

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DE L' ENVIRONNEMENT

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LA
STRATÉGIE NATIONALE DE
SECURITE ALIMENTAIRE AU MALI

Août 2002

INTRODUCTION

1. L'élaboration d'une stratégie opérationnelle 2015 et d'un programme de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Mali, découle des décisions prises par la conférence au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres du CILSS tenue en novembre 2000 à Bamako, suite au deuxième forum des sociétés sahéennes. La déclaration finale de Bamako a « adopté le cadre de stratégie de sécurité alimentaire dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel, de manière à assurer les conditions d'une sécurité alimentaire durable, structurelle et régionalement intégrée et à renforcer la prévention et la gestion des crises alimentaires ». La déclaration engage les Etats Sahéliens à inscrire la priorité de la sécurité alimentaire durable pour tous les Sahéliens au cœur de leur stratégie de développement économique et social et de leurs arbitrages budgétaires.

2. Cette déclaration se situe dans la dynamique du processus Sahel 21 qui a été une occasion pour mobiliser les sociétés sahéennes autour d'un projet de société porteur d'un Sahel vert, démocratique, pacifique, solidaire, ouvert et économiquement fort. Les cinq priorités, (promotion des ressources humaines, renforcement des capacités des institutions à tous niveaux, développement rapide et durable des productions agricoles, croissance et diversification des économies, construction d'un espace Sahélien plus soudé et ouvert sur l' Afrique et sur le monde) dégagées par le premier forum des sociétés sahéennes à Banjul, en septembre 1997 questionnent l'ensemble des politiques et stratégies nationales de développement des pays, ainsi que leurs politiques de coopération et d'intégration régionale. Dans la mise en œuvre de ces priorités par les pays une place importante est accordée à la réalisation d'une véritable sécurité alimentaire aux niveaux national et sous régional, en raison de l'importance des enjeux alimentaires dans les pays et dans la sous région.

3. L'objectif général est d'assurer l'accès de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active à l'horizon 2015 par la création des conditions d'une sécurité alimentaire structurelle, fondée prioritairement sur la mobilisation systématique et durable des ressources alimentaires de la sous région et par le renforcement des capacités de prévention, de gestion des crises conjoncturelles dont les origines, d'abord climatique ont tendance à se diversifier, avec des impacts localisés sur les zones et / ou sur les catégories de populations données. En conformité avec le processus Sahel 21 la finalité poursuivie est, en de réduire structurellement la pauvreté et les inégalités dans le Sahel.

Les orientations du cadre stratégique reposent sur le postulat de l'affirmation forte d'une volonté politique de réduire la pauvreté et sur une méthode d'opérationnalisation fondée sur l'implication de l'ensemble des acteurs publics privés et de la société civile.

4. Au Mali, les politiques de Sécurité alimentaire sont restées longtemps fondées principalement sur les objectifs de développement de la production céréalière. La sécurité alimentaire était considérée comme un problème au niveau de l'offre

nationale, concernant surtout les céréales. Ces politiques se justifiaient par l'importance de la population rurale, centrée sur des stratégies d'autoconsommation familiale ou communautaire, et par l'importance des céréales dans les régimes alimentaires.

5. L'option de base était de l'autosuffisance alimentaire définie comme la capacité du pays « à fournir à la population en général, à chaque individu et à chaque famille en particulier, d'une part une alimentation suffisante (...), par la production locale, en exploitant le mieux possible son potentiel agricole et en mobilisant les ressources humaines, et d'autre part, un niveau nutritionnel suffisant, garantissant à la population une ration équilibrée ».

L'échec des stratégies d'autosuffisance alimentaire nationale a laissé place à une vision plutôt libérale de la gestion de la sécurité alimentaire, en confiant une responsabilité importante au marché et aux opérateurs privés. L'intervention publique s'est ainsi réduite essentiellement à la gestion d'un stock national de sécurité, à la gestion de l'aide alimentaire et à la promotion des dispositifs d'information sur la production et les marchés, étendus aux systèmes d'alerte précoce.

DIAGNOSTIC DE LA SITUATION

6. Malgré un taux de couverture des besoins alimentaires et un niveau de sécurité alimentaire satisfaisants en année de bonne pluviométrie, plusieurs contraintes majeures subsistent parmi lesquelles on peut citer les aléas climatiques, les inégalités entre et à l'intérieur des régions, l'érosion du pouvoir d'achat des populations, la faible diversification de l'alimentation et la malnutrition chronique et aiguë chez 30% des enfants de 0 – 5 ans. Ces contraintes ont contribué à l'aggravation de la pauvreté dans le pays, en particulier en zones rurales.

7. La stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition au Mali vise donc à satisfaire les besoins essentiels de la population. Elle se base sur l'augmentation et la diversification de la production agricole, l'amélioration des revenus des populations par une meilleure organisation du marché des aliments de base (céréales, sucre, huiles, fruits et légumes, etc.) et le développement rural et les autres secteurs notamment la santé, l'éducation, l'industrie, le commerce et le transport, prenant ainsi en compte les quatre dimensions de la sécurité alimentaire qui sont :

- la disponibilité d'aliments de bonne qualité sanitaire et nutritionnelle ;
- l'accessibilité de ces aliments pour une population, y compris pour les plus vulnérables ;
- la stabilité des approvisionnements dans l'espace et dans le temps
- l'utilisation optimale des aliments par individus.

8. La production totale de céréales est passée de 2 156 410 tonnes en 1989 /1990 à 2 951 413 tonnes en 1999 / 2000. C'est le riz qui a connu le plus fort accroissement passant de 337 748 tonnes de paddy en 1989 / 1990 à 754 505 tonnes en 1991 / 2000.

Sa part dans la production totale de céréales est passée de 16% à 25 % pendant la même période avec des pointes de 27 % et 28 % en 1996 / 1997 et 1998 / 1999. L'étude des bilans céréaliers ex-post fait apparaître une augmentation de la consommation de riz, qui serait passée de 34 kg / personne / an

en 1988 – 89 à 44 kg / personne / an en 1998 –99. Comme les céréales, les productions animales sont liées aux aléas climatiques et aux performances des systèmes de production. Après les périodes de sécheresse, la reconstitution des systèmes de production. Après les périodes de sécheresse, la reconstitution du cheptel entre 1985 et 2001 a favorisé l'accroissement des disponibilités en viande et en lait. Les disponibilités par personne et par an, sont estimés à 15 – 16 kg de viande et abats.

9. Les importations sont réalisées pour couvrir le déficit ou le manque total de certains produits alimentaires. Pour assurer les distributions et contribuer à la constitution du stock national de Sécurité. De 1996 / 1999 à 2000, le mali a importé en moyenne par an 90 700 tonnes de céréales dont 81 460 tonnes d'importations commerciales et 9 300 tonnes de dons sous forme de blé.

L'importation commerciale de riz est d'environ 52 000 tonnes. Les aides alimentaires ont constitué un axe fort de la coopération entre le Mali et ses partenaires de l'extérieur, en particulier pendant les périodes de sécheresse. Les principaux fournisseurs sont constitués par l' Union Européenne et ses pays membres, les Etats Unis d' Amérique, le Canada, le Japon, le Programme Alimentaire Mondial (PAM). En l'absence de crises climatiques, ces aides ont diminué. En moyenne, le pays a reçu par an 9 300 tonnes d'aides alimentaires, principalement sous forme de blé et farine de blé, destinées aux zones chroniquement déficitaires suivis par le SAP

10. L'un des objectifs recherchés par la sécurité alimentaire est de contribuer à l'équilibre de la balance agricole. A cet égard, les exportations constituent un élément de la disponibilité car les devises procurées servent aussi à l'importation des denrées non produites localement. En 1999 – 2000 les exportations de céréales sèches (mil, sorgho, maïs) ont porté sur 35 000 tonnes.

11. L'une des dimensions de la sécurité alimentaire demeure la stabilité qui repose sur les possibilités d'approvisionner régulièrement les consommateurs en produits suffisants quantitativement et qualitativement, ce qui implique l'accroissement continu et la diversification des productions, le désenclavement des zones de production et le développement des marchés. Le risque majeur qui pèse sur la production et par conséquent sur la stabilité d'approvisionnement est le risque climatique. Au cours des 15 dernières années le Mali n'a pas connu de grave déficit pluviométrique . Cependant environ 168 localités suivies par le SAP vivent dans l'insécurité alimentaire parce que la production est insuffisante. Même dans les zones favorables la production est destinée essentiellement à l'auto –subsistance.

12. En dépit des progrès réalisés dans la disponibilité des produits leur accessibilité aux consommateurs surtout urbains se pose en termes de pouvoir d'achat, de facilité de circulation des produits, de goût et d'habitudes alimentaires. De nombreuses zones de production sont enclavées et rendent difficile le transfert des produits vers les centres urbains ou en augmentent considérablement les coût de transfert. Il ressort surtout qu'une politique de stockage judicieuse moyennant peut être des investissements dans les capacités de stockage et de traitement pourrait contribuer au nivellement des prix durant les années qui suivent les mauvaises récoltes et au cours desquelles on assiste à des envolées de prix.

13. La situation nutritionnelle au Mali est caractérisée par des niveaux élevés de malnutrition protéino-énergétique, de carence en vitamine A, fer et iode. Le taux de malnutrition des enfants fournit une excellente mesure de la privation dans le temps et dans l'espace et représente un excellent indicateur de pauvreté.

L'atteinte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali par l'amélioration de la prise en compte de la qualité des aliments : les programmes en faveur des groupes vulnérables, le programme de lutte contre les carences spécifiques, le programme de lutte contre les maladies infectieuses et parasitaires, l'éducation nutritionnelle et l'hygiène, la surveillance nutritionnelle, la promotion des régimes sains et la formation et la recherche en nutrition.

14. Le phénomène d'insécurité alimentaire conjoncturelle limitée dans le temps résulte d'une conjugaison de méfaits d'origines diverses, affectant les activités économiques dans les proportions variables. Les groupes humains exposés se rencontrent dans tous les secteurs d'activités socio-économiques et leur situation alimentaire dépend des perturbations subies par leur activité dominante et la nature des activités de substitution possibles.

En période de soudure, on peut identifier différents groupes vulnérables urbains à partir de leurs activités et du pouvoir d'achat qu'elles leur procurent.

- Agriculteurs et éleveurs réfugiés dans les centres urbains ;
- Femmes divorcées et filles – mères ;
- Fonctionnaires de catégorie C et autres travailleurs de faibles revenus ;
- Différents ménages vulnérables pour des causes diverses.

En zone rurale, les groupes vulnérables sont ceux fragilisés par les niveaux de récolte permis par leur système de production agro-sylvo-pastoral :

- Famille nombreuses avec peu de ressources ;
- Pêcheurs et éleveurs ruinés reconvertis à d'autres métiers non maîtrisés ;
- Agriculteurs utilisant des systèmes de production non performants ;
- Exploitants rencontrant des problèmes fonciers.

On peut également classer les groupes vulnérables en : démunis, indigents, malades/ handicapés, sans soutien et sans emploi.

15. Le cadre institutionnel de la gestion de la politique de sécurité alimentaire a évolué au cours des trente dernières années, en particulier depuis le premier épisode aigu de la sécheresse en 1973. L'évolution du concept de sécurité alimentaire a conduit à concevoir une politique et des institutions destinées à gérer des situations alimentaires plus complexes. En dehors des organismes de production, de transformation, et de commercialisation qui assurent des rôles précis dans la chaîne agro-alimentaire, quelques institutions sont chargées d'assurer dans une optique plus intégrée les politiques et stratégie de sécurité alimentaire.

16. Les domaines d'intervention prioritaires issus du bilan / évaluation de l'état du secteur répondent à la fois aux grands défis nationaux pour un développement économique et social durable et aux préoccupations directes et objectifs assignés au

secteur. Ils constituent un support cohérent pour les interventions et programmes de développement du secteur à moyen terme, et qui font l'objet d'un plan d'action.

Le Gouvernement a élaboré et mis en œuvre un ensemble de programmes et Politiques aux niveaux macro-économique et sectoriel qui visent l'amélioration des conditions de vie des populations. Sur le plan macro-économique, le Mali poursuit son développement en mettant l'accent sur le renforcement des politiques financières et économiques, l'approfondissement et l'accélération des réformes structurelles afin d'assurer une croissance économique durable. Dans ce cadre, le Gouvernement s'est fixé comme objectif d'atteindre une croissance moyenne du PIB réel de plus de 5% pour les cinq prochaines années.

DEFIS ET ENJEUX DE LA STRATEGIE NATIONALE DE SECURITE ALIMENTAIRE

17. Les enjeux et les défis dans le cadre la stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire sont multiples. On peut retenir :

- Nourrir une population en forte croissance et de plus en plus urbaine : Selon cette étude prospective, 9,8 millions d'habitants en 1988, la population du Mali atteindra près de 15 millions d'habitants en 2015 et 19 millions en 2025. La population urbaine passera de 2,351 millions en 1995 à 6,779 millions en 2015 et dépassera le double du chiffre de 1995 en 2025. Ce qui influera sur la demande de certaines céréales telles que le riz et des produits agricoles transformés.

- asseoir la croissance des revenus ruraux sur une stratégie de croissance rapide du secteur agricole : pour améliorer les revenus des populations rurales il devient nécessaire d'avoir une forte croissance dans les domaines des productions commerciales destinées à l'exportation sur les marchés internationaux (coton, fruits et légumes etc.) et sur les marchés locaux et sous – régionaux (produits d'élevage, riz etc.). Dans cette perspective de forte croissance agricole, un accent particulier doit être mis sur l'intensification de la production dans les secteurs déjà maîtrisés, bénéficiant d'avantages comparatifs et de débouchés à l'exportation.

- affronter la diversité des crises alimentaires : En réponse à un événement qui affecte défavorablement la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, les ménages adoptent une ou plusieurs solutions : réduire la consommation alimentaire, vendre les biens de production, changer le porte-feuille des activités afin de s'adapter aux nouvelles conditions, faire appel à la famille ou aux réseaux locaux d'aide temporaire ou émigrer à la recherche d'un emploi. Chacune de ces stratégies mentionnées a ses propres limites. En général en milieu rural, les ménages combinent différentes stratégies en fonction des ressources de base dont ils disposent et de la gravité de la situation.

- intégrer la gestion de la sécurité alimentaire dans le processus de décentralisation et de réforme de l'Etat : la décentralisation enclenchée depuis un certain temps s'inscrit dans une réforme en profondeur de la gestion des affaires publiques. Ceci abouti à l'émergence de collectivités locales (703 communes) gérées par des élus. La sécurité alimentaire ne se présente pas comme une prérogative des collectivités locales, mais elle doit être prise en compte comme toile de fonds de programmes .

- renforcer la coopération et l'intégration régionale : accélération du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, à travers l'UEMOA et la CEDEAO, implique pour les pays de rechercher une meilleure compétitivité et d'exploiter tous les avantages comparatifs dans une logique de complémentarité.

- disposer d'une information adaptée et fiable : Le système d'information sur la sécurité alimentaire a été jusqu'ici fragmentaire et géré au niveau de différents départements dont les objectifs et intérêts spécifiques marquent l'information produite. Jusqu'à la fin des années 80, l'Office des Produits du Mali (OPAM) occupait une place centrale dans le dispositif de gestion de la sécurité alimentaire. Dans le nouveau dispositif l'OPAM n'occupe qu'une place limitée. Les échanges d'information intra-nationaux et régionaux restent timides. Cela se justifie par le déficit d'informations commerciales qui constituent des éléments clés de toute stratégie tendant à améliorer la compétitivité des filières agricoles et leur positionnement sur le marché national, régional et international.

LA STRATEGIE OPERATIONNELLE HORIZON 2015

18. La recherche de la sécurité alimentaire au Mali ne peut donc s'inscrire que dans une perspective et dans une logique de lutte contre la Pauvreté. La finalité poursuivie est de réduire structurellement la pauvreté et les inégalités au Mali en « assurant l'accès de tous les maliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active ». Cet objectif global s'appuie sur la définition couramment admise de la sécurité alimentaire et recouvre ainsi quatre dimensions correspondant aux principaux déterminants de la sécurité alimentaire en général et au Sahel en particulier :

- la disponibilité des aliments de bonne qualité sanitaire et nutritionnelle ;
- leur accessibilité pour les populations, y compris pour les plus vulnérables ;
- la stabilité des approvisionnements dans l'espace et dans le temps ; et
- l'utilisation optimale des aliments par les individus.

19. L'exécution de la Stratégie De Sécurité Alimentaire Durable dans une perspective de Lutte contre « la pauvreté » entraînera sûrement des adaptations institutionnelles ou des choix nouveaux d'investissements. C'est en ce sens qu'il constitue un processus et qu'il doit s'appuyer en premier lieu sur un ensemble de Dix Principes Directeurs, partagés par l'ensemble des acteurs publics, privés et de la Société Civile auxquels il se réfère pour construire la Sécurité alimentaire à toutes les échelles territoriales.

20. La Stratégie National de Sécurité Alimentaire constitue un référentiel d'orientation et de coordination des interventions pour tous ceux qui sont impliqués dans la recherche de la Sécurité Alimentaire dans une Perspective de Lutte contre la Pauvreté au Mali : l'Etat, la Société Civile, et les partenaires Extérieurs. Elle est donc complémentaire aux stratégies sectorielles et transversales qu'elle se garde de remplacer, cherchant au contraire à assurer leur convergence eu égard aux grands enjeux actuels et à plus long terme de la Sécurité Alimentaire au Mali.

21. En dépit des efforts réalisés, le renforcement de la Sécurité Alimentaire des populations est une nécessité en raison de : l'importance de la croissance démographique, la dépendance de la production des aléas climatiques, l'enclavement des zones de production, la faible capacité de stockage, l'état nutritionnel et sanitaire de la population, l'insuffisance d'information sur les flux d'échanges et les prix et l'instabilité des prix.

22. L'analyse de l'évolution du secteur a montré que la production agricole, en dehors des systèmes irrigués de l'Office du Niger, reste largement tributaire des aléas climatiques et des systèmes de production agro-pastoraux pour la plupart extensifs. En effet, si globalement l'autosuffisance en céréales est atteinte en année de bonne pluviométrie, la production agricole provient à plus de 75% de l'agriculture pluviale (mil/sorgho, maïs, riz, ...). Par ailleurs, certaines régions sont en situation de déficit chronique et avec une production très variable d'une année à l'autre. En dehors des zones de l'ON et de la CMDT (où les revenus ont augmenté sensiblement, mais où les producteurs sont fortement endettés), les revenus et conditions de vie des populations rurales restent partout ailleurs très précaires.

23. Les Objectifs spécifiques de La Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire sont :

- la promotion d'une agriculture productive, diversifiée, durable, et généralement intégré ;
- le développement, la fluidification et l'intégration sous –régionale des marchés nationaux ;
- l'amélioration durable des conditions structurelles d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base ;
- l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle ; et
- le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire

24. Les lignes d'intervention pour atteindre les objectifs spécifiques ci-dessus couvrent les principaux domaines de la sécurité alimentaire. On peut relever entre autres : la valorisation du potentiel hydro-agricole, la restauration et le maintien de la fertilité des sols, l'accès des producteurs aux facteurs de production, la diversification des productions végétales et animales, l'utilisation de techniques intensives de production, la protection des végétaux et des animaux, la gestion des ressources naturelles, la santé et nutrition, le renforcement des capacités des organisations professionnelles, le renforcement des capacités des opérateurs privés dans la transformation, la valorisation, le stockage et la commercialisation des produits agro-sylvo-pastoraux, le développement des systèmes financiers décentralisés. Une place importante est accordée également aux infrastructures de transport, à la formation des acteurs des différentes filières agro-alimentaires.

25. Le cadre institutionnel proposé est conforme au processus de décentralisation et implique les niveaux national, régional, local et communal. Tous les acteurs doivent participer aux instances de concertation et de coordination prévues à tous ces niveaux.

Il est proposé :

⇔ au niveau national :

- un conseil national de sécurité alimentaire ;
- un comité technique de coordination des politiques sectorielles de sécurité alimentaire ;
- un secrétariat technique.

⇔ au niveau régional :

- un comité régional de sécurité alimentaire ;
- un secrétariat technique

⇔ aux niveaux cercle et communal, un comité local et un comité communal de sécurité alimentaire.

26. Les objectifs, les lignes d'action ainsi que le cadre logique du premier programme quinquennal sont décrits en détail dans les tableaux donnés en annexe.