

REVUE LÉGÈRE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES

Mali

Rapport 2018

Version finale

Avril 2018

Tables des matières

Tables des matières	i
Liste des figures	iv
Liste des tableaux.....	v
Acronymes	vi
Remerciements.....	viii
Introduction.....	1
1. Contexte politique, institutionnel et socio-économique du Mali	3
1.1 Un système de gestion des finances publiques en progrès.....	3
1.2 Une volonté politique affichée pour le développement de l’agriculture.....	4
1.3 Environnement institutionnel du secteur agricole.....	5
2. Revue des dépenses publiques agricoles.....	6
2.1 Note méthodologique sur le calcul des dépenses publiques agricoles.....	6
2.2 Évolution des prévisions budgétaires au profit du secteur rural	7
2.3 Évolution des dépenses publiques agricoles	8
2.4 État de mise en œuvre de l’engagement de Maputo	11
2.5 Analyse de l’efficacité allocative des dépenses publiques agricoles	12
2.5.1 Classification économique des dépenses publiques agricoles.....	12
2.5.2 Analyse des dépenses publiques agricoles par sous-secteur	13
2.5.3 Analyse fonctionnelle des dépenses publiques agricoles.....	14
2.6 Analyse de l’efficacité technique des dépenses publiques agricoles	16
2.6.1 Analyse du taux d’exécution des dépenses publiques agricoles	16
2.6.2 Suivi, évaluation, capitalisation et durabilité des investissements agricoles	17
2.7 Synthèse et recommandations.....	19
3. Étude spécifique n°1: Analyse de la subvention en engrais.....	21
3.1 Contexte et objectifs	21
3.2 Structure de la chaîne d’approvisionnement en engrais au Mali	21
3.2.1 Circuit d’approvisionnement dans la zone CMDT/OHVN.....	22
3.2.2 Circuit d’approvisionnement à travers les Offices.....	23
3.3 Mécanismes de mise en œuvre et approvisionnement de la subvention.....	24
3.4 Ciblage des bénéficiaires de la subvention en engrais	24
3.5 État des coûts et des quantités de la subvention.....	25
3.6 Analyse des effets de la subvention sur l’utilisation de l’engrais	27
3.7 Analyse des effets de la subvention sur les rendements céréaliers	32

3.8 Déterminants de l'accès à l'engrais des exploitants agricoles	35
3.8.1 Appartenance à une coopérative/groupement et accès à l'engrais	35
3.8.2 Taille de l'exploitation et accès à l'engrais	36
3.9 Impact de la subvention sur les prix de l'engrais	39
3.10 Subvention et qualité de l'engrais	41
3.11 Efficience de la chaîne de distribution de l'engrais subventionné	42
3.12 Synthèse et recommandations	43
4. Étude spécifique n°2: Analyse des dépenses d'irrigation de la zone Office du Niger	45
4.1 Présentation des contrats-plans 2008-2012 et 2014-2018	46
4.2 État de mise en œuvre des travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements	46
4.3 Analyse des dépenses d'entretien des réseaux d'irrigation	50
4.4 Analyse des dépenses pour la maîtrise d'ouvrage	51
4.5 Analyse des dépenses en conseil agricole	51
4.6 Analyse des dépenses d'intrants	52
4.7 Dépenses publiques allouées à l'Office du Niger et atteinte des objectifs des contrats-plans	52
4.8 Synthèse et recommandations	53
5. Étude spécifique n°3: Analyse du soutien public à la filière cotonnière	55
5.1 Contexte et objectifs de l'étude	55
5.2 Présentation et analyse des réformes	55
5.2.1 Réformes hors prix	56
5.2.2 Réformes de la fixation du prix du coton graine	57
5.2.2.1 Mécanismes de fixation du prix du coton graine de 2002 à 2004	57
5.2.2.2 Mécanismes de fixation du prix du coton graine à partir de 2005	58
5.2.3 Programme de Développement Stratégique de la Filière Coton (PDSFC)	60
5.3 Analyse de l'aide publique à la filière	61
5.4 Soutien du Gouvernement à la filière	63
5.4.1 Subvention aux intrants	63
5.4.2 Entretien des pistes rurales	64
5.4.3 Appui à la mécanisation	64
5.5 Mise en œuvre du programme de Développement Stratégique de la Filière Coton (PDSFC)	65
5.6 Impact des réformes et du soutien public sur les performances de la filière	67
5.6.1 Campagne 2011/2012	67
5.6.2 Campagne 2013/2014	68
5.6.3 Campagne 2014/2015	68
5.6.4 Campagne 2015/2016 et 2016/2017	69

5.6.5 Amélioration de la situation financière de la filière.....	69
5.6.6 Persistance de la faiblesse de la productivité	69
5.7 Synthèse et recommandations	71
6. Synthèse des résultats	72
7. Synthèse des recommandations	74
Références bibliographiques	77
Annexes	78

Liste des figures

Figure 1. Répartition du budget agricole par unité de dépense sur la période 2010-2016 (millions FCFA)	8
Figure 2. Tendances des DPA sur la période 2002-2016 (millions FCFA)	9
Figure 3. Évolution des DPA par source de financement (millions FCFA) et de la part de ces dépenses sur ressources internes (%) sur la période 2010-2016	10
Figure 4. Part des DPA dans la valeur ajoutée agricole sur la période 2010-2016	10
Figure 5. Évolution de la part de l'agriculture dans le budget et les dépenses totales sur la période 2010-2016 (%)	11
Figure 6. Répartition des DPA par sous-secteur sur la période 2010-2016	13
Figure 7. Répartition des DPA et contribution à la valeur ajoutée agricole sur la période 2010-2016	14
Figure 8. Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement agricole sur la période 2010-2016	16
Figure 9. Évolution des ressources financières allouées à la subvention (millions FCFA) sur la période 2010-2016	26
Figure 10. Évolution des quantités totales d'engrais subventionnés (tonnes) sur la période 2009-2016	26
Figure 11. Évolution des quantités importées et subventionnées d'engrais (tonnes) et des quantités moyennes subventionnées (kg/ha) sur la période 2000-2016	27
Figure 12. Niveau de couverture des besoins en engrais (tonnes) des cultures céréalières (hors Offices) par la subvention sur la période 2009-2017	28
Figure 13. Niveau de couverture des besoins en engrais (tonnes) des Offices par la subvention sur la période 2009-2016	29
Figure 14. Mode d'approvisionnement en engrais au profit des cultures céréalières (campagne 2014/2015)	30
Figure 15. Proportion des exploitants par culture ayant utilisé de l'engrais (campagne 2014/2015)	31
Figure 16. Part de l'engrais subventionné parmi les exploitants utilisant l'engrais (campagne 2014/2015)	31
Figure 17. Accroissement des productions et des rendements moyens céréaliers entre 2005-2007 et 2014-2016	32
Figure 18. Accroissement des productions et des rendements moyens du riz entre 2005-2007 et 2014-2016 dans les Offices	33
Figure 19. Accroissement des productions et des rendements moyens céréaliers entre 2005-2007 et 2014-2016 dans les zones CMDT et DNA	34
Figure 20. Répartition des exploitants appartenant à un groupement selon les modalités d'accès à l'engrais (campagne 2014/2015)	36
Figure 21. Variation du prix international et du prix de revient de l'urée dans la zone CMDT par rapport à l'année 2006	40
Figure 22. Évolution des prix international, local et subventionné de l'urée (FCFA/kg) sur la période 2008-2016	41
Figure 23. État de mise en œuvre des engagements des parties prenantes en matière d'extension et de réhabilitation des aménagements dans l'Office du Niger	48
Figure 24. Part des dotations de l'État dans la programmation financière des travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements de la zone Office du Niger	49
Figure 25. Contribution de l'État dans les dépenses pour les travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements de la zone Office du Niger	50
Figure 26. Taux de la redevance eau alloué à l'entretien du réseau secondaire sur la période 2008-2016	51
Figure 27. Variation du prix international du coton en dollar et en FCFA	60

Figure 28. Structure fonctionnelle de l'aide extérieure au profit de la filière coton sur la période 2002-2016	62
Figure 29. Répartition de l'aide extérieure en faveur du coton par bailleur	63
Figure 30. Évolution de la subvention en engrais au profit du système coton (en milliards de FCFA) sur la période 2009-2016	64
Figure 31. Structure du PDSFC par composante	65
Figure 32. Évolution de la production du coton entre 2003 et 2016.....	67
Figure 33. Évolution des résultats nets de la CMDT (en milliards de FCFA).....	69
Figure 34. Évolution du rendement de coton (en kg/ha).....	70
Figure 35. Évolution de la proportion de la production du coton en grade de tête	70

Liste des tableaux

Tableau 1. Classification économique des DPA sur la période 2010-2016 (%).....	13
Tableau 2. Taux d'exécution des DPA (%) sur la période 2010-2016.....	17
Tableau 3. Mode d'approvisionnement en engrais des producteurs de mil selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015).....	36
Tableau 4. Mode d'approvisionnement en engrais des producteurs de sorgho selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015).....	37
Tableau 5. Mode d'approvisionnement en engrais des producteurs de maïs selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015).....	38
Tableau 6. Mode d'approvisionnement en engrais des producteurs du riz selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015).....	38
Tableau 7. Situation des subventions de l'Etat aux producteurs de la zone ON.....	52

Acronymes

AV	Association Villageoise
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole du Mali
CCOCSAD	Comités Communaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
CFAP	Classification des Fonctions des Administrations Publiques
CLOCSAD	Comités Locaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CMDT	Compagnie Malienne de Développement du Textile
CPS	Cellule de Planification et des Statistiques
CREDD	Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable
CROCSAD	Comités Régionaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DNA	Direction Nationale de l'Agriculture
DPA	Dépenses Publiques Agricoles
DRA	Direction Régionale de l'Agriculture
DPAA	Dépenses Publiques en soutien à l'Agriculture et l'Alimentation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
GFP	Gestion des Finances Publiques
IER	Institut d'Économie Rurale
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LPDSC	Lettre de Politique de Développement du Secteur Coton
MENOR	Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats
MRSC	Mission de Restructuration du Secteur Coton
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OHVN	Office de la Haute Vallée du Niger
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement

ON	Office du Niger
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PDSFC	Programme de Développement Stratégique de la Filière Coton
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PNIP-SA	Plan National d'Investissement Prioritaire dans le Secteur Agricole
PNISA	Programme National d'Investissement dans le Secteur Agricole
PRED	Plan pour la Relance Durable du Mali
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RLDPA	Revue Légère des Dépenses Publiques Agricoles
SAPAA	Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires
SNCAPE	Systèmes Nationaux des Dépenses Publiques Agricoles en Afrique Sub-Saharienne
TEB	Taux d'Exécution Budgétaire
VAA	Valeur Ajoutée Agricole
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UN-SCPC	Union Nationale des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton
UPSE	Unité de Programmation et de Suivi/Évaluation

Remerciements

Ce rapport a été élaboré dans le cadre d'une requête du Gouvernement malien adressé à la Banque mondiale pour la réalisation d'une revue légère des dépenses publiques agricoles. La dite revue s'inscrit dans le programme de la Banque Mondiale pour le Renforcement des Capacités de Suivi des Dépenses Publiques en Afrique Subsaharienne. L'étude a été réalisée sous la tutelle technique du programme Suivi en Afrique des Politiques Alimentaires et Agricoles (SAPAA) de la FAO qui appuie également les pays africains dans l'analyse des dépenses publiques agricoles.

Le rapport a été rédigé par Maurice TAONDYANDE (consultant).

Le processus de conduite de cette revue a été participatif. Un comité de pilotage a été constitué sous l'égide du Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture. Pour leur disponibilité et leur soutien multiforme, le consultant remercie les membres du comité de pilotage que sont les représentants: des Cellules de Plannification et de Statistiques (CPS), de la Direction Nationale de l'Agriculture (DNA), de la Direction des Finances et du Matériel (DFM/MA) et d'autres directions techniques des ministères en charge de l'Agriculture, de l'Institut d'Économie Rurale (IER), de l'Office du Niger (ON), de la Campagne Malienne de Développement du Textile (CMDT), de la Direction Générale du Budget (DGB), du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA), de l'Institut Nationale de la Statistique (INSTAT), de la Direction Nationale de la Plannification et du Développement (DNPd), du collectif des fournisseurs d'intrants du Mali et de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM).

Il remercie particulièrement Balla KEITA, Directeur Adjoint de la Cellule de Plannification et de Statistiques (CPS/MA), ses collaborateurs Soungalo KONATE, Abdoulaye Baba ARBY, Moriba SAMAKE, Assagaïdou MOHAMEDINE, Kotié DIAKITE et Malick SY pour le soutien reçu dans la réalisation de cette étude. Il n'oublie pas Hamadoun CISSE (CMDT), Oumar TOURE et Bamoye KEITA (ON), Beidy SAMAKE (DGB/MEF), Cheick Oumar GUINDO (DNPd), Djibril SABANE (INSTAT), Seydou COULIBALY (DFM/MA), Bouréma KONE (IER), Garantigi TRAORE (DNGR) et Youssouf COULIBALY (collectif des fournisseurs d'intrants) pour avoir facilité l'accès aux données et informations.

Enfin, pour la facilitation technique de l'étude et les différentes revues du draft ayant permis d'améliorer la qualité du rapport, sa gratitude va à l'endroit de l'équipe du SAPAA/FAO notamment, Caroline DEMANET (superviseur de l'étude), Fidy RAJAONSON, Federica ANGELUCCI et Hélène GOURICHON (qui a supervisé l'étude jusqu'en mai 2017). Ses remerciements vont également à Nabil CHAHERLI (Banque mondiale/Mali) pour ses conseils pratiques et la revue du rapport. Il ne peut clore ce chapitre sans remercier AnnaMaria KIELCZEWSKA (SAPAA/FAO) pour son soutien administratif tout au long de cette étude.

Introduction

Les systèmes de suivi, d'évaluation et d'analyse des politiques en général, et ceux des dépenses publiques en particulier, sont un maillon faible des politiques publiques en faveur du secteur agricole dans de nombreux pays en développement, parmi lesquels le Mali. Ces systèmes nécessitent un renforcement. C'est à ce titre que l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) appuie le Gouvernement du Mali à travers le programme de Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires (SAPAA). En outre, la Banque mondiale appuie les pays africains à travers son programme de Renforcement des Systèmes Nationaux des Dépenses Publiques Agricoles en Afrique Sub-Saharienne (SNTAPE).

Le SNTAPE et le SAPAA concourent ainsi à renforcer l'efficacité et l'efficacités des ressources publiques consacrées par le Gouvernement du Mali et ses partenaires pour le développement du secteur agricole.

Ces initiatives sont mises en œuvre dans le cadre du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) adopté en 2003 à l'assemblée ordinaire de l'Union Africaine de Maputo. A travers ce programme, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres se sont engagés à consacrer au moins 10 pourcent des ressources publiques de leurs États à l'agriculture, afin de favoriser une croissance agricole d'au moins 6 pourcent par an. Ces engagements ont été réaffirmés au sommet de l'Union Africaine de Malabo, en 2014. Au cours de ce sommet, les gouvernements et les partenaires au développement se sont engagés à améliorer le niveau et la qualité des dépenses publiques en soutien à l'agriculture afin de stimuler la croissance dans le secteur, et par là même réduire la faim et la pauvreté. Le PDDAA est opérationnalisé au Mali à travers le Programme National d'Investissement dans le Secteur Agricole (PNISA).

Le SAPAA appuie le Gouvernement du Mali depuis 2012 pour consolider ses capacités de suivi et d'analyse des politiques agricoles et alimentaires, notamment les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation (DPAA). Une équipe SAPAA, composée de techniciens de l'Institut Economie Rurale calcule, met à jour et analyse tous les deux ans des indicateurs désagrégés sur le niveau et la composition des DPAA au Mali. La base de suivi et analyse du SAPAA contient les DPAA budgétisées et décaissées, sur fonds externes et internes, classifiées selon 23 catégories fonctionnelles sur la période 2005-2013.

Le SNTAPE a réalisé des revues de base des dépenses publiques dans dix-sept pays, au cours de sa première phase. Toutefois, ce type de revue nécessite beaucoup de temps et de ressources financières et n'est donc pas adapté au renforcement du processus annuel de planification et de budgétisation des actions publiques agricoles.

Cela a donc conduit le programme SNTAPE, dans sa deuxième phase, à adopter une méthodologie pour la conduite de revues légères annuelles. Sept pays africains¹, dont le Mali, ont exprimé une demande auprès de la Banque Mondiale pour piloter l'application de la nouvelle méthodologie. Celle-ci, baptisée Revue Légère des Dépenses Publiques Agricoles (RLDPA), propose de concentrer l'analyse sur quelques problématiques clés, pertinentes pour les débats en cours sur les liens politiques-dépenses-résultats, tout en offrant des indicateurs descriptifs sur le niveau et la

¹ Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Rwanda, Sénégal et Tchad.

composition des dépenses publiques agricoles (DPA). La méthodologie RLDPA se veut annuelle. Elle entend faciliter l'utilisation des analyses de DPA dans les cycles annuels de planification, de budgétisation et dans les processus garantissant la redevabilité mutuelle exigée par le PDDAA et mise en œuvre à travers la revue sectorielle conjointe agricole. Elle entend fournir aussi, dans la mesure du possible, des informations pour le rapportage biennal à l'Union Africaine dans le cadre du suivi des engagements de Malabo.

Le principal objectif de cette étude est de fournir une analyse sur la qualité des dépenses publiques agricoles afin de servir à la conception, à la planification et à la mise en œuvre des politiques publiques agricoles. Elle vise aussi à alimenter les systèmes de suivi/évaluation et de responsabilité mutuelle développés par l'Union Africaine (UA) et le Nouveau Cadre de Partenariat de Développement de l'Afrique (NEPAD) pour le suivi et la mise en œuvre des engagements de Malabo.

De façon spécifique, elle est structurée en cinq chapitres comportant une partie de base et trois études spécifiques. Le chapitre 1 présente et analyse le contexte politique et institutionnel du Mali. Le chapitre 2 est consacré à la partie de base de la revue. Elle analyse l'évolution du niveau et de la composition des dépenses publiques agricoles au cours de la période 2010-2016 ainsi que leurs modalités d'exécution afin de contribuer à l'amélioration de la planification, de la budgétisation et de l'exécution du soutien public à l'agriculture. Le chapitre 3 se concentre sur la première étude spécifique. Elle analyse l'efficacité du programme de subvention en engrais de l'État et tentera de cerner son impact sur l'utilisation et les prix de l'engrais. Le chapitre 4 examine la composition, l'efficacité allocative et technique des dépenses d'irrigation dans la zone Office du Niger. Le chapitre 5 analyse l'efficacité du soutien du Gouvernement malien à la filière coton et la met en perspective avec les réformes entreprises depuis les années 2000. Au sein de chaque partie, des éléments d'analyse des performances de l'agriculture en lien avec les DPA seront également déclinés.

1. Contexte politique, institutionnel et socio-économique du Mali

À l’instar des autres pays d’Afrique subsaharienne, la lutte contre la pauvreté est l’axe central de la politique de développement au Mali. Adopté en août 2013, le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté de troisième génération, dénommé Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCRП 2012-2017) a été conçu pour être le cadre unique de référence des politiques et stratégies de développement dans lequel le Mali s’est fixé comme objectif global d’atteindre, à l’horizon 2017, l’essentiel des cibles des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La mise en œuvre du CSCRП a été fortement perturbée dès sa première année par la crise institutionnelle et sécuritaire qu’a connue le Mali en 2012. Plusieurs documents se sont ensuite succédés afin de répondre aux nouveaux enjeux mis en lumière par la crise tout en cherchant à conserver l’articulation des nouvelles priorités avec celles du CSCRП 2012-2017. C’est ainsi qu’un Plan pour la Relance Durable du Mali (PRED 2013-2014) a été établi afin de décliner les priorités opérationnelles de la Feuille de route pour la Transition. Douze priorités ont ainsi été définies. En 2013, un Programme d’Actions du Gouvernement (PAG) pour la période 2013-2018 a été adopté pour traduire la vision du Président de la République pour une véritable sortie de la crise sécuritaire et institutionnelle et la relance durable du développement économique et social du pays.

Dans ces conditions, une relecture du CSCRП 2012-2017 s’est imposée. Celle-ci a abouti à l’adoption par le Gouvernement en avril 2016 du Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD 2016-2018) qui constitue désormais le cadre de référence actualisé pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement. Le CREDD se décline en cinq axes: deux axes dits préalables (paix et sécurité; stabilité macroéconomique) et trois axes stratégiques (croissance économique inclusive et durable; développement social et accès aux services sociaux de base; développement institutionnel et gouvernance). L’ensemble des axes se déclinent en 13 domaines prioritaires et 38 objectifs spécifiques.

1.1 Un système de gestion des finances publiques en progrès

Le Mali a engagé depuis de nombreuses années une réforme de son système de Gestion des Finances Publiques (GFP) et des efforts de maîtrise des comptes publics. Un programme de réforme de la GFP a ainsi débuté en 2006 avec le lancement du premier Plan d’Action Gouvernemental relatif à l’amélioration et à la modernisation de la GFP au Mali. Cette phase a pris fin en 2009 et un nouveau programme est en cours depuis 2011. L’évaluation PEFA² en 2016 souligne des progrès, principalement observés dans les domaines de la budgétisation fondée sur les politiques publiques (à la faveur de l’introduction des cadres de dépenses à moyen terme), la préparation d’une stratégie d’endettement public et l’amélioration du fonctionnement du système rénové de passation des marchés publics. Par ailleurs, des actions de réformes en cours dans le domaine de la surveillance et la vérification externe connaissent des avancées qui, en s’approfondissant, devraient pouvoir être reflétées dans les notations des évaluations ultérieures. Cependant, l’efficacité de la vérification externe reste fortement liée à la qualité des données contenues dans les rapports financiers.

² PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

Aussi, le Mali a entamé le processus pour l'application de la directive n°06/2009/CM/UEMOA de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) de 2009 pour l'adoption du budget programme dont la principale caractéristique est la promotion de la gestion budgétaire axée sur les résultats. Après la phase d'expérimentation en 2017, le Mali a basculé définitivement dans l'approche budget programme en 2018. Son application effective pourrait améliorer l'efficacité des dépenses publiques dans l'agriculture.

1.2 Une volonté politique affichée pour le développement de l'agriculture

Afin de moderniser et de faire de son secteur agricole le moteur de la croissance et de l'industrialisation, le Mali a promulgué en septembre 2006 la Loi d'Orientation Agricole (LOA) qui formule une vue à long-terme du secteur agricole fondée sur la promotion d'un secteur agricole durable, moderne et compétitif, reposant essentiellement sur les exploitations agricoles familiales. Elle réaffirme le retrait de l'État de la production directe et des activités commerciales du secteur agricole au profit du secteur privé et des associations d'agriculteurs. La LOA appuie également la création de marchés régionaux et internationaux communs pour les produits agricoles. De plus, elle définit l'articulation entre les autorités nationales et locales pour une stratégie de développement agricole du Mali en cohérence avec la stratégie de décentralisation.

La politique de développement agricole adoptée en 2013 définit les orientations pour l'application des principes cadres de la LOA. La politique de développement agricole prend en compte les objectifs de décentralisation et de lutte contre la pauvreté, tout en déclinant les engagements sous-régionaux et internationaux souscrits par le Mali. Tout en visant la satisfaction des besoins croissants du pays, elle se donne pour objectif de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture durable, diversifiée, moderne et compétitive sur les marchés régionaux et sous-régionaux et place les paysans au centre de la démarche.

Le Programme National d'Investissement dans le Secteur Agricole (PNISA), élaboré en 2014, opérationnalise la politique de développement agricole et le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique et la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP). Il constitue le cadre de planification de l'action publique dans le secteur agricole sur un horizon de dix ans glissant. Il s'articule autour des axes suivants: (1) le renforcement des capacités de tous les acteurs, (2) les investissements, surtout dans les régimes fonciers les plus sécurisés, gestion des ressources naturelles et systèmes d'irrigation et de gestion de l'eau, (3) les mesures visant à promouvoir la production et la compétitivité des filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques, (4) la formation et la recherche en appui aux systèmes de production, (5) une meilleure protection sociale pour répondre au problème d'insécurité alimentaire et nutritionnelle conjoncturelle. Le PNISA adopte une approche stratégique basée sur (i) l'inclusion et la responsabilisation de tous les acteurs publics et privés impliqués dans le secteur agricole, (ii) la valorisation des avantages comparatifs de chaque région à travers la mise en œuvre des Plans régionaux et locaux d'investissement agricole, (iii) la création et l'opérationnalisation d'agropoles dans des zones ciblées, en vue de promouvoir les différentes filières et (iv) la prise en compte systématique des aspects du genre et de la bonne gouvernance à travers toutes les interventions envisagées.

Notons qu'avant le PNISA, la planification dans le secteur agricole était régie par le Plan National d'Investissement Prioritaire dans le Secteur Agricole (PNIP-SA), qui fut un plan intérimaire élaboré en 2010 pour couvrir la période 2011-2015, sous l'impulsion de la CEDEAO dans le cadre

de l'internalisation de l'ECOWAP/PDDAA. Le PNIP-SA concernait les investissements stratégiques dans cinq chaînes de valeur: maïs, mil et sorgho, pêche continentale et produits du bétail (viande et produits laitiers). Il incluait aussi des activités intersectorielles visant à renforcer l'éducation nutritionnelle dans tout le pays. Le Gouvernement malien espérait utiliser le PNIP-SA pour harmoniser les initiatives des divers bailleurs de fonds en vue du passage de l'approche projet à l'approche sectorielle avec le PNISA.

1.3 Environnement institutionnel du secteur agricole

Le cadre institutionnel de gestion du secteur agricole comprend: i) les Ministères et Directions centrales; ii) les structures de coordinations; iii) les collectivités territoriales; iv) les Organisations Non Gouvernementales (ONG); v) les Organisations consulaires; vi) les Organisations professionnelles; (vii) les instances villageoises reconnues par l'administration; viii) les prestataires privés; ix) les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Les Ministères directement concernés par le secteur agricole, au regard de leurs missions et activités, sont les suivants: i) le Ministère de l'agriculture; ii) le Ministère de l'élevage et la pêche; iii) le Commissariat à la Sécurité Alimentaire; iv) le Ministère de l'environnement et de l'assainissement. Cependant, on note une fragmentation institutionnelle qui influence négativement la cohérence et la durabilité des actions publiques au profit de l'agriculture. En effet, dans un souci de synergie et d'efficacité, le ministère de l'agriculture et le ministère de l'élevage et la pêche ont été fusionnés en 2013 pour former le ministère du développement rural avant d'être éclatés à nouveau vers 2016.

Au titre des autres Ministères impliqués, on peut retenir: v) le Ministère de l'économie et des finances; vi) le Ministère de l'éducation, de l'alphabétisation et des langues nationales; vii) le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique; viii) le Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme; ix) le Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales; x) le Ministère de l'énergie et de l'eau; xi) le Ministère de la santé; xii) le Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille; xiii) le Ministère de l'action humanitaire de la solidarité et des personnes âgées et le xiv) le Premier Ministère.

Au titre des instances et structures de coordination, on note l'existence i) au niveau national, du Conseil Supérieur et le Comité Exécutif National de l'Agriculture; ii) à l'échelon administratif régional et local, du Comité Exécutif Régional de l'Agriculture, des Comités d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement. Les Comités Régionaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement (CROCSAD) sont institutionnalisés au niveau des régions. Les Comités Locaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement (CLOCSAD) sont mis en place au niveau local (du cercle). Au niveau des communes, sont installés les Comités Communaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement (CCOCSAD).

2. Revue des dépenses publiques agricoles

2.1 Note méthodologique sur le calcul des dépenses publiques agricoles

Les DPA retenues et évaluées dans cette étude sont conformes aux orientations méthodologiques de l'UA et du NEPAD pour le suivi des DPA en Afrique. La méthodologie adoptée constitue une version augmentée de la nomenclature du Fonds Monétaire International (FMI) sur la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP)³, telle que proposée dans la note d'orientation de l'UA pour le suivi et la mesure du niveau et de la qualité des DPA (AU/NEPAD, 2015). L'analyse des DPA se fera selon la version allégée du guide de l'UA/NEPAD proposée par la Banque mondiale.

Ces dépenses concernent les budgets exécutés du Ministère de l'agriculture, du Ministère de l'élevage et de la pêche, du Ministère de l'environnement, de l'assainissement et du développement durable et du Ministère de l'énergie et de l'eau. Aussi, les projets à vocation agricole ou ayant des composantes agricoles logés dans les Ministères autres que ceux en charge du développement agricole ont été pris en compte. Ainsi, ont été comptabilisés dans les dépenses publiques agricoles, les volets agricoles des projets suivants:

- Les projets de développement communautaire exécutés par le Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire;
- Le programme d'investissement communautaire, le projet d'appui à la décentralisation et développement économique régional mis en œuvre par le Ministère de l'administration territoriale;
- Les foires commerciales organisées par le Ministère du commerce et de l'industrie;
- Le projet d'appui à la valorisation des filières porteuses, le projet d'appui des groupements féminins pour l'exploitation du karité, mis en œuvre par le Ministère de promotion de la femme, de l'enfant et de la famille;
- Aussi, les dépenses agricoles figurant dans la section sur les charges communes⁴ telles que la subvention aux intrants ont été intégrées.

Cependant les dépenses non-agricoles réalisées par les Ministères en charge de l'agriculture sont exclues. Les dépenses portant sur l'eau potable en milieu urbain, l'assainissement, la protection de l'environnement en milieu urbain ainsi que sur la protection des forêts classées où aucune activité agro-sylvo-pastorale ne s'y déroule ne sont pas prises en compte. Les infrastructures sociales (éducation et santé) et autres activités sans lien avec l'agriculture réalisées par les projets de développement rural intégré sont également exclues. Il est également noté dans le guide d'orientation l'exclusion dans les DPA du remboursement de la dette contractée pour la mise en œuvre de projets agricoles.

En outre, l'une des innovations de la méthodologie «COFOG plus» proposée est la comptabilisation dans les dépenses agricoles de certaines dépenses non-agricoles mais qui bénéficient indirectement à l'agriculture. Il s'agit de l'énergie en milieu rural, l'hydraulique villageoise, le stockage, la conservation et la transformation des produits agricoles, les pistes

³ Le sigle anglais "Classification of Functions of Government", COFOG, est couramment utilisé à la place de la CFAP. La liste des fonctions retenues par le guide se trouve en annexe.

⁴ Toutefois, depuis 2017, les dépenses pour la subvention aux intrants sont logées dans la section du Ministère de l'agriculture (section 820).

rurales, la sécurisation foncière des terres rurales, la gestion des ressources naturelles impactant sur l'agriculture. Conformément aux recommandations du guide, elles sont comptabilisées en fonction du niveau dont elles bénéficient à l'agriculture. Ainsi, pour chacun de ces types de dépenses, la part à inclure a été estimée (Annexe 1).

Les dépenses suivantes sont également comptabilisées, en fonction de leur niveau de contribution à l'agriculture:

- les dépenses en pistes rurales du Ministère de l'équipement, des transports et du désenclavement;
- le programme national sur les plateformes multifonctionnelles, ayant pour objectif l'accès à l'énergie en milieu rural, mis en œuvre par le Ministère de promotion de la femme, de l'enfant et de la famille;
- les projets de promotion de la transformation des produits agricoles par le Ministère du Commerce et de l'Industrie.

En ce qui concerne les sources de données, les dépenses sur ressources internes ont été collectées auprès de la Direction des finances et du matériel du Ministère de l'agriculture et de la Direction générale du budget. Les ressources externes ont été obtenues via la base de données sur le budget spécial d'investissement administré par la Direction nationale de la planification et du développement. Notons également que le Secrétariat à l'harmonisation de l'aide a été consulté pour la prise en compte de l'aide hors budget.

Enfin, la période concernée par l'analyse est 2010-2016.

2.2 Évolution des prévisions budgétaires au profit du secteur rural

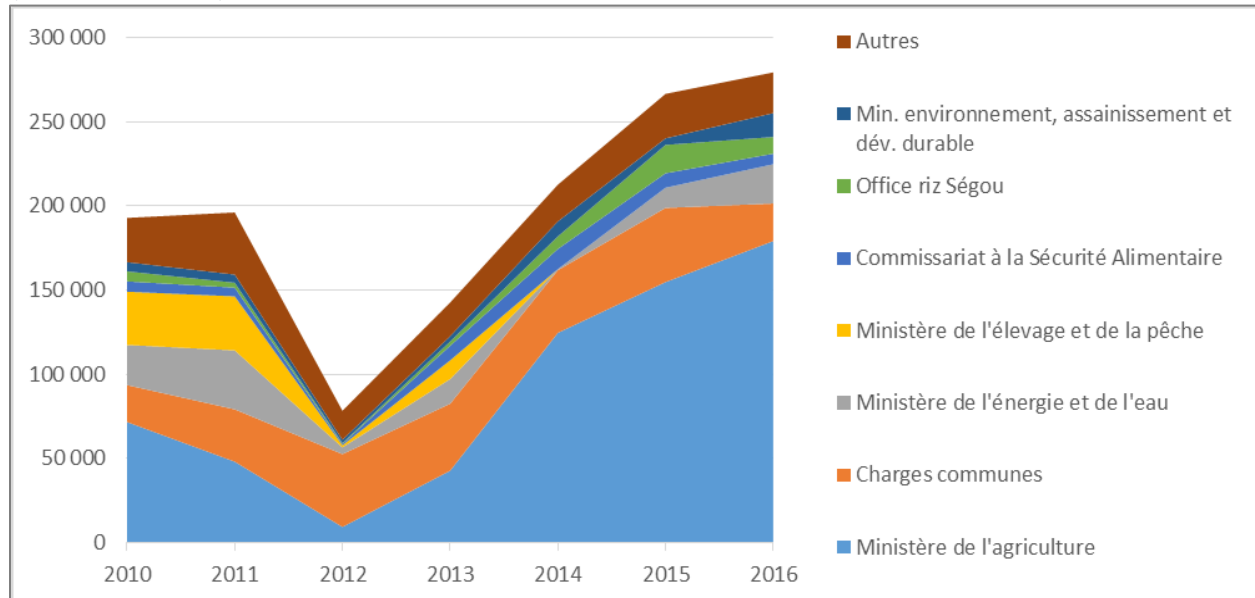
Le budget⁵ consacré à l'agriculture a oscillé autour de 200 milliards en 2010 et en 2011 avant de chuter à 78 milliards en 2012, suite à la crise politique et sécuritaire. Par la suite, le budget agricole a progressé de façon continue de 2013 à 2016. Il est passé de 78 milliards en 2012 à environ 280 milliards en 2016, soit une hausse annuelle moyenne de 37 pourcent. Toutefois, lorsque la période d'avant crise (2010-2011) est prise comme référence, la hausse n'est que d'environ 6 pourcent par an.

Sur plus de 45 unités de dépense, plus de 87 pourcent du budget agricole provient de sept d'entre elles. Il s'agit du Ministère de l'agriculture (46 pourcent), de la section sur les charges communes (17,5 pourcent), du Ministère en charge de l'eau (8,3 pourcent), du Ministère de l'élevage et de la pêche (5,6 pourcent), du Commissariat à la sécurité alimentaire (3,5 pourcent), de l'Office riz de Ségou (3,4 pourcent)⁶ et du Ministère de l'environnement (3,1 pourcent).

⁵ Dans l'ensemble du rapport, le terme « budget » se réfère aux dotations budgétaires sur ressources internes et extérieures et le terme « dépenses » se rapporte au budget exécuté.

⁶ L'importance des dotations budgétaires dans l'Office riz du Ségou s'explique par sa mise en œuvre du projet de développement rural de Tienkonou.

Figure 1. Répartition du budget agricole par unité de dépense sur la période 2010-2016 (millions FCFA)



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

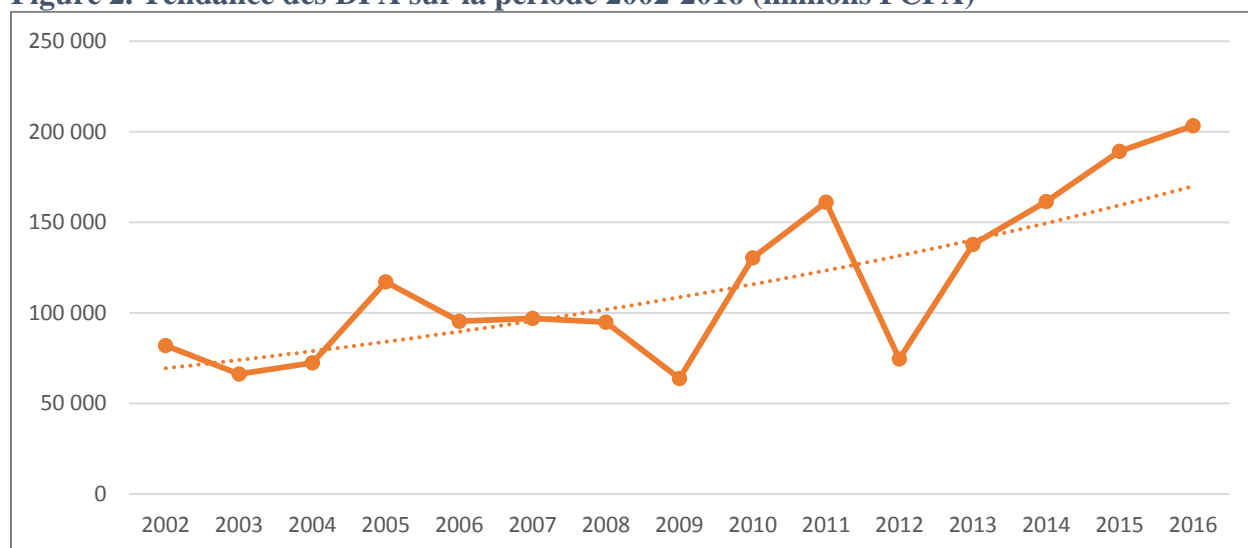
L'analyse par source de financement montre une prédominance de l'aide dans l'allocation budgétaire au secteur agricole. En moyenne sur la période 2010-2016, l'aide a représenté 52 pourcent du budget alloué à l'agriculture. On note toutefois une baisse de cette part à 2 pourcent et 34 pourcent respectivement en 2012 et en 2013 en lien avec la crise institutionnelle et politique qu'a connu le Mali.

2.3 Évolution des dépenses publiques agricoles

La tendance des DPA est à la hausse depuis le début de la décennie 2000. En effet, de 73,5 milliards en 2002-2004, elles ont atteint 173 milliards par an en moyenne en 2013-2016, soit 2,4 fois le niveau de 2002-2004. Rapportée par an, cette augmentation a été de 8,1 pourcent entre les périodes citées.

Cet important soutien public croissant correspond à une période de performance marquée de l'agriculture malienne. En effet, la croissance agricole sur la période 2010-2016 a été de 11 pourcent en moyenne par an, bien supérieure à la cible de 6 pourcent selon le PDDAA adopté en 2003 par les États africains.

Figure 2. Tendence des DPA sur la période 2002-2016 (millions FCFA)

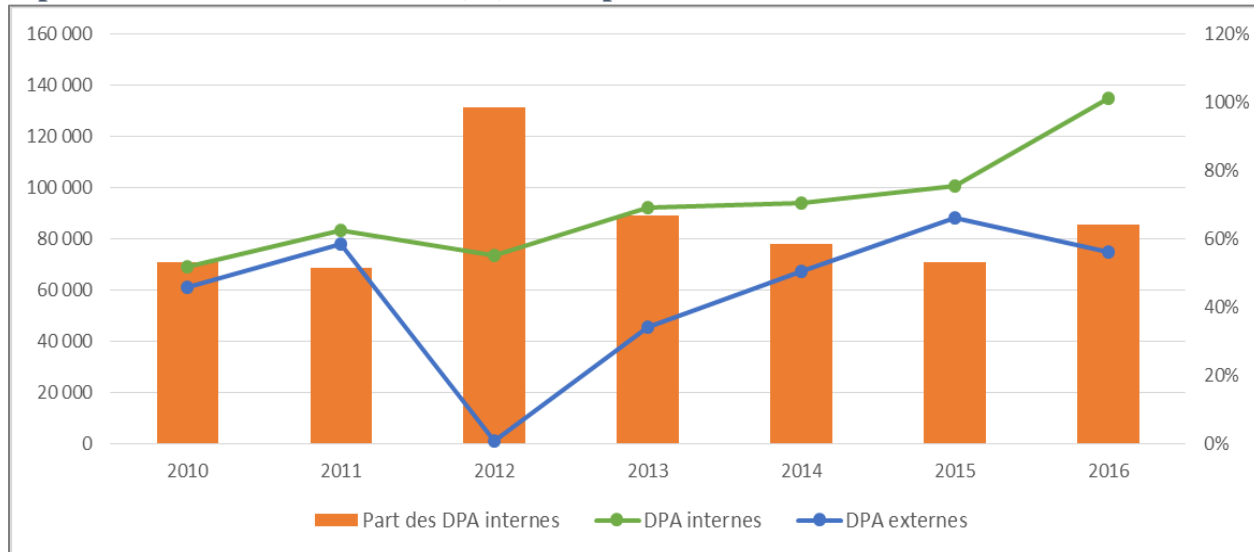


Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Tel qu'illustré dans la Figure 3, la hausse des DPA est principalement imputable aux ressources internes qui ont connu une hausse régulière sur la période analysée. Leur part dans les DPA a atteint 61 pourcent en moyenne sur la période 2010-2016, traduisant ainsi l'engagement du Gouvernement malien en faveur de l'agriculture. Notons que le fait que la part des DPA sur ressources internes soit plus importante que la part du budget sur ressources internes (48 pourcent) s'explique par une exécution plus efficace du financement de l'État par rapport à l'aide extérieure.

À l'instar des dotations budgétaires, l'essentiel des dépenses publiques agricoles ont été réalisées par le Ministère de l'agriculture, la section sur les charges communes, le Ministère en charge de l'eau, le Ministère de l'élevage et de la pêche, le Commissariat à la sécurité alimentaire, l'Office riz de Ségou et le Ministère de l'environnement. Notons enfin que la somme des DPA réalisées sur la période 2011-2015 a été de 724 milliards de FCFA, soit plus du double du coût total du PNIP-SA qui a été évalué à 359 milliards environ. Cette performance apparente traduit en réalité une insuffisance de la planification lors de l'élaboration du PNIP-SA. La persistance de l'approche projet entraînant la multiplicité et la fragmentation des interventions dans le secteur agricole pourrait expliquer cette insuffisance.

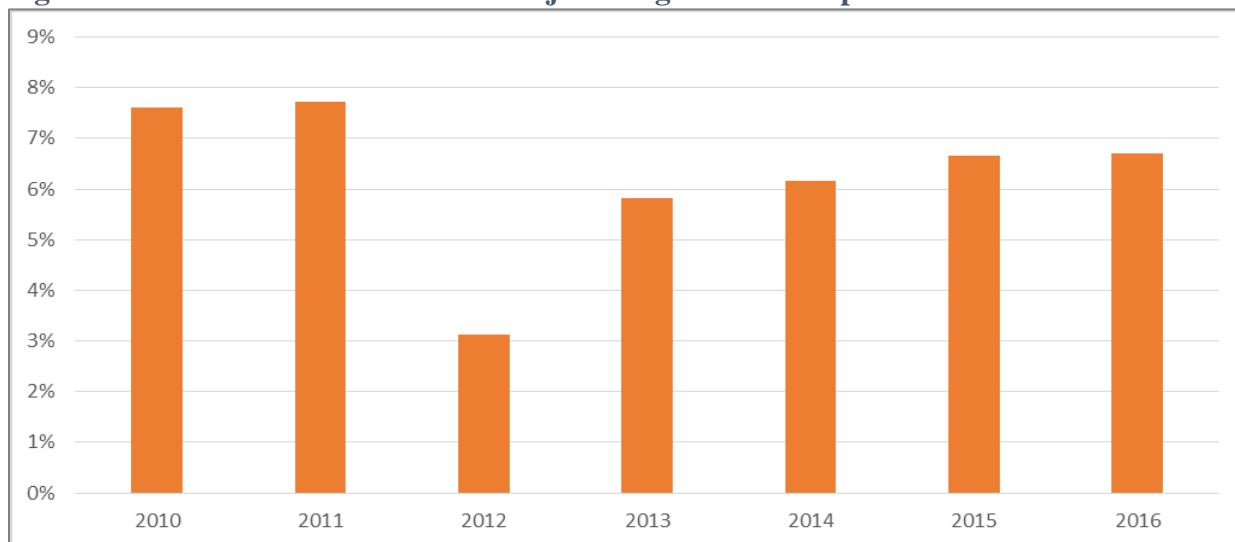
Figure 3. Évolution des DPA par source de financement (millions FCFA) et de la part de ces dépenses sur ressources internes (%) sur la période 2010-2016



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPd et de la DFM/MA

Sur la période 2010-2016, la part des DPA dans la valeur ajoutée agricole⁷ a été de 6,2 pourcent en moyenne (Figure 4). Cela montre un soutien public à l'agriculture plus important au Mali que dans les autres pays à faible revenu où cette part est généralement de moins de 5 pourcent (Hourticq *et al.*, 2012). Toutefois, ce ratio relativement élevé de dépenses reste largement inférieur à la cible de 19 pourcent fixée par l'UA dans le cadre des engagements de Malabo pour la transformation de l'agriculture en Afrique.

Figure 4. Part des DPA dans la valeur ajoutée agricole sur la période 2010-2016



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPd et de la DFM/MA

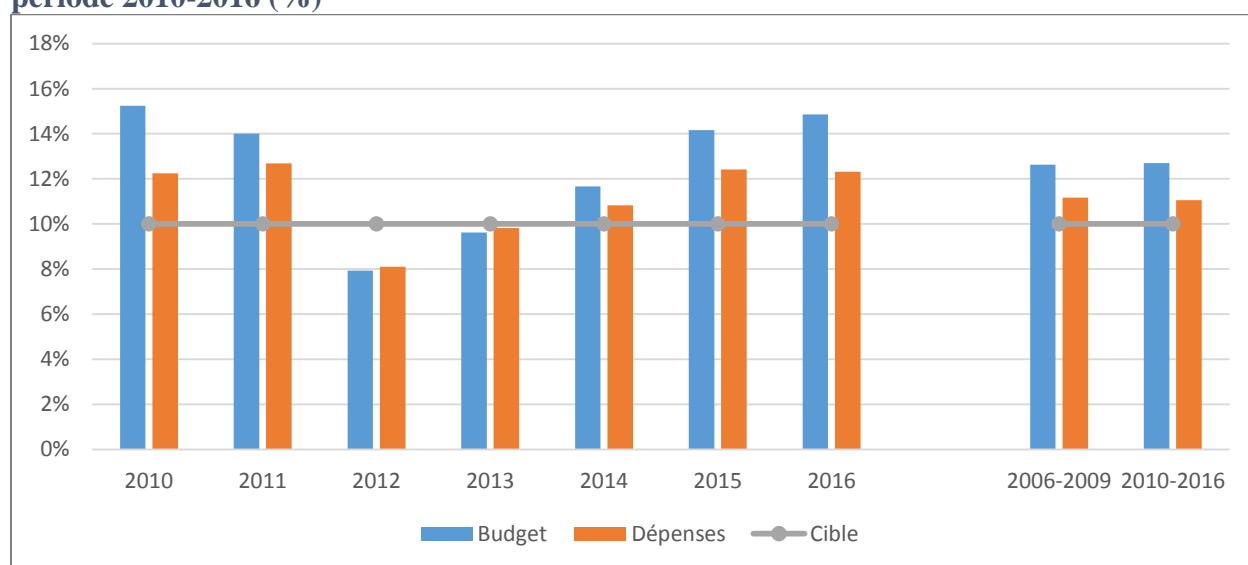
⁷ Il s'agit des dépenses publiques agricoles exprimées en pourcentage de la valeur ajoutée du secteur agricole.

2.4 État de mise en œuvre de l'engagement de Maputo

Sur la période 2010-2016, à l'exception de 2012 avec la crise sécuritaire et institutionnelle, le Mali a toujours respecté l'engagement de Maputo, confirmé à Malabo, de consacrer au moins 10 pourcent des ressources publiques à l'agriculture. Après avoir atteint une moyenne de 12,5 pourcent en 2010 et en 2011, la part de l'agriculture dans le budget total a chuté à 8,1 pourcent en 2012, avant de connaître une tendance à la hausse à partir de 2013. En 2015 et en 2016, elle a quasiment atteint son niveau de 2010-2011, soit 12,4 pourcent.

Sur la dernière décennie, on note ainsi une quasi stabilité du ratio de Maputo. En effet, sur la période 2006-2009, la part de l'agriculture dans le budget de l'État a été de 12,6 pourcent contre 12,7 pourcent en 2010-2016. Pour ce qui est de sa part dans les dépenses réelles⁸, elle a été de 11,2 pourcent en 2006-2009 contre 11,1 pourcent en 2010-2016.

Figure 5. Évolution de la part de l'agriculture dans le budget et les dépenses totales sur la période 2010-2016 (%)



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

⁸ Il s'agit de l'aide extérieure inscrite dans le budget de l'État puisque les directives de l'Union africaine et du NEPAD en matière de suivi de l'engagement de Maputo préconisent l'exclusion de l'aide hors budget dans les dépenses publiques agricoles et dans les dépenses publiques totales.

2.5 Analyse de l'efficacité allocative des dépenses publiques agricoles

2.5.1 Classification économique des dépenses publiques agricoles

Les dépenses d'investissement sont prédominantes dans les DPA au Mali. Sur la période 2010-2016, leur part a été de 63 pourcent en moyenne, avec un maximum de 72,1 pourcent en 2011 et un minimum de 26 pourcent en 2012. Les transferts et subventions aux institutions autonomes et en intrants aux agriculteurs occupent la seconde place avec une part de 32,1 pourcent en moyenne. Les dépenses de fonctionnement et de personnel des Ministères en charge de l'agriculture ont respectivement compté pour 2,5 et 2,4 pourcent. Cependant, on considère ces ratios sont sous-estimés dans la mesure où les transferts et subventions aux institutions autonomes sont essentiellement destinés aux frais courants et de personnel.

Sur la période 2010-2016, on note une tendance à la baisse de la part des investissements, et ce au profit de la subvention aux intrants. En effet, de 71 pourcent en 2010-2011, la part des investissements dans les DPA n'a atteint que 60 pourcent en 2016. Cette diminution de la part des investissements est à mettre en lien avec la hausse de la subvention aux intrants dont la part a atteint 36 pourcent en 2016. De plus, les dépenses d'investissement demeurent surestimées puisqu'environ 8 pourcent de ces dépenses constituent en réalité des frais de fonctionnement pour la réalisation de ces investissements. Ainsi, la part effective des investissements dans les DPA a été d'environ 58 pourcent sur la période 2010-2016.

Dans la mesure où la nomenclature comptable du budget de l'État ne suit pas strictement une classification économique, l'analyse a nécessité un traitement des DPA. À titre d'exemple, les transferts au profit des producteurs agricoles tels que les subventions d'intrants (25 pourcent des DPA sur la période 2010-2016) logés dans le titre «investissement» de la nomenclature budgétaire ont été retranchés. En effet, ils ne constituent pas un investissement public selon la théorie économique puisqu'ils ne contribuent pas à l'augmentation des actifs publics, à l'image des routes et des barrages.

Par ailleurs, l'analyse des sources de financement indique que les investissements sont financés majoritairement par l'aide extérieure. En effet, la part de l'aide dans les investissements a été en moyenne de 62 pourcent sur la période 2010-2016. Elle a atteint un maximum de 69 pourcent en 2011 et en 2015, pour un minimum de 6 pourcent en 2012. Comparée à la période 2006-2010, la dépendance à l'aide n'a que légèrement baissé puisque sa part dans les investissements était de 70 pourcent en moyenne sur la période 2006-2009.

Tableau 1. Classification économique des DPA sur la période 2010-2016 (%)

Année	Fonctionnement	Investissement	Personnel	Transfert et subvention	Total
2010	3,2	72,1	2,1	22,7	100
2011	2,6	70	1,7	25,8	100
2012	3,7	26	4,1	66,1	100
2013	2,9	60,5	2,3	34,3	100
2014	2,3	66,3	2,4	29	100
2015	2	67,9	2,7	27,4	100
2016	1,7	59,9	2,3	36,1	100
2010-2016	2,5	63	2,4	32,1	100

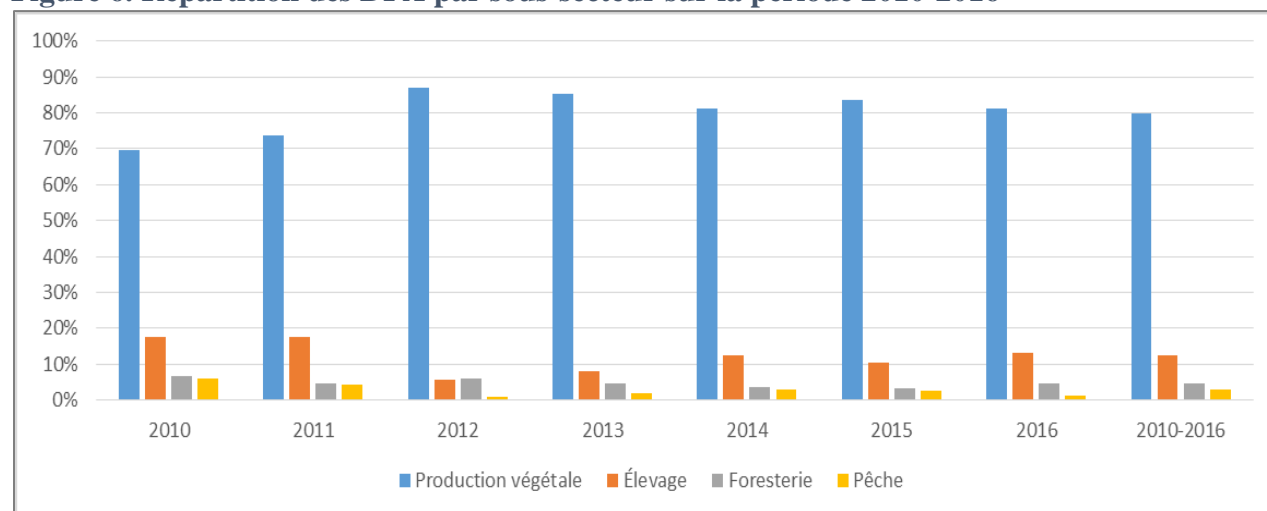
Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

2.5.2 Analyse des dépenses publiques agricoles par sous-secteur

La répartition des DPA par sous-secteur sur la période 2010-2016 montre la prédominance du sous-secteur de la production végétale. Sa part dans les DPA a été en moyenne de 80 pourcent, contre 13 pourcent pour l'élevage, 5 pourcent pour la foresterie et 3 pourcent pour la pêche (Figure 6). Le poids de la production végétale s'est accru au fil des années puisqu'il était de 72 pourcent en 2010-2011 et a atteint 82 pourcent en 2014-2016. La hausse du poids de la production végétale dans les DPA s'est faite au détriment de l'élevage et de la pêche tandis que la part du sous-secteur de la foresterie est restée stable.

La hausse de la facture de la subvention aux intrants de 21,5 milliards en 2010 à 58,2 milliards de FCFA en 2016 explique cette tendance. En effet, la subvention aux intrants est principalement destinée aux cultures végétales et seule une partie négligeable est destinée à l'élevage et à la pêche.

Figure 6. Répartition des DPA par sous-secteur sur la période 2010-2016



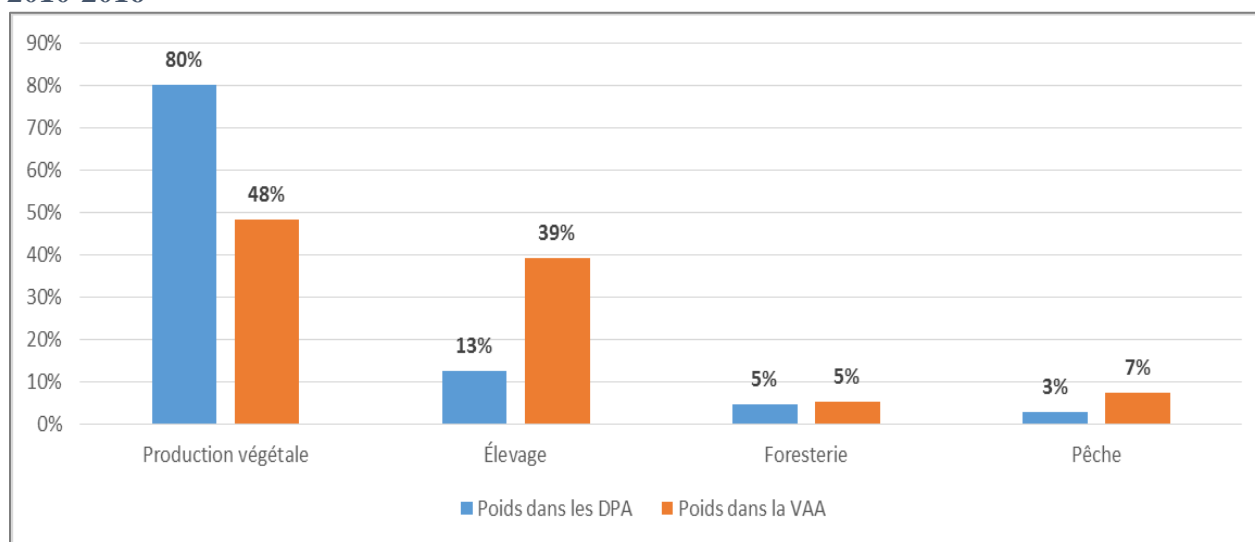
Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Alors que le sous-secteur de l'élevage a contribué pour presque 40 pourcent à la valeur ajoutée agricole (VAA) durant la période 2010-2016, il n'a reçu que 13 pourcent des DPA (Figure 7).

Pourtant, le sous-secteur de la production végétale absorbe 80 pourcent des DPA contre un poids de 48 pourcent dans la VAA. Le déséquilibre est moins prononcé pour la pêche (7 pourcent dans la VAA contre 3 pourcent dans les DPA) et on observe un cas d'équilibre pour la foresterie (5 pourcent dans la VAA contre 5 pourcent dans les DPA).

Toutefois, il convient de relativiser l'interprétation de ces niveaux puisque les aménagements hydro-agricoles représentent 44 pourcent des dépenses du sous-secteur de la production végétale mais profitent également à l'élevage et à la pêche. C'est le cas des barrages, des fontaines, des boullis et autres points d'eau. Néanmoins, au vu du potentiel dont dispose le Mali⁹ dans le domaine de l'élevage, un accroissement des DPA en sa faveur semble indispensable.

Figure 7. Répartition des DPA et contribution à la valeur ajoutée agricole sur la période 2010-2016



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNP, de la DFM/MA et de l'INSAT

2.5.3 Analyse fonctionnelle des dépenses publiques agricoles

La répartition fonctionnelle des DPA au Mali sur la période 2010-2016 montre la prédominance des aménagements hydro-agricoles (32 pourcent), suivis par la subvention aux intrants (27 pourcent), la gestion des ressources naturelles (7 pourcent), la recherche agricole (5 pourcent), l'administration générale (4 pourcent). La sécurité alimentaire, la commercialisation, l'énergie rurale, le conseil/formation direct aux producteurs ont chacun un poids de 3 pourcent. Les secteurs de la santé animale, du crédit agricole, des pistes rurales, de la transformation et des semences représentent chacun 2 pourcent des DPA. La structuration des acteurs, le conseil/formation général et les infrastructures de stockage ne représentent chacun que 1 pourcent des DPA. Enfin, l'appui aux équipements agricoles au profit des agriculteurs n'a reçu que 0,4 pourcent des DPA.

Ces parts ont été relativement stables d'une année à l'autre à l'exception de 2012 où la part des aménagements hydro-agricoles a fortement baissé, et ce au profit de la subvention aux intrants qui a atteint un poids de 57 pourcent dans les DPA.

⁹ Le Mali dispose d'un cheptel de bovins de plus de 10 millions de têtes et 35 millions pour les petits ruminants (CPS, 2015).

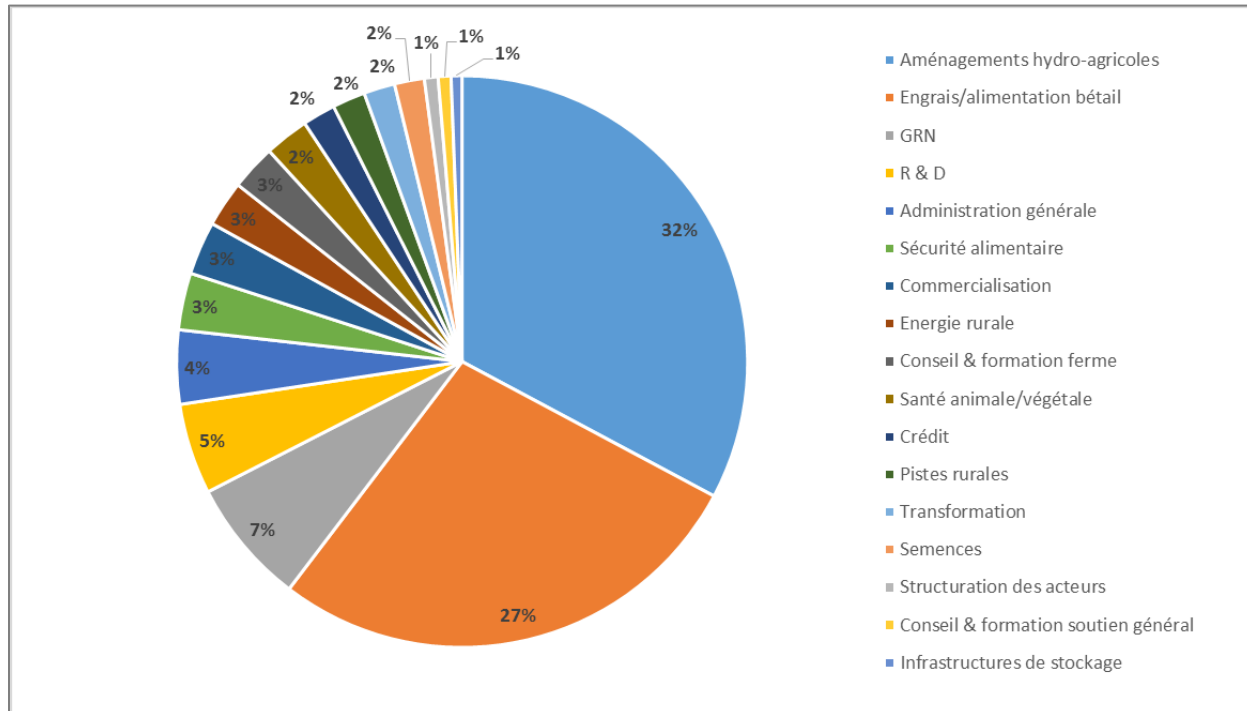
La recherche agricole, élément primordial pour atteindre une hausse de la productivité agricole, reste faiblement financée. Avec une moyenne de 7,5 milliards de FCFA par an sur la période, elle n'a représenté que 0,3 pourcent de la valeur ajoutée agricole, ce qui reste bien en deça de la cible de 1 pourcent préconisée par l'UA. Un léger progrès est toutefois à noter en 2015 et en 2016 où cette part a atteint 0,5 pourcent. En effet, de 1 pourcent sur la période 2006-2009, la part de la recherche agricole dans les DPA a atteint 5 pourcent en 2010-2016. Elle a même atteint 7 pourcent en moyenne sur la période 2014-2016. La mise en œuvre du programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest explique en grande partie cette hausse absolue et relative des dépenses publiques pour la recherche agricole. Toutefois, ce soutien public reste largement en deça des besoins de la recherche agricole. L'effectif insuffisant du personnel et son vieillissement nécessitent la conception et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des ressources humaines.

L'accélération du programme de subvention aux intrants initié en 2008 a entraîné une hausse de la part des intrants dans les DPA de 5,1 pourcent en 2006-2009 à 27 pourcent en 2010-2016. La part des aménagements hydro-agricoles a quant à elle progressé de 27 à 32 pourcent entre les périodes citées. Toutefois, celle de la vulgarisation et de la formation a régressé de 5,9 à 3,2 pourcent, celle des infrastructures de stockage de 2,3 à 0,6 pourcent et celle de la commercialisation de 3,4 à 2,9 pourcent entre les périodes citées, traduisant ainsi la régression relative des efforts pour le renforcement des capacités des agriculteurs et le développement des chaînes de valeur.

À l'instar de la plupart des pays de la région ouest africaine, le soutien public au secteur agricole reste orienté sur une logique productiviste. Alors que les aménagements hydro-agricoles et les dépenses en faveur des engrais représentent à eux seuls presque 60 pourcent des DPA, les dépenses pour le développement des chaînes de valeur, et notamment la commercialisation, l'énergie rurale, le crédit agricole, la transformation, les infrastructures de stockage et la structuration des acteurs ont représenté ensemble seulement 10 pourcent des DPA (Figure 8).

Étant donnés les objectifs ambitieux et l'importance des défis en matière de création d'emplois décents pour les jeunes ruraux et urbains, l'accroissement des investissements pour le développement des chaînes de valeur devra être une priorité de l'action publique au profit de l'agriculture malienne.

Figure 8. Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement agricole sur la période 2010-2016



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la CPS/MA, DGB, DNPD, DFM/MA et MAFAP (2013)

2.6 Analyse de l'efficacité technique des dépenses publiques agricoles

2.6.1 Analyse du taux d'exécution des dépenses publiques agricoles

Sur la période 2010-2016, on observe une exécution relativement efficace de la dépense publique agricole au Mali (Tableau 2). En effet, le rapport dépenses sur dotations budgétaires est proche de 76 pourcent en moyenne sur la période 2010-2016 et reste quasiment stable par rapport au taux d'exécution de 77 pourcent observé sur la période 2006-2009.

L'analyse du taux d'exécution budgétaire (TEB) révèle un niveau moyen supérieur à 90 pourcent pour tous les postes de dépenses, excepté celui des investissements qui a été de 67 pourcent. Cette relative faiblesse du TEB des investissements est principalement imputable aux investissements provenant de l'aide extérieure qui ont enregistré un TEB particulièrement bas de 58 pourcent. En effet, sur la même période le TEB des investissements sur ressources internes a atteint 88 pourcent en moyenne.

Tableau 2. Taux d'exécution des DPA (%) sur la période 2010-2016

Année	Fonctionnement	Investissement			Personnel	Transferts et subventions	Total		
		Int.	Ext.	Total			Int.	Ext.	Total
2010	98	77	53	59	101	99	87	53	67
2011	100	83	70	74	101	105	94	70	81
2012	98	86	64	84	99	100	96	64	95
2013	89	95	96	96	94	99	97	96	97
2014	98	85	61	68	99	100	93	61	76
2015	76	95	55	63	107	99	96	55	71
2016	84	91	45	56	93	100	95	45	67
Total	91	88	58	67	99	100	94	58	76

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Les contraintes d'absorption de l'aide extérieure expliquent ce faible TEB de l'aide. Malgré les efforts d'harmonisation des modalités de mise en œuvre de l'aide, d'importantes différences de procédures d'exécution de la dépense publique persistent. La multiplicité des partenaires au développement intervenant dans le secteur agricole ainsi que le manque de capacités des gestionnaires des ressources publiques rendent cette harmonisation d'autant plus difficile. Les entretiens menés dans le cadre de l'étude révèlent des insuffisances au sein de l'administration publique malienne qui limite aujourd'hui l'alignement des partenaires au développement sur les procédures d'exécution budgétaire.

2.6.2 Suivi, évaluation, capitalisation et durabilité des investissements agricoles

La mission de suivi/évaluation (S&E) et de capitalisation de l'action publique dans le secteur agricole est assurée par la Cellule de Planification et des Statistiques (CPS). Elle comporte quatre unités: (i) l'Unité Plannification et Analyse (UPA), (ii) l'Unité Programmation Suivi et Evaluation (UPSE), (iii) l'Unité Statistique (US) et (iv) l'Unité Informatique (UI). Les produits de S&E générés par la CPS sont constitués du répertoire de projets et programmes, de la revue des projets et programmes, du rapport annuel de l'enquête agricole de conjoncture et des annuaires statistiques.

Si l'enquête agricole est menée de façon régulière par l'unité des statistiques, ce n'est pas le cas de l'UPSE qui dispose de peu de ressources pour assurer le suivi, la coordination des projets et la capitalisation de leurs actions. La revue des projets et programmes est donc limitée au suivi de l'exécution financière de ces derniers par manque de ressources.

Il n'existe pas de rapport annuel consolidé sur la base des rapports des différents départements techniques du Ministère sur les actions réalisées par l'ensemble des parties prenantes dans le secteur agricole. Aussi, les systèmes de S&E au sein des unités de pilotage des projets sont la plupart du temps orientées vers le suivi de leurs activités. À cela s'ajoute l'absence de cadre harmonisé opérationnel de S&E de ces projets qui ne permet donc pas de faire l'état des lieux sur

leurs performances et d'apporter ainsi les orientations nécessaires. Aussi, la capitalisation des expériences réussies s'avère difficile dans ces conditions.

Afin de remédier à ces insuffisances, la CPS a mis en place le Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats (MENOR), avec l'appui de la coopération technique belge, à la fin des années 2010. Ce système repose essentiellement sur: (i) la mise au point d'une démarche nationale indépendante en vue d'évaluer les performances des projets et programmes, (ii) la définition d'une méthodologie normalisée, orientée vers les résultats et d'un niveau de qualité international et (iii) le positionnement clair de la CPS en maître d'ouvrage du suivi externe indépendant des projets et programmes. Cinq critères servent à l'évaluation des performances des projets. Il s'agit de la pertinence, de l'efficience, de l'efficacité, des effets/impacts et de la durabilité. Le MENOR a permis l'évaluation de 21 projets du Ministère de l'agriculture et du Ministère de l'élevage et de la pêche, financés par plus de 10 PTF différents. Cependant, l'application du MENOR s'est arrêtée avec la fin de l'appui belge du fait de l'absence de dotations budgétaires de la part de l'État pour la poursuite des évaluations.

L'apprentissage en cours de l'approche budget programme¹⁰, dont le principe de base est la gestion axée sur les résultats, devra permettre d'améliorer le dispositif de S&E des interventions publiques dans le secteur agricole. En effet, le budget programme nécessite la restructuration de toutes les actions dans le secteur en un nombre limité de programmes pilotés par des responsables désignés au sein des Ministères en charge du secteur agricole et assortis d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation de performance. Toutefois, le défi reste entier du fait du caractère multidimensionnel de la plupart des projets pouvant couvrir plusieurs programmes en même temps. Cela nécessitera l'adoption par les projets d'un canevas de suivi conforme à la structuration des budgets programmes des départements ministériels en charge du développement rural. En outre, le principe de redevabilité de l'approche programme qui implique que toutes les actions au sein d'un même programme soient sous la responsabilité du chef de programme rencontrera des difficultés avec les projets multi-programmes. Il apparaît donc indispensable que les nouvelles générations de projets soient circonscrites à l'intérieur des programmes assortis de mécanismes de coordination entre les différentes unités d'exécution de la dépense publique.

Un autre aspect de la problématique de l'efficacité et de la durabilité des investissements au profit de l'agriculture est leur appropriation par les services étatiques déconcentrés, les collectivités territoriales et les bénéficiaires. Toutefois, hormis les zones structurées des offices et de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT)/Office de la Haute Vallée du Niger (OHVN), les capacités des organisations de producteurs dans les zones diffuses¹¹ restent très limitées. Il en est de même des services déconcentrés de l'État et des « jeunes » communes qui ne disposent pas, la plupart du temps, de techniciens agricoles au sein des mairies pour piloter l'entretien des investissements physiques et la poursuite des actions qui devront se maintenir après

¹⁰ Le budget programme est une importante réforme de gestion des finances publiques entreprise par l'union économique et monétaire ouest africaine depuis 2009 (directive n°06/2009/CM/UEMOA) dont l'objectif est l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.

¹¹ La suggestion de remplacer zones diffuses par bassins de production ne permet pas de mettre en évidence ces zones. Les zones CMDT/OHVN et Offices sont aussi des bassins de production. Ce qui est mis en exergue ici, à travers l'appellation zone diffuse, est la faible structuration des producteurs dans ces zones qui nécessite donc le renforcement de l'organisation des producteurs.

la fin des projets. Aussi, bien que des frais de fonctionnement pour des unités de pilotage de projets cloturés soient inscrits dans le budget de l'État, ces derniers restent insuffisants et peu effectifs.

Afin d'assurer la durabilité des investissements agricoles dans le contexte du Mali, deux points sont à souligner: (i) la constitution d'équipes *ad hoc* pour piloter les projets ne permet pas de renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles des services étatiques existants. Il existe un risque tangible de ponctionnement des ressources humaines et de développement d'une administration parallèle de l'aide. La continuité dans l'action publique appelle ainsi un effort d'inclusion des projets de développement agricoles au sein des services étatiques dans la mesure du possible. (ii) Une politique de renforcement et de responsabilisation des collectivités territoriales devrait accompagner le pilotage du développement de l'agriculture et du renforcement des capacités des organisations de producteurs.

2.7 Synthèse et recommandations

L'analyse légère des DPA révèle les éléments de diagnostic suivants:

1. L'agriculture malienne est relativement bien soutenue par le gouvernement et les PTF. Ainsi, les DPA ont plus que doublé entre le début des années 2000 et 2016 tandis que l'engagement de Maputo a été respecté sur l'ensemble de la période. En effet, la part de l'agriculture dans les dépenses publiques totales au Mali demeure l'une des plus élevées en Afrique à 12 pourcent en moyenne sur la période 2010-2016. Cet important soutien public correspond par ailleurs à une période de forte croissance agricole qui s'élève à 11 pourcent en moyenne par an sur la même période.
2. Toutefois la répartition de ces dépenses par sous-secteur reste fortement concentrée sur la production végétale, au détriment notamment de l'élevage et ce malgré la forte contribution de ce sous-secteur à la valeur ajoutée agricole.
3. La désagrégation des dépenses par fonction révèle une orientation productiviste des interventions publiques dans le secteur agricole. Seulement 10 pourcent des dépenses agricoles sont consacrées au développement des chaînes de valeur.
4. Un fort taux d'exécution financière est observé pour tous les types de dépense, à l'exception notable des investissements sur ressources externes. Pour ces derniers, le taux d'exécution avoisine à peine 60 pourcent. Le faible alignement des partenaires au développement sur les procédures nationales, la faible harmonisation des procédures entre la multitude de partenaires ainsi que l'insuffisance des capacités nationales de coordination et de synergie entre les différents projets expliquent cette relative contre-performance de l'exécution des dépenses publiques dans le secteur agricole.
5. Concernant les modalités de l'action publique au profit de l'agriculture, on note la persistance de l'approche projet mise en œuvre par les partenaires au développement en parallèle des administrations étatiques et territoriales. Cela limite dès lors l'appropriation, la capitalisation et la durabilité des investissements réalisés. Aussi, la faiblesse du système de suivi/évaluation des projets par le Ministère de l'agriculture ne permet pas une prise de décision harmonisée pour une action publique efficace dans le secteur agricole.

Ainsi, les recommandations suivantes sont préconisées :

1. Une augmentation des ressources publiques allouées à la recherche agricole ainsi que la conception et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des ressources humaines dans ce secteur sont primordiales. En outre, l'accent doit être mis sur la dissémination de la recherche et sur l'appui-conseil.
2. La poursuite des efforts d'harmonisation, le renforcement de l'appui budgétaire et la promotion des paniers communs multi-bailleurs pourraient contribuer à rationaliser la gestion des projets multiples qui ciblent le même programme. Aussi, l'insertion des projets dans les services techniques existants et le renforcement des collectivités territoriales pour l'appropriation des interventions sont indispensables.
3. Une augmentation des DPA au profit de l'élevage permettrait à ce sous-secteur stratégique de libérer tout son potentiel.
4. Afin de renforcer le suivi/évaluation des projets, les cellules de planification et des statistiques des départements ministériels devraient être mieux doter en ressources humaines et financières aux niveaux central et déconcentrés.
5. Afin de générer des emplois décents pour les actifs ruraux et urbains et de favoriser l'accessibilité aux denrées alimentaires, un accroissement des investissements à destination de la commercialisation, la transformation et le stockage des produits agricoles dans les chaînes de valeur apparait crucial au-delà du seul soutien à la production.

3. Étude spécifique n°1: Analyse de la subvention en engrais

3.1 Contexte et objectifs

Sur la période 1990-2007 antérieure à la mise en œuvre du programme de subvention des engrais, les productions de coton et de céréales ont connu une hausse importante. En effet, le taux d'accroissement moyen annuel de la production était de 7,1 pourcent pour le riz, 6,7 pourcent pour le maïs, 2,9 pourcent pour le mil et 2,8 pourcent pour le coton. Pour le sorgho, cette croissance est restée modeste à 0,8 pourcent¹². En réalité, ces accroissements correspondent à l'extension des surfaces cultivées. En effet, le taux d'accroissement moyen annuel des rendements a été négatif, de -2 pourcent dans le cas du coton, et est resté relativement faible, à 1 pourcent pour le mil, 2,1 pourcent pour le maïs et 3,5 pourcent pour le riz.

Avec les phénomènes de changements climatiques, de croissance démographique et de baisse de la fertilité des sols, ces stratégies d'extensification sont de moins en moins durables pour soutenir la croissance agricole et subvenir aux besoins de la population malienne. Reconnaisant ces défis majeurs pour l'agriculture au Mali, l'intensification de la production agricole à travers une augmentation de la production par unité de superficie cultivée s'est imposée comme une priorité. Par ailleurs, les hausses des prix des produits alimentaires et du pétrole en 2007/2008 ont accéléré la mise en place par le Gouvernement malien d'un système de subvention des engrais afin d'encourager leur utilisation en vue d'accroître la productivité agricole. Initialement destinée au riz, la subvention a été élargie au coton lors de la campagne agricole 2009/2010 et ainsi qu'aux autres spéculations céréalières¹³.

Ce chapitre a pour objectif d'analyser l'efficacité du programme de subvention d'engrais sur le plan allocatif, notamment à travers les modalités de sa mise en œuvre, et propose de cerner son impact sur les prix et l'utilisation de l'engrais.

3.2 Structure de la chaîne d'approvisionnement en engrais au Mali

Trois types d'acteurs animent la distribution de l'engrais au Mali : les importateurs, les grossistes et les détaillants.

Bien que l'engrais utilisé au Mali provienne essentiellement des importations¹⁴, peu d'entreprises sont impliquées dans l'importation. Toguna Agro-Industries, SOMADECO et Arc en Ciel couvraient 97 pourcent de la demande en engrais du pays avant l'entrée de nouveaux distributeurs grâce à la subvention aux intrants. Ce sont des entreprises locales qui ont développé des relations étroites avec (ou qui représentent) des entreprises internationales de commercialisation d'engrais et avec le réseau de distribution privé domestique. Depuis la mise en œuvre de la subvention de l'État, on observe une diminution des parts de marché des entreprises dominantes avec de nouveaux arrivants (Yara Mali, Gnoumani), tandis que Toguna Agro-Industries continue à dominer le marché des importations d'engrais avec environ 70 pourcent du marché (IFDC, 2015).

¹² Calculs effectués par l'auteur à partir des données de la CPS/MA.

¹³ Les cultures maraichères sont exclues de la subvention.

¹⁴ Le gisement de phosphate à Tilemsi dans la région de Tombouctou a une capacité estimée à 36 000 tonnes par an mais la faiblesse des infrastructures et les troubles civils ont entravé les tentatives d'exploitation de ce gisement à ce jour.

Les grossistes, étant bien souvent le démembrement des sociétés importatrices, constituent le deuxième type d'acteurs. La vingtaine de grossistes gère des magasins de stockage dans les grands centres de distribution du pays et approvisionnent les organisations de producteurs, les ONG et les projets essentiellement.

Le troisième type d'acteurs est formé d'un réseau d'environ 2 000 agro-dealers (détaillants), répartis sur l'ensemble du territoire (CNFA/ASPM, 2010). Ils s'approvisionnent auprès des importateurs et/ou des grossistes pour ensuite distribuer l'engrais aux producteurs et organisations de producteurs, aux projets et ONG.

3.2.1 Circuit d'approvisionnement dans la zone CMDT/OHVN

Jusqu'à la restructuration de cette dernière au début des années 2000, l'approvisionnement en engrais pour les producteurs de coton était assuré exclusivement par la Compagnie Malienne pour le Développement du Textile (CMDT). Le Groupement d'intérêt économique (GIE), créé lors des réformes de la filière coton, comprenant l'Union nationale des sociétés coopératives de producteurs de coton (UN-SCPC), devenue Confédération nationale de producteurs de coton (CNPC), la CMDT et l'OHVN assurent aujourd'hui cet approvisionnement.

Le processus d'approvisionnement débute avec l'élaboration des plans de campagne pour déterminer les besoins en intrants. Ensuite, les agents de la CMDT en collaboration avec les producteurs appuient l'expression des besoins. Une fois que les besoins exprimés sont approuvés par les unions des producteurs, les appels d'offres sont lancés. La fixation des prix de cession des engrais a lieu suite à des discussions entre les différentes parties prenantes (CMDT, représentants des producteurs, Gouvernement) (MDRE, 2002).

Suite à la fixation des prix de cession, les besoins en crédit sont déterminés. Les intrants commandés par la CMDT et placés au niveau des organisations des producteurs sont préfinancés par un pool bancaire dont la Banque Nationale de Développement Agricole du Mali (BNDA) est le chef de file (MDRE/SG, 2002). C'est au moment du paiement du coton graine que le pool bancaire se fait rembourser le montant crédité. Les engrais sont livrés aux magasins de la CMDT où ils sont entreposés avant d'être remis aux organisations de producteurs¹⁵.

Une fois les intrants livrés au niveau des villages, les responsables des organisations de producteurs sont chargés de la distribution auprès de chacune des exploitations agricoles concernées en fonction des besoins exprimés. En général, les producteurs viennent récupérer leurs engrais au niveau des entrepôts villageois des organisations. Des problèmes de retards de livraison et de mauvaise qualité des engrais (insuffisance en nutriments et déficiences en poids) ont été rapportés au niveau des zones encadrées par la CMDT au cours des dernières années.

Avec le programme de subvention mis en place en 2009/2010¹⁶, le dispositif est resté le même. Le prix de cession de l'engrais est fixé par le Gouvernement. Les principaux succès de l'opération s'expliquent par des appels d'offres conclus à temps, grâce notamment au soutien du pool bancaire

15 En principe, les engrais sont livrés au niveau des villages tandis que coton est évacué vers les usines d'égrenage durant la période de novembre à janvier. La coordination efficace de ces deux activités est destinée à réduire les coûts de transport.

¹⁶ Voir section 3.3.

qui a permis un paiement des fournisseurs dans un délai de quatre-vingt-dix jours. Ce dispositif a ainsi permis un accès à des prix relativement bas sur le marché international des engrais. Cependant, le contrôle-qualité des intrants, effectué au moment où les engrais sont déjà utilisés par les producteurs dans les champs est une limite majeure du dispositif qui nécessite des actions correctives.

3.2.2 Circuit d’approvisionnement à travers les Offices

Depuis les réformes des Offices et leur désengagement dans les maillons de la production et de la commercialisation, l’approvisionnement en engrais dans les Offices est géré par les associations de producteurs. Toutefois, les regroupements de producteurs continuent de bénéficier de l’appui technique de ces Offices et des PTF.

Pour le cas de la zone Office du Niger (ON) qui constitue la principale zone de culture irriguée au Mali, l’évaluation des besoins en engrais, la délivrance des cautions techniques et l’organisation des appels d’offres pour les achats groupés se font par les organisations de producteurs avec l’appui de l’ON. Les réseaux de distribution privés de grossistes et de détaillants assurent l’essentiel de l’approvisionnement.

Environ 70 pourcent des riziculteurs dans l’ON, à travers leurs organisations, auraient accès à du crédit engrais fourni par les institutions bancaires (Staatz *et al.*, 2011). La solvabilité et les délais de remboursement des prêts par les organisations influencent le taux d’intérêt. Le crédit est ainsi refusé aux organisations avec des arriérés importants et aux producteurs qui n’ont pas remboursé leurs prêts antérieurs. Ceux-ci sont alors contraints d’acheter au comptant ou à crédit leurs engrais auprès des grossistes et des détaillants¹⁷.

Bien que les organisations de producteurs dans l’ON aient accès à des engrais à chaque campagne agricole, l’approvisionnement en engrais en zone ON fait face à de nombreux obstacles: retards dans les livraisons, mauvaise qualité des engrais, non-respect des prix de cession négociés et non remboursement du crédit ou encore manque de professionnalisme des grossistes (Staatz *et al.*, 2011).

En réalité, avec la mise en place de la subvention, le dispositif n’a pas fondamentalement changé et les contraintes majeures persistent:

- Retard dans le démarrage du processus de programmation qui se fait en décembre/janvier;
- Non prise en compte des besoins des producteurs dits non crédibles;
- Manque de contrôle de qualité des engrais minéraux à la réception des engrais¹⁸.

¹⁷ Les engrais obtenus à crédit auprès des grossistes/détaillants seraient de 30 à 50 pourcent plus chers que ceux obtenus à crédit à travers les organisations de producteurs (Staatz *et al.*, 2011).

¹⁸ Les contrôles demandés dans l’éventualité de litiges sont davantage liés à la forme et à l’apparence des engrais qu’à leur composition chimique.

3.3 Mécanismes de mise en œuvre et approvisionnement de la subvention

À partir de la campagne 2009/2010, le programme de subvention en engrais, initialement destiné au riz, a également inclut le coton, le maïs, le mil et le sorgho¹⁹. Le système de coupon initialement prévu pour la livraison a été abandonné en raison des mauvaises pratiques observées et du manque de transparence. Une subvention versée aux fournisseurs d'engrais pour chaque sac d'engrais vendu contre une preuve de livraison et de vente a remplacé ce mécanisme. Le montant du paiement de la subvention aux fournisseurs représente alors la différence entre le prix repère négocié et le prix subventionné payé par les agriculteurs en espèces ou avec un crédit individuel ou collectif, le cas échéant.

Le contrôle et la réglementation des subventions se font par l'intermédiaire de la Direction nationale de l'agriculture (DNA), avec la participation des Directions régionales de l'agriculture (DRA), du conseil pour l'agriculture et des associations professionnelles.

La procédure d'acquisition de l'engrais subventionné dans les zones non encadrées par la CMDT et les zones hors Offices suit les étapes suivantes²⁰:

- La liste des bénéficiaires potentiels est dressée. Elle mentionne noms et prénoms, selon la copie de leur carte d'identité, et précise, pour chaque demandeur, la superficie à cultiver;
- La liste signée par le chef du village est envoyée ensuite à l'agent de base qui la transmet au chef de secteur pour validation;
- Un formulaire appelé *caution technique* est fourni par la DNA à l'exploitant agricole qui complète les superficies, la quantité d'engrais nécessaire et les cultures qui seront pratiquées;
- L'original de la *caution technique* est remis à l'exploitant qui se rend chez le fournisseur agréé par le Ministère de l'agriculture pour le paiement au prix subventionné et l'enlèvement de l'engrais;
- La *caution technique* est ensuite envoyée à la direction nationale de l'agriculture par le fournisseur qui le valide et l'envoie au Ministère de l'économie et des finances qui rembourse l'écart du prix de vente.

Dans les zones CMDT et dans les Offices, la mise en œuvre de la subvention se fait selon les mécanismes d'approvisionnement en engrais existants en leur sein (cf. 3.2.1 et 3.2.2).

3.4 Ciblage des bénéficiaires de la subvention en engrais

En principe, tous les producteurs agricoles, qu'ils soient organisés ou non, ont accès à l'engrais subventionné, à condition qu'ils participent au dépôt de la caution technique à la Direction régionale de l'agriculture pour la détermination de leurs besoins. Cependant, les agriculteurs éligibles au crédit ne sont pas toujours en mesure d'acquérir la quantité totale d'engrais nécessaire pour leurs cultures et les superficies emblavées. En effet, des ajustements et arbitrages finaux sont effectués sur le total des besoins agrégés en fonction notamment des objectifs de production

¹⁹ La répartition de la subvention entre les régions prend également en compte un souci d'équité. En effet, bien que la subvention soit destinée essentiellement au coton, au riz et au maïs, le programme de subvention touche également les producteurs de mil et de sorgho dans la zone sahélienne à travers la promotion de la technique du micro-dosage

²⁰ Un manuel de procédure élaboré par le Ministère de l'économie et des finances explicite les différentes étapes pour la mise en œuvre de la subvention.

nationale pour chaque culture, du niveau des fonds du pool bancaire pour financer les importations pour le cas de la zone CMDT ou tout simplement de la disponibilité de l'engrais.

Notons également que la répartition de la subvention entre les régions fait l'objet d'un dialogue politique de haut niveau. Une fois que le Ministère de l'économie et des finances et le Ministère de l'agriculture déterminent le niveau de financement, la répartition par zone ainsi que les modalités de sa mise en œuvre avec les distributeurs sont assurées par un comité technique mis en place à cet effet.

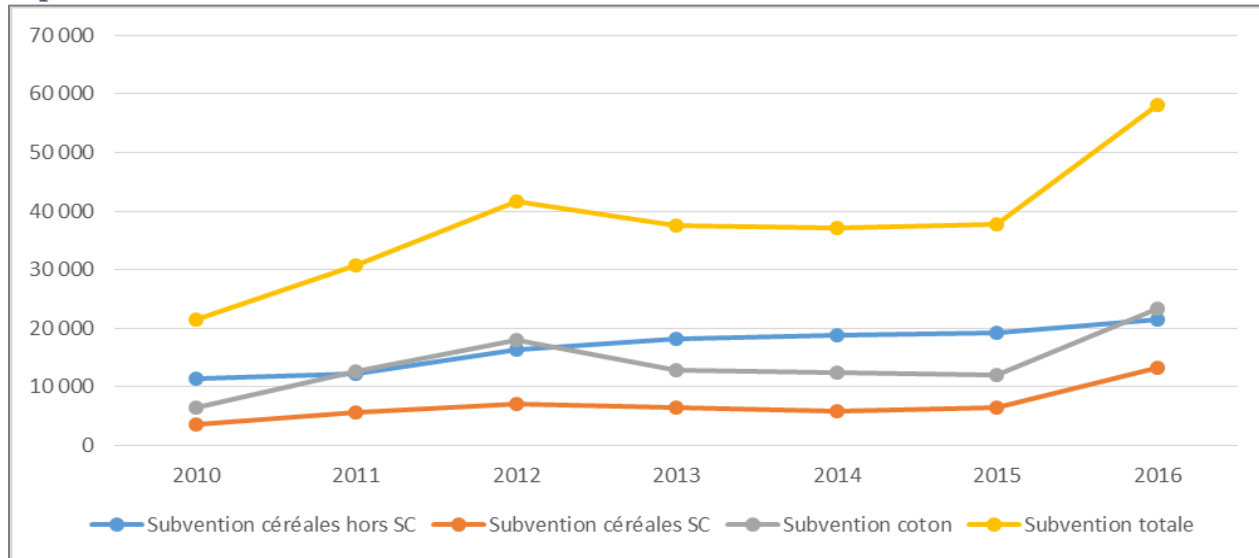
3.5 État des coûts et des quantités de la subvention

De 21,5 milliards lors de la campagne agricole 2010/2011, la subvention en engrais a atteint 41.5 milliards en 2012/2013. Elle s'est ensuite établie autour de 37 milliards environ de 2013 à 2015 avant de progresser à 58 milliards en 2016 (Figure 9). Plus de la moitié du montant dédié à la subvention est ainsi allouée aux céréales selon deux schémas : (i) l'un destiné au système de culture associée coton-céréales, appelé système coton (SC) et gérée directement par la CMDT, (ii). l'autre destiné aux producteurs de céréales non intégrés à la filière coton et mis en œuvre par les Offices du riz qui sont l'office du Niger, l'office riz de Ségou, l'office riz de Mopti, l'office du périmètre irrigué de Baguinéda, l'office de développement rural de Selingué et par la direction nationale de l'agriculture pour le cas des producteurs situés dans les zones diffuses non structurées, à l'inverse des zones CMDT/OHVN et Offices.

En pratique, la subvention consiste à rétrocéder aux bénéficiaires le sac de 50 kg de tout type d'engrais minéral à 11 000 FCFA. Le prix subventionné était de 12 500 FCFA par sac jusqu'en 2013. Ainsi le taux de subvention oscille entre 30 et 50 pourcent selon les prix repère des différents engrais négociés entre l'État et les fournisseurs d'engrais.

Il est à noter que la subvention occupe un poids important dans le budget de l'État. Les ressources financières consacrées à la subvention ont représenté 41 pourcent en moyenne des dépenses agricoles sur financement de l'État sur la période 2010-2016, et jusqu'à 57 pourcent en 2012.

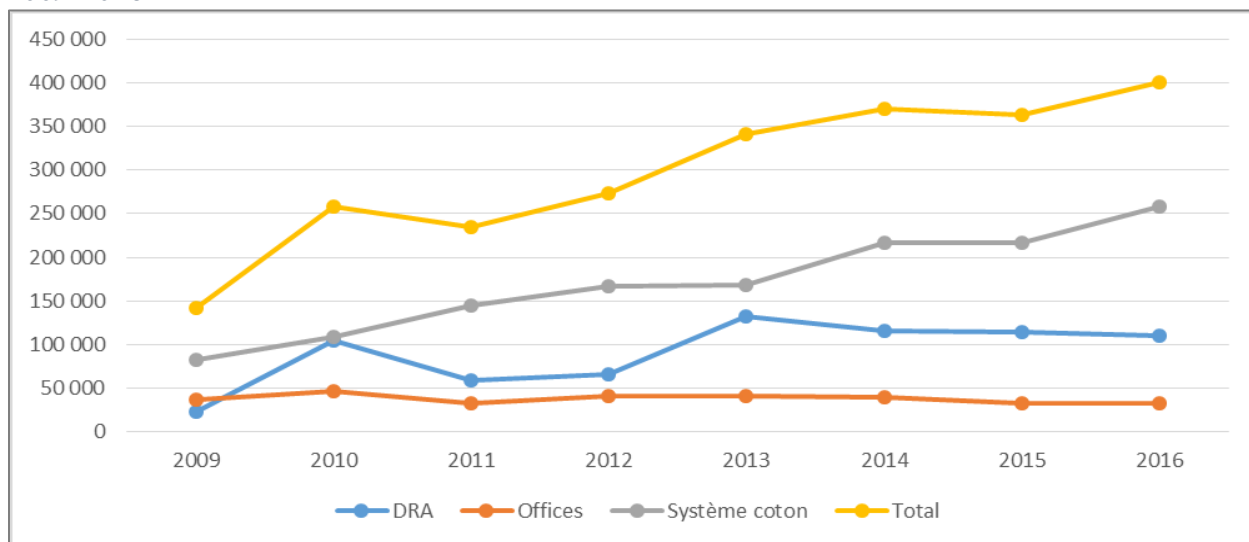
Figure 9. Évolution des ressources financières allouées à la subvention (millions FCFA) sur la période 2010-2016



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DFM/MA et de la CMDT

Les quantités totales d'engrais subventionnés ont évolué de 141 710 tonnes en 2009/2010 à 400 877 tonnes en 2016/2017; soit un accroissement moyen annuel de 13 pourcent. Le système coton occupe la part la plus importante avec 57 pourcent en moyenne sur la période 2009-2016, suivi des zones DRA avec 30 pourcent et enfin 13 pourcent pour les offices. Le bilan consolidé révèle qu'en moyenne 53 pourcent des quantités subventionnées étaient destinées aux céréales contre 43 pourcent pour le coton sur la période 2009-2016.

Figure 10. Évolution des quantités totales d'engrais subventionnés (tonnes) sur la période 2009-2016



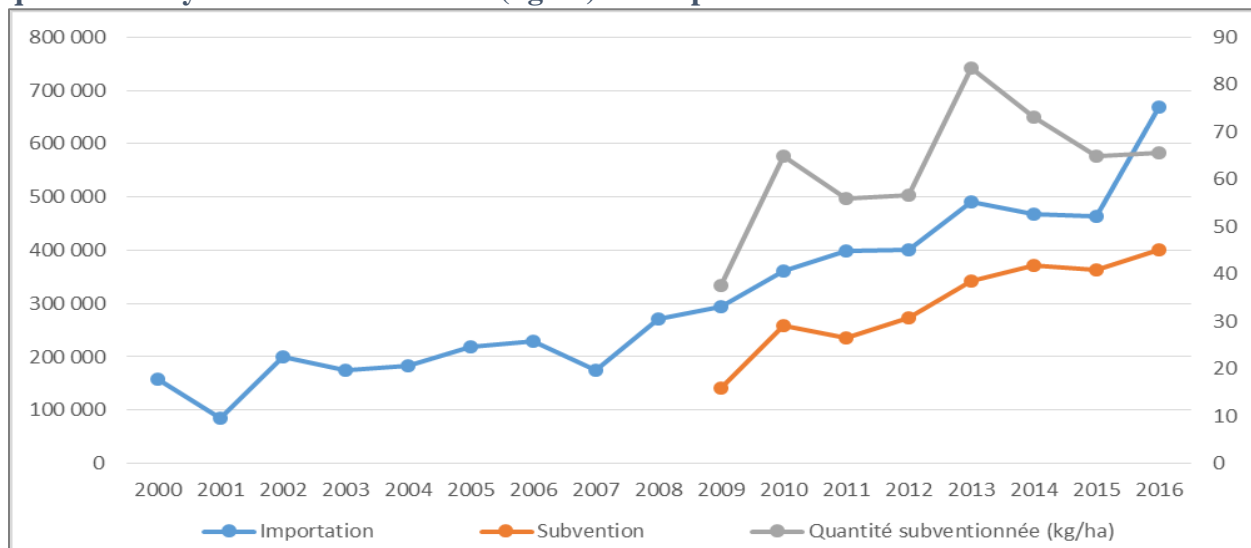
Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la CMDT et de la DNA

3.6 Analyse des effets de la subvention sur l'utilisation de l'engrais

Après la chute des importations d'engrais à 175 000 tonnes en 2007 (Figure 11) à la suite de la hausse des prix sur le marché international, le programme de subvention de l'État a permis de relever les importations qui ont atteint 400 000 tonnes en 2012. Depuis lors, elles ont plus que doublé par rapport à leur niveau moyen de 2000-2006. En effet, elles ont été de 475 000 tonnes en moyenne entre 2013 et 2015 et ont atteint 670 000 tonnes en 2016 (Figure 11). Néanmoins, une partie de cet engrais importé en vrac et formulé en divers types par des unités locales (*bulk-blending*) est exportée vers les pays voisins. Cependant les statistiques sur ces exportations ne sont pas bien cernées et il est donc difficile d'en déduire la consommation de l'engrais au Mali à partir des importations.

Toutefois, le parallélisme entre la courbe des importations et celle de la subvention (Figure 11) suggère une corrélation entre la hausse des importations et la hausse de la consommation domestique de l'engrais au Mali. En outre, les quantités d'engrais subventionnés par hectare²¹ sont passées de 38 kg/ha en 2009/2010 à 66 kg/ha en 2016/2017, après avoir atteint un pic de 83 kg/ha en 2013/2014. La politique de subvention semble donc avoir eu, en théorie, un effet positif sur l'utilisation de l'engrais au Mali.

Figure 11. Évolution des quantités importées et subventionnées d'engrais (tonnes) et des quantités moyennes subventionnées (kg/ha) sur la période 2000-2016



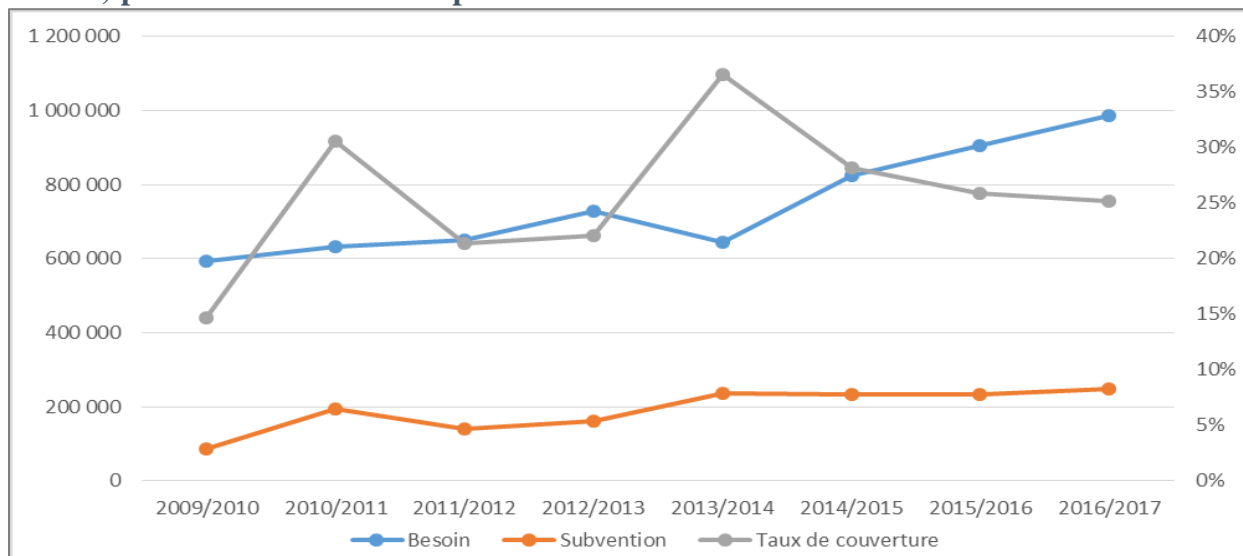
Source: Calcul de l'auteur à partir des données de l'INSTAT, de la DNA et la CMDT

Toutefois, les quantités subventionnées restent insuffisantes par rapport aux besoins. Sur la base des doses recommandées, les besoins en engrais minéral pour les cultures céréalières hors Offices ont cru de façon continue à mesure que les superficies cultivées ont augmenté, passant de 593 000 tonnes en 2009/2010 à 987 000 tonnes en 2016/2017 (Figure 12). Malgré l'augmentation de 87 000 à 248 000 tonnes des quantités fournies dans le cadre de la subvention, le taux de couverture des besoins s'est seulement élevé à 26 pourcent en moyenne de 2014 à 2016. Même s'il a atteint

²¹ Les superficies utilisées pour le calcul sont limitées aux céréales et au coton.

31 pourcent en 2010 et 37 pourcent en 2013, seul un quart des besoins en moyenne sont couverts par la subvention de l'État.

Figure 12. Niveau de couverture des besoins en engrais (tonnes) des cultures céréalières (hors Offices) par la subvention sur la période 2009-2017



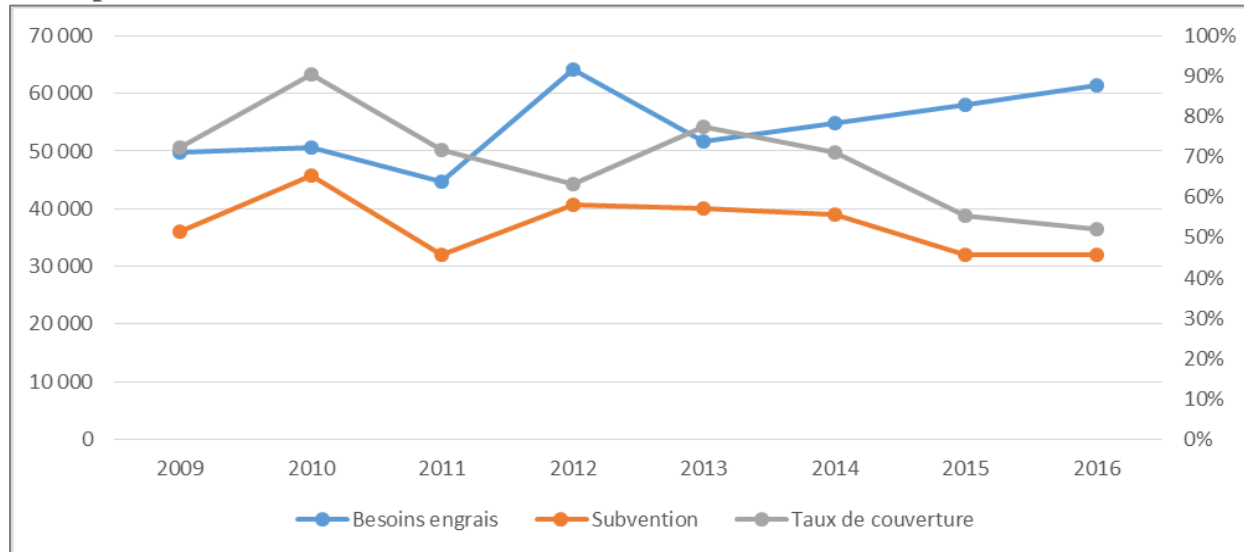
Source: Auteur à partir des données de la CPS et de la DNA

Le riz cultivé dans les Offices²² ainsi que le coton sont les cultures ayant le plus bénéficié de la subvention. Ainsi, environ 70 pourcent des besoins en riz des Offices ont été couverts par la subvention sur la période 2009-2016 (Figure 13), atteignant un niveau de couverture de 90 pourcent lors de la campagne 2010/2011. Toutefois, il a baissé à 54 pourcent lors des deux dernières campagnes (2015/2016 et 2016/2017) en raison d'une hausse des superficies cultivées en riz sur ces Offices pour des quantités d'engrais subventionné similaires. En effet, en moyenne 37 000 tonnes d'engrais par an sont fournies aux Offices dans le cadre de la subvention.

Quant aux besoins en engrais pour la culture du coton, ils sont entièrement couverts par le système d'approvisionnement en engrais mis en place par la CMDT et l'Union nationale de producteurs de coton.

²² Office du Niger, Office riz de Ségou, Office riz de Mopti, Office du périmètre irrigué de Baguinéda, Office de développement rural de Selingué

Figure 13. Niveau de couverture des besoins en engrais (tonnes) des Offices par la subvention sur la période 2009-2016



Source: Auteur à partir des données de la CPS et de la DNA

En somme, si l'on se limite aux céréales et au coton, la subvention a permis de couvrir en moyenne 35 pourcent des besoins en engrais minéraux. Ce taux a même dépassé la barre de 40 pourcent en 2013 et 2014. Pour les cultures céréalières uniquement, le taux de couverture des besoins estimés est de 26 pourcent en moyenne avec des pics de plus de 30 pourcent en 2013 et en 2014.

À la lumière de ces analyses, la politique du Gouvernement malien en matière d'accès aux engrais semble être l'une des plus volontaristes d'Afrique de l'ouest, comparé à la plupart des pays de la région²³ où le taux de couverture de la subvention est relativement faible par rapport aux besoins en engrais minéraux.

Toutefois, le dispositif de suivi/évaluation de la subvention ne permet pas de connaître précisément les niveaux d'utilisation de l'engrais par culture. Cependant, les données de l'enquête agricole de conjoncture intégrée (EACI)²⁴ de la campagne 2014/2015 offrent des éléments d'analyse supplémentaires:

- Seulement 32 pourcent des superficies emblavées de céréales ont effectivement été engraisées (44 pourcent pour le maïs²⁵, 40 pourcent des superficies du riz hors Offices, 25 pourcent pour le sorgho et 18 pourcent pour le mil);
- Le riz hors Offices représente 26 pourcent des superficies sous engrais subventionné (dont 18 pourcent au comptant et 8 pourcent à crédit) et le maïs 23 pourcent (dont 8 pourcent pour les achats au comptant et 15 pourcent à crédit). Cette part relativement importante de l'acquisition

²³ Au Burkina Faso, la subvention ne couvre qu'environ 2 pourcent des besoins des cultures céréalières. Au Sénégal et au Togo, la subvention moyenne par hectare a été respectivement de 5 et 8 USD/ha sur la période 2008-2011 (ReSAKSS, 2013) contre 16 USD/ha au Mali.

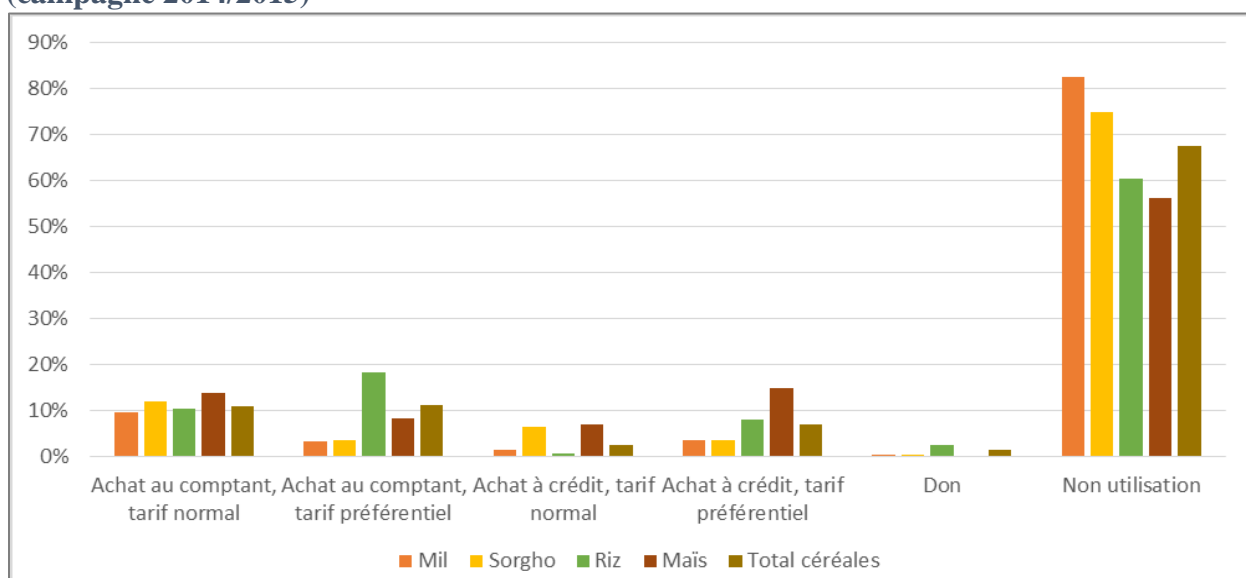
²⁴ Notons toutefois que l'EACI ne couvre que les cultures hors zones Offices. Ainsi, les informations sur le riz ne concernent pas le riz cultivé dans les différentes zones administrées par les Offices.

²⁵ Cette part relativement importante du maïs s'explique par son intégration à la filière cotonnière.

à crédit de l'engrais subventionné pour le cas du maïs s'explique comme indiqué ci-dessus par son intégration à la filière cotonnière;

- Pour le mil et le sorgho, les superficies sous engrais subventionné ont été respectivement de 6,5 et 7 pourcent. Pour ces spéculations, l'engrais utilisé provient essentiellement du marché;
- De 2014/2015, la proportion des exploitants ayant utilisé de l'engrais, subventionné et non subventionné, était de 50 pourcent pour le maïs, 36 pourcent pour le riz hors office²⁶, 24 pourcent pour le sorgho et 21 pourcent pour le mil (Figure 15). Les cas du mil et du sorgho dénotent de la faible utilisation de l'engrais malgré le microdosage promu par le programme gouvernemental. Soulignons que la quasi-totalité des cotonculteurs (92 pourcent) ont accès à l'engrais du fait de l'organisation intégrée de la filière qui facilite l'approvisionnement en intrants.

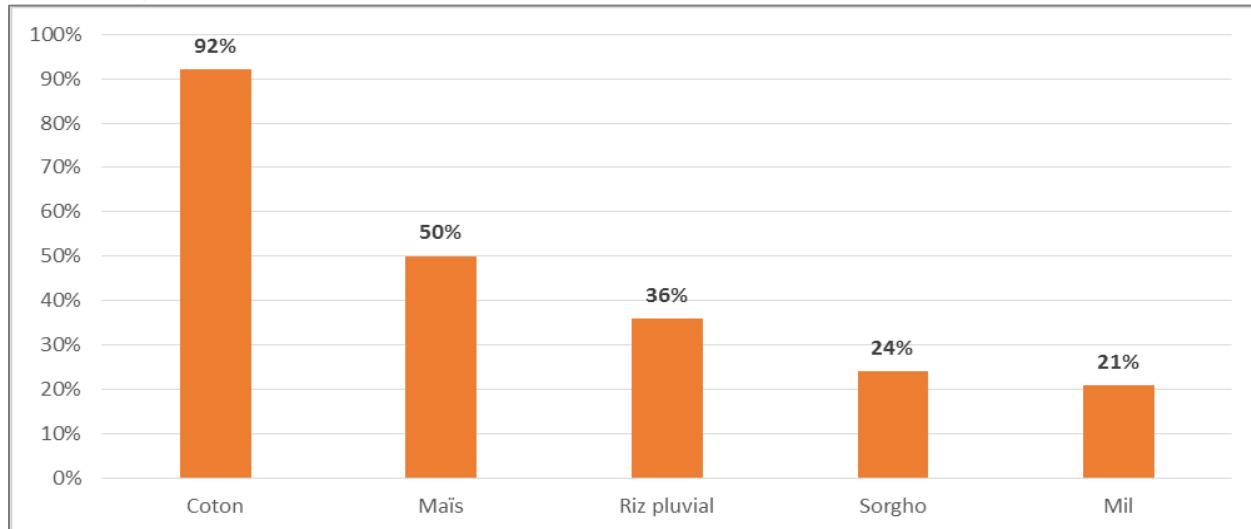
Figure 14. Mode d'approvisionnement en engrais au profit des cultures céréalières (campagne 2014/2015)



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'EACI 2014/2015

²⁶ L'EACI ne couvrant pas les zones offices où le niveau d'intensification est plus important, cette proportion sera donc plus élevée au plan national.

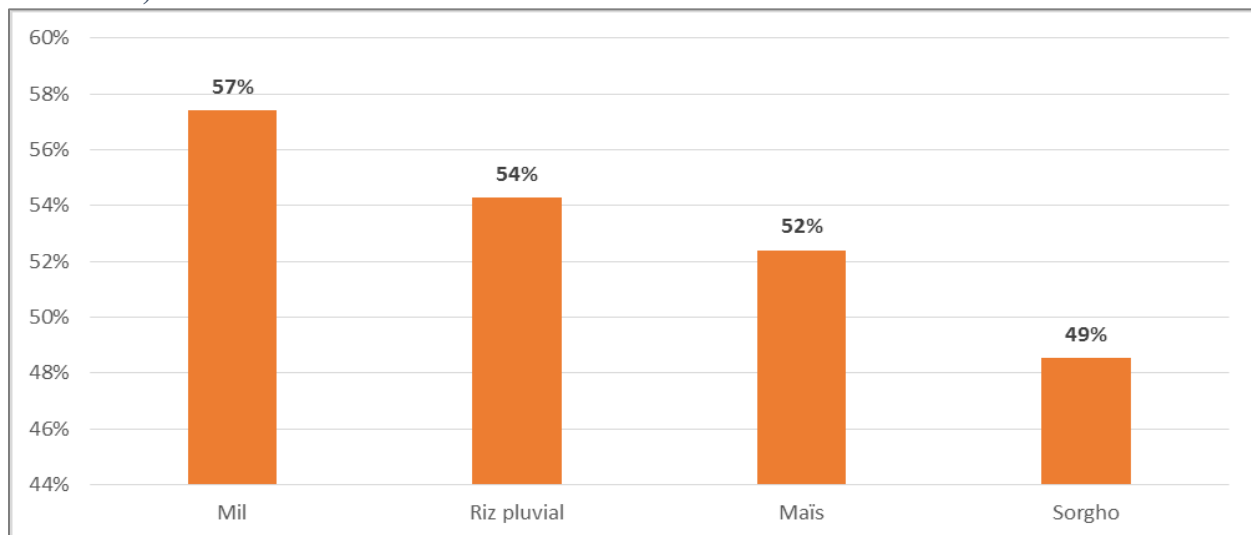
Figure 15. Proportion des exploitants par culture ayant utilisé de l'engrais (campagne 2014/2015)



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'EACI 2014/2015

- Malgré l'absence d'analyse des enquêtes des campagne 2015/2016 et 2016/2017, on peut supposer que la hausse des importations de fertilisants de 200 000 tonnes en moyenne sur la période 2002-2007 à près de 600 000 tonnes au cours de la période 2015-2016 a entraîné une augmentation de ces taux d'utilisation de l'engrais;
- L'observation du mode d'acquisition de l'engrais lors de la campagne agricole 2014/2015 montre le rôle prédominant de l'engrais subventionné (Figure 16). En effet, hormis le cas du sorgho, l'engrais utilisé par les exploitants agricoles provient majoritairement de la subvention de l'État.

Figure 16. Part de l'engrais subventionné parmi les exploitants utilisant l'engrais (campagne 2014/2015)



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'EACI 2014/2015

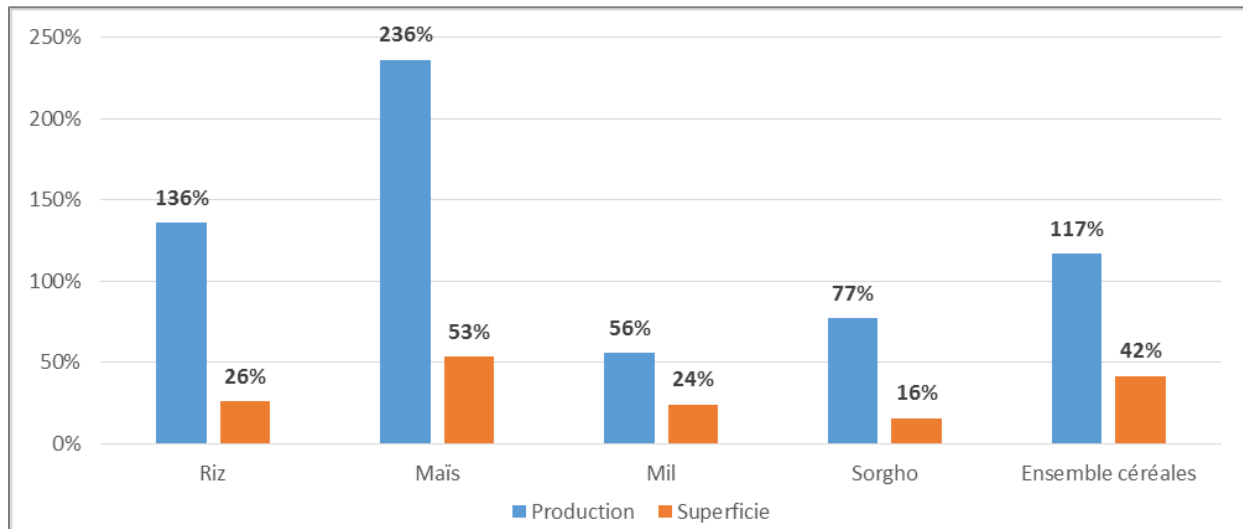
3.7 Analyse des effets de la subvention sur les rendements céréaliers

L'analyse de l'effet de la subvention sur les rendements céréaliers ne constitue pas une analyse d'impact *stricto sensu* et propose une comparaison entre l'évolution des rendements et la politique de subvention.

Sur une dizaine d'années de mise en oeuvre, la subvention en engrais a eu des effets mitigés sur les rendements des céréales. En effet, les volumes produits ont fortement augmenté. La production céréalière totale est passée de 3 600 000 tonnes en moyenne par an en 2005-2007 (avant subvention) à 7 800 000 tonnes en 2014-2016, soit une hausse de 117 pourcent. L'analyse par produit montre que la production du maïs a été multipliée par 3,4 entre les périodes citées, en progressant de 677 000 à 2 277 000 tonnes par an. En passant de 1 000 000 à 2 400 000 tonnes, la production du riz a plus que doublé. Les hausses les moins importantes sont celles du mil et du sorgho où les productions ont progressé respectivement de 56 et de 77 pourcent.

Cependant, entre les périodes 2005-2007 (avant subvention) et 2014-2016, le rendement moyen de l'ensemble des céréales n'a progressé que de 42 pourcent, soit une hausse moyenne annuelle de 4 pourcent. La hausse la plus importante a été enregistrée pour le maïs (53 pourcent), suivie de 26 pourcent pour le riz, 24 pourcent pour le mil et 16 pourcent pour le sorgho (Figure 17).

Figure 17. Accroissement des productions et des rendements moyens céréaliers entre 2005-2007 et 2014-2016

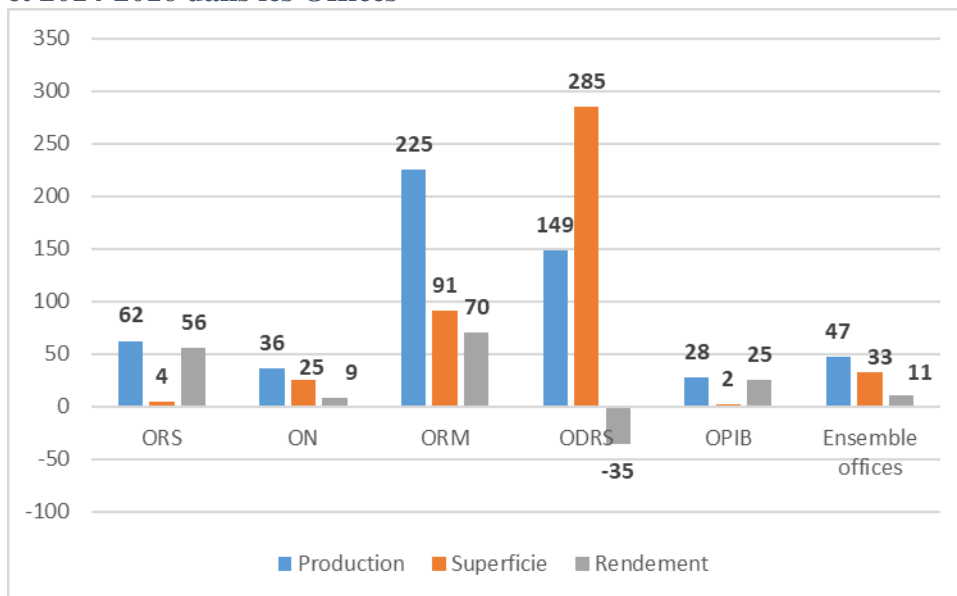


Source: Auteur à partir des données de la CPS/MA

L'analyse par zone de production montre une augmentation des rendements de plus de la moitié dans l'Office riz de Ségou (56 pourcent), dans l'Office riz de Mopti (70 pourcent) et de 25 pourcent dans l'Office du périmètre irrigué de Baguineda entre les périodes 2005-2007 et 2014-2016. L'augmentation de la productivité est moindre dans l'Office du Niger où les rendements du riz ont progressé seulement de 9 pourcent contre 25 pourcent pour les superficies cultivées. Les rendements du riz ont toutefois diminué de 35 pourcent dans l'Office de développement rural de Selingué. Du fait du poids de l'Office du Niger où le rendement du riz a faiblement augmenté, l'accroissement de la production du riz de 47 pourcent dans les Offices est principalement imputable

aux superficies qui ont augmenté de 33 pourcent contre une progression de 11 pourcent pour les rendements (cf. figure).

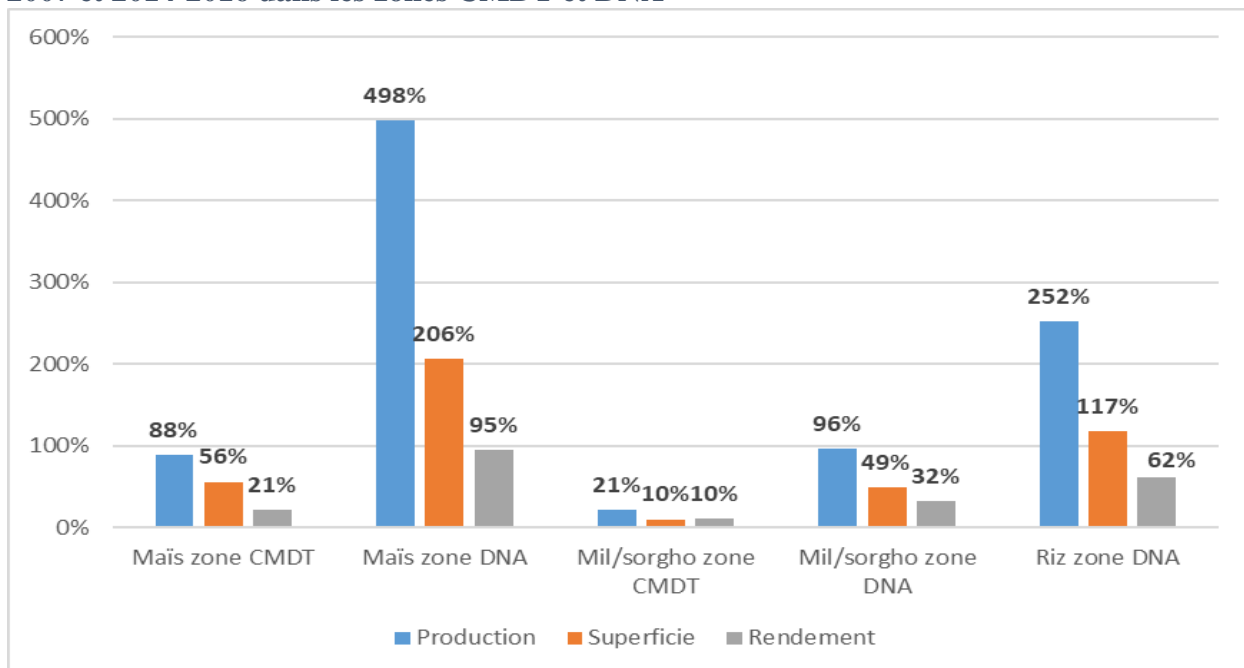
Figure 18. Accroissement des productions et des rendements moyens du riz entre 2005-2007 et 2014-2016 dans les Offices



Source: Auteur à partir des données de la CPS/MA

Dans la zone CMDT, les rendements ont augmenté de 21 pourcent pour le maïs et 10 pourcent pour le mil/sorgho entre les périodes citées. C'est dans les zones DNA que les hausses ont été importantes. En effet, le rendement a progressé de 32 pourcent pour le mil/sorgho, a augmenté de plus de la moitié pour le riz (62 pourcent) et a presque doublé pour le maïs (95 pourcent). Cette sensibilité à l'engrais pourrait s'expliquer par une faible utilisation de l'engrais dans ces zones avant la subvention. Dans l'Office du Niger et dans la zone CMDT, la forte utilisation de l'engrais relativement aux autres zones avant le programme de subvention explique probablement la faiblesse des rendements marginaux.

Figure 19. Accroissement des productions et des rendements moyens céréaliers entre 2005-2007 et 2014-2016 dans les zones CMDT et DNA



Source: Auteur à partir des données de la CPS/MA et de la CMDT

À partir de ces analyses descriptives, on peut émettre l'hypothèse que la subvention a eu un impact plus important dans les zones où l'engraisement était relativement faible, à savoir les zones DNA. Par contre, dans l'Office du Niger et dans la zone CMDT, l'accroissement des rendements a été faible du fait d'un niveau d'utilisation de l'engrais relativement élevé avant la mise en œuvre du programme de subvention. Dans ces zones, le principal effet de la subvention serait une baisse des coûts de production et par conséquent une hausse des revenus des producteurs.

3.8 Déterminants de l'accès à l'engrais des exploitants agricoles

À partir de l'enquête agricole de conjoncture intégrée (EACI) de la campagne agricole 2014/2015, nous proposons une analyse des déterminants d'accès aux engrais subventionnés et non subventionnés afin de guider les politiques d'intensification de la production vivrière. À ce titre, nous avons considéré (i) la taille de l'exploitation agricole, (ii) l'appartenance de l'exploitant à un groupement ou coopérative offrant des services d'approvisionnement en intrants et (iii) la localisation géographique de l'exploitant agricole étant donné le développement inégal du réseau de distribution des intrants sur le territoire.

3.8.1 Appartenance à une coopérative/groupement et accès à l'engrais

Être membre d'une coopérative ou d'un groupement fournissant des facilités pour l'approvisionnement en intrants est déterminant pour l'accès aux intrants pour les exploitants de cultures céréalières. En effet, parmi des exploitants utilisant de l'engrais minéral sur leurs parcelles, 74 pourcent appartiennent à une coopérative pour le cas du maïs, 66 pourcent pour le sorgho et 59 pourcent pour le riz hors Offices.

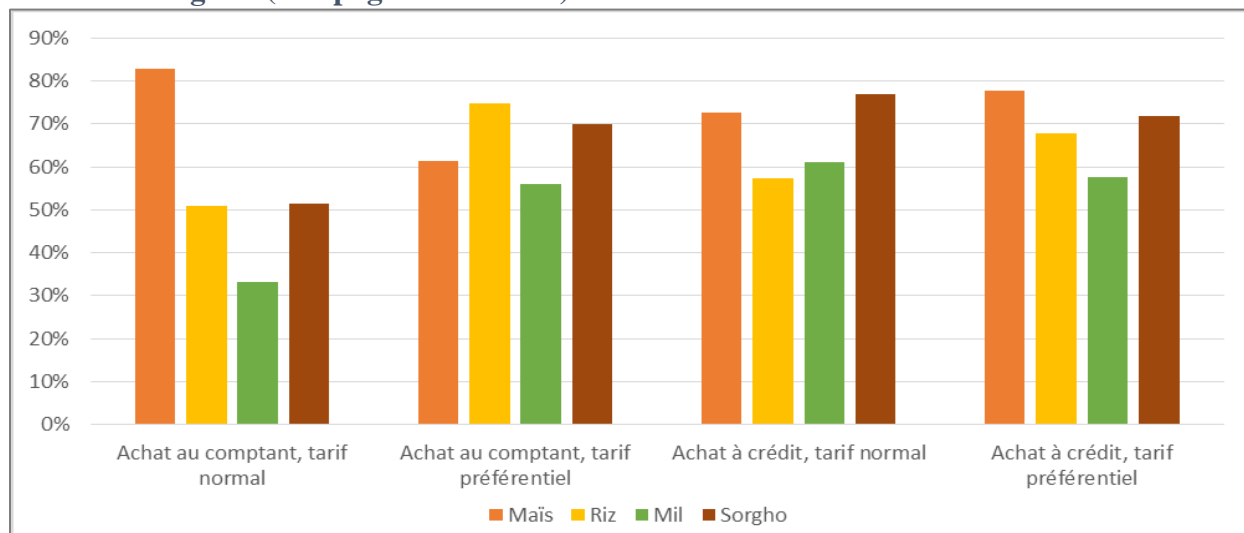
Pour le cas particulier du mil, cette proportion est de 50 pourcent seulement. En réalité, la localisation de l'exploitant dans les régions de Sikasso et de Ségou constitue le facteur déterminant pour l'accès à l'engrais pour les exploitants de mil. En effet, 71 pourcent des exploitations de mil ayant recours à de l'engrais sont situées dans ces régions alors qu'elles ne renferment que 43 pourcent des exploitants de mil au Mali. Cela traduit l'effet du développement du réseau de distribution privée des intrants dans ces deux bassins de production agricole du Mali.

De plus, pour les producteurs de riz hors Offices et de sorgho ayant acquis l'engrais au comptant au prix du marché, 51 pourcent d'entre eux sont membres d'un groupement. Cette proportion est de 33 pourcent dans le cas du mil et reflète la faible structuration des producteurs de mil qui limite leur accès aux intrants. Pour le cas du maïs, 83 pourcent des producteurs ayant acquis l'engrais au comptant sont membres d'un groupement. Dans la mesure où la culture du maïs est quasiment intégrée avec celle du coton, le maïs bénéficie des effets positifs de la structuration de la filière cotonnière.

Pour l'achat au comptant de l'engrais subventionné, la structuration des producteurs joue un rôle plus important. En effet, la proportion des producteurs appartenant à un groupement dans cette catégorie a oscillé entre 56 pourcent pour le mil et 75 pourcent pour le riz. L'éparpillement des producteurs entraînant des coûts supplémentaires pour la distribution de l'engrais subventionné, il apparaît que la structuration des producteurs supplée au faible développement du réseau des distributeurs.

Enfin, l'utilisation de la caution solidaire comme garantie d'accès au crédit explique le rôle joué par la structuration des agriculteurs pour l'accès à crédit au tarif du marché ou subventionné.

Figure 20. Répartition des exploitants appartenant à un groupement selon les modalités d'accès à l'engrais (campagne 2014/2015)



Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'EACI 2014/2015

3.8.2 Taille de l'exploitation et accès à l'engrais

En analysant le mode d'approvisionnement en engrais des producteurs de mil, selon la superficie cultivée (Tableau 3), on note que les exploitations de mil de petite (Q1) et moyenne superficie (Q3) ont été favorisées. Alors que chaque catégorie ne représente que 20 pourcent des exploitations, 36 et 27 pourcent des exploitants ayant bénéficié de l'engrais subventionné au comptant appartiennent respectivement à la classe des petits et à celle des moyens producteurs. Toutefois, pour l'acquisition à crédit de l'engrais subventionné, les petits exploitants de mil ont été écartés. Le crédit a été octroyé à des exploitants dont la taille est supérieure à 1 hectare.

Tableau 3. Mode d'approvisionnement en engrais des producteurs de mil selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015)

		Type d'approvisionnement					Total	
		Pas d'accès à l'engrais	Achat au comptant, tarif normal	Achat au comptant, tarif préférentiel	Achat à crédit, tarif normal	Achat à crédit, tarif préférentiel		Don
Quintile de superficie (Ha)	Q1:]0; 1,064]	18.9%	18%	36.1%	14.5%	3.6%		20%
	Q2:] 1,064; 2,118]	20.2%	16.2%	17.1%	26.3%	28.6%		20%
	Q3:]2.118; 3,65]	18.2%	22.7%	26.9%	28.4%	27.5%		19.8%
	Q4:]3,65;8,645]	21.6%	19.8%	9.7%	12.5%	20.5%	100%	20.2%
	Q5: > 8,645	21.1%	23.2%	10.3%	18.3%	19.8%		20%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'EACI 2014/2015

Pour le sorgho (Tableau 4), la vente de l'engrais subventionné au comptant a été favorable aux petits exploitants dont la superficie moyenne est inférieure à 0,65 ha alors qu'ils ont été quasiment exclus sur le marché non subventionné. Pour la vente à crédit de l'engrais subventionné, 14 pourcent des exploitants qui en ont bénéficié sont dans la classe de petits producteurs alors qu'ils ne sont que 4 pourcent pour la vente à crédit non subventionnée. La classe moyenne est celle qui a le plus bénéficié de l'engrais subventionné vendu à crédit puisqu'environ 50 pourcent des bénéficiaires s'y trouvent. Toutefois, des déterminants cachés peuvent expliquer ces corrélations.

Tableau 4. Mode d'approvisionnement en engrais des producteurs de sorgho selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015)

	Type d'approvisionnement en engrais						Total	
	Pas d'accès engrais	Achat au comptant, tarif normal	Achat au comptant, tarif préférentiel	Achat a crédit, tarif normal	Achat a crédit, tarif préférentiel	Don		
Quintile de superficie	Q1:]0; 0,649]	22.8%	6.2%	19.5%	3.6%	14.2%		20.2%
	Q2:] 0,6490; 1,43]	19.8%	21%	24.3%	16.2%	14.7%		19.9%
	Q3:]1,43; 2,5]	18.6%	11.6%	20.4%	33.2%	45%	100%	20%
	Q4:]2,5;4,58]	18.2%	37.1%	23.9%	24.6%	9.8%		19.9%
	Q5: > 4,58	20.6%	24.1%	11.9%	22.4%	16.3%		20%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'EACI 2014/2015

Sans pouvoir affirmer que cela soit l'effet d'une politique de ciblage, on peut retenir que la subvention a permis aux exploitants de mil et de sorgho qui étaient exclus du marché d'accéder à l'engrais soit au comptant uniquement (cas du mil) soit au comptant et à crédit (cas du sorgho). Néanmoins, ces résultats sont à relativiser car ils sont encore respectivement 79 et 76 pourcent d'exploitants de mil et de sorgho à ne pas avoir accès aux fertilisants minéraux.

En ce qui concerne le maïs pour lequel le niveau d'intensification est le plus élevé parmi les céréales hors riz, avec 50 pourcent de taux d'utilisation de l'engrais, la subvention de l'État est biaisée en faveur des gros producteurs (Tableau 5). En effet, respectivement 20 et 25 pourcent des bénéficiaires de la vente au comptant et à crédit de l'engrais subventionné sont des petits exploitants (Q1 et Q2) qui représentent cependant 40 pourcent de l'ensemble des exploitants. Ils n'ont pas accès au marché non subventionné du fait des prix élevés de l'engrais. Parmi les petits producteurs, dont la taille de l'exploitation de maïs est inférieure à 0,3 ha (Q1), ils sont respectivement 2,2 pourcent et 2,3 pourcent qui ont acquis l'engrais au comptant et à crédit.

Ainsi, une attention devra être portée aux petits exploitants de maïs dans les mécanismes de mise en œuvre de la subvention.

Tableau 5. Mode d’approvisionnement en engrais des producteurs de maïs selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015)

	Type d'approvisionnement en engrais					Total	
	Pas d'accès engrais	Achat au comptant, tarif normal	Achat au comptant, tarif préférentiel	Achat à crédit, tarif normal	Achat à crédit, tarif préférentiel		
Quintile de superficie	Q1:]0; 0,305]	32.6%	3%	9.1%	4.6%	9.9%	19.7%
	Q2:] 0,305; 0,87]	22%	27%	11.6%	18.9%	15%	20.1%
	Q3:] 0,87; 1,58]	16.9%	22.9%	29.8%	25.9%	14%	20.1%
	Q4:] 1,58; 2,926]	12.7%	28.5%	30.2%	21.6%	29.4%	20.3%
	Q5: > 2,926	15.7%	18.6%	19.2%	29%	31.6%	19.8%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Calculs de l’auteur à partir des données de l’EACI 2014/2015

Pour le riz (Tableau 6), la vente de l’engrais au comptant et non subventionné s’est faite essentiellement auprès des gros producteurs. Seulement 16 pourcent des exploitants rizicoles qui ont acquis l’engrais non subventionné au comptant appartiennent aux classes de petits producteurs (Q1 et Q2) alors qu’ils représentent 40 pourcent de l’ensemble des exploitants rizicoles. La réduction du prix de l’engrais subventionné leur a été favorable en ce sens que 52,4 pourcent des bénéficiaires de la vente au comptant de l’engrais subventionné sont des petits exploitants.

Cependant, pour l’acquisition à crédit, à l’instar du mil, les petits exploitants du riz se sont plus tournés vers les distributeurs d’engrais non subventionné et ont été quasiment exclus de la subvention. Seulement 17 pourcent des exploitants rizicoles qui ont acquis l’engrais subventionné à crédit appartiennent aux classes de petits producteurs (Q1 et Q2). Les explications plausibles de cette situation peuvent être le manque de solvabilité des petits exploitants de riz que les acteurs de la mise en œuvre de l’opération gouvernementale ont constaté au fil du temps et qui ont donc privilégié de ce fait l’acquisition au comptant.

Tableau 6. Mode d’approvisionnement en engrais des producteurs du riz selon la superficie cultivée (campagne 2014/2015)

	Type d'approvisionnement en engrais						Total	
	Pas d'accès engrais	Achat au comptant, tarif normal	Achat au comptant, tarif préférentiel	Achat à crédit, tarif normal	Achat à crédit, tarif préférentiel	Don		
Quintile de superficie	Q1:]0; 0,2780]	21.9%	9.1%	27.9%	22.2%	9.7%	10.3%	20.2%
	Q2:] 0,2780; 0,5720]	21.2%	8%	24.5%	18.8%	8.4%	29.6%	20.1%
	Q3:] 0,5720; 1,59]	21.2%	18.3%	14.3%	17.3%	14.4%	27.9%	19.9%
	Q4:] 1,59; 38,337]	16.9%	44.8%	10.1%	32.9%	39.7%	25.8%	20.7%
	Q5: > 38,337	18.8%	19.8%	23.3%	8.9%	27.8%	6.3%	19.1%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Calculs de l’auteur à partir des données de l’EACI 2014/2015

3.9 Impact de la subvention sur les prix de l'engrais

Les prix des engrais sur les marchés internationaux ont augmenté drastiquement durant les campagnes agricoles 2007/2008 et 2008/2009. Le prix de l'urée sur le marché international a augmenté de 40 et 60 pourcent respectivement en 2007/2008 et 2008/2009. Cette hausse des prix sur les marchés internationaux a entraîné une augmentation significative des prix des engrais sur le marché domestique la campagne suivante. Dans la zone de l'Office du Niger, les prix de l'urée, du DAP et du NPK ont augmenté de 40, 76 et 69 pourcent respectivement entre les campagnes agricoles 2007/2008 à 2008/2009. Les producteurs dans les zones CMDT n'ont pas été épargnés avec une hausse d'environ 45 pourcent des prix de l'urée et du NPK coton.

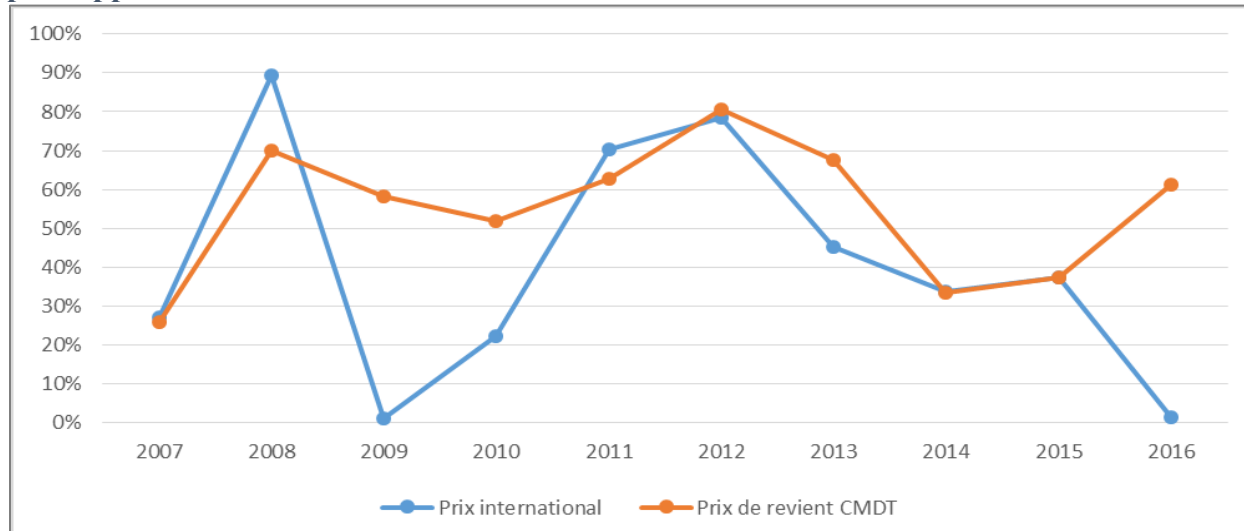
L'accessibilité financière des producteurs aux engrais constitue l'hypothèse forte du programme de subvention du Gouvernement. La mise en place de la subvention entraînerait la baisse du prix des engrais non subventionnés grâce à des économies d'échelle provenant de l'augmentation de la consommation d'engrais. En effet, la compétition accrue entre les distributeurs pour participer au programme gouvernemental améliorerait l'efficacité de la chaîne d'importation et de distribution, ce qui réduirait les marges. Ainsi, une réduction des prix de l'engrais non subventionné serait attendue.

Toutefois, dans les faits, les prix de l'engrais sont restés élevés malgré la politique de subvention. En effet, d'une moyenne de 194 FCFA/kg durant la période 2000-2006, le prix de revient de l'urée achetée par la CMDT a atteint une moyenne de 326 FCFA/kg sur la période 2008-2016, soit une hausse de 68 pourcent. Cette hausse est de 64 pourcent et 61 pourcent respectivement pour le complexe coton et le complexe céréales. Dans la mesure où la CMDT dispose de la stratégie d'approvisionnement en engrais la plus efficiente, on peut émettre l'hypothèse que l'augmentation du prix de l'engrais a été plus importante pour l'engrais subventionné par l'État et sur le marché de l'engrais non subventionné.

Toutefois, l'engrais étant entièrement importé sur le marché international, une analyse de l'évolution des prix internationaux s'impose avant toute conclusion sur l'impact de la subvention sur les prix de l'engrais au Mali.

La Figure 21 illustre les variations du prix international de l'urée par rapport à l'année 2006 et de son prix de revient dans la zone CMDT. L'année 2006 a été choisie comme référence parce qu'elle correspond à l'année d'avant hausse des prix sur le marché international. Seules les années 2008 et 2011 voient la hausse du prix de revient de l'urée dans la zone CMDT en deçà de celle du prix international. En 2009 et en 2016, alors que le prix international de l'urée avait retrouvé son niveau de 2006, son prix sur le marché local a continué à augmenter respectivement de 58 pourcent et 61 pourcent. En 2010, les hausses étaient de 22 contre 52 pourcent respectivement sur les marchés international et local. En moyenne, pour la période 2008-2016, la hausse du prix international moyen de l'urée par rapport à l'année 2006 est de 41 pourcent, contre 55 pourcent pour le prix de revient de l'urée dans la zone CMDT.

Figure 21. Variation du prix international et du prix de revient de l'urée dans la zone CMDT par rapport à l'année 2006



Source: Auteur à partir des données de la CMDT et sur <http://africafertilizer.org>

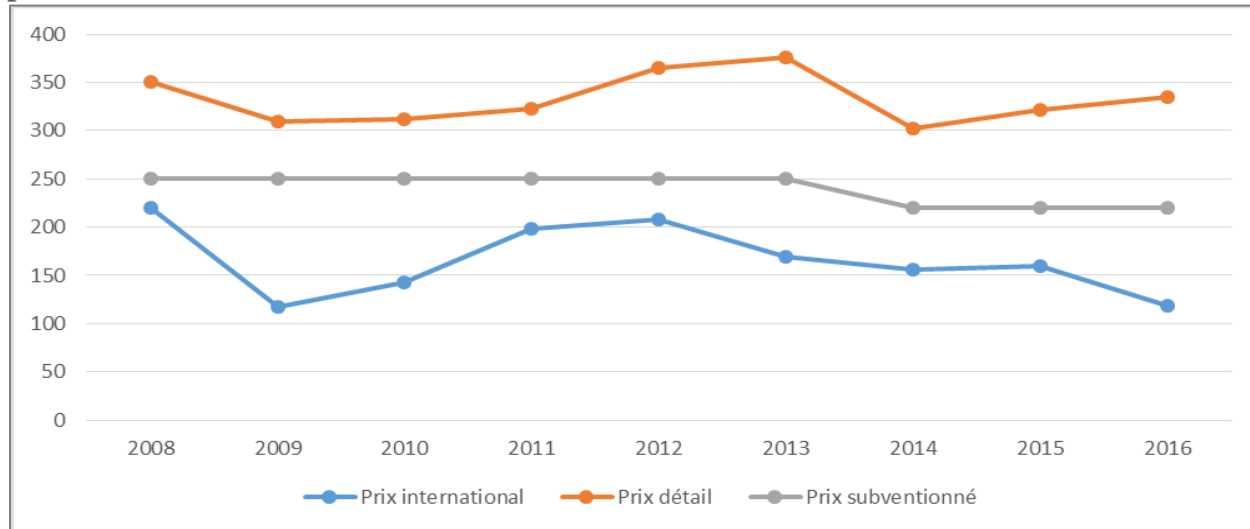
Cette hausse des prix de l'engrais sur le marché local plus importante que celle constatée au niveau international reflète des inefficiences sur le marché local dues en partie aux modalités de mise en œuvre de la subvention de l'État. En effet, ces prix élevés de l'engrais, par la suite utilisés comme prix plancher sur le marché non-subsidonné, peuvent s'expliquer par (i) la fixation des prix repère de l'engrais par un comité technique pour la détermination du montant de la subvention que les fournisseurs de l'État devront se faire rembourser, (ii) les délais illimités pour le paiement de l'engrais subsidonné, (iii) la mise en route de la subvention en période de forte demande sur le marché international.

D'un autre côté, l'achat de l'engrais par la CMDT par un mécanisme d'appel d'offres concurrentiel permet d'obtenir de meilleurs prix de revient de l'engrais. A titre illustratif, lors de la campagne agricole 2015/2016, le prix de revient au niveau village de l'urée acquis par la CMDT a été de 280 000 FCFA la tonne avec un délai de paiement aux fournisseurs de 180 jours tandis que l'engrais subsidonné par l'État atteignait 340 000 FCFA la tonne avec toutefois des délais de paiement illimités.

Par ailleurs, d'autres facteurs d'inefficience sont la hausse du coût du transport liée à la dégradation des routes rurales et la hausse des frais financiers du fait des taux d'intérêt élevés combinés aux longs retards dans le paiement des fournisseurs de l'État.

L'intervention de l'État sur le marché des intrants n'a donc pas permis d'accroître son efficacité et tout laisse montrer que les résultats sont mitigés.

Figure 22. Évolution des prix international, local et subventionné de l'urée (FCFA/kg) sur la période 2008-2016



Source: Calcul de l'auteur à partir des données de la DNA, du FMI et de l'IFDC

3.10 Subvention et qualité de l'engrais

Le contrôle de la qualité reste le maillon faible de la chaîne de distribution de l'engrais au Mali et de l'engrais subventionné en particulier. Ces dysfonctionnements concernent, entre autres, le manque de mécanisme de contrôle des intrants, la non mise à jour des catalogues officiels d'intrants agricoles, l'absence de laboratoires pour le contrôle de la qualité hormis celui de Sotouba. Le manque de consultation entre les acteurs, le faible niveau de formation des acteurs et l'insuffisance des services de vulgarisation figurent également au nombre des contraintes identifiées.

En outre, malgré l'existence d'une loi²⁷ sur le contrôle de la qualité des engrais, celle-ci n'est pas appliquée. Les échantillons pour les tests de qualité devraient être effectués à l'importation. Cependant, les tests sont généralement effectués en réaction aux plaintes de producteurs ou d'organisations paysannes et dans des laboratoires hors du pays. Les tests d'engrais formulés au niveau local aussi bien au gros qu'au détail sont inexistantes, en raison du manque de personnel qualifié et de laboratoires indépendants bien équipés. Cela entraîne une faible qualité et une incertitude parmi les agriculteurs sur la teneur en éléments nutritifs, sur le poids net et sur les qualités physiques de l'engrais, en particulier pour l'engrais formulé. De plus, les doses agronomiques recommandées sont désuètes et entraînent ainsi une défiance des agriculteurs vis-à-vis de celles-ci.

²⁷ Loi n°008-2008 pour le contrôle de la qualité des engrais.

3.11 Efficience de la chaîne de distribution de l'engrais subventionné

La mise en œuvre de la subvention fait l'objet d'un manuel de procédures qui décrit de façon précise les différentes étapes à suivre par les différentes parties prenantes pour assurer l'effectivité et l'efficacité de la subvention. Cependant, l'étude a fait ressortir un certain nombre de dysfonctionnements dans l'application de ces procédures:

1. Le mode de délivrance des cautions techniques fait débat. En effet, selon certains acteurs, il arrive que des cautions soient délivrées à des acteurs autres que les producteurs ciblés à des fins spéculatives. De plus, certains fournisseurs et encadreurs vendraient les cautions sans pour autant livrer l'engrais aux producteurs. Des différences significatives sont ainsi constatées entre les cautions techniques et la quantité d'engrais placée.

2. Le paiement au comptant des engrais subventionnés exerce une contrainte supplémentaire pour les producteurs à faibles revenus.

3. L'inefficacité du réseau de distribution est aussi soulignée. Bien qu'ils disposent de cautions délivrées par le personnel d'encadrement de la DNA, les producteurs à la recherche de l'engrais peuvent en pratique passer plusieurs jours sans être servis, l'engrais n'étant pas physiquement disponible au niveau des communes et des secteurs agricoles.

4. La faiblesse du contrôle de qualité ne permet pas de s'assurer de la qualité des engrais vendus. En outre, le nombre pléthorique de fournisseurs et l'absence d'appel d'offres transparent²⁸ pour leur sélection pose un problème de traçabilité de l'engrais livré aux producteurs.

5. Le retard dans la programmation du processus d'approvisionnement, qui ne démarre qu'en janvier, entraîne l'acquisition de l'engrais sur le marché international au moment des pics des prix;

6. Le retard dans le traitement et l'acheminement des cautions au Ministère des finances ainsi que les délais de paiement aux fournisseurs augmentent les frais financiers de ces derniers.

Notons que le Ministère de l'agriculture a décidé de réduire, lors de la campagne agricole 2017/2018, le nombre de fournisseurs d'engrais à 15 opérateurs (12 pour les engrais minéraux et 3 pour les engrais organiques). Toutefois, hormis le fait que ce sont les plus grands fournisseurs, les critères de leur sélection ne sont pas explicites puisqu'il n'y a pas eu d'appels à concurrence. Ainsi, l'amélioration du dispositif de mise en œuvre de la subvention de par la réduction du nombre de fournisseurs comme cela est déjà entamé doit se poursuivre mais toutefois par un appel à concurrence pour améliorer la disponibilité de l'engrais dans les zones diffuses.

Aussi, le E-voucher en cours d'expérimentation vise à corriger les insuffisances relevées et devrait remplacer à terme les cautions techniques.

²⁸ Le Ministère de l'agriculture a indiqué que des processus d'appel d'offres ont été entamés.

3.12 Synthèse et recommandations

En réponse à la crise alimentaire de 2008/2009, la politique de subvention de l'engrais mise en œuvre par le Gouvernement malien a connu une expansion au fil du temps avec l'accroissement des quantités subventionnées et la hausse du taux de subvention.

Le programme de subvention a entraîné de façon mécanique la hausse globale de la consommation d'engrais à l'échelle du Mali et par unité de surface. Toutefois, seul un quart des besoins d'engrais céréaliers a été couvert par la subvention au cours de ces dernières années. La subvention a permis un accroissement des rendements dans les zones DNA et a fortement incité les producteurs céréaliers à accroître les superficies cultivées entraînant une hausse des niveaux de production de céréales, du maïs et du riz en particulier.

L'analyse de l'enquête agricole de 2014/2015 montre que le ciblage des bénéficiaires de la subvention a permis aux petits exploitants de mil, de sorgho et de riz, auparavant exclus du marché, d'accéder à l'engrais subventionné au comptant. Néanmoins, les localités les plus éloignées et les producteurs des zones diffuses et non intégrés dans les organisations de producteurs accèdent difficilement à l'engrais subventionné. De plus, les petits exploitants sont d'autant plus défavorisés quant à l'acquisition de l'engrais à crédit.

Cependant, si la subvention a accentué la concurrence entre les distributeurs par l'entrée de nouveaux acteurs, la chaîne de distribution demeure déficiente. Le grand nombre de distributeurs entretient le manque de traçabilité des engrais, favorise l'introduction d'engrais de mauvaise qualité et entraîne le développement de mauvaises pratiques.

En outre, la mise en œuvre de la subvention n'a pas entraîné une baisse du prix de l'engrais sur le marché domestique comparativement à celle observée sur le marché international. Cela s'explique notamment par (i) le système de fixation du prix repère de l'engrais pour la mise en œuvre de la subvention *in fine* utilisé comme prix plancher sur le marché, (ii) les délais importants dans le paiement de la facture de la subvention, (iii) la mise en route de celle-ci au moment où la demande d'engrais est forte sur le marché international. Cependant, le système concurrentiel d'approvisionnement de l'engrais de la CMDT ainsi que les commandes passées à des périodes favorables sur le marché international ont offert des coûts d'acquisition de l'engrais plus compétitifs.

À ce titre, les recommandations suivantes sont préconisées:

1. L'abandon du système de fixation des prix repère pour la mise en œuvre de la subvention et la sélection concurrentielle des fournisseurs sur la base des prix de vente proposés devraient être envisagés.
2. L'objectif d'un accès à l'engrais par les producteurs situés dans les localités éloignées et dans les zones diffuses (hors Offices et CMDT) devrait être explicité dans les cahiers de charges des fournisseurs. En accompagnement, des actions de structuration de ces producteurs et de renforcement des capacités des organisations existantes sont nécessaires.
3. Afin de favoriser la baisse du prix de revient de l'engrais importé, les mesures suivantes sont recommandées: (i) Une amélioration de la prévisibilité des quantités à subventionner et le

déclenchement des procédures d'appel d'offres au moment où les prix de l'engrais sont bas sur le marché international. (ii) Une politique d'amélioration de l'accès au crédit pour les distributeurs afin de réduire les charges financières. (iii) Le paiement de la facture de la subvention dans des délais courts pour limiter les frais financiers supportés par les distributeurs.

4. La réduction du nombre de distributeurs agréés pour la mise en œuvre de la subvention permettrait une meilleure traçabilité de l'engrais, un meilleur contrôle de la qualité et une réduction des détournements constatés.

4. Étude spécifique n°2: Analyse des dépenses d'irrigation de la zone Office du Niger

La maîtrise de l'eau est une ambition affichée de l'État malien, dans le but d'augmenter la résilience du système productif agricole face à la rareté des ressources en eau et aux aléas pluviométriques. À ce titre, le Gouvernement a élaboré le Programme national d'irrigation de proximité et a lancé un vaste programme d'aménagement de 100 000 ha pour la période 2014-2018.

La zone Office du Niger (ON), de par son potentiel, constitue le principal bassin de l'agriculture irriguée au Mali. Le potentiel aménageable de la zone atteint 2 500 000 ha dont seulement 5 pourcent sont aménagés et exploités actuellement. Lors de la campagne agricole 2015/2016, près de 30 pourcent de la production des 2 300 000 tonnes du riz provenait de la zone ON. L'ON constitue donc le principal levier du Mali en termes de maîtrise de l'eau, de modernisation de l'agriculture, de création d'emplois agricoles décents et d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les modalités de sa gouvernance sont présentées dans l'encadré n°1.

Cette deuxième étude spécifique a pour objectif d'analyser le volume financier, la composition ainsi que l'efficacité allocative et technique du soutien public au développement de l'ON. Pour ce faire, l'analyse s'appuie sur le cadre d'action du Gouvernement et des PTF dans l'ON, à savoir le contrat-plan entre l'État, l'ON et les exploitants agricoles (Encadré 1). Pour couvrir la période d'analyse de la revue, les contrats-plans 2008-2012 et 2014-2018 ont été examinés.

Sur le plan méthodologique, l'analyse de l'efficacité allocative et technique des dépenses publiques dans l'ON se fera à la lumière de quatre catégories d'interventions fondamentales pour l'atteinte des résultats attendus de ces contrats-plans. Il s'agit (i) des aménagements de nouvelles terres et la réhabilitation des aménagements existants, (ii) l'entretien des réseaux d'irrigation, (iii) le conseil agricole, (iv) et l'accès aux intrants.

Encadré n°1: Présentation de la gouvernance de l'Office du Niger

De 1932 à 1984, l'Office du Niger est omniprésent dans toute la filière (coton puis riz), en assurant la totalité des fonctions aussi bien en amont qu'en aval de la production: gestion des terres, de l'eau, du crédit, de l'approvisionnement, de la transformation, commercialisation, etc. L'Office est ainsi devenu, dès les années 1940, une des plus importantes entreprises coloniales d'Afrique de l'Ouest (deux cents expatriés supervisant six mille producteurs). Son poids en fait un véritable « État dans l'État ». Sur pression des bailleurs et des politiques libérales, l'Office se désengage, mais à contre cœur, à partir de 1984. Cette restructuration s'est notamment traduite par la suppression de la police économique, permettant aux organisations paysannes de l'ON de s'organiser en associations villageoises (AV). Chaque AV a été dotée en batteuses par le projet néerlandais d'Appui à la riziculture paysanne à l'ON (ARPON) à raison d'une batteuse pour une superficie de cent hectares. La gestion collective de ces batteuses devait permettre à chaque AV de générer des revenus destinés aux investissements locaux (construction de magasins, salles de classe etc.) et au renouvellement des matériels agricoles (dont les batteuses). Ce désengagement, achevé en 1994, s'est aussi matérialisé par le transfert des fonctions de battage et de crédit et une redéfinition des missions et attributions du « nouvel Office » avec recentrage sur ses missions fondamentales. La loi n°94-004 portant création de ce nouvel Office définit la nature de cette institution

(établissement public à caractère industriel et commercial) et de ses deux missions spécifiques: la gestion de l'eau et la maintenance des aménagements (décret n°94-142). Le premier contrat-plan triennal État/ON/Exploitants est entré en vigueur à partir de 1996. Le schéma directeur d'aménagement définit, dans les grandes lignes, la stratégie de développement de l'ON. Celle-ci peut être résumée en quatre points: (i) achèvement des réhabilitations des aménagements (environ 30 000 hectares); (ii) accélération des extensions d'aménagements (120 000 hectares supplémentaires aménagés à l'horizon 2020) rendues possibles par la mise en place de mécanismes d'attraction de capitaux privés, l'État n'augmentant pas sa contribution; (iii) amélioration de la production de valeur ajoutée et d'emplois sur ces zones par la poursuite de l'intensification, du renforcement des filières actuelles et par la diversification agricole; (iv) développement des capacités des bénéficiaires (amélioration des services de base, des infrastructures rurales, alphabétisation, etc.).

Source: SPINAT Jean-Bernard et all (2006)

4.1 Présentation des contrats-plans 2008-2012 et 2014-2018

Le principal résultat attendu du contrat-plan 2008-2012 était la production d'un million de tonne de riz paddy à l'horizon 2012. Six objectifs ont régis ce contrat-plan 2008-2012:

- augmentation des superficies aménagées et poursuite des travaux de réhabilitation;
- amélioration de la maîtrise technique et financière de l'entretien des réseaux;
- amélioration de la gestion de l'eau;
- amélioration des rendements rizicoles à l'hectare, promotion des cultures maraîchères et valorisation des produits agricoles;
- amélioration de la gestion du foncier;
- amélioration de la gouvernance en zone ON.

Outre l'objectif principal de l'augmentation de la production rizicole, les résultats quantifiés du contrat-plan 2008-2012 incluaient l'aménagement supplémentaire de 60 000 ha pour la production du riz et la réhabilitation de 20 870 ha existant ainsi que l'aménagement de 14 000 ha pour la production de la canne à sucre.

Le contrat-plan de 2014-2018 contient les mêmes objectifs que celui de 2008-2012 avec cependant une légère différence dans les résultats attendus. Son principal résultat attendu est la production de 1 122 350 tonnes de riz paddy à l'horizon 2018. En termes d'aménagement de nouvelles terres et de réhabilitation de l'existant pour la production du riz, l'objectif assigné à l'ensemble des parties prenantes est respectivement de 65 550 ha et 25 599 ha. Pour la production de la canne à sucre, l'objectif est légèrement revu à la hausse avec un aménagement attendu de 16 080 ha.

Le coût de la mise en œuvre a été évalué à 102,4 milliards de FCFA pour le contrat-plan de 2008-2012 et 483,4 pour celui de 2014-2018. Les plans de financement de ces contrats-plans sont présentés dans les Annexes 11 et 12.

4.2 État de mise en œuvre des travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements

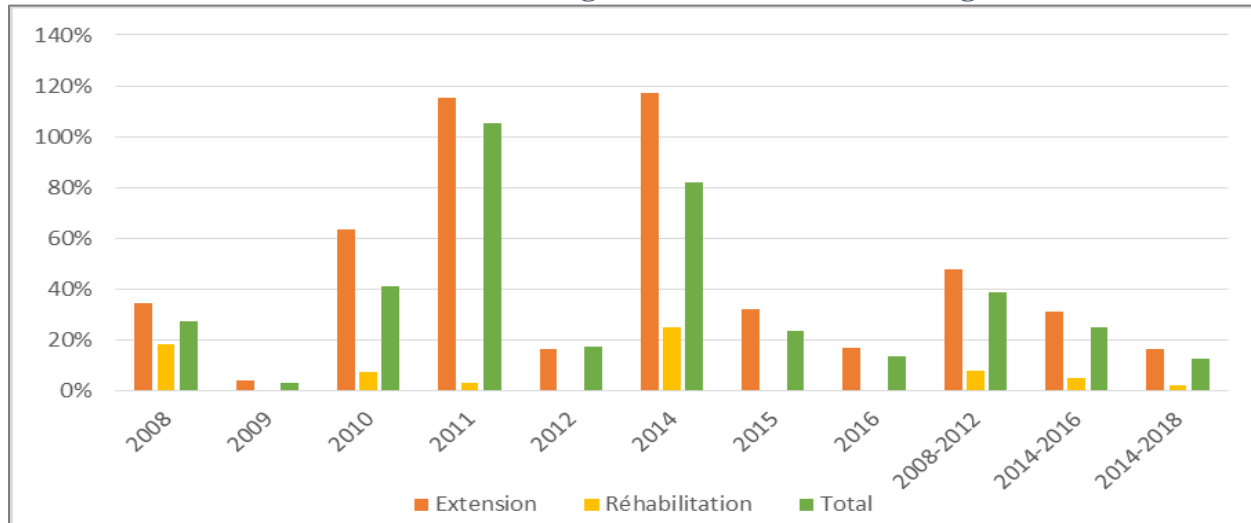
Les besoins financiers pour l'extension des aménagements ont été estimés à 253,5 milliards dans le contrat-plan 2008-2012 et à 308,3 milliards de FCFA dans celui de 2014-2018. Ces besoins

financiers correspondent à des objectifs d'aménagement de 60 000 ha et de réhabilitation de 20 870 ha pour la production du riz pour le contrat-plan de 2008-2012, et à 65 550 ha d'aménagement et 25 599 ha de réhabilitation pour celui de 2014-2018.

En termes de réalisation financière du contrat-plan de 2008-2012, les besoins financiers pour l'extension des aménagements ont été couverts à hauteur de 121,06 milliards, soit un taux d'exécution de 48 pourcent. Pour ce qui concerne les travaux de réhabilitation des aménagements, seulement 6,13 milliards ont été mobilisés sur un besoin de 76,22 milliards, soit un taux d'exécution financière de 8 pourcent. Le taux d'exécution de l'ensemble des travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements du contrat-plan de 2008-2012 s'est donc situé autour de 39 pourcent. En termes de réalisation physique, c'est seulement 23 pourcent des prévisions d'extension des aménagements pour la culture du riz qui ont été réalisés, soit 13 625 ha et 7 pourcent pour la réhabilitation des aménagements existants. Cette différence entre les taux d'exécution physique et financière traduit soit une sous-estimation des coûts lors de l'élaboration du contrat-plan, soit des surcoûts survenus lors de l'exécution des contrats avec les entreprises. En effet, d'une prévision de 4,2 millions de FCFA, le coût d'aménagement réel par ha s'est situé autour de 8,9 million de FCFA, soit plus du double du coût prévu.

Pour le contrat-plan de 2014-2018, le taux d'exécution financière des travaux d'extension des aménagements a été de 32,2 pourcent sur la période 2014-2016 et 16,4 pourcent sur la période 2014-2018. En termes physique, ce sont 10 313 ha qui ont été réalisés sur une prévision de 29 436 ha sur la période 2014-2016, soit un taux de réalisation de 35 pourcent. Ce taux se situe à 15,7 pourcent si l'on rapporte les aménagements réalisés à ceux planifiés pour toute la période de mise en œuvre du contrat-plan. Quant aux travaux de réhabilitation, seulement 950 ha ont été réalisés de 2014 à 2016 sur une programmation de 13 761 ha, soit un taux d'exécution de 15,73 pourcent. Rapporté au 25 599 ha prévu pour la période de validité du contrat-plan, c'est à dire 2014-2018, ce taux passe à 3,7 pourcent. Quant à l'exécution financière, elle a été respectivement de 5 et 2,2 pourcent sur les périodes 2014-2016 et 2014-2018.

Figure 23. État de mise en œuvre des engagements des parties prenantes en matière d’extension et de réhabilitation des aménagements dans l’Office du Niger²⁹



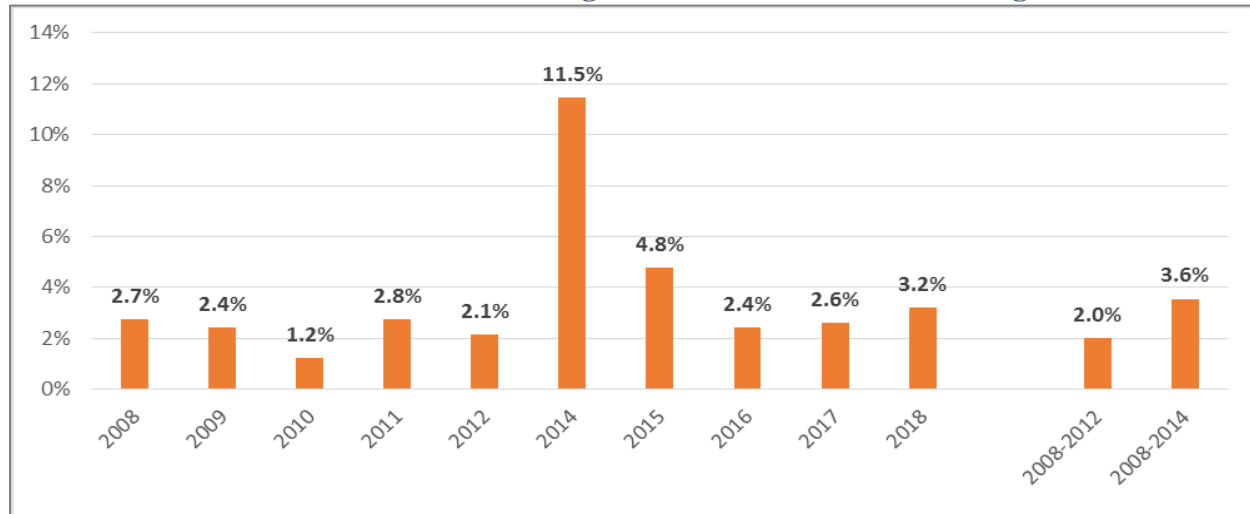
Source: Auteur à partir des données de la DFM/Office du Niger et DGB

Globalement, une faible mise en œuvre des contrats-plans est observée en matière d’extension des aménagements. Cette faible mise en œuvre est encore plus accentuée pour les travaux de réhabilitation des aménagements (Figure 23). La faible mobilisation des ressources financières en est la principale cause. En outre, l’essentiel des travaux exécutés provient des financements sur ressources extérieures. La part des dotations de l’État dans les programmations financières pour l’extension et la réhabilitation des aménagements a été de seulement de 2 pourcent environ pour le contrat-plan de 2008-2012 et 3,6 pourcent pour celui de 2014-2018 (Figure 24). En termes de dépenses réelles, la contribution de l’État s’est située autour de 1,9 pourcent en 2008-2012 et 4,6 pourcent en 2014-2018 (Figure 25).

Au niveau des aménagements par le secteur privé, un cumul d’environ 10 000 ha a été réalisé à la fin 2016. Ces aménagements proviennent essentiellement de l’entreprise NSUKALA dont les superficies totales aménagées atteignent 6 606 ha sur un objectif de 16 080 ha, soit un taux de réalisation de 41,1 pourcent.

²⁹ En 2011 le taux de 105 pourcent s’explique par la prise en compte des travaux réalisés par les privés et assimilés, à savoir Malibya, ALATONA, NSUKALA, SOSUMAR, Perke et Tièsorola (APEJ). Ces études et travaux n’étaient pas prévus dans le Contrat-plan 2008-2012.

Figure 24. Part des dotations de l'État dans la programmation financière des travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements de la zone Office du Niger

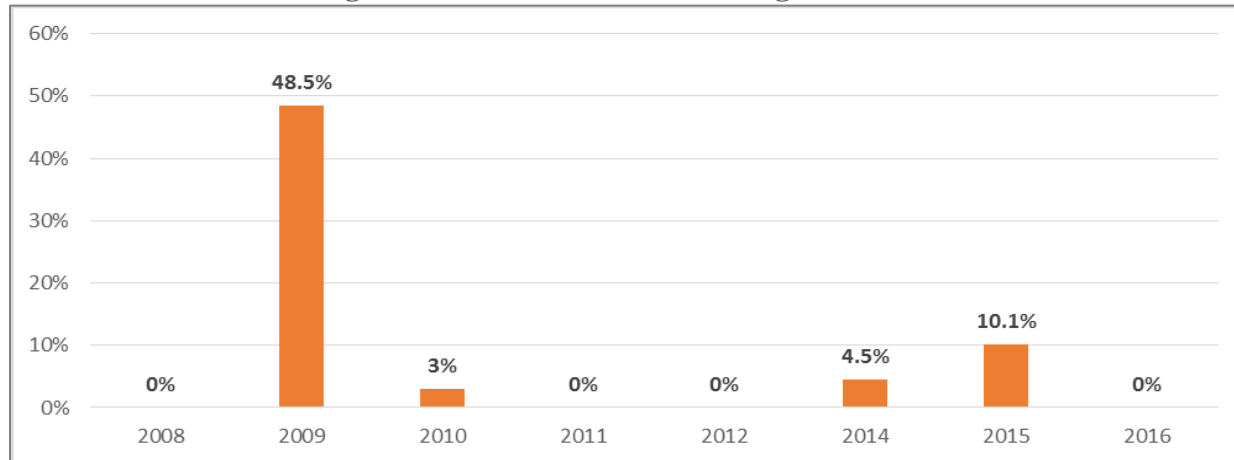


Source: Auteur à partir des données de l'Office du Niger

Alors que les dépenses de l'État pour la subvention aux intrants sont passées de 21,5 milliards de FCFA en 2010 à 44,3 milliards de FCFA en moyenne par an en 2014-2016, le financement de l'État pour les travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements a été d'environ 700 millions de FCFA en moyenne par an sur la période 2010-2016. Ces montants illustrent clairement une politique agricole axée sur les subventions au profit des exploitants agricoles, au détriment des investissements structurants pour la maîtrise de l'eau pourtant indispensable à l'amélioration de la productivité et à l'accroissement soutenu de l'offre alimentaire.

Outre le faible soutien de l'État, il existe des difficultés d'harmonisation de l'aide à l'ON qui expliquent également le faible niveau de réalisation des aménagements. En effet, les disparités entre les procédures de financement se sont maintenues malgré l'existence d'une coordination des bailleurs de fonds intervenant à l'ON. Certains PTF accordent une large responsabilité au mode de passation de marchés à l'ON, tandis que d'autres renvoient au respect strict de leurs procédures internes complexifiant ainsi la gestion de l'aide.

Figure 25. Contribution de l'État dans les dépenses pour les travaux d'extension et de réhabilitation des aménagements de la zone Office du Niger



Source: Auteur à partir des données de l'Office du Niger

Note : Pour les années 2008, 2011, 2012 et 2016, il n'y a pas eu de dépenses de la part de l'État. Il n'y a par ailleurs pas de données pour l'année 2013.

4.3 Analyse des dépenses d'entretien des réseaux d'irrigation

Le second objectif spécifique des contrats-plans est l'amélioration de la maîtrise technique et financière de l'entretien des réseaux primaire, secondaire et tertiaire. Pour atteindre cet objectif, l'État s'est engagé à financer les travaux d'entretien du réseau primaire, y compris le barrage de Markala, ses ouvrages et les réparations d'urgence sur le réseau. En ce qui concerne le réseau secondaire, figure dans les contrats-plans l'allocation d'au moins 50 pourcent de la redevance eau à leurs travaux d'entretien. Quant au réseau tertiaire, les exploitants ont l'entière responsabilité de son entretien.

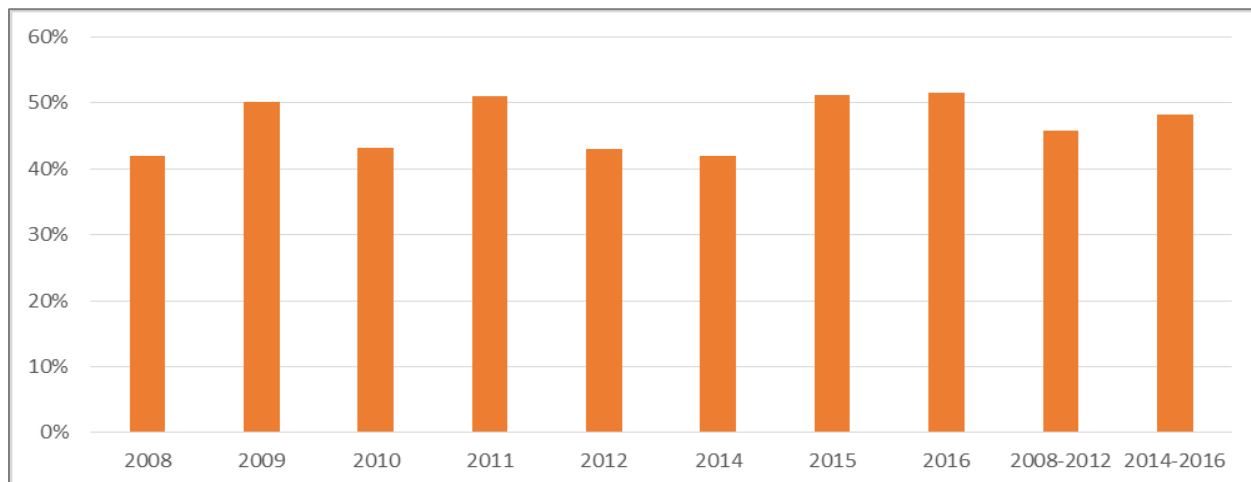
L'État a honoré ses engagements financiers sur la période 2008-2012 en matière de maîtrise d'ouvrage et d'entretien du réseau primaire à hauteur de 68 et 91 pourcent. L'apport de l'ON, prélevé sur la redevance eau à hauteur de 1,8 milliards du fait de l'insuffisance de l'allocation de l'État, a permis d'atteindre un taux d'exécution financière de 101 pourcent des travaux d'entretien du réseau primaire sur ladite période.

Le taux d'exécution financière des travaux d'entretien du réseau secondaire a été de 74 pourcent en 2008-2012 et 68 pourcent pour la période 2014-2016. Cette baisse s'explique par l'utilisation des fonds issus de la redevance eau pour l'entretien du réseau primaire, suite à la faible dotation de l'État pour cet entretien. La part des ressources provenant de la redevance eau affectée à l'entretien du réseau secondaire s'est établie à 48,2 pourcent en 2014-2016 contre un objectif de 50 pourcent (Figure 26).

Les travaux d'entretien du réseau tertiaire ont été faiblement exécutés par les exploitants avec un taux d'exécution financière de 42 pourcent sur la période 2008-2012. Le faible dynamisme des organisations d'exploitants d'entretiens des réseaux tertiaires (OERT) explique cela. Durant la période 2014-2016, l'entretien du réseau tertiaire s'est amélioré avec la poursuite de la mise en place des OERT, la formation de leurs membres et la définition des règles de cotisation pour

l'entretien du réseau. Le taux d'exécution financière des travaux d'entretien du réseau tertiaire est alors passé à 63,2 pourcent.

Figure 26. Taux de la redevance eau alloué à l'entretien du réseau secondaire sur la période 2008-2016



Source: Auteur à partir des données de l'ON

4.4 Analyse des dépenses pour la maîtrise d'ouvrage

Le financement par l'État de la maîtrise d'ouvrage par l'ON pour le suivi technique des travaux d'extension, de réhabilitation et d'entretien des aménagements est inscrit dans les contrats-plans.

Sur un besoin de financement de 3,84 milliards de FCFA exprimé dans le contrat-plan 2008-2012, 2,63 milliards ont été effectivement décaissés par l'État, soit un taux d'exécution financière de 68 pourcent. Dans le contrat-plan de 2014-2018, la dotation de l'État a augmenté d'environ 40 pourcent par rapport à 2008-2012, passant de 768 millions en moyenne par an à 1,07 milliards. Toutefois, le niveau de respect des engagements de l'État est plus faible si l'on se réfère aux trois premières années où les ressources décaissées par l'État ne représentent que 60 pourcent de celles prévues.

Cette faible mobilisation des ressources pour financer la maîtrise d'ouvrage est la résultante d'une imprévisibilité de l'exécution du budget d'État dans lequel des coupes drastiques sont souvent opérées au gré de la conjoncture et des contraintes budgétaires. En effet, en plus de la faiblesse des dotations de l'État, celles-ci ont pu être entièrement mobilisées seulement en 2009, 2011 et 2016.

4.5 Analyse des dépenses en conseil agricole

Dans le schéma de restructuration de l'ON, outre les travaux d'entretien du réseau primaire et la maîtrise d'ouvrage des travaux, l'État a la responsabilité d'allouer des ressources conséquentes pour permettre la fourniture des services de conseil agricole.

Dans les contrats-plans 2008-2012 et 2014-2018, les prévisions de dotation de l'État à cet effet ont été respectivement d'environ 5 et 7 milliards de FCFA. Avec une exécution financière de 4,3 milliards de FCFA, le taux de décaissement a atteint 87 pourcent en 2008-2012. Pour le contrat-

plan en cours, 2,3 milliards ont été décaissés par l'État soit un taux d'exécution financière de 33 pourcent. Toutefois, ce taux est d'environ 60 pourcent si l'on se rapporte à la programmation de 2014-2016.

4.6 Analyse des dépenses d'intrants

Le soutien public pour l'acquisition d'intrants ne figure pas dans le contrat-plan État-Producteurs-Office du Niger. Il est toutefois important d'apprécier le niveau de soutien de l'État pour l'intensification de la riziculture dans l'ON.

En ce qui concerne l'accès aux intrants, la subvention de l'État aux producteurs de la zone a progressé de 1,9 milliards en 2008/2009 à 6,4 milliards en 2015/2016 (Tableau 7) traduisant ainsi l'effort du Gouvernement malien dans la disponibilisation de l'engrais. Les quantités accordées en engrais subventionnés par l'État en zone ON durant la campagne agricole 2015/2016 (saison d'hivernage) ont été de 25 906 tonnes d'urée, 9 989 tonnes de DAP, 3 013 tonnes de NPK, 8 000 tonnes d'engrais organiques, 2 100 tonnes de PNT. En plus, l'État a fait des efforts en baissant le prix des engrais minéraux de 12 500 FCFA le sac d'engrais de 50 kg à 11 000 FCFA.

Ces quantités subventionnées ont permis de couvrir entièrement les besoins en engrais pour le riz lors de la campagne 2015/2016. Pour les campagnes 2011/2012 et 2014/2015³⁰, ce taux de couverture a été respectivement de 60 et 80 pourcent. Un effort conséquent est donc réalisé par l'État pour l'accès des producteurs à l'engrais dans la zone ON.

Tableau 7. Situation des subventions de l'État (FCFA) aux producteurs de la zone ON

Campagne agricole	DAP/NPK	Urée	Total
2008/2009	223 972 000	1 653 254 000	1 877 226 000
2009/2010	581 456 525	459 970 285	1 041 426 810
2010/2011	1 097 959 021	1 187 927 691	2 285 886 712
2011/2012	1 615 143 375	1 143 091 500	2 758 234 875
2015/2016			6 436 490 000

Source: ON

4.7 Dépenses publiques allouées à l'Office du Niger et atteinte des objectifs des contrats-plans

Du fait de l'insuffisance des aménagements réalisés et réhabilités, l'objectif de production d'un million de tonnes de riz inscrit dans le contrat-plan 2008-2012 n'a pas été atteint. En effet, bien que la production de riz paddy ait progressé de 595 000 tonnes en 2008/2009 à 655 000 tonnes en 2012/2013 avec un pic de 674 000 tonnes en 2011/2012, elle reste largement en deçà de la cible d'un million de tonnes.

Pour le contrat-plan de 2014-2018, l'objectif de production de riz paddy est de 1 122 350 tonnes à l'horizon 2018. Ainsi, sur la base des résultats atteints en 2012/2013, la production devra croître de 8,5 pourcent par an pour l'atteinte de la cible. Toutefois, une hausse de la production de riz de

³⁰ Les informations pour les autres campagnes ne sont pas disponibles.

0,5 pourcent en 2014 et une baisse de 6,5 pourcent en 2015 ont été observées, compromettant ainsi la réalisation de l'objectif fixé.

L'objectif d'intensification de la riziculture connaît cependant des résultats notables. En effet, le rendement du riz a progressé de 5,68 tonnes/ha en 2012 à 6,27 tonnes/ha en 2016, soit une hausse de 10,4 pourcent. Aussi, en matière de diversification des cultures, la superficie mise en valeur en maraichage a augmenté de 11,8 pourcent par rapport à 2012/2013, passant de 8 714,29 ha à 9 739,88 ha. Ainsi, la non atteinte de l'objectif de production du riz paddy peut être en partie imputable à l'insuffisance de la réhabilitation des aménagements.

4.8 Synthèse et recommandations

L'évaluation des contrats-plans de 2008-2012 et 2014-2018 et de leurs orientations respectives révèle la nécessité d'une plus grande implication de l'État et des partenaires au développement dans la réhabilitation et l'extension des aménagements. En effet, le niveau d'atteinte des engagements pris dans les contrats-plans reste largement inférieur à 50 pourcent. À cet égard, une réflexion quant à la manière dont les objectifs des contrats-plans sont fixés semble nécessaire.

Pour le contrat-plan de 2008-2012, seulement 23 pourcent des aménagements prévus ont été réalisés et 7 pourcent pour les réhabilitations. Pour le contrat-plan 2014-2018, ces taux ont été de 15,7 et 3,7 pourcent respectivement, après trois ans de mise en œuvre. La faible contribution de l'État, soit moins d'un milliard de FCFA en moyenne par an, et les difficultés de mobilisation des financements extérieurs du fait de la complexité des procédures expliquent cette situation.

Aussi, si l'entretien du réseau secondaire par les fonds collectés au titre de la redevance eau se fait globalement selon le cahier de charges défini dans les contrats-plans, le réseau primaire dont l'État a en charge l'entretien, est quant à lui insuffisamment entretenu du fait des restrictions budgétaires. Cela a un impact négatif sur le fonctionnement de l'ensemble du réseau hydraulique qui souffre d'un déficit d'entretien.

Cette faible performance dans la réalisation, la réhabilitation et l'entretien des aménagements explique en grande partie la non atteinte de l'objectif d'accroissement de la production du riz, inscrit dans les contrats-plans.

Les recommandations suivantes sont préconisées:

1. De nouvelles modalités de mise en oeuvre de l'aide extérieure, en particulier à travers l'appui budgétaire et les paniers communs multi-donateurs, permettraient une meilleure exécution des travaux.
2. Un engagement ferme de l'État de respecter les engagements pris dans le cadre des contrats-plans et d'allouer les ressources adéquates pour l'entretien du réseau primaire. Une attention particulière doit être portée à la mobilisation des financements nécessaires pour la réalisation de nouveaux aménagements et la réhabilitation des anciens et à l'exécution efficace des travaux. À cet effet :

3. Considérant les contraintes budgétaires de l'État, une amélioration de l'efficacité de la politique de subvention aux intrants du Gouvernement malien pourrait permettre de dégager des ressources pour accroître les investissements dans l'ON.

5. Étude spécifique n°3: Analyse du soutien public à la filière cotonnière

5.1 Contexte et objectifs de l'étude

Le coton joue un rôle important dans l'économie malienne. Il représente le principal produit d'exportation agricole qui procure des revenus aux différents acteurs de la filière, fait vivre près d'un tiers de la population et constitue une certaine part des recettes budgétaires de l'État (12 pourcent). Il contribue pour 40 pourcent à la formation de la valeur ajoutée agricole. La filière coton est donc stratégique dans la politique de développement national.

La multifonctionnalité du coton (Hugon, 2006) est importante à noter puisqu'il constitue un facteur premier de développement en créant des revenus, en améliorant les rendements des autres cultures vivrières effectuées par les cotonculteurs à travers les intrants utilisés et leurs arrières effets et en engendrant des interdépendances entre des activités socio-économiques. Pour cela, le Gouvernement malien, à travers la lettre de politique de développement du secteur coton élaborée en 2001, a assigné à la filière coton six principales missions: (i) la contribution à la lutte contre la pauvreté, (ii) à l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire, (iii) à l'amélioration des conditions de vie des populations, (iv) l'accroissement des recettes de l'État, (v) l'industrialisation du pays, (vi) ainsi que la croissance économique.

La production de coton a été mise à mal avec la chute des cours internationaux enregistrée à partir de 2005. Le coton représente aujourd'hui moins de 30 pourcent des recettes d'exportation contre près de 45 pourcent jusqu'en 2005 avec l'accroissement des parts des autres produits comme l'or. Cependant, depuis la campagne 2011/2012, le Mali a retrouvé sa place parmi les leaders de la région ouest africaine en termes de production cotonnière et, dans la plupart des pays producteurs africains, la filière coton semble reprendre de la vigueur après près d'une décennie de déclin.

Cependant, la culture du coton connaît des contraintes majeures, dont les principales concernent la très forte instabilité des cours mondiaux, avec une tendance à la baisse de ces cours, les fluctuations des taux de change, les difficultés liées au stockage, les effets des subventions des pays développés, etc. À ces facteurs externes, s'ajoute la mauvaise gestion de la CMDT qui a précipité la filière dans une grave crise qui a commencé au début de la décennie 2000.

Cette étude spécifique n'a pas pour objectif d'analyser l'impact des caractéristiques du marché international sur la filière cotonnière, ni d'analyser intrinsèquement la filière en elle-même. S'inspirant de l'approche méthodologique régissant la revue des dépenses publiques et tenant compte de l'impact du marché international sur le coton malien, elle vise à (i) analyser les réformes entreprises et le soutien public reçu pour résorber la crise de la filière; et (ii) mettre en perspective les performances de la filière avec ce soutien et les réformes dont elle a bénéficiées; et (iii) proposer des recommandations de politiques publiques.

5.2 Présentation et analyse des réformes

Avec l'embellie des cours mondiaux suite à la dévaluation du franc CFA en 1994, la production cotonnière du Mali a augmenté de 293 021 tonnes en 1994 à 620 665 tonnes de coton graines en 2003, faisant du Mali le premier producteur d'Afrique subsaharienne et le huitième exportateur

mondial. Cependant, suite à la baisse des cours mondiaux en 1998/1999³¹, le modèle d'intégration verticale de la filière, initialement jugé efficace, a vite montré ses faiblesses. En limitant la flexibilité rendue nécessaire par l'environnement international, la filière intégrée a conduit à de forts déficits. Ces difficultés ont conduit à une érosion de l'ensemble de la compétitivité du coton malien. Dès lors, la filière coton du Mali a été plongée dans une crise sans précédent dont l'ampleur est telle que l'avenir et la survie de cette filière, aussi bien que la rentabilité économique et sociale du secteur entier, se sont trouvées compromises. Ainsi, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, le Gouvernement malien a mis en place en 2001 un programme de restructuration de la filière coton.

5.2.1 Réformes hors prix

En 2001, les acteurs de la filière ont convenu d'un plan d'urgence visant à la réduction des déficits de la CMDT, la relève de la direction de la CMDT, le rétablissement de la confiance des exploitants, le gel des programmes d'investissement des usines d'égrenage, la création d'une commission indépendante de réforme et la conduite d'une série d'audits financiers et de diagnostics. Après une série de discussions techniques et une assemblée générale des acteurs du secteur coton en avril 2001, le Gouvernement du Mali a signé la Lettre de politique de développement du secteur coton (LPDSC) établissant un plan d'action de 18 mois, qui incluait la fixation d'un nouveau mécanisme de prix, la privatisation de l'huilerie cotonnière du Mali (HUICOMA) et une réduction de 27 pourcent des employés de la CMDT. Plus précisément, la LPDSC engageait le Gouvernement à libéraliser le secteur et privatiser la CMDT par zonage, à l'horizon 2005. La Mission de restructuration du secteur coton (MRSC), une structure dépendante de la Primature, a alors été chargée de piloter ce processus de réforme.

La MRSC a piloté la création de sociétés coopératives de producteurs de coton, regroupées dans l'Union Nationale des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton (UN-SCPC) et l'Office central de classement (OCC). La nouvelle restructuration de la filière a opté pour la mise en place d'une seconde structure de régulation que constitue l'interprofession du coton au Mali (IPC-Mali). Elle est la plus importante structure de régulation, composée des producteurs (UN-SCPC) et des égreneurs, et c'est en son sein que les différents groupes professionnels impliqués dans la filière gèrent ensemble les fonctions critiques et toutes les questions d'intérêt commun: système d'information sur la filière, plan de campagne, commercialisation du coton, mécanisme de détermination du prix, approvisionnement en intrants, gestion de l'encadrement, recherche agricole, semences, pistes rurales, etc. L'IPC et ses comités régionaux ont été mis en place en février et mars 2009.

Depuis 2010, une autre page s'est ouverte avec la restructuration de la CMDT, avec la création d'une holding, de quatre filiales sous la forme de monopsones régionaux Ouest, Nord-Ouest, Centre et Sud. A ces cinq sociétés, s'ajoute l'OCC. La structure du capital de la CMDT actuellement se présente comme suite :

- la CMDT Holding : 7,982 milliards de FCFA ;
- la filiale de l'Ouest constituée par l'ancienne région CMDT de Kita : 7,026 milliards de FCFA;

³¹ Selon la Mission de restructuration du secteur coton (MRSC) [2006], les cours mondiaux sont passés de 1100 Fcfa/kg en Août 1997 à 590 Fcfa/kg en Décembre 1999, soit une chute de 46% en moins de 30 mois.

- la filiale du Sud constituée par les régions CMDT de Bougouni et Sikasso : 22,398 milliards de FCFA;
- la filiale du Nord Est constituée par les régions CMDT de Koutiala et San : 12,638 milliards de FCFA;
- la filiale du Centre constituée par la région CMDT de Fana et la zone OHVN : 8,686 milliards de FCFA ;
- Office central de classement : 0,552 milliards de FCFA.

5.2.2 Réformes de la fixation du prix du coton graine

Cette section présente une analyse de l'ensemble des mécanismes de fixation du prix du coton graine par les acteurs de la filière, en vue de son redressement.

5.2.2.1 Mécanismes de fixation du prix du coton graine de 2002 à 2004

Pour enrayer les difficultés de la filière suite à la baisse du cours international du coton fibre, un premier mécanisme de fixation des prix a été défini en 2002³² dans le plan d'actions de la LPDSC. La mise en place de ce mécanisme de détermination du prix du coton graine aux producteurs prenait en compte les cours internationaux, les prix pratiqués dans la sous-région, ainsi que les coûts de production des producteurs et les coûts de revient de la CMDT. Le mécanisme de fixation de prix obéissait aux principes suivants (Koné, 2016):

- Relation étroite entre le prix intérieur et le prix mondial;
- Partage équilibré et négocié de l'excédent (ou déficit) économique de la filière entre producteurs et sociétés cotonnières;
- Définition précise des risques de fluctuation des prix auxquels est confrontée la filière et de la manière dont ils doivent être traités;
- Prise en compte de l'aptitude des producteurs agricoles et des sociétés cotonnières à assumer le risque de fluctuation des prix;
- Complément de rémunération pour les acteurs qui acceptent d'assumer une part supérieure du risque;
- Nécessité de transmettre les signaux du marché international aux producteurs le plus tôt possible;
- Création d'un espace de négociation entre les acteurs devant déboucher sur l'annonce d'un prix de campagne du coton avant les semis;
- Mécanisme de fixation du prix final du coton graine créant des incitations fortes à la bonne gestion tant pour les agriculteurs que pour les industriels.

Le mécanisme distinguait trois types de prix que sont:

- Le prix minimum garanti, correspondant à ce que le producteur devait percevoir quel que soit le niveau du cours mondial, était fixé pour une période de trois ans. Ce prix minimum garanti tenait compte des coûts de production de la graine de coton. Il était révisable tous les ans sur la base de l'évolution du coût de la main d'œuvre, des matériels agricoles et des intrants.
- Le prix initial de la campagne, devant être annoncé avant les semis, correspondait à ce que les producteurs percevaient durant la campagne de commercialisation du coton graine. Il faisait l'objet d'une négociation entre les producteurs et la société cotonnière.

³² Il a été défini par l'arrêté interministériel n° 02-1445/MDRE-MEF-MICT du 05 juillet 2002

- Le prix définitif de la campagne, déterminé en mai-juin de l'année suivante, prenait en compte les cours mondiaux de la fibre par le biais du prix de demande et servait donc de base de calcul du complément éventuel de rémunération des producteurs.

Ce mécanisme a été appliqué pour les campagnes agricoles 2002/2003 à 2004/2005. Les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du mécanisme ont conduit à son remplacement par un protocole d'accord État – CMDT – Producteurs sur le mécanisme de détermination du prix d'achat du coton graine qui a été signé le 13 janvier 2005.

En effet, la hausse du prix au producteur de coton graine de 180 à 210 FCFA/kg entre 2002 et 2004, et ce malgré une baisse du cours international de la fibre de coton de 11 pourcent en 2004, avait engendré un déficit de 50 milliards de FCFA pour la CMDT.

5.2.2.2 Mécanismes de fixation du prix du coton graine à partir de 2005

Ce nouvel accord a apporté un changement radical dans la mesure où le prix de base du coton malien était désormais lié au prix mondial (Indice Cotlook A)³³ plutôt que basé pour l'essentiel sur les coûts de production (NUBUKPO et al., 2005). Aussi, ce nouveau mécanisme incluait le prix de la graine de coton³⁴ vendue par la CMDT aux huileries dans la fixation du prix payé au producteur et également un fonds de stabilisation devant atténuer l'impact des fluctuations du prix international du coton sur la filière. Un des objectifs du mécanisme, et plus particulièrement la décision d'utiliser l'indice A de Cotlook et les paramètres de performance objectifs pour la base du calcul, était de protéger les producteurs des conséquences d'une mauvaise gestion des opérations de l'égrenage et de vente de la fibre de la part de la CMDT³⁵.

Ce mécanisme est basé sur les trois principes suivants (Koné, 2016):

- Le prix d'achat du coton graine au producteur est déterminé de façon à favoriser un développement durable de la filière malienne qui respecte l'équilibre des différents acteurs, les incite à améliorer leurs performances respectives et limite les risques budgétaires.
- Le prix final de campagne est calculé sur la base d'une répartition des revenus bruts de la filière entre les producteurs (60 pourcent) et la CMDT (40 pourcent).
- Le fonds de soutien est un instrument de flexibilité relative pour la fixation du prix initial et non pas une condition *sine qua non* à l'application du mécanisme de prix. Ce dernier doit fonctionner quel que soit le niveau d'alimentation du fonds de soutien. Il est expressément prévu par le Protocole: (i) la fixation du prix d'achat de base avant les semis et au plus tard le 30 avril de chaque année. (ii) L'évaluation de la situation en août de chaque année. Si les prévisions de rémunération finale des producteurs sont inférieures au prix d'achat de base fixé par les parties avant le 30 avril *N* (année *N*), ce prix devra être réduit avant le début des achats et en août *N* au plus tard. (iii) La répartition de l'excédent éventuel (entre la rémunération finale des producteurs et le prix d'achat) entre la dotation du fonds de soutien et le complément du

³³ Voir la formule de calcul du prix en annexe

³⁴ La graine de coton dont il s'agit ici est un sous-produit issu de l'égrenage du coton. Il sert à la fabrication d'huile alimentaire et du savon.

³⁵ Notons qu'un mécanisme intérimaire a été utilisé de 2005 à 2007 et le protocole de 2005 a seulement été appliqué à partir de la campagne agricole 2008/2009.

prix est déterminée par les producteurs propriétaires et gestionnaires du fonds de soutien. (iv) Le remboursement par le fonds de soutien à la CMDT, dans les limites de l'abondement du fonds de soutien³⁶, du déficit entre la rémunération finale des producteurs et le prix d'achat. (v) La pérennisation de la filière coton du Mali, laquelle est considérée comme un vecteur essentiel de la croissance économique dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, constitue l'enjeu principal d'un dispositif de soutien du prix du coton graine.

Cependant, la clé de répartition normative des revenus de la filière à raison de 60 pourcent pour les producteurs et 40 pourcent pour la société cotonnière n'est pas compatible avec la structure des coûts réels de la filière compte tenu du niveau de la production, des cours internationaux et du taux de change et crée des effets pervers sur l'équilibre des comptes de la CMDT (Estur, 2009). En effet, malgré une légère embellie du prix international de 5 pourcent du coton fibre en 2008/2009 (Figure 27), l'application du protocole a engendré une perte de 7 milliards de FCFA pour la CMDT.

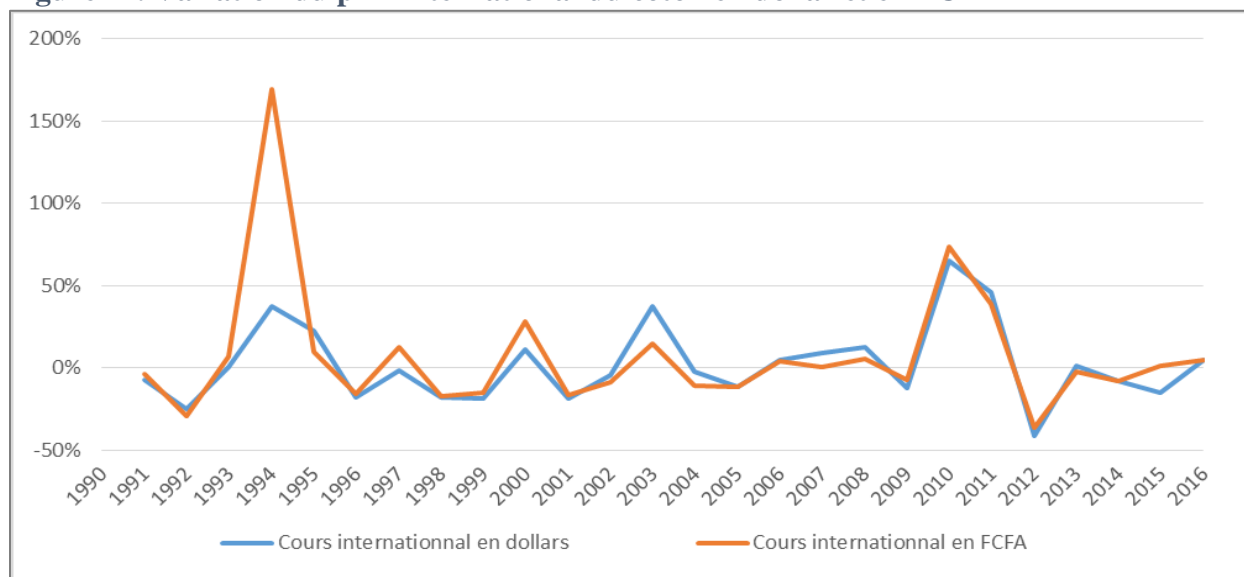
Par la suite, la fixation du prix du coton va alors dévier du protocole de 2005 au gré des objectifs du Gouvernement, de la situation financière de la CMDT et de la conjoncture sur le marché international. En 2010/2011, le Gouvernement n'a pas tenu compte du mécanisme de fixation des prix en vigueur depuis 2008/2009 et a fixé un prix consensuel avec l'Union Nationale des Producteurs de Coton (UNPC) pour renflouer les caisses de la CMDT³⁷. La part du revenu de la filière revenant aux producteurs avait été ramenée de 60 à 55 pourcent en 2010/2011. Cependant, en 2012/2013 et 2013/2014, malgré la baisse tendancielle du prix sur le marché international de la fibre, le Gouvernement a maintenu des prix relativement stables sans tenir compte du mécanisme de fixation des prix du coton graine pour booster la production du coton. La part du revenu de la filière revenant aux producteurs avait été relevée de 55 à 60 pourcent lors de la campagne 2013/2014 pour compenser l'impact de la baisse du niveau des cours mondiaux sur les revenus des producteurs. Cette part a été portée à 62,7 et 62 pourcent respectivement pour les campagnes 2015/2016 et 2016/2017.

Depuis la campagne 2010/2011, le prix de vente de la fibre est, comme le prix de vente des graines, lié aux recettes réelles de la CMDT. Les autres paramètres (la part du revenu de la filière revenant aux producteurs, les rendements moyens de la fibre et de la graine) de la formule sont indépendants des performances et des coûts de production réels de la CMDT.

³⁶ Le fonds de soutien a permis aux producteurs de coton d'acquérir 20 pourcent des quatre filiales pour un montant de 10,2 milliards de FCFA.

³⁷ Selon Balié (2012), le coefficient de protection nominal (CPN) des producteurs de coton a été inférieur à 1 cette année.

Figure 27. Variation du prix international du coton en dollar et en FCFA



Source: Auteur à partir des données du FMI

5.2.3 Programme de Développement Stratégique de la Filière Coton (PDSFC)

La privatisation de la CMDT n'est toujours pas effective plus de 10 ans après la date butoir qui était fixée à 2005. La privatisation a même été abandonnée par l'ensemble des acteurs concernés et un Programme de Développement Stratégique de la Filière Coton (PDSFC) de 2013 à 2018 a été élaboré en 2013 pour servir de lignes directrices pour le pilotage de la filière. En lieu et place d'une privatisation de la CMDT, ce programme stratégique a pour ambition la relance durable de la filière par l'amélioration des rendements et de la qualité du coton au sein des exploitations agricoles et des usines d'égrenage, la diversification des sources de revenus des cotonculteurs pour réduire leur vulnérabilité aux fluctuations des cours internationaux, l'amélioration de l'efficacité de l'égrenage et de la stratégie de commercialisation de la fibre du coton. Le PDSFC vise une production de coton graine de 800 000 tonnes à l'horizon 2018, pour un coût global de mise en œuvre évalué à 628 milliards.

S'inscrivant dans la stratégie d'amélioration de la compétitivité de la filière coton-textile de l'UEMOA sur la période 2011-2020, les principaux points de ce programme sont:

- Introduire de nouvelles variétés performantes et adaptées aux différents écosystèmes et promouvoir le respect des itinéraires techniques pour amener les rendements du coton à 1 218 kg/tonne;
- Augmenter le nombre d'exploitations cotonnières à 204 400 en faisant revenir celles qui se sont retirées;
- Augmenter le nombre de grosses exploitations cotonnières à 15 300;
- Améliorer le taux de grades de tête à hauteur de 93 pourcent.

Les mesures d'accompagnement préconisées pour l'atteinte de ces objectifs sont:

- L'application d'un prix au producteur incitatif tenant compte des cours de la fibre;
- La sécurisation des revenus des grosses exploitations;

- La facilitation de l'accès au crédit pour le renforcement des équipements agricoles;
- L'organisation de nouvelles filières agricoles (maïs, sésame, soja) afin d'alléger les charges intrants sur le coton et de diversifier les revenus des producteurs de coton;
- Le maintien de la prime d'encadrement;
- Le maintien de la subvention des engrais du système coton par l'État;
- La facilitation par l'État de la création des nouvelles unités de production d'intrants agricoles.

Enfin, l'amélioration de la qualité du coton graine et fibre s'appuiera sur différentes mesures d'accompagnement dont, entre autres:

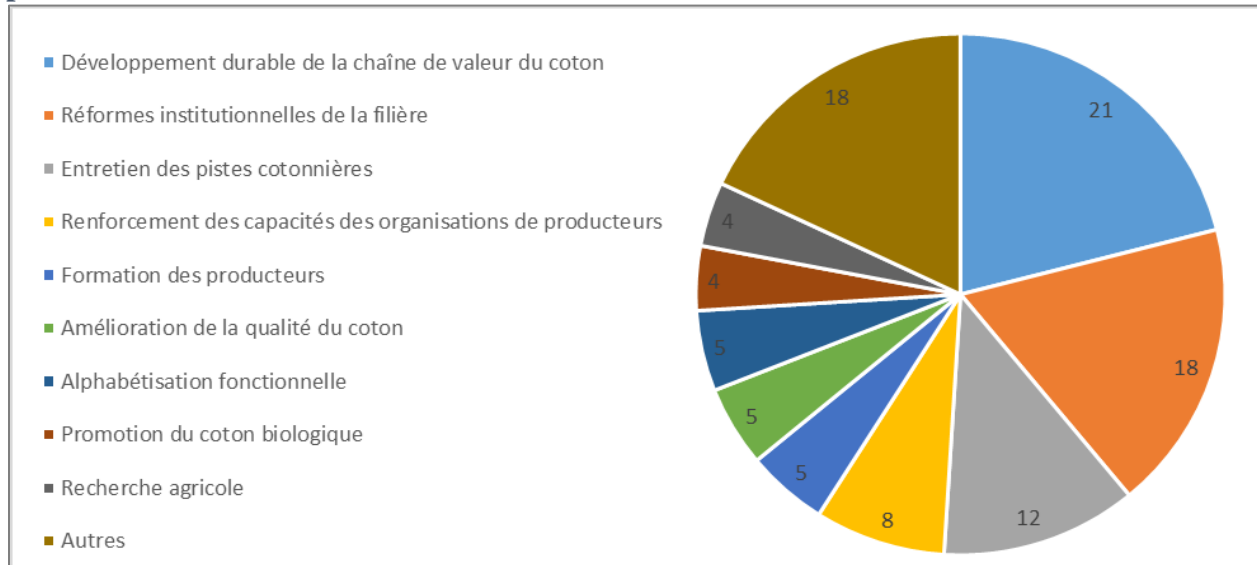
- Le respect des itinéraires techniques (traitement phytosanitaire, récolte échelonnée, triage, etc.) par les producteurs qui contribuera à l'amélioration des grades de tête;
- L'équipement des producteurs en matériels de récolte et de commercialisation (sacs de récolte, toiles d'achat, bâches);
- La réfection des pistes agricoles permettra de désenclaver les zones de forte production cotonnière qui sont en mesure d'approvisionner les usines d'égrenage au démarrage de la campagne;
- Le démarrage des usines d'égrenage au mois d'octobre pour les zones à récolte précoce réduira le temps de stockage du coton graine récolté précocement et évitera du coup la détérioration des caractéristiques technologiques de la fibre de coton. Pour cela, la modernisation du parc industriel de la CMDT est nécessaire.

5.3 Analyse de l'aide publique à la filière

Le volume cumulé du soutien public à la filière coton s'est élève à 177 milliards de FCFA depuis le début de la restructuration de la filière coton, en 2002, jusqu'en 2016. L'essentiel de ce soutien provient de la subvention en engrais, mise en œuvre par le Gouvernement depuis 2010. En effet, le coût de cette subvention a été de 100 milliards de FCFA environ sur la période 2010-2016 et 146 milliards si l'on intègre la subvention en intrants aux céréales associées à la culture du coton.

Le montant de l'aide extérieure a été de 38 milliards. Il a été déployé essentiellement dans le cadre des initiatives des pays développés en appui aux pays producteurs africains suite aux plaintes de ces derniers à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au début de la décennie 2000, en particulier les pays du C4 constitué du Bénin, Burkina Faso, du Mali et du Tchad. Plus de 60 pourcent de ces dépenses sur financement extérieur sont constituées de l'appui au développement durable de la chaîne de valeur du coton (21 pourcent), des réformes institutionnelles de la filière (18 pourcent), de l'entretien des pistes cotonnières (12 pourcent) et des actions de renforcement des capacités des organisations de producteurs (8 pourcent). Les autres composantes les plus importantes sont la formation des producteurs (5 pourcent), l'amélioration de la qualité du coton (5pourcent), l'alphabétisation fonctionnelle (5 pourcent), la promotion du coton biologique (4 pourcent) et la recherche agricole (4 pourcent) (Figure 28).

Figure 28. Structure fonctionnelle de l'aide extérieure au profit de la filière coton sur la période 2002-2016



Source: Auteur à partir des données de l'Organisation mondiale du commerce

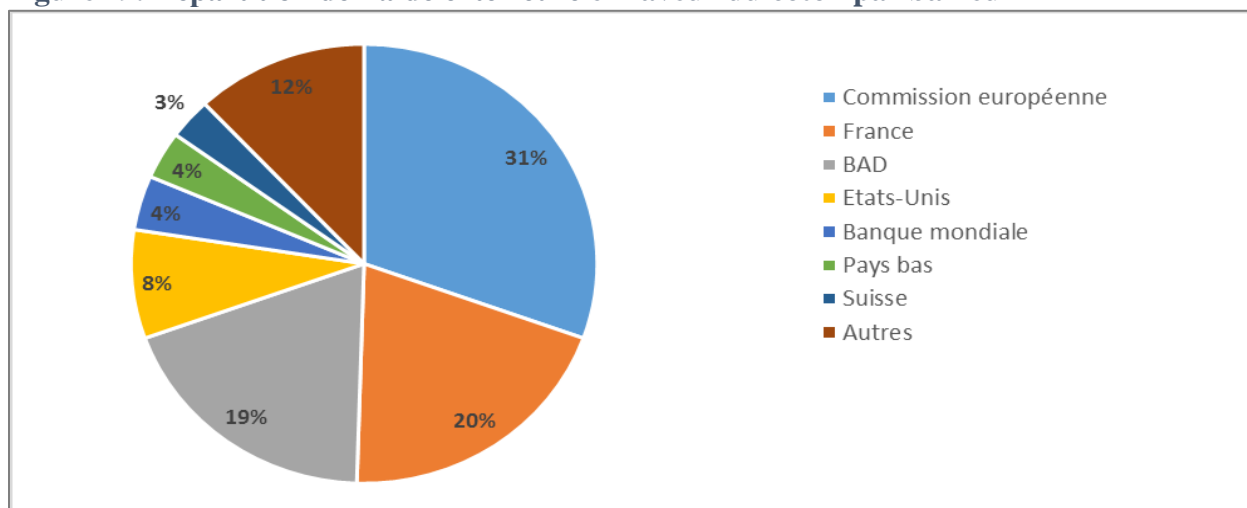
En ce qui concerne l'aide extérieure au profit de la filière coton, la Commission européenne est le principal bailleur à travers le programme UE-ACP. Elle a contribué pour 30 pourcent de l'aide en faveur du coton. L'appui de la Commission européenne s'est focalisé sur les réformes institutionnelles de la filière, l'alphabétisation fonctionnelle et la réfection des pistes rurales. Le Mali a également bénéficié d'initiatives régionales de la Commission européenne comme l'amélioration de la classification et de la qualité du coton, la promotion du coton biologique et du coton génétiquement modifié.

L'Agence française de développement est le deuxième bailleur avec une contribution de 20 pourcent. Ses actions ont porté également sur les réformes institutionnelles, les pistes cotonnières et l'amélioration de la productivité et le développement de la chaîne de valeur du coton.

La Banque africaine de développement vient en troisième position avec une part de 19 pourcent. Son appui s'est déployé à travers le projet d'appui à la filière coton et le programme pour la compétitivité multinationale dans le secteur coton.

Les autres principaux bailleurs de fonds ont été l'USAID (8 pourcent), la Banque mondiale (4 pourcent), les Pays-Bas (4 pourcent) et la Suisse (3 pourcent).

Figure 29. Répartition de l'aide extérieure en faveur du coton par bailleur



Source: Auteur à partir des données de l'Organisation mondiale du commerce

5.4 Soutien du Gouvernement à la filière

Le soutien de l'État malien à la filière coton s'opère à travers la subvention aux intrants, l'appui à la mécanisation de la culture du coton et l'entretien des pistes.

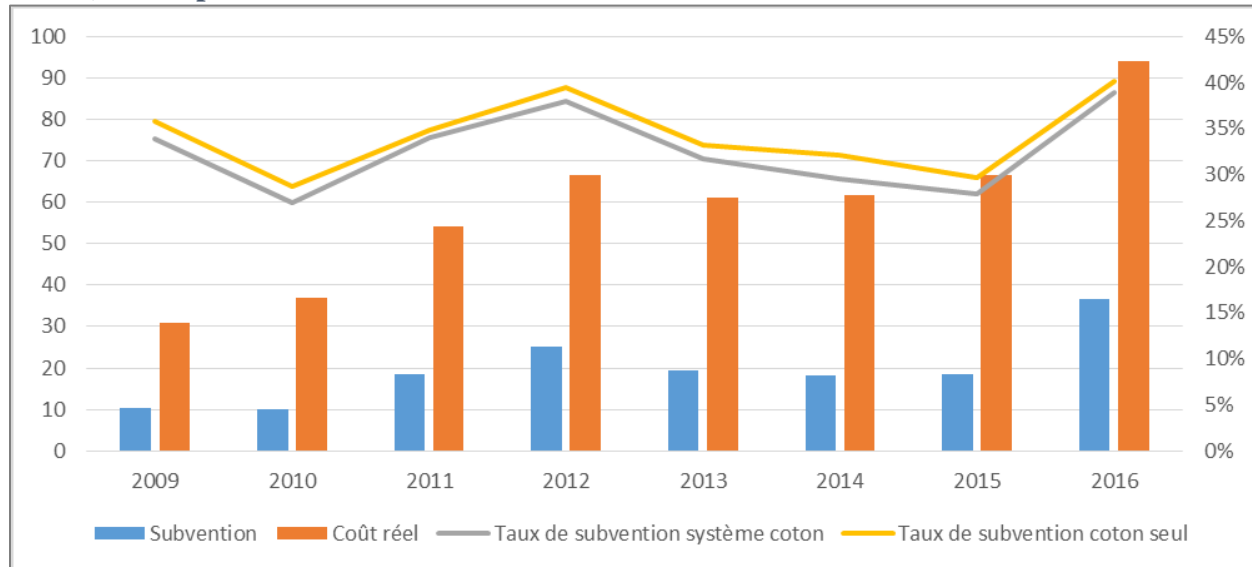
Aussi, en tant qu'actionnaire, l'État recapitalise la CMDT quand cette dernière enregistre des déficits importants. À cet effet, à la suite de la crise de la filière survenue au début de la décennie 2000, l'État a recapitalisé quatre fois la CMDT pour résorber les déficits qu'elle a connus. De 2003 à 2007, la CMDT a enregistré un déficit cumulé de 139,4 milliards de FCFA, ayant entraîné une recapitalisation de la part de l'État de 88,3 milliards de FCFA. Ainsi la part de l'État dans le capital est passé de 75,3 pourcent en 2005 à 99,49 pourcent en 2008 puisque le second actionnaire GEOCOTON n'a pas participé à ce sauvetage de la CMDT.

5.4.1 Subvention aux intrants

Dans l'objectif de relancer durablement la production du coton au Mali après la grave crise de la décennie 2000, le Gouvernement a initié, à partir de la campagne agricole 2009/2010, une subvention en engrais au profit du système coton (coton et céréales associées). Les ressources mobilisées pour cette subvention sont passées de 10 milliards de FCFA en 2009 à 18 en 2011, et à 25 milliards en 2012 avant de se situer autour de 18,2 milliards par an en moyenne sur la période 2014-2015 (Figure 30). Avec 36,6 milliards de FCFA, le montant de la subvention a presque doublé lors de la campagne agricole 2016/2017. Excepté en 2012/2013 et 2016/2017 où il a été respectivement de 38 et 39 pourcent, le taux de subvention a oscillé entre 27 et 34 pourcent, soit une moyenne de 31 pourcent.

En se limitant au coton uniquement, le taux de subvention aux intrants tourne autour d'une moyenne de 34 pourcent. Il a atteint son niveau le plus élevé lors de la campagne 2016/2017, à savoir 40 pourcent.

Figure 30. Évolution de la subvention en engrais au profit du système coton (en milliards de FCFA) sur la période 2009-2016



Source: Auteur à partir des données de la CMDT et de la CPS/MA

5.4.2 Entretien des pistes rurales

En plus de la subvention aux intrants, le Gouvernement malien finance annuellement l'entretien des pistes CMDT pour réduire les frais de collecte du coton graine à la suite du désengagement de la CMDT dans l'entretien des routes. En moyenne, 660 millions de FCFA ont été alloués par le Gouvernement à l'entretien des pistes rurales de la zone CMDT sur la période 2010-2015³⁸, soit un soutien total de 3,2 milliards de FCFA. En outre, à travers le projet de développement intégré de Kita, environ 320 millions de FCFA sur ressources internes ont été consacrés à l'entretien des pistes sur ladite période.

Cependant, cet appui étatique reste largement insuffisant par rapport aux besoins exprimés dans le PDSFC. En effet, sur la période 2013-2015, ces besoins ont été évalués à 44,3 milliards. Ainsi, le soutien de l'État ne représente que 5 pourcent de ce montant³⁹.

5.4.3 Appui à la mécanisation

Dans le cadre de la modernisation de la culture du coton inscrite dans le PDSFC, un programme d'acquisition de 1 000 tracteurs a été lancé lors de la campagne agricole 2015/2016. Ce programme d'un coût de 10 milliards de FCFA a bénéficié d'une subvention du Gouvernement à hauteur de 5 milliards de FCFA. L'apport personnel des producteurs a été estimé à 20 pourcent et les institutions financières ont financé le complément sous forme de crédit, soit 30 pourcent du coût d'acquisition des tracteurs.

³⁸ Sauf en 2012 du fait de la crise sécuritaire et institutionnelle

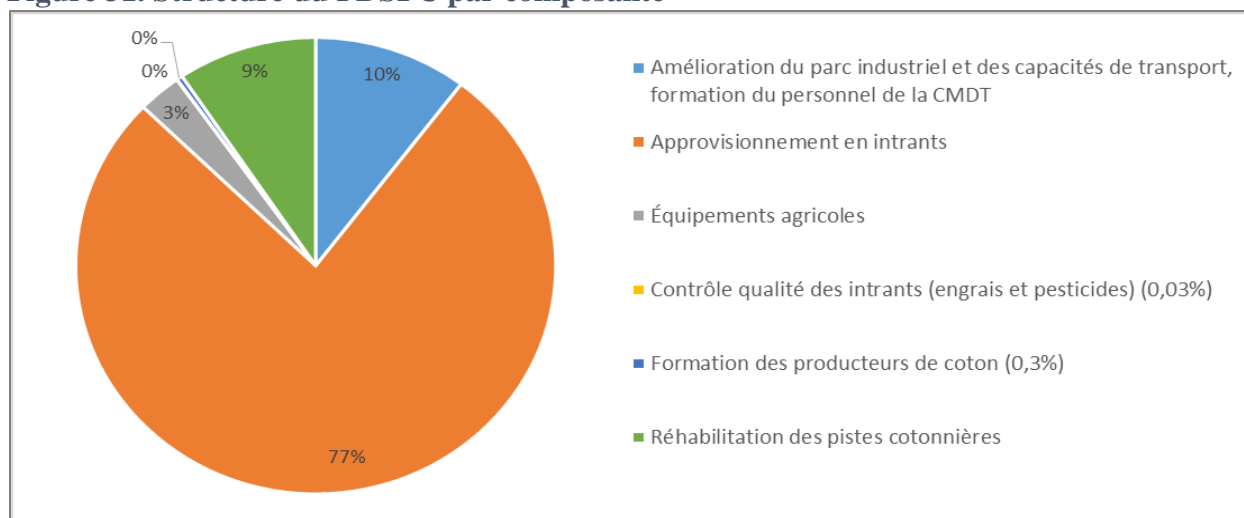
³⁹ Adopté en 2017, le programme d'amélioration et d'accessibilité rurale de l'État (PAAR) devrait permettre d'accroître les investissements sur les pistes rurales.

Il faut noter que le coût de ce programme représente 54 pourcent de la composante équipements agricoles du PDSFC et 75 pourcent des besoins exprimés dans le PDSFC sur la période 2013-2016.

5.5 Mise en œuvre du programme de Développement Stratégique de la Filière Coton (PDSFC)

Tel que mentionné ci-dessus, le PDSFC est chiffré à 628 milliards de FCFA et couvre la période 2013-2018. Une analyse par composante du PDSFC (Figure 31) montre que l'approvisionnement en intrants représente 77 pourcent du budget du PDSFC, soit plus de 482 milliards. Les besoins pour l'amélioration du parc industriel et des capacités de transport et la formation du personnel au niveau de la CMDT ont été estimés à 65 milliards environ, soit 10 pourcent du coût du programme. Les dépenses en entretien des pistes viennent en troisième position avec une estimation à 59 milliards, (9,4 pourcent), suivies par le volet équipement des cotonculteurs dont le coût a été évalué à 18,5 milliards (3 pourcent) et la formation des producteurs (2,5 milliards, soit 0,4 pourcent du PDSFC). Le renforcement du contrôle de la qualité des intrants a également été pris en compte dans le programme et a été évalué à 150 millions de FCFA.

Figure 31. Structure du PDSFC par composante



Source: Auteur à partir des données du PDSFC

L'analyse de l'exécution financière du PDSFC sur la période 2013-2016 montre un niveau de mise en œuvre globalement satisfaisant avec un taux d'exécution financière d'environ 70 pourcent.

La composante sur la structuration et la formation des producteurs a été la plus financée avec un niveau d'exécution de 260 pourcent compte tenu de l'importance accordée par les partenaires au développement à ce volet de restructuration de la filière. Les actions ont principalement concerné l'alphabétisation fonctionnelle des producteurs, le renforcement des capacités des organisateurs de producteurs, l'amélioration des pratiques culturales, la promotion de la gestion intégrée de la production et des déprédateurs et la promotion du coton biologique.

Le taux d'exécution de la composante sur l'approvisionnement en intrants a été estimé à 80 pourcent⁴⁰. La mécanisation des exploitations cotonnières a été exécutée à 75 pourcent. Ce taux d'exécution résulte, comme souligné ci-dessous, de 10 milliards de FCFA mobilisés pour l'acquisition des tracteurs au profit des cotonculteurs sur 13,3 milliards requis dans le PDSFC.

Quant à la composante relative à l'amélioration du parc industriel et des capacités de transport, la recherche et le développement et la formation du personnel, 29,4 milliards de FCFA ont été mobilisés pour l'exécuter, ce qui équivaut à un taux d'exécution de 46 pourcent. Les actions de cette composante comprennent la construction de deux usines d'égrenage du coton, à Kadiolo (au sud-est du Mali, près de la frontière avec la Côte d'Ivoire) et à Kemparana (dans la région de Ségou, près de la frontière avec le Burkina Faso), et la modernisation de trois autres usines pour un montant de 27,5 milliards de FCFA⁴¹. Les deux nouvelles unités doivent relever la capacité d'égrenage de 100 000 tonnes par an et devraient être opérationnelles avant fin 2017. Les travaux de modernisation des trois sites industriels visés permettront d'accroître leurs capacités de production de 20 pourcent.

Outre ces actions initiées par la CMDT avec l'appui de ses partenaires financiers⁴², la filière coton a aussi bénéficié de subventions publiques de la part des donateurs à hauteur de 1,8 milliards de FCFA durant la période 2013-2016. Ces subventions ont porté sur la recherche pour l'amélioration variétale, l'amélioration de la classification du coton graine et de la chaîne de stockage, le transport et l'égrenage du coton en vue d'améliorer la qualité de la fibre malienne sur le marché international. Il faut ajouter que pour relever les rendements du coton, l'Institut d'Économie Rurale (IER), sur instruction du Ministère de l'agriculture, cherche à établir la carte de fertilité des principales zones culturales, mettre au point de nouvelles formules de fertilisation minérale ou organo-minérale performantes et mieux adaptées pour chaque type de sol et de culture et proposer aux utilisateurs des doses optimales de fertilisation organo-minérale en fonction des objectifs de production des principales cultures⁴³.

La réhabilitation des pistes cotonnières a connu le plus faible niveau de mise en œuvre avec un taux d'exécution financière de 9 pourcent seulement. En effet, sur la période 2013-2016, 5 milliards ont été déboursés pour l'entretien des pistes sur un besoin de financement de 53 milliards de FCFA. Il faut noter que l'essentiel de l'enveloppe provient du Gouvernement malien qui en a déboursé 48 pourcent. La CMDT à travers un soutien annuel de 100 millions de FCFA en 2013 et de 400 millions de FCFA depuis 2014, a contribué pour 27 pourcent aux dépenses d'entretien des pistes rurales. Le reste, soit 25 pourcent, provient de l'aide extérieure.

Bien que le PDSFC ait connu un taux d'exécution financière de 70 pourcent, le faible niveau de mise en œuvre de la composante sur l'amélioration du parc industriel, des capacités de transport et la recherche et développement et la quasi absence de soutien public à l'entretien des pistes cotonnières sont de nature à limiter l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de la filière.

⁴⁰ Ce taux a été obtenu sur la base de l'hypothèse que les producteurs appliquent 80% des doses recommandées en engrais (Camara[2015]).

⁴¹ Pour cela, la CMDT a conclu un contrat avec l'entreprise française Geocoton pour la réalisation des travaux.

⁴² Elle a bénéficié d'un prêt de 15 milliards avec la Banque Ouest Africaine pour le Développement pour le financement de l'amélioration de son parc industriel.

⁴³ Toutefois, le montant de cette dépense n'est pas connu. Il est inclus dans l'enveloppe globale transféré à l'IER.

5.6 Impact des réformes et du soutien public sur les performances de la filière

Les réformes entreprises depuis le début de la crise, combinées à l'augmentation des prix au producteur due à la remontée des cours du coton et de la dépréciation du FCFA par rapport au dollar, ont eu un effet positif sur la production du coton au Mali. En outre, le règlement des dettes internes des organisations de producteurs qui a motivé ces derniers et la subvention des engrais figurent parmi les facteurs déclencheurs de la relance de la culture du coton au Mali.

De 620 000 tonnes en 2003/2004, la production du coton a chuté de façon continue pour atteindre le niveau minimal de 201 000 tonnes en 2008/2009. La reprise timide amorcée en 2009/2010 a culminé en 2011/2012 avec une production de 445 000 tonnes, soit plus du double de son niveau de 2008/2009 (Figure 32). Cette reprise s'est poursuivie et la barre de 2003/2004 a été dépassée en 2016/2017 avec une production de 647 000 tonnes. Les facteurs déclencheurs de la reprise sont résumés de façon plus détaillée ci-dessous.

Figure 32. Évolution de la production du coton entre 2003 et 2016



Source: Auteur à partir des données de la CMDT

5.6.1 Campagne 2011/2012

Le rapport de la CMDT (CMDT, 2012) explique la hausse de la production durant la campagne 2011/2012 en partie par le retour des grands producteurs, grâce à des mesures incitatives qui ont permis l'apurement des dettes internes des coopératives. En effet, cette question concernait surtout le groupe de grands producteurs qui, en raison du système de caution solidaire, ne recevaient pas toujours la totalité de leur argent, comme précédemment expliqué. À côté de ces grands producteurs, on a pu également constater le retour des petits et moyens producteurs, principalement grâce aux prix incitatifs du coton graine et de la réduction du prix des engrais. Ces facteurs incitatifs ont contribué non seulement à l'extension des superficies mais aussi à faire revenir dans la cotonculture les producteurs qui l'avaient abandonné temporairement.

La campagne 2011/2012 s'est déroulée dans une situation exceptionnelle, sous le signe de la relance de la culture du coton après une année 2010/2011 de subvention des engrais à 50 pourcent. Cette relance a été encouragée et soutenue par les conditions favorables du marché mondial et par le Gouvernement du Mali, à travers des mesures incitatives à la production que sont:

- L'augmentation du prix d'achat du coton graine aux producteurs qui est passé de 185 à 255 FCFA/kg;
- Le renforcement de la subvention de l'État sur le prix des engrais coton et maïs (le montant de ces subventions est passé de 10 005 à 18 403 milliards de FCFA);
- La reprise de l'octroi des prêts premiers équipements et rééquipements aux producteurs par les institutions financières (BNDA et Kafo Jiguiw);
- Le paiement des dettes internes aux producteurs (dettes entre membres d'une coopérative);
- Le paiement individuel des grosses exploitations afin de sécuriser leurs revenus;
- La mise en place à temps et en quantité suffisante des intrants agricoles par la CMDT.

5.6.2 Campagne 2013/2014

Caractérisée par le retour de la confiance entre les différents acteurs de la filière coton et marquée par le début de mise en œuvre du PDSFC, la campagne prévoyait la production de 522 000 tonnes de coton graine et d'environ 2 000 000 de tonnes de céréales sèches.

Cette ambition reposait notamment sur le paiement intégral des recettes coton de la campagne 2012/2013 avant la fin du mois d'avril 2013, la fixation du prix coton graine aux producteurs à 250 FCFA/kg de coton de premier choix, le maintien de la subvention des engrais coton et maïs par l'État et la satisfaction des besoins des producteurs en intrants agricoles. Toutefois, la production du coton a été de 440 000 tonnes, soit 84 pourcent des prévisions du fait de la baisse des superficies emblavées par rapport à la campagne 2012/2013.

5.6.3 Campagne 2014/2015

Les incitations se sont poursuivies lors de la campagne 2014/2015, dont les principales sont les suivantes:

- Le paiement de tous les producteurs de coton de la campagne 2013/2014 avant fin avril 2014;
- La fixation du prix d'achat de coton graine à 235 FCFA le kilo du premier choix, 210 FCFA le kilo du deuxième choix, et 190 FCFA le kilo du troisième choix;
- Le maintien par l'État de la subvention des engrais pour le système coton;
- La réduction du prix du sac d'engrais subventionné de 12 500 à 11 000 FCFA le sac de 50 kg;
- La satisfaction des besoins des producteurs en intrants agricoles et appareils de traitement phytosanitaire.

Malgré la baisse du prix au producteur de 250 à 235 FCFA/kg et une situation pluviométrique irrégulière, la confiance retrouvée des producteurs a permis une hausse de la production de 440 000 tonnes en 2013/2014 à près de 550 000 tonnes lors de la campagne 2014/2015, soit une hausse de 25 pourcent.

5.6.4 Campagne 2015/2016 et 2016/2017

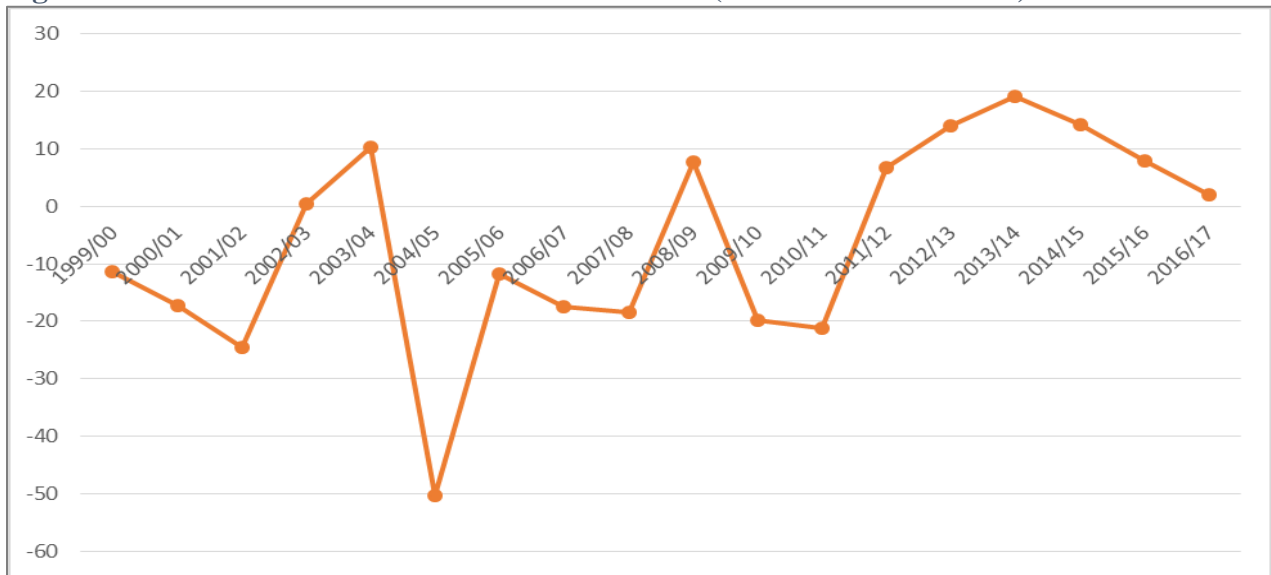
Bien que les incitations mises en place aient continué, la production du coton a baissé de 6 pourcent lors de la campagne 2015/2016 du fait des intempéries.

La production a augmenté de 26 pourcent en 2016/2017 et a atteint environ le niveau de 650 000 tonnes, qui constitue le niveau le plus élevé de l'histoire de la production cotonnière au Mali. Cette performance est le résultat de la hausse des incitations à la filière. En effet, le montant de la subvention a presque doublé en passant d'une moyenne de 12,5 milliards de FCFA en 2013-2015 à 23,2 milliards de FCFA et le prix du coton a été fixé à son niveau le plus élevé après celui de 2011, soit 257 FCFA/kg.

5.6.5 Amélioration de la situation financière de la filière

Durant la période 2004-2015, la situation financière de la CMDT s'est améliorée. D'un déficit cumulé de plus de 100 milliards de FCFA sur la période 2004-2010, la CMDT a connu une situation excédentaire cumulée de plus de 50 milliards sur la période 2011-2015. Cette meilleure situation financière de la CMDT est la résultante de l'amélioration des performances de la filière entamée depuis la campagne 2011/2012 (Figure 33).

Figure 33. Évolution des résultats nets de la CMDT (en milliards de FCFA)

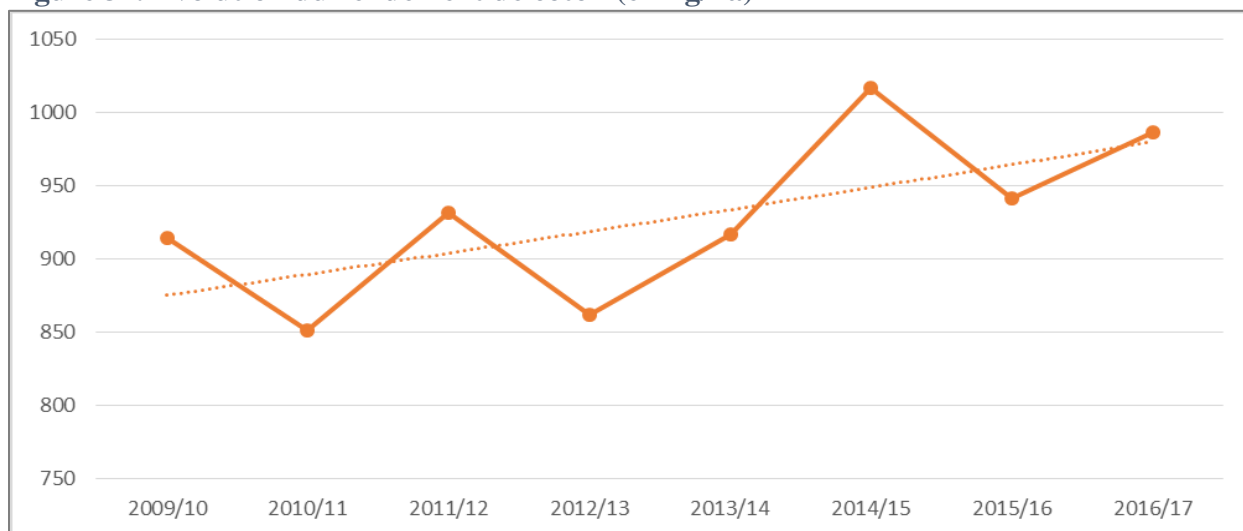


Source: Auteur à partir des données de la CMDT

5.6.6 Persistance de la faiblesse de la productivité

L'accroissement de la production constaté s'est fait sur la base de l'extension des superficies cultivées. Bien que les rendements du coton aient progressé de 1,6 pourcent par an durant la période 2009-2016, ils restent en dessous du seuil de 1 200 kg/ha nécessaire pour assurer la viabilité financière de la filière en dépit des fluctuations du cours international du coton. Sur la période 2009-2016, le rendement du coton s'est situé à 928 kg/ha en moyenne (Figure 34).

Figure 34. Évolution du rendement de coton (en kg/ha)

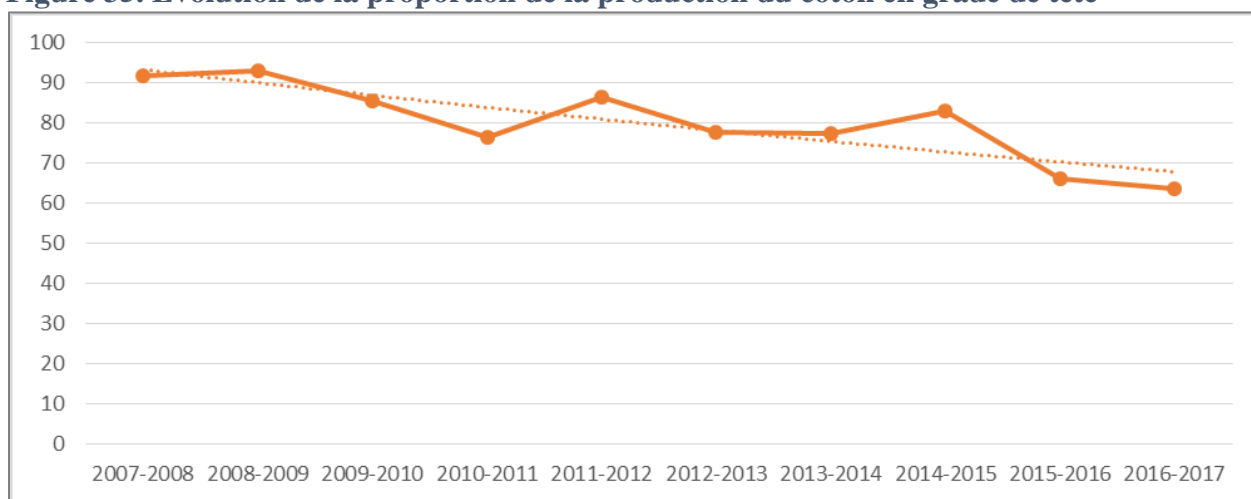


Source: Auteur à partir des données de la CMDT

En outre, le taux de grade de tête est passé de 90 pourcent en 2007-2009 à 65 pourcent en 2015-2017 (Figure 35). Les mauvais résultats en grade de tête sont essentiellement attribuables aux facteurs suivants:

- Le non-respect des techniques de traitement phytosanitaire;
- Les récoltes non échelonnées;
- Les mauvaises conditions de stockage;
- Les prolongations des pluies jusqu'en novembre.

Figure 35. Évolution de la proportion de la production du coton en grade de tête



Source: Auteur à partir des données de la CMDT

Cependant, malgré la baisse tendancielle du taux de grade de tête, le coton malien est classé en grade sur des standards internationaux des bonnes caractéristiques technologiques de sa fibre. Combiné à l'administration efficace des contrats de vente de la fibre, le coton malien est très bien apprécié sur le marché international et a été récemment primé par Cotlook.

5.7 Synthèse et recommandations

Les différentes réformes entreprises suite à la crise de la filière coton ainsi que l'embellie du cours international et les différentes formes de soutien public à la filière ont eu des effets positifs sur la performance de la filière. En effet, la production du coton a retrouvé son niveau le plus haut d'avant crise, soit 650 000 tonnes lors de la dernière campagne 2016/2017. La situation financière de la CMDT s'est également améliorée puisqu'elle connaît un bilan excédentaire depuis 2010.

Toutefois, les rendements moyens de 982 kg/ha au cours de ces dernières années (2014-2016), quand bien même ils ont augmenté, restent en dessous du seuil de 1 200 kg/ha qui mettrait la filière à l'abri des fluctuations à la baisse du cours international.

Aussi, la qualité du coton a baissé, entraînant une faible valorisation du coton malien sur le marché international. Malgré l'importance de l'effort public pour relancer la filière, les investissements en recherche et développement et la vulgarisation pour la hausse des rendements, l'amélioration des conditions de transport du coton graine, la modernisation et l'augmentation des capacités d'égrenage restent insuffisants. Ainsi, pour assurer la durabilité de l'embellie de la filière, les recommandations suivantes sont préconisées:

1. Un accroissement des investissements dans les programmes d'amélioration variétale et dans la recherche sur le dosage de l'engrais selon les conditions agro-pédologiques permettrait une amélioration de la qualité, du rendement et de la compétitivité du coton malien. Aussi, la vulgarisation des bonnes pratiques agricoles, y compris la gestion de la dégradation et de la fertilité des sols, doit être soutenue.
2. Une mobilisation de ressources pour des investissements à destination des pistes rurales permettrait l'acheminement du coton graine à temps et à moindre coût vers les usines d'égrenage.
3. Afin d'éviter la détérioration des caractéristiques technologiques de la fibre de coton et d'accroître les capacités d'égrenage en liaison avec la hausse de la production, une modernisation et un agrandissement du parc industriel favoriserait une gestion plus efficace de l'égrenage.

6. Synthèse des résultats

L'agriculture malienne est relativement bien soutenue par le Gouvernement et les PTF. Ainsi, les DPA ont plus que doublé entre le début des années 2000 et ces dernières années tandis que l'engagement de Maputo a été respecté sur l'ensemble de la période. En effet, la part de l'agriculture dans les dépenses publiques totales est l'une des plus élevées en Afrique et a atteint 12 pourcent en moyenne sur la période 2010-2016. Cet important soutien public correspond par ailleurs à une période de forte croissance agricole, qui s'est élevée à 11 pourcent en moyenne par an.

Toutefois la répartition de ces dépenses par sous-secteur reste fortement déséquilibrée. Le sous-secteur de la production végétale concentre l'essentiel des dépenses publiques agricoles, notamment au détriment de l'élevage malgré sa forte contribution à la valeur ajoutée agricole.

La désagrégation des dépenses par fonction révèle une orientation productiviste des interventions publiques dans le secteur agricole. Seulement 10 pourcent des dépenses agricoles sont consacrées au développement des chaînes de valeur.

Un fort taux d'exécution financière est observé pour tous les types de dépense, à l'exception notable des investissements sur ressources externes. Pour ces derniers, le taux d'exécution avoisine à peine 60 pourcent. Le faible alignement des partenaires au développement sur les procédures nationales, la faible harmonisation des procédures entre la multitude de partenaires ainsi que l'insuffisance des capacités nationales de coordination et de synergie entre les différents projets expliquent cette relative contre-performance de l'exécution des dépenses publiques dans le secteur agricole.

Concernant les modalités de l'action publique au profit de l'agriculture, on note la persistance de l'approche projet encore mise en œuvre par les partenaires au développement en parallèle des administrations étatiques et territoriales. Cela limite dès lors l'appropriation, la capitalisation et la durabilité des investissements réalisés. Aussi, la faiblesse du système de suivi/évaluation des projets par le Ministère de l'agriculture ne permet pas une prise de décision harmonisée pour une action publique efficace dans le secteur agricole.

Au titre de l'étude spécifique sur la subvention aux intrants

En réponse à la crise alimentaire de 2008/2009, la politique de subvention de l'engrais mise en œuvre par le Gouvernement malien a connu une expansion au fil du temps avec l'accroissement des quantités subventionnées et la hausse du taux de subvention.

Le programme de subvention a entraîné de façon mécanique la hausse de la consommation d'engrais à l'échelle du Mali et par unité de surface. Toutefois, seul un quart des besoins d'engrais céréaliers a été couvert par la subvention au cours de ces dernières années. Malgré un effet limité sur la productivité, la subvention a fortement incité les producteurs céréaliers à accroître les superficies cultivées entraînant une hausse des niveaux de production de céréales, du maïs et du riz en particulier.

L'analyse de l'enquête agricole de 2014/2015 montre que le ciblage des bénéficiaires de la subvention a permis aux petits exploitants de mil, de sorgho et de riz, auparavant exclus du marché,

d'accéder à l'engrais subventionné au comptant. Néanmoins, les localités les plus éloignées et les producteurs des zones diffuses et non intégrés dans les organisations de producteurs accèdent difficilement à l'engrais subventionné. De plus, les petits exploitants sont d'autant plus défavorisés quant à l'acquisition de l'engrais à crédit.

Cependant, si la subvention a accentué la concurrence entre les distributeurs par l'entrée de nouveaux acteurs, la chaîne de distribution demeure déficiente. Le grand nombre de distributeurs entretient le manque de traçabilité des engrais, favorise l'introduction d'engrais de mauvaise qualité et entraîne le développement de mauvaises pratiques.

En outre, la mise en œuvre de la subvention n'a pas entraîné une baisse du prix de l'engrais sur le marché domestique comparativement aux niveaux observés sur le marché international. Cela s'explique notamment par (i) le système de fixation du prix repère de l'engrais pour la mise en œuvre de la subvention *in fine* utilisé comme prix plancher sur le marché, (ii) les délais importants dans le paiement de la facture de la subvention, (iii) la mise en route de celle-ci au moment où la demande d'engrais est forte sur le marché international. Cependant, le système concurrentiel d'approvisionnement de l'engrais de la CMDT ainsi que les commandes passées à des périodes favorables sur le marché international ont offert des coûts d'acquisition de l'engrais plus compétitifs.

Au titre de l'étude spécifique sur l'irrigation dans la zone Office du Niger

Conformément aux objectifs des contrats-plans de 2008-2012 et 2014-2018, leur évaluation révèle globalement la nécessité d'une plus grande implication de l'État et des partenaires au développement dans la réhabilitation et l'extension des aménagements. En effet, le niveau d'atteinte des engagements pris dans les contrats plan reste largement faible. Pour le contrat-plan de 2008-2012, seulement 23 pourcent des aménagements prévus ont été réalisés contre seulement 7 pourcent pour les réhabilitations. Pour le contrat-plan 2014-2018, ces taux ont été respectivement de 15,7 et 3,7 pourcent après trois ans de mise en œuvre.

La faible contribution de l'État, soit moins d'un milliard en moyenne par an, les difficultés de mobilisation des financements extérieurs du fait de la non harmonisation des procédures explique cette situation.

Aussi, si l'entretien du réseau secondaire par les fonds collectés au titre de la redevance eau se fait globalement selon le cahier de charges défini dans les contrats-plans, le réseau primaire dont l'État a en charge l'entretien, est insuffisamment entretenu du fait des restrictions budgétaires. Ce qui a un impact négatif sur le fonctionnement de l'ensemble du réseau hydraulique qui souffre d'un déficit d'entretien.

Cette faible performance dans la réalisation, la réhabilitation et l'entretien des aménagements explique principalement la non atteinte de l'objectif d'accroissement de la production du riz puisque les efforts d'intensification ont permis l'accroissement de son rendement.

Au titre de l'étude spécifique sur le coton

Les différentes réformes entreprises suite à la crise de la filière coton ainsi que l'embellie du cours international et les différentes formes de soutien public à la filière ont eu des effets positifs sur la

performance de la filière. En effet la production du coton a retrouvé son niveau le plus haut d'avant crise, soit 650 000 tonnes lors de la dernière campagne 2016/2017. En outre la situation financière de la CMDT s'est améliorée puisqu'elle connaît un bilan excédentaire depuis 2010.

Toutefois, les rendements moyens de 982 kg/ha au cours de ces dernières années, quand bien même ils ont augmenté, restent en dessous du seuil de 1200 kg/ha qui mettrait la filière à l'abri des fluctuations à la baisse du cours international.

Aussi, la qualité du coton a baissé, entraînant ainsi une faible valorisation du coton malien sur le marché international. Malgré l'importance de l'effort public pour relancer la filière, les investissements en recherche et développement et la vulgarisation pour la hausse des rendements, l'amélioration des conditions de transport du coton graine, la modernisation et l'augmentation des capacités d'égrenage restent insuffisants.

7. Synthèse des recommandations

Recommandations par Ordre de Priorité	Structure Responsable	Période
1. L'abandon du système de fixation des prix repère pour la mise en œuvre de la subvention et la sélection concurrentielle des fournisseurs sur la base des prix de vente proposés devraient être envisagés.	MA-MEP-MEF	2018
2. L'objectif d'un accès à l'engrais par les producteurs situés dans les localités éloignées et dans les zones diffuses (hors Offices et CMDT) devrait être explicité dans les cahiers de charges des fournisseurs. En accompagnement, des actions de structuration de ces producteurs et renforcement des capacités des organisations existantes sont nécessaires.	MA- DNA- CMDT-APCAM- Groupement des Vendeurs d'Engrais	2018
3. Afin de favoriser la baisse du prix de revient de l'engrais importé, les mesures suivantes sont recommandées : (i) Une amélioration de la prévisibilité des quantités à subventionner et le déclenchement des procédures d'appel d'offre au moment où les prix de l'engrais sont bas sur le marché international. (ii) Une politique d'amélioration de l'accès au crédit pour les distributeurs afin de réduire les charges financières. (iii) Le paiement de la facture de la subvention dans les délais courts pour limiter les frais financiers supportés par les distributeurs.	MA-MEF-DNA- CMDT- Groupement des Vendeurs d'Engrais	2018
4. La poursuite des efforts d'harmonisation, le renforcement de l'appui budgétaire et la promotion des paniers communs multi-bailleurs pourraient contribuer	CPS/SDR-DNPD	2018

à la gestion des projets multiples qui ciblent le même programme. Aussi, l'insertion des projets dans les services techniques existants et le renforcement des collectivités territoriales pour l'appropriation des interventions sont indispensables.		
5. Une augmentation des ressources publiques allouées à la recherche agricole ainsi que la conception et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des ressources humaines dans ce secteur sont primordiales. En outre, l'accent doit être mis sur la dissémination de la recherche et sur l'appui-conseil.	IER/MEF	2018
6. Rehausser le niveau des DPA au profil de l'élevage pour permettre à ce sous-secteur stratégique de libérer tout son potentiel.	MEP / MEF	2019
7. De nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aide extérieure, en particulier à travers l'appui budgétaire et les paniers communs multi-donateurs, permettraient une meilleure exécution des travaux.	MA-MEF-PTF	2019
8. Un engagement ferme de l'État d'allouer les ressources adéquates pour l'entretien du réseau primaire dans l'Office du Niger.	MA-MEF-PTF-ON	2018
9. Considérant les contraintes budgétaires de l'État, une amélioration de l'efficacité de la politique de subvention aux intrants du Gouvernement malien pourrait permettre de dégager des ressources pour accroître les investissements dans l'ON.	MA-MEF-DNA-CMDT-APCAM-Groupement des Vendeurs d'Engrais	2019
10. Afin de renforcer le suivi/évaluation des projets, les cellules de planification et des statistiques des départements ministériels devraient être mieux doté en ressources au niveau central et déconcentrés.	CPS Sectoriels	2018
11. La réduction du nombre de distributeurs agréés pour la mise en œuvre de la subvention aux engrais permettrait une meilleure traçabilité de l'engrais, un meilleur contrôle de la qualité et une réduction des détournements constatés.	MA-MEP-MEF	2018
12. Afin de générer des emplois décents pour les actifs ruraux et urbains, un accroissement des investissements à destination de la commercialisation, la transformation et le stockage des produits agricoles dans les chaînes de valeur apparaît crucial au-delà du seul soutien à la production.	IER-APCAM	2018

<p>13. Un accroissement des investissements dans les programmes d'amélioration variétale et dans la recherche sur le dosage de l'engrais selon les conditions agro-pédologiques permettrait une amélioration de la qualité, du rendement et de la compétitivité du coton malien. Aussi la vulgarisation des bonnes pratiques agricoles, y compris la gestion de la dégradation et de la fertilité des sols, doit être soutenue.</p>	<p>IER/APCAM/DNA</p>	<p>2018</p>
<p>14. Une mobilisation de ressources pour des investissements à destination des pistes rurales permettrait l'acheminement du coton graine à temps et à moindre coût vers les usines d'égrenage. Par ailleurs, afin d'éviter la détérioration des caractéristiques technologiques de la fibre de coton, une modernisation et un agrandissement du parc industriel favoriserait une gestion plus efficace de l'égrenage.</p>	<p>MA-DNGR-CMDT-PTF et les Privés</p>	<p>2018</p>

Références bibliographiques

- Balié, J. 2012. Analyse des incitations et penalisations pour le coton au Mali. MAFAP/FAO.
- Camara, M. 2015. Atouts et limites de la filière coton au Mali, (Thèse de doctorat en Sciences Économiques). Université de Toulon, 320 pages.
- CMDT. 2012. Activité de production agricole. Rapport bilan de la commercialisation 2011/2012. DPA Holding CMDT. Bamako, Mali. 78 p.
- Esturg, G. 2009. Évaluation du Protocole d'accord État-CMDT-Producteurs sur le mécanisme de détermination du prix d'achat du coton graine, rapport final; novembre.
- Hourticq, J., Taondyandé, M. & Soubeiga, S. 2012. Revue des dépenses publiques agricoles au Burkina Faso. Rapport de consultation pour la Banque mondiale, décembre.
- Hugon, P. 2006. Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales. *Afrique contemporaine*, no 216, pp 203-225.
- KONE B. [2016], Mesures incitatives à la production cotonnière et perspectives de la privatisation des filiales CMDT au Mali. (Thèse de doctorat en Français). Université de Liège, Gembloux Agro-Bio Tech, Belgique, 208 pages.
- MRSC. 2006. Etude sur la mise en place d'un fonds de soutien des prix du coton graine. Rapport d'étude. Primature, Bamako, Mali. 41 p.
- Nubukpo, K. & Keita, MS. 2005. L'impact sur l'économie malienne du nouveau mécanisme de fixation du prix du coton graine. Rapport d'étude OXFAM international. Bamako, Mali. 42 p.
- ReSAKSS. 2013. Ten years after the Maputo Declaration: Status of the commitment implementation and efficiency of agricultural public expenditures in West Africa. Ibadan, Nigeria. 92 p. Nigeria.
- Spinat Jean-Bernard. 2006. Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Institut de recherches et d'application des méthodes de développement.
- Staatz et al. 2011. Evaluation du secteur agricole du Mali. Michigan State University, Food Security Group.

Annexes

Annexe 1. Nomenclature des fonctions utilisées

Classification COFOG stricte
Elevage
Foresterie
Pêche
Production végétale
Recherche agricole
Fonctions additionnelles du guide de l'UA/NEPAD
Sécurisation foncière
Gestion des ressources naturelles
Pistes rurales
Energie rurale
Sécurité alimentaire

Annexe 2. Part agricole de différentes dépenses

Fonction	Part agricole
Gestion intégrée des ressources en eau	0,8
Gestion des ressources naturelles	0,8
Adduction d'eau potable semi urbain	0,3
Adduction d'eau potable rurale	0,4
Adduction d'eau potable et assainissement (non précisée)	0,3
Adduction d'eau potable milieu urbain	0
Energie rurale	0,4
Pistes rurales	0,6
Transformation	0,6
Gestion durable des aires protégées	0,8
Changement climatique	0,8
Gestion concertée des ressources en eau	0,8
Gouvernance environnementale	0,8
Pilotage/environnement	0,8
Promotion des bonnes pratiques de Gestion Durable des Terres (GDT)	0,8

Source: Estimations de l'auteur selon le guide d'orientation de l'UA/NEPAD

Annexe 3. Formule de fixation du prix du coton graine

Mécanisme de fixation du prix a producteur du coton en vigueur depuis 2005

$$RFPCG = A * [(IC_{FE-FOB} - (1-Y) * Z) * RDFi + PVGr * RDGr * PCOGr]$$

RFPCG = Rémunération finale des producteurs de coton graine;

IC_{FE-FOB} = Moyenne simple de l'Indice A de Cotlook base FOB Extrême-Orient

PVGr = Prix moyen de vente de la graine pour la campagne, en FCFA/kg

RDFi = Rendement fibre moyen objectif = 42 %;

RDGr = Rendement graine moyen objectif = 52,5 %;

PCOGr = Part commercialisée de la production de graine de coton = 93 %;

Z = Frais de mise à FOB = 76 FCFA/kg;

Y = Part des ventes fibre à l'export = 98 %;

A = Part du revenu de la filière revenant aux producteurs = 60 %

Source: KONE [2016]

Annexe 4. Budget et dépenses publiques agricoles selon la méthodologie COFOG plus

Année	Budget agricole	Budget total	Dépenses agricoles	Dépenses totales
2006	118,183	935,759	95,721	856,779
2007	130,164	994,400	97,258	886,116
2008	134,179	1,055,680	94,844	893,683
2009	143,197	1,154,814	117,707	1,031,394
2010	194,606	1,276,294	130,292	1,064,037
2011	199,344	1,423,745	161,056	1,268,883
2012	78,420	988,606	74,517	919,786
2013	142,660	1,482,575	137,716	1,403,066
2014	212,551	1,823,048	161,381	1,491,419
2015	266,448	1,881,168	189,099	1,522,228
2016	297,497	2,002,873	209,628	1,702,579

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Annexe 5. Dépenses publiques agricoles selon la source de financement

Année	Interne	Externe
2010	69,243	61,049
2011	83,157	77,899
2012	73,355	1,162
2013	92,037	45,679
2014	94,101	67,280
2015	100,768	88,330
2016	134,683	74,945

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Annexe 6. Part de l'agriculture dans le budget et les dépenses agricoles

Année	Part budget	Part dépenses
2010	15.2%	12.2%
2011	14.0%	12.7%
2012	7.9%	8.1%
2013	9.6%	9.8%
2014	11.7%	10.8%
2015	14.2%	12.4%
2016	14.9%	12.3%

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFMAF/MA

Annexe 7. Répartition du budget agricole selon l'utilisation économique

Année	Fonctionnement	Investissement	Personnel	Transfert et Subvention	Total
2010	4,248	157,958	2,719	29,680	194,606
2011	4,167	152,947	2,712	39,517	199,344
2012	2,847	23,080	3,111	49,382	78,420
2013	4,483	87,108	3,371	47,698	142,660
2014	3,746	157,957	3,896	46,952	212,551
2015	5,054	204,157	4,738	52,499	266,448
2016	3,894	222,111	4,794	71,316	302,115

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Annexe 8. Répartition des dépenses agricoles selon l'utilisation économique

Année	Fonctionnement	Investissement	Personnel	Transfert et Subvention	Total
2010	4,154	93,892	2,733	29,513	130,292
2011	4,158	112,668	2,733	41,497	161,056
2012	2,790	19,401	3,090	49,236	74,517
2013	4,003	83,250	3,185	47,278	137,716
2014	3,686	107,044	3,868	46,783	161,381
2015	3,824	128,477	5,067	51,731	189,099
2016	3,255	124,588	4,482	71,013	203,337

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Annexe 9. Répartition des dépenses agricoles par sous-secteur

Année	Production végétale	Elevage	Foresterie	Pêche
2010	84,121	21,223	7,834	7,392
2011	107,903	25,517	6,987	6,272
2012	61,209	4,056	4,307	691
2013	102,402	9,644	5,652	2,206
2014	114,452	17,390	5,142	4,237
2015	144,174	17,812	5,733	4,678
2016	155,906	25,078	8,953	2,038

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de la DGB, de la DNPD et de la DFM/MA

Annexe 10. Taux de la redevance eau alloué à l'entretien du réseau secondaire

Années	Montant recouvré (FCFA)	Montant alloué à l'entretien du secondaire (FCFA)	% alloué à l'entretien du secondaire (%)
2008	4,156,138,530	1,742,318,754	41.9%
2009	4,796,418,125	2,404,014,000	50.1%
2010	5,382,930,835	2,321,120,362	43.1%
2011	4,610,631,083	2,355,416,427	51.1%
2012	5,228,325,619	2,249,545,516	43.0%
2014	5,525,565,879	2,317,651,000	41.9%
2015	4,751,429,996	2,430,287,977	51.1%
2016	6,311,373,647	3,251,009,000	51.5%
2008-2012	24,174,444,192	11,072,415,059	45.8%
2014-2016	16,588,369,522	7,998,947,977	48.2%

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'ON

Annexe 11. État de mise en œuvre des engagements des parties prenantes en matière d'extension et de réhabilitation d'aménagements dans l'Office du Niger

Année	Prévision Contrat-plan			Réalisation			Taux d'exécution		
	Aménagement	Réhabilitation	Total	Aménagement	Réhabilitation	Total	Aménagement	Réhabilitation	Total
2008	12.05	9.95	22.00	4.15	1.83	5.99	34%	18%	27%
2009	48.77	13.27	62.04	1.93	0.00	1.93	4%	0%	3%
2010	73.12	48.05	121.17	46.52	3.44	49.97	64%	7%	41%
2011	49.40	4.95	54.35	57.06	0.16	57.22	116%	3%	105%
2012	70.17	0.00	70.17	11.40	0.69	12.08	16%		17%
2014	16.17	10.02	26.20	18.98	2.51	21.49	117%	25%	82%
2015	46.59	16.43	63.02	14.86	0.00	14.86	32%	0%	24%
2016	99.35	24.41	123.77	16.76	0.00	16.76	17%	0%	14%
2008-2012	253.51	76.22	329.73	121.06	6.13	127.19	47.8%	8.0%	38.6%
2014-2016	162.11	50.87	212.98	50.60	2.51	53.11	31.2%	4.9%	24.9%
2014-2018	308.33	114.19	422.52	50.60	2.51	53.11	16.4%	2.2%	12.6%

Source: Calculs de l'auteur à partir des données de l'ON

Annexe 12. Plan de financement des activités du contrat-plan 2008-2012 (en FCFA)

DESIGNATIONS	Exercices				
	2008	2009	2010	2011	2012
I. FINANCEMENT INTERNE					
I.a OFFICE DU NIGER	4 882 236 312	5 847 570 104	6 569 596 415	7 637 743 952	8 268 990 940
Redevance eau	4 754 383 312	5 719 717 104	6 441 743 415	7 509 890 952	8 141 137 940
Autres produits	127 853 000	127 853 000	127 853 000	127 853 000	127 853 000
I.b DOTATION COMPTE ÉTAT	3 100 000 000	4 196 800 000	4 410 620 000	4 643 029 000	4 895 746 250
Conseil rural	807 000 000	887 700 000	976 470 000	1 074 117 000	1 181 528 700
Maîtrise d'ouvrage déléguée	629 000 000	691 900 000	761 090 000	837 199 000	920 918 900
Entretien réseau primaire	1 064 000 000	1 117 200 000	1 173 060 000	1 231 713 000	1 293 298 650
Aménagements	600 000 000	1 500 000 000	1 500 000 000	1 500 000 000	1 500 000 000
II. FINANCEMENT EXTERNE					
II.c Financement annoncés	21 969 169 497	57 694 015 260	71 816 000 000	47 526 000 000	44 226 000 000
KfW	1 501 207 497	9 084 955 260			
AFD	7 680 533 000	5 758 500 000			
Union Européenne		450 000 000	11 750 000 000		
Pays Bas	456 000 000	46 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
MALIBYA	3 350 000 000	21 800 000 000	19 800 000 000	23 100 000 000	19 800 000 000
BOAD	1 556 140 000				
BID	4 155 289 000				
MCA			17 160 000 000	14 520 000 000	14 520 000 000
SOSUMAR	1 680 000 000	13 200 000 000	13 200 000 000	9 900 000 000	9 900 000 000
UEMOA	600 000 000	7 354 560 000	9 900 000 000		
APEJ	990 000 000				
II.d Financement à rechercher (1)	2 139 215 100	24 244 401 275	69 091 008 500	26 359 389 000	44 986 900 000
Travaux aménagement et études	620 815 100	4 392 001 275	49 358 608 500	6 826 989 000	25 954 500 000
Mise en oeuvre plan action appui institutionnel	1 518 400 000	19 852 400 000	19 732 400 000	19 532 400 000	19 032 400 000
TOTAL GENERAL RESSOURCES	32 090 620 909	91 982 786 639	151 887 224 915	86 166 161 952	102 377 637 190

(1) En plus des partenaires avec lesquels des conventions sont en cours, les requêtes de financement seront adressées à tous les autres partenaires techniques et financiers pour les besoins de financement à rechercher. Il s'agit entre autres de: BAD, US-AID, BIDC, BM, Fonds-Kowetien etc...

Annexe 13: Plan de financement des activités du contrat-plan 2014-2018 (en F CFA)

DESIGNATIONS	Exercices					TOTAL PERIODE
	2014	2015	2016	2017	2018	
I. INVESTISSEMENTS						
Travaux d'extension	14 253 000 000	45 053 000 000	97 553 097 689	73 967 552 404	70 796 250 000	301 622 900 093
Travaux de réhabilitation	9 755 240 207	16 054 952 084	24 276 939 820	40 668 956 530	21 927 613 650	112 683 702 291
Etudes d'extension	1 920 775 000	1 533 600 000	1 800 000 000	799 200 000	657 000 000	6 710 575 000
Etudes de réhabilitation	268 625 000	378 000 000	136 800 000	360 000 000	360 000 000	1 125 425 000
Etudes spécifiques	50 000 000	110 000 000	30 000 000	0	50 000 000	240 000 000
Poursuite Travaux d'immatriculation des terres de l'Office du Niger	69 000 000	49 980 000	108 900 000	89 700 000	58 500 000	376 080 000
Cadastrage/recensement des superficies irriguées/mises en valeur en à l'Office du Niger	0	50 354 188	0	0	0	50 354 188
TOTAL INVESTISSEMENTS	26 316 640 207	62 851 886 272	123 905 737 509	115 885 408 934	93 849 363 650	422 809 036 572
II. DOTATION DE L'ETAT*						
Conseil rural	1 240 605 135	1 302 635 392	1 367 767 161	1 436 155 519	1 507 963 295	6 855 126 502
Maîtrise d'ouvrage déléguée	966 964 845	1 015 313 087	1 066 078 742	1 119 382 679	1 175 351 813	5 343 091 166
Entretien réseau primaire	1 357 963 583	1 425 861 762	1 497 154 850	1 572 012 593	1 650 613 222	7503 606 010
Aménagements	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	3 000 000 000	15 000 000 000
TOTAL DOTATION BUDGETAIRE ETAT	6 565 533 563	6 743 810 241	6 931 000 753	7 127 550 791	7 333 928 330	34 701 823 678
III. ENTRETIEN RESEAU SECONDAIRE	3 153 130 880	3 425 399 000	3 847 063 500	4 295 729 000	4 845 698 500	19 567 020 880

IV.ENTRETIEN RESEAUX TERTIAIRES	1 074 905 340	1 174 905 340	1 287 401 286	1 373 502 546	1 423 553 065	6 334 267 577
TOTAL BESOIN DE FINANCEMENT (entretien réseaux tertiaires y compris)	37 110 209 990	74 196 000 853	135 971 203 048	128 682 191 271	107 452 543 545	483 412 148 707

Source: DAF/ON

**NB: Il convient de signaler que la dotation de l'État inscrite au budget d'État 2014 s'élève à 2 100 000 000 FCFA sur un besoin de financement exprimé de 6 565 533 563 FCFA soit un financement complémentaire à rechercher de 4 465 533 563 FCFA.*