

Population et sécurité alimentaire : Le Mali peut-il se suffire à lui-même ?

Au-delà des situations de crise, la relation entre sociétés, territoires et ressources est au cœur des grands débats qui animent les acteurs du développement et de la lutte contre la pauvreté. Elle se décline en plusieurs questions centrales, fortement contingentes et intriquées dans l'ensemble de la zone sahélo-soudanaise : adaptabilité face au changement climatique, résilience des modes de gestion agro-environnementale, vulnérabilité des moyens d'existence, décalage entre modèles agricoles et styles alimentaires, dualisme entre villes et campagnes.

Si le Mali n'est pas le seul à être confronté à de tels défis structurels, démographiques et alimentaires étroitement liés, le terme protéiforme de « ressources » y prend un accent particulier du fait d'une répartition très inégale, voire inégalitaire. Pour autant, au-delà des ressources agricoles, alimentaires et monétaires proprement dites, il faut aussi considérer l'ensemble des potentialités supplémentaires mobilisables, tant naturelles qu'humaines. Toutes sont, en l'occurrence, ambiguës et ambivalentes : ainsi le « bonus

démographique » représenté par la masse des jeunes actifs est aussi une « charge » du fait de la hausse rapide du nombre de citadins pauvres et de dépendants à nourrir ; parallèlement, l'existence d'importantes réserves foncières et hydrauliques, avérées depuis plusieurs décennies, n'a pas suffi pour assurer leur mise en valeur rapide et permettre de réduire durablement une insécurité alimentaire chronique.

Les enjeux ne sont pas que techniques et obligent à envisager plusieurs niveaux d'analyse, sur le plan spatial et temporel. Mais, parce qu'elles ne se sont pas nécessairement convergentes, disponibles ou fiables, les données mobilisées à cet effet peuvent donner lieu à diverses interprétations, ouvrant la voie à différents scénarios de sortie de crise et de développement³¹⁸.

Le poids de la transition démographique

D'après le recensement d'avril 2009, le Mali compte 14,5 millions d'habitants. Sa population a triplé depuis l'indépendance, avec une accélération de la croissance, la natalité ne faiblissant guère tandis que la mortalité a fortement baissé.

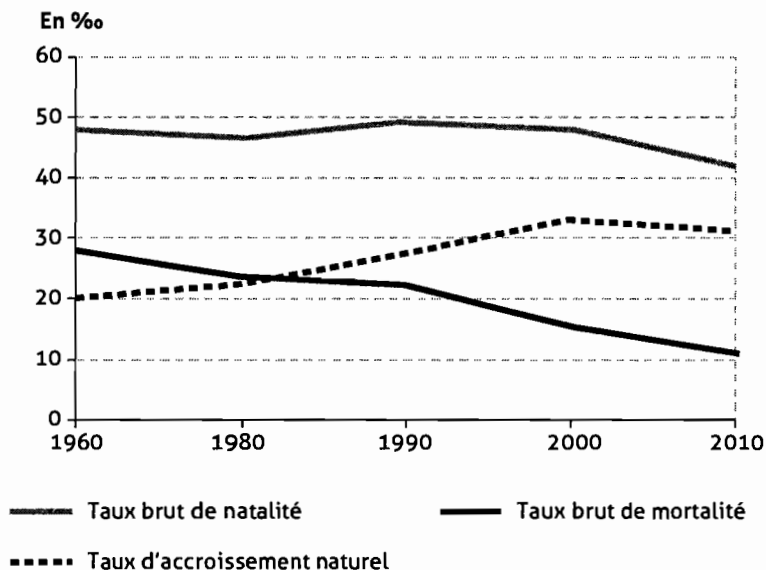
Le taux d'accroissement de la population est en constante augmentation au moins depuis les années 1970³¹⁹. D'après les données officielles, il est passé de 1,7 % par an entre les deux premiers recensements de 1976 et 1988 à 2,2 % entre 1988 et 1998 puis à 3,6 % entre 1998 et 2009. Les estimations des Nations unies envisageaient un léger ralentissement de la croissance dans les années 2000 du fait d'une petite réduction du taux de natalité. Mais le taux de mortalité, lui, continue de baisser rapidement : alors qu'il était encore aux environs de 30 ‰ dans les années 1960, il est tombé à 12,5 ‰. Plusieurs facteurs expliquent cette baisse régulière de la mortalité. Le plus important est sans doute le déclin de la mortalité infantile et juvénile, malgré un niveau encore élevé. D'après l'enquête démographique de 2006, celle-ci serait passée de 251 ‰ en 1994 à 191 ‰ en 2004. En

d'autres termes, on est passé d'un enfant sur quatre à un enfant sur cinq qui décède avant son cinquième anniversaire. Cette amélioration alimente l'accroissement de l'espérance de vie à la naissance, qui a doublé depuis 1960 et qui aurait atteint 64 ans en 2010. Parallèlement, la fécondité est restée à un niveau très élevé et pratiquement inchangé depuis au moins un demi-siècle, au-dessus de 6,5 enfants par femme. Elle pourrait même remonter car l'âge à la première union et à la première naissance auraient tendance à baisser : actuellement, l'âge médian est de 18,9 ans et 15 % des filles de moins de 16 ans sont déjà mères³²⁰.

La très forte croissance de la population est considérée comme un problème par la communauté internationale plus que par l'État malien lui-même. Les politiques publiques n'ont que récemment été orientées vers une planification des naissances. C'est seulement en 1991 que, pour la première fois, les autorités ont ouvertement évoqué la nécessité de contrôler la croissance démographique dans une déclaration de politique nationale³²¹. Si les objectifs ont été précisés depuis, leur ambition reste limitée, par exemple en vue d'augmenter le taux d'utilisation de la contraception moderne de 8,2 % en 2001 à 30 % en 2025, ou de promouvoir à 18 ans l'âge au premier mariage de la jeune fille.

Il est vrai que le désir d'enfant est prévalent dans la population : le nombre moyen idéal d'enfants est de 6,3 pour l'ensemble des femmes, et de 6,4 pour les femmes en union, ce qui est finalement très proche de la réalité. Chez les hommes, le nombre moyen idéal est de 7,7 pour l'ensemble des hommes et de 8,4 chez les hommes en union. Cet attachement des Maliens à une forte natalité s'ancre dans une culture rurale qui valorise une nombreuse descendance, et qui est soutenue par l'ordre familial musulman traditionnel. Les débats qui ont récemment animé la vie politique illustrent le conservatisme qui prévaut en la matière. En 2009, les discussions sur la réforme du Code de la famille avaient abouti à des changements importants : le législateur

Les éléments du bilan naturel, 1960-2010



prévoyait de mettre les fils et les filles à égalité dans le cadre des successions, faisait passer l'âge légal du mariage de 15 à 18 ans et séparait le mariage religieux du mariage civil. Mais après des manifestations et des pressions considérables de la part des organisations musulmanes, qui ont réussi à mobiliser des dizaines de milliers de personnes, le texte a dû être fortement amendé. Voté au Parlement fin 2011, le nouveau Code a finalement sanctionné leur statut de mineures civiles en stipulant, entre autres : « La femme doit obéissance à son mari », « L'homme est considéré comme l'unique chef de famille », « L'âge légal du mariage est fixé à 16 ans pour les filles, 18 ans pour les hommes, le mariage religieux est légalisé ».

Dans un tel contexte, rien ne laisse penser que la natalité puisse baisser dans un futur proche, à moins d'une catastrophe ou d'un changement brutal des modes de vie, par exemple du fait d'une urbanisation très rapide. Au contraire, la croissance

soutenue de la population devrait se poursuivre sans grand infléchissement jusqu'en 2030 au moins. À cette date, le Mali compterait entre 28 et 29 millions d'habitants. La proportion de jeunes restera bien sûr très importante ; aujourd'hui, un Malien sur deux a moins de 15 ans et deux Maliens sur trois ont moins de 25 ans.

De cette situation découlent des projections et des besoins impressionnants en matière de scolarisation, d'encadrement sanitaire ou d'emploi. Pour absorber l'accroissement démographique, on ne peut guère compter sur une augmentation rapide du PIB, qui a quadruplé de 1967 à 2008, pendant que la population a plus que doublé. Si le PIB par tête s'est entre-temps accru de 80 %, sa progression demeure insuffisante pour réduire la pauvreté de façon sensible.

Parmi les défis que lance la croissance démographique, l'un d'entre eux est posé depuis longtemps : c'est celui de la couverture des besoins alimentaires de la population. Mais il ne se réduit pas à une vision catastrophiste et malthusienne basée sur une comparaison entre la production agricole et la croissance de la population. Au moins une variable démographique vient perturber ce déterminisme apparemment implacable : celui de la répartition de la population sur le territoire.

Le peuplement : foyers denses et déserts

Avec une quinzaine de millions d'habitants, le Mali est en effet très inégalement peuplé. Le climat, les sols et les complexes pathogènes imposent bien sûr des contraintes fortes. Dans le désert, les régions septentrionales sont très peu peuplées et Kidal compte moins de 70 000 habitants, soit une densité de 0,5 hab/km². À l'opposé, la région de Sikasso, sous climat tropical avec sept mois de saison sèche, avait une densité de 37 hab/km² en 2009. Mais même au niveau régional, les densités moyennes masquent des disparités considérables : des foyers de peuplement sont souvent séparés par de vastes solitudes³²². Les exemples ne manquent pas,

l'un des plus connus étant celui du pays dogon, où les densités de population dépassent 50 hab/km² sur le plateau et au pied de la falaise de Bandiagara, face à la plaine du Senno quasi-vide. L'histoire, il est vrai, a aussi posé sa marque dans la distribution de la population.

De fait, les foyers de population du Mali restent peu étendus. À présent, aucun n'est comparable au pays mossi du Burkina Faso ou à la région de Kano au Nigeria, malgré l'ancienneté des villes de la vallée du Niger (Djenné, Tombouctou, Gao, Ségou), dont certaines ont été fondées dès le XIV^e siècle. La grande instabilité politique qu'a connue la région aux XVIII^e et XIX^e siècles en est probablement la cause. Certes, les royaumes d'antan capitalisaient richesses et population, mais sur d'assez courtes durées. À plus long terme, les guerres incessantes, les désastres agricoles ou les épidémies avaient tôt fait d'effacer les accumulations de population. Le royaume de Ségou a par exemple succombé à l'expansion de l'empire du Macina qui, lui-même, a cédé devant l'empire toucouleur. Seuls de petits foyers de densités assez élevées ont résisté jusqu'à aujourd'hui : les régions de Ségou, capitale du royaume bambara, ou de Mopti, Sévaré et Hamdallahi, centre de l'État théocratique du Macina. Les densités relativement fortes de Kayes et de Sikasso sont quant à elles un héritage, respectivement, du royaume du Kaarta et du petit État sénoufo du KénéDougou. D'autres foyers de population se sont par ailleurs constitués sur des sites défensifs : dans un environnement difficile, le pays dogon doit ses fortes densités au refuge fourni par la falaise de Bandiagara pour échapper aux pillards et aux chasseurs d'esclaves.

Entre ces foyers de population se trouvaient de vastes régions vides. Victimes de razzias à répétition, dévastées par les guerres, elles s'étaient dépeuplées au point que leurs populations ne contrôlaient plus leur milieu et sont revenues à la brousse. Au bord des rivières, l'extension de l'onchocercose ou de la trypanosomiase, humaine et animale, a alors rendu difficile leur re-

peuplement. Le Wassoulou dévasté par Samori Touré, la boucle du Baoulé, les cercles de Nara et Niono, ou encore le sud de la région de Sikasso, le long de la frontière ivoirienne, sont encore très peu peuplés malgré des conditions naturelles relativement favorables³²³.

Durant la période coloniale et même après l'indépendance, d'autres foyers de population se sont ensuite créés, essentiellement autour des deux régions emblématiques du bassin cotonnier et de la zone de l'Office du Niger.

Il a fallu un peu plus d'un demi-siècle pour construire le système cotonnier tel qu'il continue à fonctionner actuellement. Lorsque la CFDT, devenue la CMDT (Compagnie malienne de développement des textiles) en 1974, s'installe dans la région de Koutiala, celle-ci n'est qu'une bourgade et la région, le pays minianka, est une marge peu peuplée entre Ségou et Sikasso. La mise en place d'une filière contrôlant l'ensemble des activités et sécurisant la production paysanne permet le développement de la culture du coton, qui correspond à une évolution profonde des systèmes de production des exploitations agricoles familiales du sud du Mali. Grâce à la fertilisation minérale, on passe progressivement d'une agriculture sur brûlis à une agriculture permanente. L'intégration du maïs dans le système de production permet de réaliser, dans une certaine mesure, l'équilibre entre le vivrier et les cultures de rente. La zone de production s'agrandit dans les années 1980, débordant du domaine originel vers l'ouest et le sud, jusqu'à la frontière ivoirienne, à Garalo, Yanfolila, régions autrefois dépeuplées par l'onchocercose et désormais assainies. Un tel développement s'est traduit par une augmentation importante de la population. D'une part, dans les années 1970 et 1980, la région a accueilli des migrants venant des régions sahéliennes ; d'autre part, le bilan naturel était très nettement excédentaire, soutenu par un encadrement sanitaire pris en charge par la CMDT. La ville de Koutiala est ainsi passée de 6 000 habitants en

1960 à 100 000 en 2009, Sikasso en compte plus de 200 000 et Bougouni 60 000. Les densités rurales du pays minianka autour de Koutiala dépassent désormais les 50 hab/km².

Si l'aménagement du delta mort du Niger est ancien (l'Office du Niger a été créé en 1932), les réalisations sont restées bien en deçà des objectifs initiaux pendant très longtemps, pour des motifs variés. Le projet initial du colonisateur prévoyait près d'un million d'hectares irrigués. Mais les aménagements se sont d'abord limités à 45 000 hectares. Le renouveau de l'Office du Niger date de la fin des années 1980, avec la réhabilitation des infrastructures, la réorientation vers la riziculture et la libéralisation économique. Désormais, 25 000 exploitations sont installées sur la zone. Souvent trop petites et mal encadrées sur le plan technique, elles couvrent malgré tout 40 à 50 % des besoins en riz du pays. De plus, elles ont attiré de nombreux migrants. La zone de l'Office du Niger comptait 260 000 habitants en 2002, contre 112 000 en 1998. Au total, la population de la région dépassait les 750 000 habitants en 2009, en incluant les cercles de Niono, Macina et Tenenkou.

Jusqu'à un certain point, les campagnes semblent donc pouvoir absorber la croissance de la population. Mais le délestage des foyers de population sur leurs marges ne durera pas éternellement. Sans même aborder la question compliquée de l'environnement, l'extension des terres agricoles a en effet entraîné une multiplication des conflits entre cultivateurs et éleveurs à propos des itinéraires de transhumance et de la mobilité des troupeaux, ou entre autochtones et migrants à propos des droits fonciers. Ainsi, le développement rural et volontariste des régions du bassin cotonnier et de l'Office du Niger a contribué à fixer la population sans pour autant lui permettre de sortir de la pauvreté. À plus forte raison, aucun des autres petits foyers de population du pays n'a réellement débouché sur des pôles de production agricole capables d'approvisionner le marché national, notamment les villes.

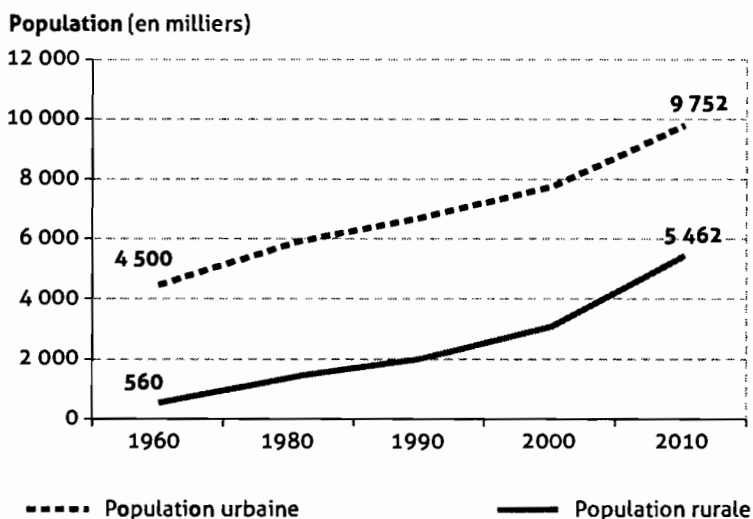
L'urbanisation sans le développement

Recenser la population urbaine est toujours difficile, du fait des multiples définitions de la ville. Sachant la faiblesse de l'urbanisation de l'Afrique subsaharienne jusqu'aux années 1950, les services statistiques en ont souvent adopté une définition très large. Le Mali ne fait pas exception et les divers recensements ont considéré comme urbains tous les chefs-lieux de région et de cercle, ainsi que toute localité de 5 000 habitants et plus. Beaucoup de gros villages sont donc comptabilisés comme villes tout en étant peuplés d'agriculteurs. Au recensement de 1998, l'INSTAT a clarifié sa définition en ne conservant que les chefs-lieux de cercle et de région, soit 37 communes. La différence est sensible : suivant la définition la plus ancienne, en 2009, 35 % des Maliens vivaient dans des villes ; suivant la plus récente, seulement 22 %.

On peut aussi définir la ville comme une agglomération et un ensemble de constructions denses. C'est sur ce fondement permettant la comparaison entre pays que repose la base de données Africapolis pour inventorier les agglomérations de plus de 10 000 habitants en Afrique occidentale³²⁴. Choisir cette démarche, plutôt que les définitions administratives de l'INSTAT, change la donne. En 2000, date de l'étude, la base comptait 32 villes de plus de 10 000 habitants au Mali, pour un taux d'urbanisation bien plus faible que celui des statistiques officielles (21 % en 2000). Par contre, y apparaissaient des agglomérations qui n'étaient pas officiellement répertoriées comme villes tout en atteignant 40 000 habitants, à l'instar de Niono, dans la zone de l'Office du Niger, ou de Dialakoro-Djitoumou, à la périphérie de Bamako. C'est dire la prudence qui s'impose pour commenter l'évolution de la population urbaine.

Une chose est sûre : le taux d'urbanisation augmente depuis un demi-siècle. Les habitants des villes, au sens administratif du terme, représentaient 17 % de la population malienne en 1976, 19 % en 1987, 27 % en 1998 et 35 % en 2009. Le taux de crois-

Évolution des populations rurale et urbaine



Source: PNUD

sance annuel semble même avoir un peu accéléré récemment. Sur les intervalles intercensitaires de 1976 à 1998, il était de 4,2 % ; depuis 1998, il serait de 6,1 %. À cette date, cependant, l'accroissement naturel était de 3,1 % pour l'ensemble du pays, ce qui réduit à environ 3 % par an l'accroissement des villes par une migration venue soit des campagnes maliennes, soit de l'étranger, en particulier de Côte d'Ivoire. Même si la croissance urbaine semble impressionnante (quoique bien inférieure à celle de Ouagadougou), la majeure partie provient finalement du bilan naturel qui s'est lui-même accru par rapport à la décennie précédente³²⁵.

De fait, la croissance urbaine semble d'abord être un effet de la croissance démographique générale, les localités de plus de 5 000 habitants se multipliant. La base Africapolis montre bien ce phénomène de reclassement. Conjuguée aux politiques de décentralisation administrative, la concentration de l'habitat et l'aug-

mentation de la population dans les régions de forte densité de peuplement expliquent pour beaucoup la croissance d'agglomérations à la limite de l'urbain, souvent situées sur de grands axes de circulation ou à la périphérie de grandes villes.

Dans les limites de son district, Bamako comptait, à elle seule, 1,8 million d'habitants, soit plus de la moitié de la population urbaine malienne. Sikasso est ensuite la deuxième ville du pays, avec un peu plus de 200 000 habitants. Le reste de la hiérarchie urbaine est assez incertain. Le recensement de 2009 donne quatre villes comptant entre 100 000 et 140 000 habitants : Koutiala, Kayes, Kati et Mopti ; la base de données Géopolis en donne seulement deux : Ségou et Koutiala.

L'évolution récente de la population montre par ailleurs des rythmes de croissance assez différents entre les villes. La croissance de Bamako n'est pas la plus rapide : 5,4 % par an pour la totalité du district urbain. Les communes II et III, qui correspondent au centre, ne s'accroissent plus qu'à raison de 2,5 % par an ; en revanche, les communes de la rive droite du fleuve Niger enregistrent des taux de l'ordre de 7 %. De façon générale, les centres urbains régionaux croissent plus vite que la capitale : Ségou, Kayes, Koutiala, à plus de 6 % par an, ainsi que les villes du nord, Douentza, Tombouctou, Kidal, avant les bouleversements des dernières années.

Au total, malgré les imprécisions statistiques, on peut estimer qu'on en est seulement au début de la transition urbaine ; l'essentiel de la croissance démographique semble encore être capitalisé par les campagnes et déjà les villes peinent à absorber les flux.

On a pu penser que le développement serait urbain parce que les villes offraient un marché du travail plus vaste, des services plus nombreux et des opportunités plus importantes. Mais, au Mali, le bilan est mitigé. D'après une étude de la Banque mondiale, les villes, qui abritent plus d'un tiers de la population, produisent la moitié du PNB³²⁶. Cependant, la pauvreté continue

aussi de s'y accroître : les bidonvilles et les quartiers informels absorbent l'essentiel de la croissance urbaine. Cette situation est assez commune à l'Afrique au sud du Sahara. L'emploi urbain dans le secteur formel est en panne. Les plans d'ajustement structurel, les efforts de dérégulation et les stratégies d'ouverture économique ont mis à mal les économies nationales. Les flux migratoires vers la ville se sont malgré tout poursuivis, aboutissant à ce qu'on a pu appeler une « urbanisation sans développement ».

Il demeure que vivre en ville a des effets sur les grands paramètres démographiques. La fécondité des femmes a bien diminué ; en 2006 elle était de 4,8 à Bamako et de 5,4 pour l'ensemble des villes, en deçà d'une moyenne nationale de 6,6. La baisse de la mortalité infanto-juvénile est encore plus nette, avec un taux de 108 ‰ à Bamako contre 158 ‰ pour l'ensemble urbain et 242 ‰ pour le pays³²⁷. La croissance naturelle des villes a donc tendance à augmenter au moins autant que la moyenne nationale. Les projections annoncent 14 à 15 millions d'urbains à l'horizon 2030, dont 5 millions pour Bamako. L'augmentation de la population des villes, dépendante de l'approvisionnement des campagnes, pèsera donc durablement sur les nouvelles politiques alimentaires à mettre en œuvre.

Les paradoxes de l'insécurité alimentaire

De ce point de vue, l'insécurité alimentaire constitue un bon révélateur de la manière dont une société gère des risques territorialisés dans des contextes de grande incertitude. Du fait de son caractère transversal, agro-environnemental, économique et nutritionnel tout à la fois, elle permet aussi d'identifier les lignes de force et les fragilités du Mali agricole en mobilisant un ensemble diversifié de données, certaines structurelles, à propos des systèmes de production, d'autres conjoncturelles, à propos des niveaux de satisfaction et de vulnérabilité. De fait, les performances agricoles et la situation alimentaire ont beaucoup évolué

au gré des épisodes de sécheresse, des pénuries céréalières et, plus encore, des stratégies de développement³²⁸.

Caractéristiques des zones agro-climatiques du Mali

Zones	Superficie (km ² et %)	Pluviométrie (mm)	Salson pluvieuse	Activités agricoles
saharienne	632 000/51	< 200	Mi-juillet à mi-septembre	nomadisme transhumant, pastoralisme, agriculture d'oasis
sahélienne	285 000/24	200 - 600	Juin-juillet à septembre	agropastoralisme, maraîchage ponctuel
soudanienne	215 000/19	600 - 1000	Mai-juin à septembre- octobre	cultures pluviales et irriguées (céréales et tubercules)
soudano- guinéenne	76 000/6	> 1000	Mars-avril à octobre- novembre	cultures pluviales et irriguées, arboriculture

Passons sur les généralités qui mettent en avant la dichotomie d'un vaste pays enclavé, entre un nord périphérique, aride, peu peuplé, voué au nomadisme pastoral, et un Mali central et méridional agricole, doté de bonnes potentialités malgré la pression démographique. Ne les excluons toutefois pas totalement car cette distinction schématique a pu finir par inspirer les politiques de développement. Ainsi, les interventions des pouvoirs publics depuis l'indépendance ont généralement réservé à la partie « utile » l'essentiel des subsides, notamment dans les filières cotonnière et rizicole. La continuité est, de ce point de vue, frappante avec la vision du colonisateur cherchant à développer la vocation nourricière du Soudan français, qualifié de « Mésopotamie nigérienne » au début du XX^e siècle³²⁹.

Les potentialités irrigables au Mali

Zones	Potentiel Irrigable (ha)	Localisation
Office du Niger	1 105 000	Delta intérieur du Niger
Mali-Sud et Mali-Ouest	300 000	Plaines et bas-fonds
Mali-Ouest	9 000	Région cotonnière de Kita
Nord-Ouest	51 000	Vallée du fleuve Sénégal (15 000 ha), vallée de la Falémé (600 ha), système de Térélolé-Koimbiné (15 000 ha)
Mali-Centre	60 000	Plaines du fleuve Niger et affluents, zone de Sélingué
Mali-Nord	1 000 000	Vallée du fleuve Niger, oasis de la région de Kidal (1000 ha)

D'après : http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mali/Mali_RNDH_2010.pdf

Avec la Loi d'orientation agricole de 2006, les autorités ont cherché à relancer le vivrier et à transformer le Mali en « puissance agricole » par la mise en valeur de terres irrigables pour la culture du riz³³⁰. Dans le même temps, les experts ont continué de propager une vision moins optimiste compte tenu des handicaps structurels, du poids des héritages et de la récurrence de crises à répétition³³¹. Cette tension entre la représentation d'un Mali « résilient » (pour reprendre un terme à la mode), doté de potentialités et de ressources, et un Mali structurellement fragile, ponctuellement ou régulièrement en crise, constitue une ligne de force partagée, en des proportions variables, par de nombreux documents traitant de la sécurité alimentaire³³².

On comprend mieux, dès lors, pourquoi le dispositif de suivi des situations à risque (Système d'alerte précoce) ne couvrait pas, avant 2006, la partie méridionale du pays, tandis que le suivi de la vulnérabilité alimentaire en milieu urbain était inexistant avant 2008 ! Autre retournement en ce qui concerne l'appréciation globale de la fragilité du Mali : jusqu'en 2006, ce dernier apparais-

sait dans la liste des pays « en situation de crise oubliée », avant d'en être exclu³³³... Il a fallu attendre les années 2011 et 2012 pour le voir réapparaître sur la carte des pays « très vulnérables » ! On se situe donc assez loin du traitement réservé à la République voisine du Niger, considérée en état de crise structurelle et pour laquelle la nature des représentations a peu évolué.

Dans le cas du Mali, on peut légitimement penser que ces revirements sont moins liés à l'accumulation de chocs importés ou endogènes (bio-climatiques, économiques, etc.) qu'à l'évolution de leur perception et de leur interprétation. On est ainsi passé d'une conception étroite de la sécurité alimentaire, centrée sur certains dispositifs agricoles, à une approche élargie (nutritionnelle et politique) appuyée par l'inclusion progressive d'acteurs non institutionnels. Et la vision plutôt déterministe des crises alimentaires a été relayée par une acception plus complexe, faisant d'elle un objet socialement et politiquement construit. Plus fondamentalement, c'est la qualification des situations qui fait débat. Celle-ci peut en effet changer en fonction des échelles de représentation dans le temps et dans l'espace. La multiplication de données chiffrées conjoncturelles, très disparates, peu fiables, complique par ailleurs l'analyse, par exemple lorsque l'hétérogénéité des situations locales contredit les résultats obtenus au niveau national. Ainsi en est-il des données estimatives de production céréalière, difficiles à établir à l'échelle locale du fait de dispositifs allégés de suivi des situations agricoles. Les données de consommation sont également sujettes à caution, malgré la volonté d'établir et de diffuser de nouvelles normes standardisées. Par ailleurs, des revenus monétaires conséquents ne garantissent pas non plus un état de sécurité alimentaire satisfaisant et durable.

L'ambivalence de la notion de « crise alimentaire et nutritionnelle » s'apprécie finalement le mieux dans son pouvoir d'attraction. D'un côté, le qualificatif permet en effet de mobiliser des ressources financières et alimentaires à l'international. De l'autre,

il déprécie l'action publique de l'État malien. C'est pourquoi il a, par exemple, été récusé en 2005, tandis que la crise alimentaire de 2007-2008 a ensuite été considérée par les autorités comme une « opportunité pour le développement agricole³³⁴ ». Il existe ainsi des variations importantes et parfois contradictoires dans les représentations technocratiques et politiques des réalités agricoles et alimentaires du Mali, assorties de décalages notables entre les échelles d'analyse, ou encore entre les phénomènes objectivés et les phénomènes vécus.

La bataille de l'eau

Sans aller jusqu'à lier étroitement les chocs climatiques aux crises politiques et aux changements de régime, on peut estimer que les fragilités et les vulnérabilités agro-environnementales constituent des marqueurs importants de l'action publique³³⁵. Au cours des décennies écoulées, on est ainsi passé d'une analyse de l'insécurité alimentaire comme phénomène conjoncturel exogène, essentiellement lié à la sécheresse et à l'inégale répartition spatio-temporelle des disponibilités en eau, à des réflexions sur les dynamiques agro-environnementales prenant davantage en compte la diversité des pratiques. Peu à peu, la notion de « changement processuel » s'est imposée comme un nouveau paradigme, aggravé par les perspectives d'accélération de la variabilité climatique. Au cours de la décennie 2000, ce glissement sémantique s'est aussi traduit par une inflation de réunions tech-

Chronologie indicative des aléas naturels au Mali depuis 1960

Chocs	Années
Sécheresse	1966, 1969, 1973-1974*, 1980, 1983-1985*, 1991, 2004, 2005*, 2006, 2009, 2010*, 2012
Inondation	1988, 1989, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2007, 2009*
Criquets	1991, 2004, 2005, 2012

D'après SEI, 2005 et ACAPS, 2012³³⁶. Les événements majeurs sont marqués d'une *.

nocratiques et la multiplication de documents programmatiques dont on attend toujours des résultats concrets, avec un Rapport national sur l'environnement en 2005, un Programme d'action nationale d'adaptation aux changements climatiques en 2007 et une Politique nationale sur les changements climatiques en 2011³³⁷.

En attendant, les séries pluviométriques disponibles sur la période 1921-2001 révèlent une tendance marquée à l'aridification depuis le milieu des années 1950. Ce phénomène s'accroît à partir du début des années 1970³³⁸. Il va de pair avec une aggravation de la variabilité pluviométrique (début tardif, fin précoce, hiatus saisonnier...) et se traduit spatialement par un glissement méridional des isohyètes sur plus de 150 kilomètres³³⁹. On saisit, dès lors, toute l'importance des dispositifs permettant d'améliorer la prévisibilité bioclimatique et la mise en place de mécanismes assurantiels pour les petites agricultures familiales, afin de sécuriser et d'améliorer les rendements céréaliers, sans garantie toutefois d'une amélioration notable de la sécurité alimentaire.

Nonobstant cette instabilité, l'idée que le Mali dispose de ressources hydrauliques importantes est également bien ancrée. En comptant les nappes phréatiques et les réserves plus en profondeur dans le sous-sol, celles-ci étaient évaluées en 1999 à environ 148 milliards de m³ pour des besoins annuels estimés à environ 6 milliards de m³, même si le potentiel de surface est de plus en plus appelé à faire l'objet d'une gestion partagée entre pays riverains³⁴⁰.

A contrario, la dernière décennie semble être caractérisée, à la fois, par une aggravation de la variabilité et par un recrû pluviométrique qui restent à confirmer³⁴¹. Dans le delta intérieur du Niger, on a, par exemple, observé depuis 1990 un accroissement des coefficients d'écoulement de nature à favoriser l'extension des superficies inondées en dehors de tout aménagement³⁴².

Cette évolution se traduit de manière très différente en termes de ressources hydriques mobilisables : autour des isohyètes 700-800 mm qui marquent la transition entre les zones sahélienne et soudanienne, les écoulements sont faibles du fait de l'abondante évapotranspiration ; en deçà, ils augmentent, parfois fortement, localement.

Au-delà, c'est bien la prise en compte des dynamiques agro-environnementales et de leur impact sur les modes de vie qui semble centrale. Elles ont été marquées par la diffusion progressive, à l'ensemble des opérateurs institutionnels et associatifs, des concepts de « *sustainable livelihoods* » et de « *livelihood resilience* ».

Au début des années 2000, deux documents ont particulièrement marqué les esprits, même s'ils ne traitaient pas seulement du cas malien³⁴³. Appuyés par une cartographie sous-régionale fine, ils ont montré que les situations nationales et locales étaient très diverses du point de vue des potentialités agricoles, de l'occupation du sol et de la charge démographique, permettant d'envisager autant de scénarios d'évolution. Depuis, la caractérisation (descriptive et cartographique) des « systèmes d'activités et des zones de vie » s'est imposée comme une grille à caractère performatif. Elle reprend en l'enrichissant fortement l'approche culturaliste coloniale un peu figée en « modes et genres de vie ». En effet, elle accorde une place importante à l'économie géographique et à la saisonnalité des activités. Des informations portant sur les revenus, les dépenses, les flux, les termes de l'échange, les filières, les marchés... sont ainsi recherchées. En arrière-plan, se profilent aussi les questions de diversification/spécialisation et de différenciation/cohésion. Le but est bien d'établir des diagnostics hiérarchiques (selon des niveaux de richesse et de vulnérabilité), à des échelles plus locales, afin de mieux cibler les interventions. L'objectif visé par ses promoteurs (État, ONG, institutions internationales) est le renforcement des capacités et la sécurisation des moyens d'existence des populations.

En 2006, un document du Programme alimentaire mondial identifiait 12 zones de systèmes de vie. Jusqu'en 2008, le Famine Early Warning System reconnaissait quant à lui 10 « zones de moyens d'existence » avec une stratification zonale plus marquée, avant de passer à 12 en 2010³⁴⁴. En complément, un long descriptif présentait la « ligne de base de l'économie alimentaire » pour les ménages vivant dans chaque zone pour une année alimentaire donnée. La compilation de données secondaires et quantitatives a été enrichie par des entretiens qualitatifs menés à l'échelle des régions, des cercles et des villages, énumérant de manière très détaillée les sources de revenu et les différentes activités pratiquées, agricoles ou non. Deux types de lignes de base ont ainsi été calculés : un « seuil de survie » (*survival threshold*) et un « seuil de protection des moyens d'existence » (*livelihood protection threshold*).

Une vulnérabilité chronique, inégale et évolutive

La qualité de l'information est, en effet, une question clé en matière de prévention et de résolution des crises alimentaires³⁴⁵. D'elle dépend, bien souvent, l'efficacité du ciblage géographique et social de l'aide mobilisée. C'est pourquoi la question est moins de savoir s'il y a « crise » ou pas, moins d'en rechercher les causes immédiates ou sous-jacentes, que d'en comprendre et d'en suivre les conséquences.

Plusieurs facteurs compliquent l'analyse : la variabilité des ressources agricoles produites, la non-convergence des statistiques, l'absence de reconnaissance médiatique et politique. Par ailleurs, la banalisation relative de l'insécurité alimentaire et de la faim, dans des sociétés et des territoires qui y sont exposés durablement, peut jouer. La grande majorité des ménages maliens doit, en effet, composer avec des niveaux variables et incertains de ressources monétaires et alimentaires, rendant problématique toute anticipation proactive des risques.

Dans les décennies passées, la relation entre risque bioclimatique, déficit de production céréalière et crise alimentaire était forte et immédiate. Cette relation de causalité n'a pas totalement disparu, mais elle s'est distendue du fait de la monétarisation croissante des échanges. L'essentiel de l'approvisionnement s'effectue presque exclusivement sur les marchés en milieu urbain et dépend donc des sources de revenu ; une part importante l'est également en milieu rural, en cas de déficit conjoncturel (période de soudure), voire structurel, pour les communautés pastorales.

Même lorsque des déficits importants de production céréalière sont enregistrés (ce qui intervient en moyenne une année sur trois) et même lorsque des hausses importantes de prix de détail sont relevées, il n'y a pas nécessairement « crise³⁴⁶ ». Cela dépend du contexte dans lequel interviennent ces chocs : des interactions entre phénomènes d'abord, des anticipations et des réponses des acteurs ensuite. De manière générale, les hausses sont cependant plus marquées pour les céréales sèches (mil, sorgho, riz) sur les marchés des régions enclavées, déficitaires et vulnérables. En outre, il est devenu indispensable de changer d'échelle : du fait de la diversification des styles alimentaires et de l'importance des échanges céréaliers sous-régionaux, les bilans nationaux sont de plus en plus décalés par rapport aux situations réelles.

Toutes les situations de crise ne sont pas qualifiées et reconnues comme telles par les décideurs. Il y a bien une « mise en scène » médiatique et un « calibrage politique » des déficits céréaliers et des besoins d'aide³⁴⁷. Ainsi, les années « agricoles » 2000-2001 puis 2002-2003 n'ont pas fait l'objet d'une qualification comme « crise » : la première est presque passée inaperçue, malgré une hausse précoce et durable des prix du mil ; la seconde est restée localisée au Nord du pays³⁴⁸. Dans un contexte de flambée des cours mondiaux des céréales, l'année 2007-2008 était davantage une crise importée, marquée par une aggravation des difficultés économiques d'accès aux aliments pour la majorité

des Maliens. À cette occasion, on a d'ailleurs plutôt parlé d'épisode de « vie chère ».

En revanche, les années 2004-2005 et 2011-2012 ont bien été reconnues, par l'État malien et les bailleurs de fonds, comme « crise alimentaire ». Elles avaient même une dimension sous-régionale. Elles ont, toutes deux, été marquées par des baisses de récoltes céréalières consécutives à différents aléas conjoncturels (sécheresse, criquets...), qui ont justifié la mise en place de restrictions administratives à l'exportation, et par un doublement des prix de détail du mil, du sorgho et du riz sur les marchés, fortement préjudiciable aux populations les plus vulnérables. Selon les analyses du Commissariat à la sécurité alimentaire, de nombreuses similitudes pouvaient également être relevées en termes de zones géographiques touchées³⁴⁹.

Selon les organisations humanitaires, la crise devait logiquement être plus sévère pour l'année 2012-2013, notamment dans les régions de Tombouctou, Kidal et Gao où la situation sécuritaire avait gravement perturbé l'approvisionnement des marchés locaux³⁵⁰. La forte hausse des prix qui en a résulté a durement éprouvé des populations ayant parfois épuisé toute forme de recours, d'aide ou d'épargne. Sur une échelle standardisée des crises alimentaires allant de 1 à 5, on estimait que les zones de Tombouctou, Gao et Kidal atteignaient le niveau 3, jusqu'à 4 pour la zone de Tessalit³⁵¹.

Mais qu'en est-il dans les contextes de « non-crise » ou de « pré-crise », beaucoup plus fréquents ? Le Mali est, en effet, caractérisé par la récurrence de situations à risque et le maintien d'une insécurité alimentaire chronique et diffuse, qu'il est plus difficile de cerner. En 2005, par exemple, 25 % des ménages maliens étaient évalués en « insécurité alimentaire », tandis que 32 % étaient considérés comme « vulnérables ». Désormais, beaucoup de documents renvoient ainsi à des approches en termes de « vulnérabilité à l'insécurité », croisées avec des « niveaux de richesse »

**Communes maliennes déclarées en difficulté
(nombre et régions d'appartenance)**

Année	« En difficulté alimentaire »		« En difficulté économique »		Population touchée (en millions)
	Nombre de communes	Régions	Nombre de communes	Régions	
2004-2005	101	Mopti, Tombouctou	87	Kayes, Tombouctou, Mopti	2,2
2011-2012	104	Kayes, Koulikouro, Mopti	55	Kayes, Ségou, Gao	2,9

D'après CSA, 2005 et ACAPS, 2012.

ou des « systèmes d'activités/de vie ». Intéressons-nous donc aux trois composantes fondamentales que sont la disponibilité, l'accessibilité et la consommation de nourriture.

En termes de disponibilités alimentaires, il est difficile d'obtenir des données fiables, désagrégées et actualisées, compte tenu des lacunes du dispositif restreint de suivi des exploitations familiales. Le cas du riz irrigué, grâce au dispositif d'encadrement et à l'intégration de sa filière, se distingue des céréales locales sèches (mil, sorgho, maïs³⁵²). Entre 2000 et 2010, la production céréalière malienne a doublé, passant d'environ 2,28 Mt à 5,05 Mt avec un taux de croissance annuel supérieur à 4,5 % pour un volume d'importations alimentaires maîtrisé, compris entre 250 000 et 300 000 tonnes³⁵³. L'augmentation a été la plus forte pour le maïs, suivi du riz et du sorgho, devant le mil. Elle cadre avec les évolutions des styles alimentaires observées depuis les années 1990. Le Mali est, d'ailleurs, devenu le deuxième producteur de riz de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Si la superficie totale cultivée en céréales (riz, mil, sorgho, maïs, fonio, blé et orge) est passée de 1,6 million d'hectares en 1984-1985 à 3,9 millions d'hectares en 2008-2009, la part des céréales traditionnelles tend, en revanche, à diminuer depuis le

début des années 1990, au profit de celle du maïs et du riz. Quant à l'indice de production alimentaire par habitant, il montre une relative stabilité entre 1961 et 2006, signe que les agricultures locales vivrières, presque exclusivement familiales, sont parvenues à faire face au défi démographique³⁵⁴. C'est autant le résultat d'une stratégie globale de la part de l'État malien et des bailleurs de fonds en matière de production agricole et de commercialisation que d'une montée en puissance des structures paysannes de participation. Mais les analyses conduites à une échelle inférieure montrent les limites de cette réussite. Les écarts régionaux de production sont importants, sans que l'on parvienne toujours à les expliciter : certains ont des causes conjoncturelles (sécheresse, pénurie de semences...), d'autres sont à mettre sur le compte de l'erreur statistique ou de dysfonctionnements structurels.

Les régions de Kayes, Koulikoro et Mopti apparaissent, par exemple, structurellement déficitaires, sur la base du « taux virtuel de couverture des besoins céréaliers », qui met en relation la charge démographique, le niveau estimé des récoltes céréalières disponibles et la norme moyenne nationale de satisfaction des besoins alimentaires, soit en l'occurrence 214 kg/personne/an. En intégrant la valeur d'échange des autres activités agricoles (bétail et cultures de rente), ce sont, peu ou prou, les mêmes cercles administratifs qui émergent : saharo-sahéliens (Gao, Diré), sahé-liens (Niono, Kayes, Yelimane, Bandiagara) et sahélo-soudaniens (Kita, Kangaba, Ménaka). En termes de production et de consommation alimentaires individuelles, ce sont plutôt les régions de Koulikoro, Sikasso et de Gao qui semblent concernées par des difficultés d'accès. L'enquête du Programme alimentaire mondial de 2005, croisant difficultés d'accès et faibles niveaux de consommation, identifiait également le nord de la région de Koulikoro, la région de Kayes, le sud de la région de Mopti et la région de Kidal. Situation peu ou prou confirmée par le rapport de mars 2009 du Commissariat à la sécurité alimentaire³⁵⁵. La relation

entre ressources céréalières produites, revenus monétaires et niveaux de consommation alimentaire est donc loin d'être simple.

Indicateurs de consommation alimentaire

	Régions							Total
	Kayes	Koulikoro	Sikasso	Ségou	Mopti	Tombouctou	Gao	
Kcal.								
/pers./jour	2145	1971	2 071	2 534***	2 613***	2 339*	1 691***	2 245
Score de diversité alimentaire	6,8***	6,1	5,9	7,7***	6,2	7,3***	6,3*	6,6
Part des céréales dans les calories consommées (%)	76	86	89	86	88	84	88	85

Test de comparaison des moyennes par rapport à Sikasso, test unilatéral (moyenne supérieure ou inférieure à celle de Sikasso; *p < 0,05; ** p > 0,01; *** p < 0,001)

Source : Dury et Bocoum, « Le "paradoxe" de Sikasso (Mali) : pourquoi produire plus ne suffit-il pas pour nourrir les enfants des familles d'agriculteurs ? » *Cahiers Agricultures*, vol. 21, 2012, pp. 324-336, http://www.jle.com/fr/revues/agro_biotech/agr/edocs/0904/78/3D/.

Depuis la crise financière et mondiale de 2007-2008, un lien fort a été établi entre croissance de la population et hausse de la demande alimentaire, aggravant les inquiétudes malthusiennes des gouvernants. En dépit de la capacité avérée des agricultures familiales à faire face aux besoins des Maliens, les décideurs ont, depuis lors, préféré apporter un soutien appuyé au modèle productiviste rizicole. En réalité, la persistance d'une insécurité alimentaire chronique est moins liée aux aléas conjoncturels de la production agricole ou à la croissance démographique qu'au caractère endémique de la pauvreté. Parallèlement, les événements politiques ont depuis 2012 également contribué à désorganiser le fonctionnement des économies rurales. On peut donc penser que la « crise » actuelle est l'expression d'un dysfonctionnement structurel plus profond. À certains égards, elle donne l'occasion

de réfléchir aux modèles de développement agricole et humain qui s'offrent au Mali : soit en renforçant les spécialisations sur la base d'éventuels avantages comparatifs qui feraient la part belle aux entrepreneurs (développement de plantations fruitières dans la partie méridionale soudanienne par les élites urbaines par exemple) ; soit, au contraire, en sécurisant le plus grand nombre par des appuis à la diversification d'activités, par exemple dans des filières non-agricoles (mise en place de programmes de perfectionnement professionnel aux métiers du cuir ou d'appui au recyclage des matériaux³⁵⁶). D'un point de vue démographique, l'objectif est encore plus ambitieux puisqu'il s'agit tout à la fois d'accélérer la transition et de transformer le « bonus » existant en croissance économique par le biais de politiques d'appui à l'éducation, à la formation et à l'emploi.

JEAN-ÉTIENNE BIDOU,
PIERRE JANIN

Bidou J.E., Janin Pierre (2013)

Population et sécurité alimentaire : le Mali peut-il se suffire à lui-même ?

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

Paris : Vendémiaire, p. 273-297. (Géographies)

ISBN 978-2-363-58106-8