

La Loi d’Orientation Agricole du Mali

Le gouvernement malien a adopté sa Loi d’Orientation Agricole le 14 décembre 2005. Elle détermine et conduit la politique de développement agricole du Mali à long terme. Elle a pour but de promouvoir une agriculture familiale durable, moderne ainsi que l’entreprise agricole à travers la création d’un environnement propice au développement d’un secteur agricole structuré.

I. LE CONTENU DE LA LOI D’ORIENTATION AGRICOLE

La LOA est structurée en 7 titres, 37 chapitres et 207 articles.

1. Objectifs et priorités

Cette Loi d’Orientation Agricole concerne l’ensemble des activités économiques du secteur agricole et péri agricole (transformation, transport, commerce distribution et autres services agricoles) ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales. Elle a pour ambition de traduire la volonté de tous les acteurs du secteur agricole (Etat, Collectivités territoriales, Producteurs, Société Civile, Partenaires du développement). La politique de développement agricole prend en compte les objectifs de décentralisation, intègre les stratégies et les objectifs de lutte contre la pauvreté fixés dans le CSLP¹, ainsi que les engagements sous régionaux et internationaux souscrits par le Mali.

Elle se donne pour objectif de passer d’une agriculture de subsistance à une agriculture durable, diversifiée, moderne et compétitive, en plaçant les paysans au centre de la démarche, afin de permettre la satisfaction des besoins croissants du pays. Elle est tournée vers la conquête des marchés régionaux et sous-régionaux.

La politique de développement agricole du Mali a pour objectifs généraux de contribuer à :

- la promotion économique et sociale des populations en milieu rural;
- la souveraineté alimentaire du pays;

¹ Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

- la réduction de la pauvreté rurale;
- la modernisation de l'agriculture familiale et le développement de l'agro-industrie;
- la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles;
- l'augmentation de la contribution du secteur rural à la croissance économique;
- l'aménagement agricole équilibré et cohérent du territoire.

Elle vise à la réalisation des objectifs spécifiques suivants :

- la création d'emplois et la réduction de l'exode rural;
- l'amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural;
- l'augmentation de la production et de la productivité agricole;
- l'amélioration des revenus des producteurs;
- la protection sociale des exploitants et du personnel agricole;
- la protection des exploitations agricoles contre les risques agricoles;
- la protection des exploitations et productions agricoles contre les pratiques non soutenables ou contraires aux règles des marchés nationaux, sous-régionaux et internationaux;
- la structuration de la profession agricole;
- la production de produits exportables et la conquête de marchés étrangers.

La politique de développement agricole que propose la LOA s'appuie sur les principes suivants: l'équité sociale, le droit à la sécurité alimentaire dans un contexte de souveraineté alimentaire, la responsabilisation des acteurs, la solidarité et le partenariat entre les acteurs, et le désengagement de l'état des fonctions productives et commerciales. La LOA privilégie la promotion de partenariats et la création de marchés communs au sein des grands ensembles économiques sous régionaux, régionaux et internationaux.

2. Les options majeures de la Loi d'Orientation Agricole

2.1 Reconnaissance des métiers, organisations et exploitations agricoles

Par cette loi, le rôle et la place de chacun des acteurs du secteur agricole sont réaffirmés. Les exploitations agricoles (familiales ou entreprise agricoles), ainsi que les exploitants et leurs métiers sont reconnus et sécurisés.

Il est prévu pour tous les actifs agricoles de ces deux types d'exploitations un revenu et un régime de protection sociale. Il s'agit d'une condition innovante de développement et de sécurité pour les actifs. Une convention collective spécifique au secteur agricole est également prévue et l'exploitation d'un membre d'une exploitation est punissable.

De plus, la LOA confère aux actifs agricoles des responsabilités, notamment en terme de bonne gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement. Des sanctions ou des subventions sont prévues dans ce contexte.

2.2 La stratégie de développement agricole du Mali

Il est important de souligner l'adoption de la souveraineté alimentaire comme ligne directrice de la politique de développement agricole pour assurer la sécurité alimentaire de la population. Pour atteindre cette souveraineté alimentaire, la LOA préconise la modernisation de l'agriculture et le développement des filières, afin de voir émerger un secteur agro-industriel structuré, compétitif et intégré dans l'économie sous régionale.

Afin de permettre la modernisation du secteur agricole, la LOA traite la **question des facteurs de production**.

Tout d'abord, elle privilégie la gestion durable des ressources naturelles. La stratégie d'aménagement du territoire intègre les contraintes majeures liées à la sécheresse du pays périodiquement aggravée par les aléas climatiques. De même, la politique de maîtrise de l'eau, en cohérence avec une politique de gestion durable intégrée de la ressource en eau, est un élément très important de la stratégie de développement agricole.

La question foncière est centrale dans cette LOA : elle a pour objet la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources.

Un des points également à souligner de cette loi est la coordination des questions tournant autour de l'enseignement et de la formation professionnelle agricole, dans le but d'appuyer la professionnalisation des acteurs du secteur agricole, dans une optique de modernisation et d'efficacité de la production. La LOA réaffirme également la nécessité des programmes de recherche, adaptés aux besoins des utilisateurs, et protège la biodiversité et la bio sécurité nationale

La stratégie de développement agricole engage l'Etat à faciliter l'accès aux intrants et aux équipements de qualité et à des coûts accessibles.

Par ailleurs, le texte de la LOA met en avant l'**approche filière**. Il traite pour cela des productions et des marchés et promeut une démarche de qualité et de labellisation des produits. La LOA consacre la responsabilité des organisations interprofessionnelles agricoles dans la gestion et le développement des filières agricoles. En effet, l'Etat va mettre en œuvre dans un délai de deux ans, une politique de promotion des filières agricoles, basées sur une meilleure organisation de la production, de la conservation, de la transformation, de la commercialisation, des marchés et la responsabilisation effective des principaux acteurs de la filière, et visant à augmenter et à sécuriser les revenus des exploitants agricoles.

La politique de promotion des filières prend en compte les filières stratégiques, notamment le coton, le riz, les fruits et légumes, le bétail-viande, les céréales sèches.

La LOA crée les conditions pour promouvoir les marchés nationaux et leur intégration régionale et internationale à travers le renforcement des capacités, le développement de l'information sur les marchés et sur les prix, la réduction des entraves tarifaires et non tarifaires.

2.3 Les mesures d'accompagnement mises en place par l'Etat

Des mesures prises en charge par l'Etat accompagnent la stratégie de développement agricole du Mali :

- ▷ Pour assurer la sécurité alimentaire, un fonds national des risques et calamités agricoles est mis en place pour minimiser les impacts sur le développement agricole et les conditions de vie des populations. Les collectivités territoriales peuvent bénéficier de subventions spécifiques de la part de l'Etat, dans le cadre de programme de sécurité alimentaire, tenant compte de la réduction de la pauvreté rurale et de la protection de l'environnement.
- ▷ L'Etat appuie les programmes de renforcement de capacités des organisations professionnelles agricoles et des organisations interprofessionnelles des filières par la formation, l'appui à l'organisation et à la structuration ainsi qu'aux rencontres et échanges régionaux et internationaux.
- ▷ L'Etat est chargé de consacrer le conseil agricole comme étant un service public fourni à la demande des usagers, et garantir son accessibilité et sa qualité sur toute l'étendue du territoire, prioritairement par des prestataires privés mis en concurrence.
- ▷ Il prévoit aussi de développer des mesures incitatives pour assurer la couverture du territoire par les systèmes financiers. La loi crée un Fonds de Garantie pour favoriser l'accès des exploitations agricoles au crédit à court et moyen termes.
- ▷ Le texte permet la création d'un Fonds National de Développement Agricole, avec une forte implication de la profession agricole dans sa gestion. Ce fonds est prioritairement orienté vers l'appui aux activités agricoles et péri agricoles (recherche, conseil, formation, autres activités de renforcement de capacités, bonifications d'intérêts), à l'exclusion du financement direct des investissements.
- ▷ Le Salon International de l'Agriculture créé dans le cadre de cette LOA, constitue un des outils de promotion du secteur Agricole.

2.4 Le mécanisme d'actualisation, de suivi et d'évaluation :

La LOA prévoit la création du Conseil supérieur de l'Agriculture, doté d'un Comité exécutif national et de Comités exécutifs régionaux, qui veille à l'application de la Loi d'Orientation Agricole. C'est un organe de concertation sur les politiques nationales de développement agricole. Le Conseil Supérieur de l'Agriculture repose sur les principes de partenariat équilibré entre l'Etat et les acteurs du système. Ils concourent ensemble à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles et péri agricole. Ce Conseil supérieur est présidé par le Président de la République. Les Comités Exécutifs Régionaux sont chargés du suivi de la mise en œuvre de la LOA au niveau régional. Ils élaborent le rapport annuel de la mise en œuvre de la LOA au niveau régional et en transmettent une copie au Président du Comité Exécutif National.

Dans le cadre du suivi, du contrôle et de l'évaluation de la politique de développement agricole, une « journée du paysan » est instituée annuellement et regroupe tous les acteurs de la profession agricole. Elle se tient sous l'égide du Président de la République.

L'évaluation de la politique de développement agricole se fait tous les deux ans, et les résultats de cette évaluation sont communiqués au Conseil Supérieur Agricole.

L'Etat consent une part significative de son budget à la hauteur des objectifs et ambitions de la présente loi.

II. LES ENJEUX DE LA LOA ET ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC LA LOASP DU SENEGAL

1. Une loi qui adopte le concept de souveraineté alimentaire

L'enjeu affiché de la LOA du Mali est de redonner au secteur agricole local toute son importance dans l'approvisionnement de la population. Le gouvernement malien entend par-là limiter et diminuer sa dépendance aux importations. Pour cela la LOA fixe un cadre qui doit permettre au gouvernement de développer une agriculture durable, moderne et compétitive, et de valoriser le potentiel et le savoir-faire local. D'après la LOA, cela doit garantir la souveraineté alimentaire du pays et faire du secteur agricole local le moteur de l'économie nationale. La Loi d'Orientation Agricole du Mali réaffirme ses objectifs de réduction de la pauvreté, d'équité sociale, de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles et de protection de l'environnement. Les objectifs de la LOA sont donc proches de ceux de la LOASP, qui vise « un niveau de sécurité alimentaire garantissant la souveraineté alimentaire du pays.

2. Une LOA qui s'inscrit dans le contexte des engagements régionaux

La politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) adoptée en janvier 2005 a pour objectif général de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté des états membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays.

Tout comme la LOASP du Sénégal, les objectifs de la LOA du Mali sont proches de ceux de l'ECOWAP. En effet, les objectifs de la politique agricole régionale comprennent :

- ▷ la sécurité et la souveraineté alimentaire au niveau de la région,
- ▷ la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations,
- ▷ l'intégration dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux,
- ▷ le développement des capacités humaines et des services en milieu rural,
- ▷ l'intensification des systèmes de production,
- ▷ la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels et à l'insécurité,
- ▷ doter l'agriculture de mécanismes de financement.

Cependant, des risques de contradiction existent entre la LOA du Mali et l'ECOWAP au niveau de la régulation des marchés. En effet, les trois axes de l'ECOWAP sont:

- ▷ l'amélioration de la productivité et compétitivité notamment de l'agriculture familiale,
- ▷ un régime commercial intra-communautaire,
- ▷ un régime extérieur.

Cela signifie une ouverture aux marchés régionaux et une concurrence entre tous les producteurs de la sous région, mais une protection commune contre la concurrence des marchés internationaux. Or, l'article 190 de la LOA prévoit par exemple que « *l'Etat, au besoin et en concertation avec la profession agricole et les autres acteurs du secteur privé, prend des mesures appropriées pour protéger les marchés nationaux de produits agricoles* ». On peut se

demander comment les deux politiques vont réussir à s'articuler dans ce cas de figure. De plus, la LOA spécifie que le gouvernement Malien pourra soutenir son agriculture. Mais tout comme dans le cas de la LOASP, on ne connaît pas les modalités précises de ces différentes mesures de soutien préconisées par la LOA pour le développement agricole, et les limites de ces mesures si jamais elles ont des conséquences sur le marché régional.

3. Une loi qui accorde une place importante aux OPA et à la concertation

La LOA du Mali accorde une place très importante aux organisations professionnelles agricoles. Celles-ci participent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et programmes publics nationaux d'intervention dans leurs domaines de compétences (art 31). Elles sont représentées dans les cadres de concertation, les commissions, les groupes de travail au niveau local, régional, sous-régional, et national pour faire valoir les intérêts de leurs membres.

La reconnaissance des organisations de producteurs comme des interlocuteurs légitimes de l'Etat et la place qui leur est donnée dans ces dispositifs de suivi et d'évaluation, apparaissent comme une véritable innovation dans les relations entre l'Etat et la profession agricole.

Par ailleurs, contrairement à la LOASP du Sénégal, la LOA fait référence aux Chambres d'agriculture. Elles y sont définies comme des organes consultatifs sur les questions d'intérêt agricole. Elles peuvent appuyer l'émergence d'OPA, d'organisations de femmes rurales et/ou de jeunes ruraux, ainsi que d'organisations interprofessionnelles. Ces Chambres d'agriculture, ou autres institutions publiques cogérées par les OP, devront ainsi faciliter la fourniture de services publics externes tels que le conseil agricole, la recherche d'accompagnement, et le partenariat public-privé au sein des Chambres d'agriculture devrait être facilité.

4. Une loi qui ouvre la voie de la formalisation de l'agriculture

Un des enjeux commun de la LOA avec la LOASP est d'amorcer la formalisation du secteur agricole. Au Mali, la population agricole représente 80% de la population totale du pays, il existe environ 600 000 exploitations agricoles dotées de savoir-faire. Les exploitants et leurs métiers, ainsi que leurs exploitations agricoles (familiale ou d'entreprise agricole), sont reconnus dans la LOA. Le texte prévoit également un revenu et un régime de protection sociale pour eux. De plus, l'Etat suscite, dans un délai de trois ans, l'élaboration d'une convention collective spécifique au secteur agricole. Cette formalisation semble placer le secteur agricole, 1er secteur d'emploi dans ce pays, dans des conditions innovantes de développement et de sécurité, pour un secteur souvent considéré comme un des leviers essentiels de la croissance et de la lutte contre la pauvreté.

5. Une loi qui encourage la mise en place d'un cadre institutionnel :

Pour atteindre ses objectifs, la LOA propose un cadre institutionnel du secteur agricole qui devra permettre la responsabilisation des OPA dans la définition, l'application et l'évaluation des orientations, stratégies et mesures relatives de toutes politique concernant l'agriculture et le milieu rural.

Par ailleurs, dans le texte, l'Etat est chargé d'organiser la déconcentration des services techniques et de leurs moyens humains, matériels et financiers, nécessaires à la mise en œuvre de la politique de développement agricole. Il se désengage des fonctions productives et commerciales, dévolues à des prestataires privés appuyés, et réaffirme le rôle des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire et de gestion du développement local.

Ceci représente un véritable enjeu pour la LOA. La responsabilisation de tous les acteurs du secteur agricole doit, dans un premier temps, être accompagnée par l'Etat, pour que cela participe à l'émergence d'un secteur agricole fort.

6. Une loi d'orientation agricole qui induit un engagement fort de l'Etat

La LOA du Mali sert de cadre pour la mise en œuvre de la stratégie de développement agricole du pays.

Ce texte ambitieux nécessite la modification ou l'adoption de plusieurs lois, textes réglementaires et documents de politiques, selon un calendrier qui va de un à cinq ans. Pour l'application future de la LOA, il est important que l'administration ait réellement la capacité de réaliser ces travaux.

Par ailleurs, la LOA prévoit un engagement financier fort pour la réalisation de ses objectifs. Cela pose également la question, tout comme pour la LOASP du Sénégal, de la possibilité ou non pour le gouvernement de respecter son engagement financier