situation sécuritaire dans le Nord, puis le coup d'État militaire de mars 2012 ont provoqué une forte contraction de l'activité économique. Une importante partie des aides extérieures (aide budgétaire et par projet) a été suspendue par les bailleurs de fonds dans l'attente du rétablissement de la démocratie.

Le mirage de l'or

Le secteur agricole (incluant l'élevage, la foresterie et la pêche) est resté dominant jusque dans les années 1980. Il était estimé à 70 % du PIB en 1967, et encore à 60 % dans les années 1980. Il a décliné assez rapidement dans les années 1990, parallèlement à la croissance économique de la libéralisation et à la complexification de l'économie. Cependant, depuis une quinzaine d'années, il contribue encore pour environ 40 % au PIB. C'est l'agri-

culture vivrière qui est la plus importante (20 %), les principales productions étant les céréales (mil, sorgho, maïs, riz) ; le coton contribue pour environ 3 %. L'élevage (bovin, ovin et caprin) a été estimé ces dix dernières années entre 8 et 15 % du PIB, la pêche (zones humides, lacs et rivières) et la sylviculture entre 1,5 % et 6 %. Ces fluctuations traduisent moins l'irrégularité de la production et des prix que les difficultés méthodologiques dans la prise en compte de ces activités dans la comptabilité nationale. À quelques exceptions près, les systèmes de production ruraux reposent sur une base familiale : il existe un lien étroit entre l'unité de production et l'organisation familiale ou lignagère²⁹¹. D'où une grande diversité, en fonction des groupes culturels, de l'histoire sociale et politique, des rapports de pouvoir récents ou plus lointains, des contraintes agro-écologiques ou des interventions de développement²⁹².

Le secteur industriel représente quant à lui 1/5^e du PIB, le recul de l'activité manufacturière, essentiellement l'égrenage du coton, étant compensé par la croissance du secteur minier, en particulier celui de l'or, qui contribuait pour 8,4 % au PIB en 2012 et représentait 75 % des recettes d'exportation. Au Mali en effet, l'or est plus qu'un métal précieux dont les cours ont fortement monté ces dernières années ; il est étroitement lié à l'histoire de l'empire au Moyen Âge, à l'expression de sa richesse et de sa puissance. L'exploitation des gisements est devenue industrielle et a monté réellement en puissance à partir de 1998, à la suite d'un changement de politique en matière de gestion des ressources et d'une ouverture aux sociétés étrangères. Le pays est ainsi devenu le troisième producteur d'or en Afrique, après l'Afrique du Sud et le Ghana. Les sociétés minières étrangères (Canada, États-Unis, Afrique du Sud et Grande-Bretagne) sont associées à l'État malien sous forme de joint-venture pour la mise en exploitation des mines de la ceinture aurifère du sud et sud-ouest du pays. La hausse des volumes produits et la montée

des cours ont placé l'or au rang de premier produit d'exportation du Mali à partir de 1999, supplantant le coton dont les cours puis la production s'effritaient. Le volume annuel de production d'or oscille autour d'une cinquantaine de tonnes par an depuis 2002 (dont trois à quatre tonnes pour la production artisanale). Cependant, l'exploitation minière industrielle nécessite des importations de matériel, de carburant et de consommations intermédiaires, ce qui relativise ses effets sur l'équilibre de la balance commerciale. Les caractéristiques de l'exploitation de l'or au Mali suscitent en outre des interrogations sur l'impact durable que cette ressource peut avoir sur le développement : les liens en amont et en aval avec les autres secteurs de l'économie sont relativement faibles, et le principal intérêt macroéconomique est de fournir des recettes à l'État, via les permis d'exploitation, les diverses taxes et les impôts, permettant ainsi la couverture d'une partie des dépenses publiques. Les emplois dans ce secteur industriel sont limités à quelques milliers ; les retombées sur les communautés villageoises des zones minières sont mitigées, comme souvent dans ce type d'exploitation, avec des problèmes sociaux et environnementaux²⁹³.

En dernier lieu, l'activité des services stagne autour de 40 % du PIB depuis une quinzaine d'années, le commerce étant le poste le plus important (16 % en 2011). Situation d'autant plus paradoxale que l'urbanisation, bien que modérée, a progressé et que la diffusion des services en milieu rural n'est pas négligeable. Il est vrai que l'estimation de la part des services est difficile en raison de la proportion de l'activité informelle, prépondérante dans les transports et le commerce.

Les petits métiers du secteur informel

Selon l'Organisation internationale du travail, le secteur informel désigne des unités de production de petite taille ou non enregistrées qui ne réclament que peu d'investissement et ont un faible

niveau d'organisation : la plupart ne tiennent guère de comptabilité et sont généralement inconnues des services fiscaux. Au Mali comme ailleurs, les activités informelles, dont l'enregistrement pose des problèmes méthodologiques redoutables, sont difficilement intégrées dans les comptes nationaux²⁹⁴. Elles représenteraient, dans les économies de l'Afrique occidentale, de 40 à 75 % du PIB, et pour le Mali 62 % en 2000, incluant l'agriculture²⁹⁵. Voilà qui relativise les analyses sur l'évolution du PIB et justifie les efforts qui ont été consentis pour préciser les contours de ce qu'on qualifie aussi de secteur non structuré.

Les enquêtes sur l'emploi, le secteur informel et la consommation ont permis de mieux connaître ce secteur. À Bamako, l'enquête sur le secteur informel a été réalisée en 2001²⁹⁶. Dans une ville qui comptait à l'époque un million d'habitants et environ 500 000 actifs, on comptait 234 000 unités de production informelles (UPI), employant près de 370 000 personnes, soit 80 % des actifs. La moitié des UPI sont liées à des activités de commerce, l'essentiel étant des petits commerçants ambulants ou ayant une place dans les marchés de la ville ; l'autre moitié concerne la confection, les métiers de transformation de produits alimentaires (semoules, glaces, boissons), les services à la personne (comme la coiffure) et la santé (tradipraticiens).

L'informel participe au processus d'urbanisation, en offrant l'essentiel de l'emploi urbain. À Bamako, en 2001, environ 10 % de l'emploi relevait du secteur public, 10 % du secteur privé formel, et 80 % de l'informel. Il est probable que cette proportion soit identique en 2013 pour Bamako et sans doute plus grande encore dans les autres villes du Mali, ce qui contribue à l'émergence des petits bourgs ruraux. Le secteur informel (hors agriculture) est aussi présent dans les campagnes où il s'insère dans la multi-activité des ruraux.

Un bon exemple d'activité informelle en plein essor est l'orpaillage, l'exploitation artisanale de l'or. La hausse des cours a pro-

voqué une ruée de migrants ruraux (parfois saisonniers) ou urbains vers des sites aurifères (couloir d'orpaillage), en dehors des concessions minières formelles. En plus des formes de recherche traditionnelles (tamisage des graviers en rivière), une myriade de puits artisanaux et d'excavations s'est développée sur environ 350 sites, réunissant entre 100 000 et 200 000 personnes, dont 20 % d'enfants²⁹⁷. Les conditions de l'extraction sont un reflet de l'extrême pauvreté : travail manuel dans des conditions très difficiles, mobilisation de main-d'œuvre infantile plus à même de se faufiler dans les trous et les puits, utilisation non-contrôlée et sans protection de produits toxiques comme le mercure... En outre, les dégradations induites sur les terres agricoles et les ressources en eau sont très importantes. La concrétisation des initiatives du gouvernement pour mieux réguler ce secteur (notamment par rapport au travail des enfants) reste limitée en raison de l'implication de certains responsables locaux qui tirent un profit personnel de l'orpaillage – nouvelle illustration des difficultés de la gestion décentralisée des ressources.

Les activités pratiquées dans le secteur informel sont donc d'une très grande diversité, et l'ingéniosité développée dans la création de « petits métiers » est toujours surprenante. Le temps que les personnes y consacrent est aussi très important, et beaucoup exercent plusieurs professions. L'éventail des revenus est élevé, bien que le revenu mensuel médian ne dépasse pas la moitié du salaire minimum, ce qui souligne aussi que beaucoup se trouvent dans une économie de survie²⁹⁸. Cependant, le secteur informel inclut aussi certains entrepreneurs artisans (ferronniers, fabricants de meubles, teinturières) qui peuvent se situer à la limite de l'économie structurée. Mais cette évolution vers un tissu de petites entreprises formelles ou à la limite du formel reste limitée.

Ainsi, la diversification et la complexification de l'économie malienne progressent peu. L'économie rurale, plus spéciale-

ment agricole, garde un rôle prépondérant ; elle est soumise à un double défi : nourrir les villes et produire de la richesse pour le pays, mais aussi fournir des emplois à une population en forte croissance.

Coton : une filière fragile

Pendant la colonisation, la recherche d'un approvisionnement privilégié en matières premières pour la métropole a favorisé des investissements dans des infrastructures comme l'Office du Niger, qui devait produire initialement du coton en culture irriguée ; l'échec de cette production, remplacée par le riz, a conduit à se reporter sur la culture pluviale de coton dans la région de San et Koutiala, qui deviendra le cœur du bassin cotonnier.

Ces deux régions ont continué d'être des pôles pour l'investissement public et ont accueilli des populations rurales venues de différentes régions du Mali, avec une accélération des mouvements migratoires lors des grandes sécheresses. Elles sont actuellement l'enjeu d'importantes transformations qui infléchissent le modèle de développement : restructuration de la filière cotonnière pour le bassin cotonnier, installation d'investisseurs privés pour une production agro-industrielle dans la zone initiale.

Comme dans tous les autres pays cotonniers de la Zone franc, la filière coton repose ici sur une intégration verticale, administrée par une société cotonnière contrôlée par l'État, la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT), qui prend en charge l'ensemble des activités en amont (encadrement des producteurs, approvisionnement en intrants, etc.) et en aval (égrenage et commercialisation). La CMDT bénéficie d'un monopole d'achat et de commercialisation ainsi que de modalités de stabilisation des prix. Jusqu'au milieu des années 2000, elle était aussi engagée dans des actions de développement rural (tracé des pistes, alphabétisation) qui, à bien des égards, prenaient le relais de services publics déficients.

À l'apogée de la production, en 2004, on estimait qu'un quart des exploitations agricoles du pays, soit 220 000 exploitations, cultivaient du coton qui contribuait ainsi aux moyens d'existence d'environ 2,2 millions de personnes. En moyenne, les exploitations disposaient de 9,6 hectares en zone cotonnière, dont 6,6 hectares en vivrier et 3 hectares en coton. Au niveau macro-économique, la production du coton participait pour 8,8 % au PIB au début des années 2000 ; elle avait fortement contribué aux recettes d'exportation, avant d'être remplacée par l'or suite à la baisse des cours mondiaux de la fibre.

Mais, contrairement à l'or, la filière coton anime un pan entier de l'économie, au-delà des producteurs ruraux : usines d'égrenage, huileries, transporteurs mobilisés pour le ramassage du coton ou celui des intrants... Une grande banque de développement constitue le pilier financier du système, en association avec plusieurs institutions de microfinance. Enfin, les organisations de producteurs contribuent à structurer le monde rural, gèrent le domaine commercial et financier au niveau local et, éventuellement, interviennent pour soutenir les services communautaires.

Pour des raisons de coûts (énergie et main-d'œuvre) et de structures, le coton n'alimente pas une industrie textile sur place – une tentative en ce sens s'est soldée par un échec après l'indépendance ; la seule transformation est l'égrenage, qui sépare les fibres, exportées sous forme de coton-fibre, et les graines, destinées aux huileries. Dès lors, les variations du cours du coton sur le marché mondial et les rapports de force qui y prévalent ont un impact direct sur l'équilibre de la filière. Le mécanisme de fixation des prix du coton-graine payé aux paysans a été dès le départ au cœur de la dynamique de la filière²⁹⁹. La CMDT couvrait le risque lié aux fluctuations du marché mondial par un fonds de compensation, alimenté lorsque les cours mondiaux étaient élevés et utilisé lorsque les prix annoncés étaient supérieurs aux cours mondiaux et aux coûts de fonctionnement.

Pourtant, à plusieurs reprises, ce fonds s'est révélé insuffisant, soit que le marché mondial ait été profondément déprimé, soit que la mauvaise gouvernance de la CMDT et les malversations aient asséché ses ressources, conduisant la filière au bord de la faillite.

Durant la décennie 2000, la libéralisation est engagée et deux conceptions sur le calcul du prix à payer au producteur s'opposent : celle de la Banque mondiale, favorable à une libéralisation rapide et totale de la filière avec un prix au producteur directement ajusté au marché mondial, sans filet de sécurité pour amortir les chocs ; et celle qui s'appuie sur le coût de revient (intrants, main-d'œuvre salariée, amortissement, valorisation d'une partie de la main-d'œuvre familiale), défendue notamment par les organisations paysannes, qui entrent dans un rapport de force avec l'État pour défendre cette option³⁰⁰. La grève des semis de 2001 en est une illustration ; dans les années qui suivent, le décalage entre les prix au producteur et le prix mondial se creuse, renforcé par le différentiel de change (dollar/euro) qui aggrave la situation pour les produits issus de la zone CFA. En 2005, sous la pression des organisations internationales, l'État impose un prix qui équilibre les comptes de la filière mais contraint les producteurs à travailler à perte, ce qui, en quelques années, aboutit à un effondrement de la production. Une embellie temporaire en 2011 sur les marchés mondiaux, assortie d'une subvention de 50 % sur les intrants, a permis une hausse des prix aux producteurs qui s'est traduite par une relance de la production – celle-ci pourrait se révéler tout aussi fragile³⁰¹.

Le débat sur la restructuration voit s'opposer deux conceptions³⁰². En premier lieu, une approche par secteur où la filière coton est entendue dans son sens le plus étroit et dont il faut renforcer l'efficacité : si les prix baissent, seuls les paysans les plus productifs continuent, les autres feront autre chose, ou seront pris en charge par une politique appropriée ; c'était, jusqu'à une

période récente, essentiellement l'approche de la Banque mondiale. Et, d'un autre côté, une conception dans laquelle le coton fait partie du développement rural, auquel il faut conserver son approche intégrée : c'est globalement la vision des organisations paysannes, de la CMDT, finalement celle de l'État et, dans une certaine mesure, celle de la coopération française³⁰³.

Avec un débat autour de ces deux approches, la restructuration est engagée, depuis 2000, par l'intermédiaire de la Mission de restructuration pour le secteur coton (MRSC). Le démantèlement de la filière a été prévu d'abord pour 2003, puis pour 2007, après les élections. Finalement, en 2010, le plan de restructuration voit le jour : l'intégration verticale caractéristique de la CMDT est conservée, mais dans quatre zones distinctes sur lesquelles les sociétés, privatisées, détiendront un monopole local. Faute d'acquéreur crédible, cette étape est encore en suspens en 2013.

Parallèlement, la structuration des producteurs se poursuit. Les associations villageoises ont été réorganisées et transformées en Coopératives de producteurs de coton (CPC), qui ont des prérogatives mais aussi des responsabilités nouvelles puisqu'elles ont une personnalité juridique et peuvent donc passer contrat avec les banques ou tout autre opérateur. Cette structuration s'est accomplie rapidement, au niveau local, régional puis national avec, en 2007, la création d'une organisation faîtière, l'Union nationale des sociétés coopératives³⁰⁴.

Mais, de retards en manœuvres dilatoires, la privatisation de la filière cotonnière n'est finalement pas réalisée. Les échecs de cette politique dans d'autres pays, comme au Bénin et au Ghana, voire dans d'autres secteurs au Mali, ont affaibli le dogme libéral et l'ont infléchi vers des positions plus pragmatiques³⁰⁵. Cependant, les perspectives sont peu optimistes : malgré certaines réserves méthodologiques, plusieurs enquêtes s'accordent pour souligner l'appauvrissement des populations rurales du bassin cotonnier depuis 2006, alors même que cette zone a gagné

1,5 million d'habitants en une décennie et que les réserves de terres n'existent pratiquement plus dans la partie ancienne du bassin autour de Koutiala.

L'instabilité des cours du coton est l'une des plus élevée parmi les matières premières, et les fonds de stabilité ne peuvent amortir sur plusieurs années des phases dépressives. Or, en dehors de quelques initiatives (comme le développement d'une filière de coton équitable ou bio-équitable), ni la question de la vulnérabilité structurelle ni celle sur la durabilité du système dans ses dimensions économique, sociale et environnementale, ne semblent aujourd'hui réellement abordées par les politiques mises en œuvre³⁰⁶.

De l'Office du Niger au delta intérieur

Cette question de la durabilité peut aussi être posée à propos des choix récents de répartition des ressources (la terre et l'eau) de l'Office du Niger et leurs conséquences sur les régions en aval, en particulier le delta intérieur du Niger.

L'Office du Niger a été soumis à une gestion étatiste jusque dans les années 1980, avec un contrôle de l'ensemble de ses activités, aussi bien en amont qu'en aval. Les performances ont été particulièrement mauvaises et les infrastructures hydro-agricoles se sont dégradées. À partir de 1984, plusieurs fonctions sont transférées aux opérateurs privés, l'Office du Niger gardant la mission de service public de gestion du réseau et le contrôle du foncier. La politique d'investissements engagée depuis 1982 et au cours de la décennie suivante a permis de réhabiliter progressivement les ouvrages hydro-agricoles et d'intensifier les techniques de culture, tout en libéralisant, pour les paysans, la production et la commercialisation de leurs produits. La production rizicole, mais aussi maraîchère dans les exploitations familiales, a connu des progrès importants, bien qu'inégaux selon les parties réhabilitées du réseau. La forte augmentation de la pro-

duction nationale de riz depuis quatre décennies est due à cette intensification.

La zone de l'Office du Niger reste très attractive et, outre son croît démographique naturel, elle attire de nombreux migrants. Certes, la réhabilitation des périmètres et la croissance de la production agricole ont entraîné une amélioration du niveau de vie des familles attributaires de parcelles irriguées, mais plusieurs enquêtes révèlent aussi une situation plus complexe, qui conduit à s'interroger sur la viabilité du modèle d'agriculture familiale mis en place. D'après l'enquête RuralStruc, la médiane et la moyenne des revenus des ménages de la zone de l'Office du Niger sont plus élevées que dans les autres régions rurales du Mali. Mais cette moyenne (101 000 francs CFA/personne/an, soit 154 €) reste en dessous du seuil de pauvreté national, ce qui relativise la « richesse » de la zone. En effet, dans un contexte de limitation du foncier irrigué disponible, on observe une forte réduction de la superficie irriguée cultivée par famille, qui n'a pas été compensée par l'augmentation des rendements³⁰⁷ ; les inégalités entre exploitations sont importantes et tendent à s'aggraver, certaines petites exploitations entrant dans une spirale de pauvreté qui peut les conduire à mettre en gage leurs terres, voire à se faire évincer par l'Office de l'accès à la terre irriguée faute de pouvoir payer leur redevance. Trop petites, manquant de moyens financiers pour l'achat d'intrants et d'équipement, beaucoup d'exploitations pratiquent une culture extensive destinée en priorité à couvrir les besoins alimentaires. Pourtant, des stratégies de diversification ont émergé, révélant le dynamisme des producteurs : ainsi, le maraîchage en contre-saison, en particulier la culture d'échalote par les femmes, s'est développé en dehors de tout encadrement et fournit des ressources monétaires essentielles à la survie des familles.

Confronté à des difficultés de financement de l'agriculture, notamment à l'extension des aménagements hydro-agricoles,

l'État malien a choisi d'attirer des investisseurs étrangers dès le milieu des années 2000. La crise alimentaire de 2008 a vu la montée en puissance des projets d'investissements étrangers sur les terres arables afin de sécuriser l'approvisionnement du pays investisseur ; dans le même temps, les projets autour de la production d'agrocarburants se sont multipliés. Au Mali, ces projets se sont concentrés sur la zone de l'Office du Niger en raison de son potentiel hydro-agricole ; ils reposent sur des modèles d'exploitation assez variés, le plus souvent agro-industriels (intensif en capital et s'appuyant sur le salariat), mais aussi, pour certains, axés sur l'agriculture familiale ou le petit entrepreneuriat agricole³⁰⁸. Le projet Malybia est l'archétype de l'accaparement de la terre et de l'eau par des investisseurs étrangers. Ce projet est issu d'un partenariat signé en 2008 entre l'État malien et l'État libyen, qui prévoit l'aménagement et l'exploitation de 100 000 hectares, soit plus que la totalité de la zone Office déjà aménagée, avec la création d'infrastructures (route et canaux) pour la culture de riz et de l'élevage en stabulation. Il s'agit en réalité d'une externalisation de la production agricole de la Libye³⁰⁹. En raison du changement de régime en Libye, Malybia n'a été que très partiellement réalisé, mais son montage et le début de sa mise en œuvre sont révélateurs du déficit de gouvernance qui entoure un certain nombre de ces projets³¹⁰.

Soulignons également l'écart significatif qui existe entre les surfaces proposées pour l'investissement par le gouvernement malien, les options prises par les sociétés et leur réalisation concrète : il s'explique sans doute par les incertitudes sur les coûts et les capitaux à engager ainsi que sur l'évolution de la situation politique et sécuritaire. On constate des décalages importants entre la législation et les pratiques de mise en œuvre, en particulier sur la gestion des impacts sociaux et environnementaux, ce qui ouvre la porte à bien des dérives. Et l'enjeu de ces aménagements va bien au-delà de la zone Office du Niger,

puisque les prélèvements en eau ont un fort impact sur le débit du fleuve et donc sur toute la zone située en aval, notamment sur le delta intérieur – région qui reste actuellement en dehors des grandes zones d'investissement, même s'il y a eu des opérations de développement. Or cette vaste zone humide présente un intérêt majeur en matière de biodiversité, notamment pour l'accueil en hiver des oiseaux migrateurs paléarctiques ; ce milieu a permis aussi le développement de tout un système d'activités agricoles, pastorales et halieutiques, conduit par plusieurs communautés (agro-éleveurs peul et rimaïbé, agriculteurs bambara et bwa, pêcheurs bozo et somono) avec une forte spécialisation ethnico-professionnelle intégrant la mobilité. Ajoutons que 80 % de la production de poisson du Mali provient de la région, soit environ 40 % des protéines animales consommées au niveau national. L'écosystème deltaïque est particulièrement sensible à l'ampleur de la crue et à sa durée et cela a un impact direct sur les systèmes d'activités des populations vivant dans la zone. Or, la puissance de la crue est conditionnée par deux variables : la quantité de pluie tombée lors de l'hivernage dans le haut bassin du Niger (notamment en Guinée) et les aménagements hydro-agricoles sur le fleuve Niger, qui résultent de choix de politiques de développement. La puissance de la crue annuelle est ainsi de plus en plus affectée, et dans un sens toujours négatif, par les stockages et prélèvements d'eau opérés par les barrages de Sélingué et Markala, qui visent à la fois la production hydroélectrique et l'irrigation : le pic annuel de crue et le phénomène d'inondation naturelle du delta sont déjà en forte diminution et les effets de réduction de surfaces inondées seront amplifiés avec les aménagements qui sont en train de se multiplier (barrage de Fomi en Guinée, extension de l'Office du Niger) ce qui affectera l'ensemble des trois grands systèmes d'activités (pêche, agriculture vivrière, élevage) pratiqués par la population vivant dans cette région et en aval³¹¹. Cet exemple souligne la difficulté qu'il y a à mettre effectivement en

œuvre une gestion durable et équilibrée des ressources du fleuve Niger. Pourtant, il existe bien des institutions dédiées à la gestion de l'ensemble du bassin, comme l'Autorité du bassin du Niger (ABN) dont la vocation est de négocier les arbitrages à rendre entre la production hydroélectrique, le développement de l'agriculture irriguée et la gestion durable de systèmes d'activités et de filières³¹². Mais ce processus de concertation semble avoir été sérieusement écourté voire contourné en ce qui concerne l'extension des aménagements de l'Office du Niger, pourtant de loin le plus consommateur en eau. Dans un contexte d'incertitude élevée sur les variations de pluviométrie liées au changement climatique sur la région ouest-africaine, la fuite en avant non maîtrisée sur des aménagements très consommateurs de ressources hydriques semble hasardeuse.

Précarité des petites exploitations agricoles

En dehors des deux pôles qui ont concentré beaucoup d'investissements sur plusieurs décennies, les autres régions, ou « zones diffuses », ont bénéficié d'appuis plus discontinus (sous forme de projets ou d'opérations), émanant de l'État ou de coopérations bi ou multilatérales, ou encore d'ONG.

Comme dans toutes les sociétés rurales, la question foncière reste un problème central dans la transformation de l'agriculture. Les régimes fonciers prévalant au Mali comme dans les différentes sociétés rurales d'Afrique de l'Ouest ont un point commun : la complexité. La tenure foncière est régie par deux systèmes qui se superposent, coexistent, parfois entrent en conflit. Il y a tout d'abord le système formel, qui correspond à la législation écrite, qui repose sur le principe de domanialité hérité de la période coloniale, plaçant les terres dans le domaine privé de l'État et faisant de ce dernier le gestionnaire principal de l'ensemble des terres agricoles du pays. En second lieu, et sur le même espace, s'exercent les systèmes locaux ou coutumiers, en permanente

évolution, dont la caractéristique principale est d'articuler des faisceaux de droits différents selon les usagers ; ces droits sont hiérarchisés selon le statut, la prééminence de l'occupation ou encore selon le genre³¹³. Dans un contexte de pression foncière et de marchandisation de la terre, le cadre législatif peine à s'adapter, bien que la Loi d'orientation agricole (LOA) votée en 2006 ait engagé la réflexion sur la sécurisation foncière.

S'il y a bien eu de réelles augmentations de la production agricole, notamment concernant les productions vivrières, celles-ci se sont plus souvent faites par une extension des surfaces cultivées que par une intensification des cultures. Le niveau d'équipement des exploitations familiales reste bas, surtout si on le rapporte au nombre d'actifs ; et on ne parle ici que de matériel manuel ou à traction bovine, voire d'une petite motorisation pour les plus aisés (motoculteur, matériel de transformation post-récolte). Certes, les exploitations agricoles des régions ayant bénéficié d'investissements publics sont en moyenne mieux dotées en équipement³¹⁴ ; cependant, cette situation peut être remise en cause, comme ce fut le cas en zone cotonnière, pourtant figure de la promotion d'une agriculture familiale productive : la crise de la fin des années 2000 et la libéralisation de la filière se sont traduites, entre 2003 et 2010, par une décapitalisation des exploitations agricoles, qui ont perdu une partie de leurs équipements productifs.

Ce faible niveau d'équipement est lié à la pauvreté et aux difficultés d'accès aux financements. En dehors de quelques filières intégrées comme celle du coton, les petits producteurs ruraux peinent à placer des dépôts ou à emprunter pour financer la campagne de culture (c'est-à-dire payer les différentes dépenses de production avant la récolte) ou à investir dans l'achat de matériel, ce qui améliorerait leur productivité. Le Mali est pourtant l'un des rares pays à avoir gardé une banque de développement agricole, la BNDA, et depuis la libéralisation du secteur financier, alors que l'offre de services s'est considérablement diversifiée, avec

notamment la création de plusieurs institutions de microfinance (ou SFD, systèmes financiers décentralisés). Cependant, les institutions financières peinent à s'implanter durablement en milieu rural et surtout à financer l'activité agricole. Les raisons en sont connues : coûts de transaction élevés, risques importants, niveau de pauvreté... Ainsi, malgré le poids de l'agriculture dans le PIB, la part du crédit agricole sur l'ensemble du crédit bancaire est seulement de 15 %, et moins de 20 % des agriculteurs bénéficient d'un crédit de campagne, ce chiffre recouvrant de très grandes disparités en fonction du type et du lieu de production³¹⁵. Quant à l'épargne rurale, pour les mêmes raisons de difficultés d'accès aux structures bancaires, elle est essentiellement assurée par l'élevage (bovins et petits ruminants), que les agriculteurs utilisent comme caisse de prévoyance et qui permet de lisser partiellement les chocs en cas de mauvaise récolte.

Arrêtons-nous un instant sur l'élevage pastoral, qui joue un rôle essentiel dans la zone sahélienne. Fondé sur la mobilité des hommes et des troupeaux à travers de vastes espaces en fonction des saisons, il est maintenant reconnu comme un moyen efficace de valorisation des ressources dans des zones arides³¹⁶. Or, les grandes sécheresses ont profondément affecté les sociétés pastorales du Nord du Mali. Mais les groupes qui ont pu s'y maintenir ont montré une grande adaptabilité, avec des stratégies fines de gestion des troupeaux et des parcours de transhumance. L'intégration de nouvelles techniques et la diversification des activités de production montrent la plasticité du système et sa capacité de transformation. Les marchés du bétail sont actifs et permettent l'approvisionnement des villes en produits animaux, non seulement au Mali mais aussi dans toute la sous-région. Les exportations de bétail proviennent essentiellement de l'élevage pastoral et forment, en valeur et selon les années, le deuxième ou troisième produit après l'or et le coton. Cependant, les éleveurs sont confrontés à des difficultés croissantes d'accès aux ressources :

diminution des ressources fourragères liée à la dégradation des terres par la conjonction de l'action anthropique et climatique, extension des espaces cultivés ou des aménagements hydro-agricoles qui privent les troupeaux de l'accès à l'eau, remise en cause des droits pastoraux qui va parfois jusqu'au mépris des pistes de transhumance, ou encore situations de conflit et d'insécurité qui bloquent la mobilité entre les zones de pâturage.

Une Loi d'orientation agricole, et après ?

De larges concertations et ateliers de réflexion ont été lancés en 2004 et 2005 avec les associations paysannes, les collectivités décentralisées, les représentants de l'État et les acteurs du monde rural afin de définir les orientations d'une loi-cadre de politique agricole à long terme. C'est suite à ce processus original et largement participatif que la Loi d'orientation agricole (LOA) a été adoptée en 2006.

Son objectif est de contribuer à la souveraineté alimentaire du pays et à la réduction de la pauvreté par la promotion d'une agriculture durable, notamment sur le plan environnemental, diversifiée dans sa forme et ses productions, moderne et compétitive, en s'appuyant sur les exploitations familiales, mais aussi sur un tissu d'entreprises agricoles. La LOA intégrait des principes novateurs en 2006 : la notion de droit à la souveraineté alimentaire, d'équité sociale, de responsabilité des acteurs. Elle a suscité de grands espoirs. Cependant, sa mise en œuvre nécessite, pour chaque domaine, une concrétisation législative, et celle-ci tarde. La question centrale, celle de la sécurisation foncière, est entrée dans un processus de concertation depuis fin 2008, tandis que l'accès des terres aux investisseurs étrangers était facilité.

De plus, les contraintes environnementales restent particulièrement fortes, surtout pour l'agriculture pluviale et l'élevage pastoral, très dépendants de la pluviométrie. Les évolutions liées au changement climatique sont difficilement prévisibles dans cette

région du monde, mais les hypothèses d'une variabilité accrue de la pluviométrie, d'une élévation de la température et d'une recrudescence des phénomènes météorologiques extrêmes sont privilégiées. Les populations ont développé des systèmes d'activités et des stratégies qui leur permettent de s'adapter à cette variabilité climatique, caractéristique du climat sahélien ou soudano-sahélien. Mais les limites de cette résilience sont apparues lors de chocs environnementaux majeurs et prolongés, comme les grandes sécheresses. Ces dernières années, l'amélioration de la pluviométrie a déclenché ce que l'on a appelé le reverdissement du Sahel ; cependant, les très fortes irrégularités interannuelles de la pluviométrie sur des pas de temps resserrés (années sèches, inondations ponctuelles) constituent autant de chocs récurrents qui affaiblissent les capacités de rebond des populations.

Ces bouleversements climatiques se conjuguent avec un essor démographique continu, qui a entraîné une progression des pressions d'exploitation sur les ressources forestières et pastorales. La combinaison des deux phénomènes conduit en de nombreux points à la dégradation des ressources (baisse de fertilité des sols, perte en biodiversité difficilement réversible, réduction des ressources ligneuses), mais aussi à des déséquilibres dans les modes d'exploitation, qui entraînent des pertes de revenus et des tensions sociales.

Le Mali se trouve aujourd'hui confronté à trois défis majeurs.

L'essentiel est de réduire la pauvreté, dans ses différentes dimensions. Si des progrès ont été réalisés dans l'amélioration de l'accès à la santé et à l'éducation, beaucoup d'indicateurs se maintiennent à des niveaux préoccupants, comme le taux élevé de malnutrition chronique infantile. Or, ce niveau élevé de pauvreté est un frein à la transformation des agricultures familiales, qui ont peu de marge de manœuvre pour s'adapter aux changements environnementaux, investir, intensifier et diversifier leur production.

Mais il faut également appuyer des initiatives porteuses d'emploi. Dans un pays où la part de la population de moins de 15 ans s'élevait à 47 % en 2009, la question de l'emploi des jeunes représente un défi majeur. Le développement de services en milieu rural en dehors de l'agriculture, qui pourrait fournir des emplois non agricoles, se trouve atone en raison de la faiblesse des revenus des producteurs agricoles. Les emplois industriels sont quasiment inexistantes et l'emploi dans le secteur informel est souvent cantonné à des activités peu rémunératrices ; quant à la migration internationale, les perspectives sont des plus réduites.

Une troisième contrainte forte est l'exposition de l'économie aux variations des marchés mondiaux sur un nombre limité de produits, engendrant une vulnérabilité macroéconomique. Pour le coton, malgré le statu quo actuel dans l'organisation de la filière, les perspectives sont incertaines. Quant à l'or, la manière dont l'État sera capable de convertir les rentrées financières pour diversifier l'économie est essentielle.

La question du choix du modèle de développement est donc posée³¹⁷. L'agriculture et le milieu rural y tiennent une place essentielle. La loi de 2006 a défini le cadre d'une politique agricole incluant des objectifs de durabilité et d'équité, avec un appui aux agricultures familiales. Mais la contradiction entre ces principes et les décisions politiques ne manque pas d'inquiéter.

JEAN-ÉTIENNE BIDOU,
ISABELLE DROY

Bidou J.E., Droy Isabelle (2013)

Quelle économie pour sortir de la pauvreté ?

In : Gonin P. (dir.), Kotlok N. (dir.), Pérouse de Montclos
Marc-Antoine (dir.). *La tragédie malienne*

Paris : Vendémiaire, p. 247-271. (Géographies)

ISBN 978-2-363-58106-8