

Evaluation du processus d'élaboration des politiques agricoles et de sécurité alimentaire par les intervenants au Mali

Abdramane Traoré, Amadou Samaké, Ousmane Sanogo, Steven Haggblade et Mywish Maredia

Contexte et objectifs de l'étude

Les politiques influencent fondamentalement la performance du secteur agricole au Mali. Un éventail de lois, règlements et programmes affecte le régime foncier, les ressources en eau et leur accès, la santé animale et végétale, la disponibilité des nouvelles technologies, les coûts du transport et d'électricité, le marché du travail, les prix des intrants et les échanges commerciaux. D'une manière générale, ces mesures politiques façonnent l'investissement, la production et les décisions commerciales des agriculteurs et des entreprises agro-alimentaires qui influent, à leur tour, sur les trajectoires de croissance agricole. Des politiques saines, par conséquent, deviennent une condition préalable et nécessaire pour obtenir des gains de productivité agricole durables et pour favoriser l'amélioration de la sécurité alimentaire de la population malienne.

Cette étude vise à évaluer la qualité du processus de formulation des politiques agricoles au Mali à travers les opinions des principaux groupes d'intervenants dans le secteur agricole. Elle a été menée selon les points suivants :

- A Profil de l'interviewé
- B Qualité du processus de formulation des politiques
- C Qualité de l'architecture institutionnelle
- D Facteurs qui influencent les réformes politiques

Conclusions clés

- L'ensemble des acteurs nationaux qualifie le processus d'élaboration des politiques agricoles au Mali comme transparent, inclusif et ouvert.
- Néanmoins, les niveaux de participation varient considérablement d'un groupe à un autre. Les organismes gouvernementaux et les donateurs participent plus activement et plus fréquemment que les autres groupes dans les débats de politiques agricoles. Par contre, les privés se sentent souvent marginalisés.
- La qualité des documents de politique produits est généralement évaluée comme bonne.
- Par contre, la mise en œuvre des politiques agricoles est jugée faible.
- Selon les résultats de l'étude, le système politique actuel semble marginaliser la participation du secteur privé dans le processus de formulation des politiques agricoles au Mali. Cependant, étant donné que la réussite des politiques dépend en grande partie des investissements du secteur privé, une plus forte implication de ces acteurs dans les débats politiques agricoles s'impose.

Méthodologie

Ce travail est le résultat d'une évaluation qualitative des processus d'élaboration des politiques agricoles et de sécurité alimentaire au Mali par les principaux groupes d'intervenants dans le secteur. Il est réalisé à partir des opinions de ces groupes d'intervants sur une série d'indicateurs conçue par Traoré et al. (2017).

Après avoir établi une liste d'environ 100 structures clés impliquées dans la conception et la mise en œuvre des politiques agricoles et de sécurité alimentaire, l'équipe a contacté le responsable de chaque structure/organisme pour solliciter leur coopération dans le classement des différents volets de performance du système actuel de politiques agricoles.

En fin de compte, sur 100 structures/organismes contactés, 83 ont renseigné le questionnaire. Parmi les interviewés, près de la moitié travaillent au sein des structures étatiques, un quart dans le secteur privé (agricole ou agroalimentaire), environ 15 % dans les organisations non gouvernementales ou de recherche et 6 % pour les principaux partenaires techniques et financiers du secteur agricole (cf. tableau 1).

Au cours des entretiens, notre équipe d'enquête a garanti la confidentialité, comme nous l'exigeons toujours dans l'exécution de nos travaux d'enquête. Pour protéger cette confidentialité, ce rapport fournit seulement les scores agrégés pour chaque groupe d'intervenants.

Catégorie d'institution	Interviewés		Genre (pourcentage)		Années avec l'organisation
	nombre	pourcentage	hommes	femmes	
Gouvernement					
national	16	19%	94%	6%	8
régional	30	36%	100%	0%	6
Secteur privé					
national	10	12%	90%	10%	14
régional	9	11%	100%	0%	12
Chercheurs					
national	10	12%	100%	0%	18
régional	2	2%	100%	0%	35
Bailleurs de fonds	5	6%	100%	0%	11
ONGs	1	1%	100%	0%	4
Totale	83	100%	98%	2%	10

Source : Traoré et al. (2017).

Les participants à la formulation des politiques agricoles

Dans l'ensemble, près des deux tiers (63%) des intervenants interrogés ont participé formellement au processus de formulation d'une politique agricole ou de sécurité alimentaire (tableau 2).

Cependant, le niveau d'engagement varie considérablement d'un groupe d'intervenants à un autre. Les acteurs publics et les donateurs sont les participants les plus fortement engagés dans la formulation des politiques agricoles, avec plus de 80 % des répondants (tableau 2).


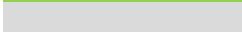
En revanche, le secteur privé semble être moins engagé dans les processus de formulation des politiques, environ 56% au niveau régional, et 60% au niveau national. En plus, le secteur privé malien semble avoir peu d'influence dans l'élaboration des politiques agricoles. Au niveau national, 50% de ce groupe, composé d'acteurs du monde rural et d'agro-entrepreneurs, déclarent avoir peu ou pas d'influence sur les décisions

politiques (tableau 2). Parmi les privés, les agriculteurs paraissent participer le plus dans les débats politiques, les commerçants agricoles et les agro-industriels y participent le moins (Traoré et al. 2017).

Par contre, 75 % des donateurs croient qu'ils exercent un niveau modéré ou élevé d'influence sur les prises de décisions politiques. Parmi les acteurs gouvernementaux, environ deux tiers croient également que leur contribution influe fortement sur les décisions politiques (tableau 2).

Le fait marquant vient des chercheurs maliens qui se considèrent comme étant les plus influents de tous les groupes d'intervenants. En effet, 80% des chercheurs au niveau national et 100 % au niveau régional indiquent qu'ils ont des niveaux modérés ou élevés d'influence sur les décisions politiques (tableau 2). Ils croient effectivement que les décideurs écoutent leurs points de vue techniques et respectent leurs expertises.

Tableau 2. Participation et influence sur les politiques agricoles au Mali

Catégorie d'institution	Participation		Influence de votre institution				
	# ateliers relatifs aux politiques agricoles en 2016	processus de formulation d'une politique agricole	0 aucune	1 limitée	2 modérée	3 élevée	
Gouvernement							
national	3.7	81%	6%	25%	19%	50%	100%
régional	2.7	57%	3%	33%	40%	23%	100%
Secteur privé							
national	2.2	60%	20%	30%	40%	10%	100%
régional	2.0	56%	0%	44%	33%	22%	100%
Chercheur							
national	1.8	70%	10%	10%	30%	50%	100%
régional	2.0	0%	0%	0%	50%	50%	100%
Bailleurs de fonds	4.5	80%	25%	0%	50%	25%	100%
Totale	2.7	63%	7%	27%	34%	32%	100%
Legende:	 = réponses les plus élevées  = réponses les plus faibles						

Source : Traoré et al. (2017).

Qualité du processus de formulation des politiques

Dans l'ensemble, les acteurs interviewés qualifient le processus de formulation des politiques agricoles entre modeste et bon. La moyenne de tous les critères, évalués à 1,8 sur 3, signifie une évaluation globale qui se rapprochent plus de bon (cf. tableau 3, variable 3.8).

Les aspects les plus appréciés concernent le processus formel et inclusif d'élaboration des politiques agricoles (tableau 3, variables 3.1 à 3.3). Sont appréciés aussi la recherche des données empiriques pertinentes pour informer les débats (variable 3.4).

En revanche, les performances les plus faibles, avec une moyenne de 1,5 sur 3, sont constatées

dans la mise en œuvre effective des politiques une fois adoptée (variable 3.5). En effet plusieurs répondants pensent que le gouvernement produit des documents de politique de très bonne qualité, mais a des difficultés à les mettre efficacement en œuvre.

Sur le plan institutionnel, nous observons clairement des différences de perception. Les agents des services centraux du gouvernement sont les plus optimistes car estiment que le processus politique fonctionne bien. Par contre, les acteurs du secteur privé au niveau national et les bailleurs de fonds pensent que le Gouvernement dispose de capacités modestes et voir faibles d'exécution des politiques avec 0,9 et 1,2 sur 3 respectivement (tableau 3, variables 3.5).

Tableau 3. Qualité du processus de formulation des politiques agricoles et de sécurité alimentaire

Critères d'évaluation	Score moyen par catégorie d'interviewé							
	Gouvernement		Secteur privé		Chercheurs	Bailleurs	Tous	
	national	regional	national	regional				
Processus d'élaboration des politiques agricole et de sécurité alimentaire								
3.1. Il existe une procédure formelle pour l'élaboration des politiques clairement définie et bien comprise par les parties prenantes	2.2	1.8	1.4	1.8	1.5	1.6	1.8	
3.2. Les administrations publiques dialoguent systématiquement avec d'autres parties	2.1	1.9	1.2	1.4	1.8	1.4	1.7	
3.3. Dans ces dialogues, le gouvernement prend en compte les avis des parties prenantes	2.3	1.9	1.0	1.8	1.9	1.8	1.8	
3.4. Les processus d'élaboration de politiques sont fondés sur des données empiriques et des analyses rigoureuses	2.0	1.8	1.6	1.9	1.9	1.2	1.8	
Exécution des politiques agricoles et de sécurité alimentaire								
3.5. Le gouvernement a une capacité robuste de mise en œuvre des politiques agricoles	1.9	1.4	0.9	1.8	1.3	1.2	1.5	
3.6. Les systèmes actuels d'élaboration et de mise en œuvre sont capables de répondre aux questions urgentes de manière efficace	1.9	1.7	1.0	1.7	1.8	0.8	1.6	
Évaluation des politiques agricoles et de sécurité alimentaire								
3.7. Le gouvernement évalue de façon transparente la performance du secteur agricole	1.9	1.6	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6	
3.8. Moyen de tous les critères d'évaluation	2.1	1.8	1.4	1.8	1.7	1.5	1.8	
Legende: = réponses les plus élevées = réponses les plus faibles								

Source : Traoré et al. (2017).



Qualité de l'architecture institutionnelle

Environ deux tiers des répondants estiment qu'il existe un groupe de travail inclusif qui coordonne la formulation et l'exécution des politiques agricoles au Mali (Traoré et al. 2017). Plus de la moitié a participé dans un groupe de travail technique du secteur agricole au courant de l'année 2016 (tableau 4). Les représentants du secteur privé, avec un taux de participation de 33% à

40%, étaient les moins engagés (tableau 4, variable 4.1).



Les acteurs du secteur public au niveau national, les donateurs et les chercheurs, de manière unanime, qualifient l'efficacité de ces groupes de travail de bonne à excellente. Par contre, les privés nationaux évaluent l'efficacité et la qualité de ces forums entre modeste et bon (tableau 4, variables 4.3 à 4.5).

Tableau 4. Qualité de l'architecture institutionnelle de formulation des politiques agricoles et de sécurité alimentaire

Critères d'évaluation 0 = nulle; 1 = modeste; 2 = bon ; 3 = excellent	Score moyen par catégorie d'interviewé						Tous
	Gouvernement		Secteur privé		Chercheurs	Bailleurs	
	national	regional	national	regional			
Avez-vous participé dans un groupe de travail technique du secteur agricole au courant des derniers 12 mois? (% oui)							
4.1. Oui (pourcentage)	63%	63%	40%	33%	67%	60%	57%
Comment fonctionne ce groupe de travail?							
4.2. Il est opérationnel	2.2	1.9	1.8	2.3	2.1	2.3	2.0
4.3. Il est efficace	2.1	1.7	1.5	2.3	1.8	2.0	1.8
4.4. Les discussions sont fondées sur des informations fiables et des analyses rigoureuses	1.9	2.0	1.3	1.7	1.8	2.0	1.9
4.5. Les décisions sont prises en compte par le groupe coordinateur	2.1	1.7	1.5	2.3	1.8	2.3	1.8
Legende:  = réponses les plus élevées  = réponses les plus faibles							

Source : Traoré et al. (2017).

Tableau 5. Satisfaction générale avec le processus de formulation des politiques agricoles

Critères d'évaluation 0 = nulle; 1 = modeste; 2 = bon ; 3 = excellent	Score moyen par catégorie d'interviewé						Tous
	Gouvernement		Secteur privé		Chercheur	Bailleurs	
	national	regional	national	regional			
Processus							
5.1. Le gouvernement a adopté la transparence et le débat dans le processus de formulation des politiques et des prises de décisions.	1.9	1.9	1.7	1.4	1.8	2.0	1.8
Contenu							
5.2. Le contenu des politiques et stratégies sont en conformité avec le cadre de politique générale du secteur	1.9	1.8	1.9	1.7	1.9	2.0	1.8
Exécution des politiques agricoles							
5.3. Les ressources nécessaires sont mobilisées pour la mise en œuvre des décisions politiques	1.0	1.2	0.9	1.3	1.1	1.2	1.1
Suivi évaluation							
5.4. Un système efficace d'évaluation des résultats dans le secteur est en place	1.3	1.5	1.4	1.6	1.2	1.6	1.4
Partenaires techniques et financiers							
5.5. Il existe un forum efficace de coordination des partenaires techniques et financiers.	1.4	1.7	1.6	1.7	1.7	2.2	1.7
5.6. En général, les PTF prennent des engagements clairs, réalistes et fondés.	1.4	1.8	1.3	1.9	1.4	2.2	1.6
Votre avis global							
5.7. Etes-vous satisfait de la qualité globale du dialogue et de la coordination entre le gouvernement et des parties prenantes?	1.7	1.5	1.5	1.0	1.3	1.6	1.4
Legende:  = réponses les plus élevées  = réponses les plus faibles							

Source : Traoré et al. (2017).

Degré de satisfaction dans les processus d'élaboration des politiques agricoles

Dans l'ensemble, la satisfaction des intervenants du secteur agricole dans les processus d'élaboration des politiques agricoles varie entre modeste et bonne (tableau 5). En particulier, le processus de formulation et le contenu des politiques sont jugés bons (tableau 5, variables 5.1 et 5.2).

La mobilisation des ressources pour la mise en œuvre des politiques est jugée relativement faible (variable 5.3).

Les facteurs motivant les réformes des politiques agricoles

Les réformes politiques exigent l'initiative et les ressources, humaines, financières et matérielles, toutes choses qui font que les mesures de politiques changent très rarement. S'agissant des facteurs qui ont motivé les décisions de réformes de politique agricole et de sécurité alimentaire au Mali, les intervenants identifient deux grands facteurs: d'abord, les événements déclenchés par des chocs importants (tableau 6, variable 6.1),

comme la sécheresse, l'invasion de parasites naturels ou la flambée des prix des produits alimentaires au niveau mondial; ensuite la conviction des décideurs clés (variable 6.7).

En revanche, les groupes de pression (variable 6.2) et la couverture médiatique locale (variable 6.5) sont moins susceptibles de déclencher une réforme globale, selon les interviewés. Cependant, dans certains cas précis, les groupes de pression peuvent pleinement jouer un rôle important dans le déclenchement des réformes, notamment le cas du secteur coton au début des années 2000.

Vu l'importance des politiques agricoles dans l'amélioration de la productivité et de la production agricole, toutes les parties prenantes devraient réfléchir sur les mécanismes d'amélioration de ces politiques.

Références

Traoré, Abdramane, Amadou Samaké, Ousmane Sanogo, Steven Haggblade et Mywish Maredia. October 2017. Résultats de l'enquête de base de l'évaluation du processus d'élaboration des politiques agricoles et de sécurité alimentaire par les intervenants au Mali. *Innovation Lab for Food Security Policy Document de Recherche 76*. East Lansing, MI: Michigan State University.

Critères d'évaluation 0 = nulle; 1 = modeste; 2 = bon ; 3 = excellent	Score moyen
	Tous
6.1. Un événement qui déclenche la réforme	1.8
6.2. Un groupe de pression	1.0
6.3. Problème pertinent pour des groupes particuliers de la population?	1.7
6.4. Un problème urgent	1.4
6.5. Couverture du problème par les médias locaux ?	1.0
6.6. Idées et convictions des dirigeants qui ont initié la réforme	1.7
6.7. Idées et convictions des autorités politiques ?	1.8
6.8. Idées et convictions des PTF ?	1.7
6.9. Résultats de recherche ?	1.2
6.10. Rapport d'étude des coûts-avantages ?	1.1
6.11. Capacité d'exécution (ressources humaines et institutionnelles) ?	1.1
6.12. Considérations politiques ?	1.6

This research is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) under the Feed the Future initiative. The contents are the responsibility of study authors and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

Copyright © 2017, Michigan State University. All rights reserved. This material may be reproduced for personal and not-for-profit use without permission from but with acknowledgement to MSU.

Published by the Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, Michigan State University, Justin S. Morrill Hall of Agriculture, 446 West Circle Dr., Room 202, East Lansing, Michigan 48824