



## Étude de cas maliens

Emploi et travail, sécurité et souveraineté alimentaire  
et économie sociale et solidaire

### Auteurs

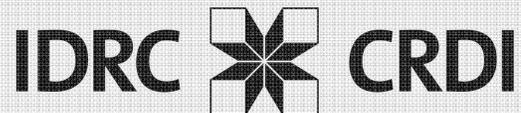
Mamadou GOÏTA

*Institut de recherche et de promotion des alternatives en  
développement (IRPAD)*

Madani KOUMARE

*Réseau national d'appui à la promotion de l'économie sociale et  
solidaire (RENAPESS)*

Octobre 2011



Produit par le / Produced by the / Producido por el  
Chantier de l'économie sociale  
Tous droits réservés / All rights reserved / Todos los derechos reservados  
© Chantier de l'économie sociale 2011



CHANTIER  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

ecosoci@chantier.qc.ca  
[www.chantier.qc.ca](http://www.chantier.qc.ca)

Ces travaux ont été exécutés avec le soutien du Centre de recherche pour le développement international (CRDI), organisme canadien, de l'Organisation internationale du travail (OIT) et du Centre d'étude et de coopération internationale (CECI). Les points de vue exprimés dans le document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au CRDI, à l'OIT ou au CECI.

This work was carried out with support from Canada's International Development Research Centre (IDRC), the International Labour Organization (ILO) and the Centre for International studies and Cooperation (CECI). The views expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect the views of IDRC, ILO and CECI.

Este trabajo se llevó a cabo con el apoyo del Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (CRDI), Canadá, de la Organización internacional del trabajo (OIT) y del Centro de estudio y de cooperación internacional (CECI). Las opiniones expuestas en dicho documento son de los autores y no reflejan necesariamente la visión del CRDI, del OIT o del CECI.

## **Présentation des activités de recherche**

### **Margie Mendell**

Présidente du comité scientifique du FIESS

Un comité scientifique du FIESS, incluant des chercheurs du milieu universitaire et des représentants d'organisations canadiennes et internationales, a été formé pour préparer des documents de travail portant sur les cinq thématiques du forum, une recherche transversale et six études de cas. Ce projet a pu voir le jour grâce à la volonté et au soutien de trois partenaires majeurs de l'événement, soit le Centre de recherche pour le développement international (CRDI), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC).

L'objectif de ces documents de travail est de dresser un état des lieux synthétique des enjeux et des défis entourant chacun des cinq sous-thèmes du forum, (territoire et développement local, innovation sociale et entrepreneuriat collectif, finance et commerce solidaires, emploi et travail, sécurité et souveraineté alimentaires) et de faire le point sur l'état de la recherche sur ces questions tout en faisant ressortir les enjeux liés aux relations entre les pouvoirs publics et la société civile. Ces textes abordent les différentes problématiques de manière générale en incluant des exemples pertinents mettant en évidence les enjeux et les défis liés aux questions soulevées. Ces exemples sont davantage des illustrations que des modèles à reproduire. Pour réaliser ces travaux, le comité scientifique a invité plusieurs experts reconnus sur chacun de ces cinq thèmes à se pencher sur la pertinence des initiatives d'économie sociale et solidaire comme réponse aux grands défis rencontrés dans ces différents domaines.

Par ailleurs, ces documents n'ont pas la prétention d'imposer une vérité ou d'orienter les échanges qui auront lieu durant le forum, mais bien d'offrir une mise à jour aux participants et de nourrir les discussions et les débats. Ces recherches peuvent être considérées comme des travaux en cours (*work in progress*) qui devront être poursuivis par les participants. Enfin, ces documents permettent également de situer dans un contexte plus large les études de cas nationaux.

Les études de cas ne se limitent pas à une expérience par pays mais couvrent un ensemble d'initiatives (nationales, régionales ou municipales) et donne un aperçu des relations et des éventuels partenariats entre les pouvoirs publics et la société civile dans un pays donné. Plus précisément, les chercheurs ont étudié, en partenariat avec des praticiens, les dynamiques de co-construction de politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire et en lien avec un ou plusieurs des cinq thèmes du forum. Les études de cas offrent un large éventail d'expériences à travers l'étude de 6 pays sur quatre continents où l'économie sociale et solidaire a connu des avancées significatives (Canada, Brésil, Mali, Bolivie, Espagne et Afrique du Sud).

Chaque étude est le fruit d'une collaboration entre praticiens et chercheurs locaux coordonnée par le comité scientifique. En ce sens, ces travaux s'inscrivent naturellement dans ce forum voué à la construction d'un dialogue pérenne entre les différents acteurs de l'économie sociale et solidaire.

En tant que présidente du comité scientifique, j'aimerais remercier tous ses membres pour leur travail assidu et leur dévouement. Enfin, comme vous pourrez le constater, ces travaux ont été réalisés en plusieurs langues. Ils sont disponibles dans leurs langues originales, sauf l'étude de cas sur le Brésil qui a été traduite en espagnol. J'espère que ces documents vont inspirer un dialogue riche et constructif entre les participants du FIESS et que, de ce dialogue, naîtront des initiatives concrètes en faveur de l'ESS.

**A Word from Margie Mendell**  
President, Research Committee FIESS

A Research Committee of the FIESS, made of academics and representatives from Canadian and international organizations, was convened to prepare five working papers on the Forum's themes, one synthesis paper on the broad theme of FIESS and six case studies. These background documents are available thanks to the generous support of three major partners of FIESS: the International Development Research Center (IDRC), the International Labour Organisation (ILO), the Center for International Studies and Cooperation (CECI) and Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).

The objective of the working papers, written by experts on each of the five FIESS themes, is to provide an overview of the challenges and issues raised by each of the Forum's themes (territory and local development; innovation and collective entrepreneurship; solidarity finance; work and employment and food security and sovereignty) and the relations between government and civil society in several countries that are useful illustrations of collaborative approaches to policy formation. These papers document experiences in many parts of the world that have significant heuristic value; they are not presented as best practices or as models to replicate. They situate the discussions in different national contexts and introduce pertinent theoretical debates on the role of the social and solidarity economy today. As the social and solidarity economy continues to evolve, these papers are offered as a "work in progress". Their purpose is to stimulate debate and discussion among FIESS participants.

The case studies are not limited to a single experience within each country. They include a variety of initiatives (national, regional or municipal) and provide an overview of the current and potential partnerships between government and civil society. The case studies document a broad array of experiences in six countries on four continents where the social and solidarity economy has made significant progress (Canada, Brazil, Mali, Bolivia, Spain and South Africa). More specifically, they describe the processes underlying the co-construction of public policy that address one or more of the forum's themes. Each case study was co-authored by practitioners and local researchers and coordinated by the Research Committee, reflecting the commitment of the Forum to develop and nurture an ongoing dialogue between the different actors engaged in the social and solidarity economy and to create opportunities for collaboration.

As President of the Research Committee, I would like to thank all its members for their hard work and dedication. Finally, as you will notice, these papers have been written in several languages. They are available in their original language except for the Brazilian case study which was translated into Spanish. I hope these documents will inspire a rich and constructive dialogue among FIESS participants and contribute to the growth of social and solidarity initiatives throughout the world.

## **Presentación de las actividades de investigación**

**Margie Mendell**

Presidenta del comité científico del FIESS

Un comité científico del FIESS, compuesto por investigadores universitarios y representantes de organizaciones canadienses e internacionales, fue formado para preparar documentos de trabajo sobre los cinco temas del foro, un estudio transversal y seis estudios de caso. Este proyecto ha sido posible gracias a la voluntad y el apoyo de tres de los socios principales del evento, que son el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro de Estudios y de Cooperación Internacional (CECI) y Recursos humanos y Desarrollo de capacidad Canadá (RHDCC).

El objetivo de estos documentos es proporcionar un resumen general de las cuestiones y desafíos de cada uno de los cinco sub-temas del foro (Territorio y desarrollo local, Innovación y emprendimiento colectivo, Finanza y comercio solidarios, Empleo y trabajo, Seguridad y soberanía alimentarias) y ofrecer un estado de la situación de la investigación sobre estos temas, destacando además las cuestiones vinculadas con las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil. Los textos tratan los temas de una manera general, mediante la inclusión de ejemplos relevantes que destaquen los asuntos y desafíos relacionados con las cuestiones planteadas. Estos ejemplos son ante todo planteados a modo ilustrativo, más que modelos a replicar. Para realizar estos trabajos, el comité científico ha invitado a varios expertos reconocidos en cada uno de estos cinco temas para examinar la pertinencia de las iniciativas de economía social como respuesta a los grandes desafíos en estas áreas.

Además, estos documentos no pretenden imponer una verdad o dirigir los intercambios que tendrán lugar durante el Foro, sino que representa un intento de proporcionar a los participantes una actualización sobre los temas y alimentar las discusiones y debates. Estas investigaciones pueden considerarse como un trabajo en progreso (*work in progress*) a perseguir por los participantes. Por último, estos documentos permiten también insertar los estudios de casos nacionales en un contexto más amplio.

Los estudios de casos no se limitan a una experiencia por país, sino que abarcan una serie de iniciativas (nacionales, regionales o municipales) y describen las relaciones y las posibles colaboraciones entre los poderes públicos y la sociedad civil en un país dado. En concreto, los investigadores estudiaron, en colaboración con los profesionales, las dinámicas de co-construcción de políticas públicas para la economía social y en relación con uno o más de los cinco temas del foro. Los estudios de casos ofrecen una amplia gama de experiencias a través del estudio de seis países en cuatro continentes, donde la economía social ha experimentado avances significativos (Canadá, Brasil, Mali, Bolivia, España y Sudáfrica).

Cada estudio es el resultado de una colaboración entre profesionales e investigadores locales coordinados por el comité científico. En este sentido, estos trabajos encajan adecuadamente en un foro dedicado a la construcción de un diálogo permanente entre los diferentes actores de la economía social y solidaria.

Como Presidenta del Comité Científico, quisiera agradecer a todos los miembros por su duro trabajo y dedicación. Finalmente, como usted habrá podido notar, estos trabajos se han realizado en varios idiomas. Todos están disponibles en su idioma original, a excepción del estudio de Brasil, que ha sido traducido al español. Espero que estos trabajos inspiren un diálogo rico y constructivo entre los participantes del FIESS y que de este diálogo puedan surgir iniciativas concretas para la ESS.

## Résumé

Aborder la question de la sécurité et la souveraineté alimentaires, de l'emploi et du travail sous le prisme de l'économie sociale et solidaire (ESS) nécessite de s'appesantir sur les articulations entre les logiques d'acteurs représentant l'État, les professionnels de la base, les organisations de la société civile, les collectivités locales et le secteur privé.

La capacité de résistance des entreprises de l'économie sociale face aux crises systémiques, leur importance dans la promotion de l'emploi, surtout pour les jeunes et les femmes, ainsi que l'amélioration des revenus des populations pauvres, ont fini par convaincre le gouvernement du Mali du bien fondé de la mise en place d'un meilleur cadre pour leur développement.

De même, le devoir de garantir la sécurité et la souveraineté alimentaires, notamment avec les défis démographiques, le changement climatique et les crises alimentaires répétitives, pousse de plus en plus le gouvernement à promouvoir les filières agricoles comme un axe fort de sa stratégie nationale.

Il demeure cependant évident que pour la durabilité de toutes ces dispositions, il faudrait les adosser à des politiques nationales coproduites par l'État et les différents acteurs.

La présente étude de cas, réalisée dans le cadre de la contribution au contenu scientifique du FIESS 2011, s'est focalisée sur :

1. les politiques publiques qui favorisent l'économie sociale et solidaire ;
2. les conditions de succès du dialogue et du partenariat public/communauté pour l'élaboration conjointe de ces politiques et l'implémentation des initiatives ;
3. les résultats des politiques publiques mises de l'avant pour promouvoir ou renforcer l'économie sociale ;
4. la contribution de l'économie sociale et solidaire aux objectifs de développement visés par les politiques publiques ciblées.

Le rapport présente la synthèse des résultats de l'étude de cas réalisée au Mali sur l'emploi et le travail d'une part et sur la sécurité et la souveraineté alimentaire d'autre part, en lien avec l'économie sociale et solidaire (ESS).

## Résumen

Para abordar la cuestión de la seguridad y la soberanía alimentarias, así como del empleo y del trabajo, bajo el prisma de la economía social y solidaria (ESS) es necesario centrarse en las articulaciones de los intereses de los actores que representan al Estado, los profesionales que se encuentran en la base, las organizaciones de la sociedad civil, las colectividades locales y el sector privado.

La capacidad de resistencia de las empresas de economía social ante las crisis sistémicas, su importancia en la promoción de empleo, especialmente para los jóvenes y las mujeres, así como la mejora de los ingresos de las poblaciones pobres han convencido finalmente al gobierno de Mali de las ventajas de la puesta en marcha de un contexto mejor para su desarrollo.

De la misma forma, el deber de garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias, especialmente en relación con los retos demográficos, el cambio climático y las crisis alimentarias recurrentes, lleva cada vez más al gobierno a promover los sectores agrícolas como un eje principal de su estrategia nacional.

Es, por lo tanto, evidente que, para la sostenibilidad de todas estas disposiciones, sería necesario incluirlas en políticas nacionales realizadas por el Estado y los diferentes actores en conjunto.

Este estudio de caso, realizado en el contexto de la contribución al contenido científico del FIESS 2011 se centra en:

1. las políticas públicas que favorecen la economía social y solidaria;
2. las condiciones para el éxito del diálogo y del trabajo en común entre los poderes públicos y la comunidad para la elaboración conjunta de estas políticas y la puesta en marcha de las iniciativas;
3. los resultados de las políticas públicas ;
4. la contribución de la economía social y solidaria a los objetivos de desarrollo de las políticas públicas específicas.

El informe presenta la síntesis de los resultados del estudio de caso realizado en Mali sobre el empleo y el trabajo, por una parte, y sobre la seguridad y la soberanía alimentarias, por otra, en relación con la economía social y solidaria (ESS).

### **Abstract**

Addressing the issues of food sovereignty and security as well as work and employment within the social and solidarity economy (SSE) necessarily involves exploring connections between the reasoning of actors representing the State, grassroots professionals, civil society organisations, local communities and the private sector.

The ability of social economy enterprises to face systemic crises, their importance in promoting employment, especially for youth and women, as well as their impact on the income of poor populations, led the Malian government to be convinced of the merits of putting into place a framework to encourage their development.

Moreover, the obligation to guarantee food sovereignty and security, especially within the context of demographic challenges, climate change and repetitive food crises, has led the government to promote agricultural as a key element of its national strategy. It remains clear, however, that in order to ensure the sustainability of these measures, they must be supported by national policies co-created by the State and the various other actors.

This case study, part of the scientific content of the FIESS 2011, focuses on:

1. public policies that support the social and solidarity economy;
2. the conditions for a successful dialogue and for public/community partnerships to jointly develop policies and implement initiatives;
3. the results of public policy that promotes or reinforces the social economy;
4. the contributions of the social and solidarity economy towards the developmental goals of the targeted public policy.

The report presents a summary of the results of the Malian case study on both work and employment and food sovereignty and security, in connection with the social and solidarity economy.

### **TABLE DES MATIÈRES**

Contenus	Pages
Introduction	10
Méthodologie	12
Partie I – Economie Sociale et Solidaire et Emploi et travail	14
Rappel du contexte initial	15
État des lieux	15
Processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques en matière d'Emploi et de Travail en lien avec l'ESS	22
Processus de collaboration entre acteurs de la société et gouvernement des trois niveaux	24
Impacts et/ou lacunes des politiques publiques existantes	26
Partie II – Economie Sociale et Solidaire et Sécurité alimentaire	29
Rappel du contexte initial	29
État des lieux	30
Processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques en matière d'Emploi et de Travail en lien avec l'ESS	34
Impacts et/ou lacunes des politiques publiques existantes	39
Conclusion et recommandations	42
Annexes	44

## INTRODUCTION

Avec un taux d'accroissement annuel moyen de 2.6%, selon les résultats provisoires du RGPH de l'INSAT de 2009, la population malienne est estimée à 14 517 176 millions d'habitants. Cette population est essentiellement rurale avec seulement 34% d'habitants vivant en milieu urbain. Elle est composée à 50.5% de femmes et à 49.5% d'hommes. En outre, la population se caractérise par son extrême jeunesse avec 49% d'habitants âgés de moins de 15 ans.

La question du chômage et du sous - emplois, particulièrement chez les jeunes et chez les femmes, demeure un défi majeur.

C'est fort de ce constat que, depuis 1992, le Mali a mis en œuvre différents programmes de réforme qui ont permis d'enregistrer des résultats plus ou moins concluant au plan de la libéralisation économique, la réduction des déséquilibres macro-économiques et le rétablissement des conditions d'une croissance durable et soutenue de l'économie nationale. Malgré les différents efforts, les résultats sont mitigés quant à la problématique de l'emploi des jeunes et du travail qui demeure précaire et relativement rare dans le secteur dit « moderne ».

Parmi d'autres options, l'ESS, est pratiquée par l'ensemble des acteurs professionnels à faibles revenus qui se regroupent pour pouvoir accéder à la formation, au logement, aux soins médicaux, à la consommation et au moyens de financement des activités de production, de transformation et de commercialisation. Ces options sont de plus en plus explorées comme alternatives crédibles pour la création d'emploi et la protection du droit au travail. En effet, l'ESS est une « *pratique qui répond aux besoins économiques, professionnels et socioculturels collectifs de manière durable et équitable*<sup>1</sup> ».

Cependant, malgré les avancées réalisées depuis la création du RENAPESS en 2003, « *les défis à relever dans le secteur de l'ESS sont nombreux et concernent surtout l'application d'une politique nationale adaptée à la réalité des acteurs et actrices et assez novatrice pour permettre un développement harmonieux des entreprises de l'économie sociale du secteur de l'ESS au Mali*<sup>2</sup> ».

La crise alimentaire de 2007 s'est manifestée au Mali au travers une spéculation sur les prix et la pénurie des denrées de première nécessité (riz, blé, huile, sucre). En tant que réseau de proposition, le RENAPESS a tenu, en juillet 2007, un séminaire multi-acteurs afin de trouver des propositions alternatives à l'importation desdites denrées pour prémunir les populations contre l'insécurité alimentaire. L'une des recommandations de cet atelier portait sur l'élaboration d'une politique nationale favorisant la transformation du fort potentiel de produits locaux par les entreprises de l'économie sociale.

Il s'en est suivi un dialogue d'approfondissement avec la Direction nationale de la protection sociale et de l'économie solidaire qui assurait la présidence de ce séminaire.

Les entreprises de l'économie sociale évoluant dans l'artisanat, l'agro-sylvo-pastoral et le

<sup>1</sup> Définition adoptée par le RENAPESS lors de l'atelier national sur les concepts de l'ESS en octobre 2003.

<sup>2</sup> KOUMARE Madani, Discours de cadrage, mois de la Solidarité 2009.

petit commerce ont très peu de reconnaissance légale et n'ont accès à aucun droit social, alors même qu'elles représentent un pilier important de l'économie du Mali. Il ressort de l'analyse des chambres de métier, par exemple, deux problématiques cruciales auxquelles le RENAPESS cherche des réponses : 1) le travail dit informel est la forme d'activité la plus courante au Mali, mais ne permet pas de travailler dans des conditions décentes ; 2) la décentralisation ne fonctionne pas à souhait : les élus locaux sont, non seulement insuffisamment formés à leur propre rôle, mais ne parviennent pas non plus à intégrer les dispositifs et les acteurs de l'économie informelle dans les plans de développement local.

Cependant, l'organisation progressive des activités de l'économie informelle<sup>3</sup>, c'est-à-dire leur transformation en entreprises sociales<sup>4</sup>, constitue une des alternatives crédibles pour relever le défi du chômage et du sous-emploi au Mali.

Le développement du secteur de l'ESS impose donc aux associations professionnelles de multiples défis, au nombre desquels le renforcement de leurs capacités dans le domaine syndical, afin de maîtriser la législation nationale, les conventions internationales, le dialogue social mais aussi et surtout les contours de la protection sociale ; dans le but de défendre plus efficacement les droits de leurs membres et d'atteindre les objectifs de l'OIT, visant à assurer partout et pour tous le travail décent d'ici à l'an 2015.

L'objectif est de garantir au sein des entreprises de l'ESS des conditions de travail décentes. Cela passe nécessairement par la responsabilisation des acteurs concernés: les employeurs, les acteurs professionnels, les associations professionnelles, les chambres des métiers et les élus locaux. C'est afin d'atteindre cet objectif que la création d'un dispositif participatif pour l'emploi local est encouragée. Ainsi, les acteurs professionnels, et plus généralement les citoyens, auraient accès à tout l'appui dont ils auraient besoin et toute l'information qui existe pour qu'ils puissent travailler dans des conditions décentes. C'est également dans ce but que tous les acteurs du secteur informel doivent se mobiliser pour que soit reconnu, officiellement, un statut de travailleurs de l'économie informelle, qui inclura une protection sociale, l'accès aux droits économiques et sociaux et une fiscalité adaptée. Par exemple, dans la LOA, les exploitations familiales sont reconnues comme des entreprises agricoles, bénéficiant d'un statut particulier qui leur permet de s'organiser en coopératives.

Ces entreprises de l'ESS que sont les coopératives permettent de créer de la richesse et d'en assurer la redistribution à travers, entre autres, la création d'emploi, l'accès aux facteurs de production, la valorisation des produits locaux et la mise en marché, à travers une meilleure organisation des différents marchés profitant à l'économie locale et nationale.

En parallèle, pour pallier le manque de formation professionnelle et le manque d'information sur les mécanismes existants, les entreprises de l'ESS font la promotion des normes et pratiques du travail décent.

---

<sup>3</sup>Le secteur informel est constitué au Mali par des unités de production et de prestation n'ayant pas d'identification fiscale et qui ne tiennent pas de comptabilité régulière. Il se caractérise par une très grande précarité des conditions d'exercice des activités.

<sup>4</sup> « Les entreprises d'économie sociale sont des entités constituées collectivement pour produire des biens et services destinés au marché, avec comme principes de base la gestion collégiale, la responsabilité partagée et l'injection consensuelle des revenus générées dans le développement des activités et les besoins socioculturels » (RENAPESS, Atelier national de définition des concepts, octobre 2003).

Quant aux syndicats qui s'occupent de la protection sociale dans leur globalité (aspects juridiques et judiciaires, législatifs et réglementaires), ils jouent un rôle très important dans l'atténuation des conséquences sociopolitiques de la libéralisation/privatisation à outrance, et des crises de l'emploi qui sévissent au Mali. Ils ont particulièrement contribué à développer des moyens de lutte et de pression citoyenne pour pousser l'État à mieux prendre en compte les droits des travailleurs ; y compris la protection sociale des femmes et des jeunes. Dans ce domaine, le Mali enregistre le premier syndicat de producteurs agricoles de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

La mise en place, envisagée dans le cadre du plan d'action de la Politique Nationale de l'Économie Sociale et Solidaire (PNESS), d'un système d'alerte sur les violations du droit au travail, en partenariat avec le BIT (Bureau International du Travail au Mali), la Confédération Syndicale des Travailleurs du Mali (CSTM) et la Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Économie Solidaire (DNPSES), participe de l'accès au travail décent dans les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées.

Ceci est une orientation politique voulue par l'État afin de prendre en compte l'approche des droits humains dans l'élaboration des programmes et projets publics.

Les travaux réalisés au cours de cette étude ont une fois de plus souligné l'importance du lien entre la question de l'emploi et du travail et la question de souveraineté alimentaire, dans un pays comme le Mali. En effet, la grande partie des actions relatives à l'atteinte de la souveraineté alimentaire est structurée autour des activités agro-sylvo-pastoral constituant le secteur dit « agricole ». Ce secteur regroupe en son sein une large gamme d'emplois agricoles (81,6% des emplois au Mali) et non agricoles inter reliés. La question de l'emploi et du travail avec une approche de l'ESS dans un tel contexte ne peut être abordée sans faire allusion de façon explicite aux emplois agricoles et aux emplois connexes non agricoles. Les sociétés coopératives, les mutuelles sociales de différentes natures, les entreprises sociales, les associations villageoises, les tontines, les institutions de finance solidaire, les groupements d'intérêt économique, les micro- entreprises artisanales, etc., qui sont des outils par excellence de l'ESS, sont en grande majorité organisés autour de la production, de la transformation/valorisation et de la mise à marché des produits agricoles végétaux, sylvicoles, forestiers et animaux. Il est donc naturel de faire le lien entre les deux thèmes abordés dans cette étude.

Pour des besoins de lisibilité, les deux thèmes ont été séparés pour présenter les cas étudiés ayant des processus différents en termes d'élaboration. Cependant, la cohérence d'ensemble est maintenue à travers l'interdépendance entre les deux parties, dans le cadre de la promotion de l'Économie Sociale et Solidaire.

## **MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE**

Les recherches ont porté sur un échantillon jugé représentatif de l'ensemble des acteurs concernés dans les secteurs de l'agriculture, de l'emploi et du travail (praticiens de l'ESS, départements ministériels ciblés, structures d'appui publiques et privées, associations et ONG d'accompagnement et d'insertion socioéconomique et professionnelles des jeunes et les collectivités locales du district de Bamako).

Les résultats exposés dans ce rapport, ont été obtenus à partir d'une démarche méthodologique structurée en trois phases, selon les recommandations implicites des termes de références :

- Première phase : exploitation des informations de base
- Deuxième phase : travaux de terrain (collecte des données, traitement des données et analyse)
- Troisième phase : rédaction du rapport provisoire et du rapport définitif.

Chaque phase a été structurée autour d'un certain nombre d'activités :

- **Analyse sommaire des expériences** : une liste exhaustive des expériences à étudier, en rapport aux deux thèmes, a été établie par l'équipe de recherche. Le tableau synthétique des actions menées et des expériences à capitaliser a permis de choisir les cas à étudier. Les expériences de certaines structures et projets d'appuis ont été sommairement explorés, avant de prendre l'initiative d'en traiter deux dans le cadre de cette étude:
  - l'AOPP (Association des Organisations Paysannes Professionnelles du Mali) autour de la mise en œuvre de la loi coopérative dans les zones cotonnières ;
  - l'APCAM (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali) avec la mise en œuvre de la première phase du PASE, autour de la restructuration du secteur cotonnier ;
  - le PCDA (programme de compétitivité et de diversification agricole) quant au développement des filières agricoles porteuses.
  - la DNPIA (direction nationale de la production animale et de l'industrialisation) s'agissant du développement de la production et de l'amélioration de la race animale ;
  - la DNA (direction nationale de l'agriculture) pour le projet intégré de sécurité alimentaire, à Nara ;
  - le RENAPESS concernant les différentes négociations avec les ministères, pour la prise en compte des principes de l'ESS dans les documents de politique publique;
  - la CNOP (Coordination Nationale des Organisations Paysannes et le Ministère de l'agriculture) concernant le processus d'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) ;
  - l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi (ANPE) pour différents projets de création d'emplois en milieu rural et en milieu urbain ;
  - la FAFPA (fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'emploi) ;
  - le PAJEM (projet d'appui aux jeunes maliens) concernant l'insertion économique des jeunes.
- **Étude documentaire** : Elle a permis de collecter les données et informations disponibles sur les expériences retenues, dans la littérature, et sur les concepts. Les documents étudiés sont essentiellement des documents de politiques publiques, des rapports et des notes techniques ou de présentation et des expériences dans les deux domaines concernés. Ainsi, les rapports d'exécution de plusieurs projets, le document de la LOA, le document de la Loi coopérative, la Politique nationale de Sécurité Alimentaire, la Politique Nationale de l'Economie Sociale et Solidaire, la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) et les documents cadre de l'APEJ et du PAJEM, entre autres, ont été certains des documents majeurs, collectés pour élaborer le contenu de la recherche.
- **Collecte de données** : Deux équipes, constituée chacune de six enquêteurs et un superviseur, ont sillonné tout le district de Bamako et son environnement, notamment dans les deux domaines ciblés par l'étude, en vue d'avoir une idée précise de la

localisation des micro politiques de l'économie sociale et solidaire, dans le contexte de la décentralisation (les collectivités territoriales).

Un questionnaire a été élaboré et ensuite utilisé lors des entretiens individuels. Le guide d'entretien, aussi élaboré comme outil de collecte des données, a été utilisé lors des focus groupes. Cette partie a consisté à réaliser :

- des entretiens avec les divers groupes d'acteurs ;
- des visites de réalisations afin d'apprécier les capacités techniques de certains acteurs ;
- des entretiens avec des groupes d'acteurs afin d'appréhender la façon dont le dialogue se construit ou se déconstruit entre eux ;
- des réunions avec les différents acteurs impliqués et les autorités nationales et locales pour analyser le contexte et pour dessiner les perspectives ;
- des réunions de travail autour des résultats provisoires.

➤ **Analyse des informations collectées :** Les données collectées ont fait l'objet de notes spécifiques par les équipes de collecte des informations. Ces notes ont constitué la base du rapport d'étude au Mali.

➤ **Rédaction du rapport :** Un rapport préliminaire a été écrit, prenant en compte les différentes informations collectées. Il a fait l'objet d'un échange interne au Mali entre le CECI, le RENAPESS et IRPAD, pour y intégrer les réactions des acteurs de terrain et du CECI/Mali.

C'est à l'issue des échanges internes que le rapport provisoire a été envoyé au Comité Scientifique du FIESS. Les observations faites par les membres de ce comité ont été intégrées dans le rapport final qui sera présenté éventuellement au FIESS 2011.

## **PARTIE I : ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET EMPLOI ET TRAVAIL**

Plusieurs études prouvent que le chômage frappe davantage les jeunes que les adultes au Mali. « *Au Mali, un jeune a quasiment deux fois plus de malchance de se retrouver au chômage par rapport à un adulte* »<sup>5</sup>.

Cette partie du document traitera de la problématique de l'emploi en lien avec le travail décent qui est l'un des objectifs de l'économie sociale et solidaire.

---

<sup>5</sup> Observatoire de l'Emploi et de la Formation au Mali, Étude sur le marché de l'emploi au Mali, 2004

## **I- Rappel du contexte initial**

La population malienne en âge de travailler est estimée à 48,7 % en 2010. Le taux d'emploi pour la même période s'établit à environ 45%, pour l'ensemble de la population en âge de travailler. Cette population est inégalement répartie entre les différents secteurs économiques ; le secteur primaire occupe 81,6% des actifs avec une prépondérance des emplois agricoles.

11,6% des maliens actifs travaillent dans le secteur secondaire, où les industries manufacturières offrent des opportunités d'emploi. Le secteur tertiaire arrive en troisième position avec seulement 6,7% des emplois. Le commerce dans ce secteur, est le plus grand pourvoyeur d'emploi.

On remarque que 88% des emplois sont localisés en milieu rural contre seulement 12% en milieu urbain.

L'économie sociale et solidaire n'est pas une pratique nouvelle au Mali, elle se manifeste à travers les formes suivantes : associations villageoises, tontines, sociétés coopératives, mutuelles sociales, institutions de finance solidaire, groupements d'intérêt économique et micro entreprises artisanales. Cependant, sa place et sa contribution dans le développement sont largement en deçà de son rôle de régulation économique et sociopolitique.

## **II- État des lieux**

L'état des lieux révèle les constats suivants :

- insuffisance de concertation, de collaboration et de partenariat autour de la recherche-action sur les problématiques de l'emploi, de l'insertion socioprofessionnelle ; faiblesse du dispositif de financement des initiatives économiques des jeunes et des femmes ;
- difficultés d'accès des entreprises d'économie sociale et solidaire aux marchés publics nationaux ;
- jusqu'en 2010, absence de stratégie ou politique nationale de promotion de l'économie sociale et solidaire ;
- l'existence d'une loi d'orientation agricole assez progressiste dans le sens de la promotion de l'ESS mais qui a du mal à s'articuler à des programmes cohérents pour sa mise en œuvre effective ;
- l'existence de plusieurs documents juridiques et législatifs dont la cohérence globale reste faible ;
- l'existence de la politique nationale d'emploi avec des services techniques spécialisés pour sa mise en œuvre.

### ***2.1. Contribution et rôle de l'économie sociale et solidaire en lien avec l'emploi et le travail***

Le tissu économique du Mali se caractérise d'une part, par la présence d'un secteur informel très important et d'autre part, par un secteur formel qui compte près de 100.000 employés.

Le secteur étatique avec près de 40 000 agents, représente moins de 20 % des actifs salariés. Le tissu industriel composé de quelques centaines d'entreprises de taille moyenne est assez faible et ne représente que 25 % du PIB. Le commerce est la branche d'activité la plus dynamique même s'il est fortement plombé par la concurrence déloyale.

En termes de contribution de l'ESS au développement de la main d'œuvre sur le territoire national, il y a des initiatives d'appui porteuses en faveur des acteurs de l'économie sociale et solidaire, des entreprises de l'économie sociale et solidaire et des organisations d'appui à la base de la Société Civile.

- De manière régulière, les OSC ont animé, souvent en partenariat avec l'État et les partenaires techniques et financiers, des campagnes de plaidoyer sur l'ESS et ses acteurs (pour leur prise en compte dans les politiques publiques au regard de leur place dans l'économie nationale), des sessions de renforcement de capacités (employabilité des jeunes, création et gestion d'activités économiques) et des recherches/actions sur les bassins d'emploi et le développement l'entreprenariat social.
- Divers outils méthodologiques et services d'accompagnement ont été élaborés et mis à la disposition des entreprises sociales (accueil, information, orientation, diagnostic de situation, formations à l'entreprenariat et en élaboration de plan d'affaires, mise en relation d'affaires, etc.).
- Des salons et foires d'exposition sont organisés annuellement pour servir d'espace d'expression plurielle et populaire des acteurs de l'économie sociale et solidaire.
- Des appuis à la structuration des filières agricoles ;
- La collecte et la diffusion des informations techniques et commerciales
- Des appuis pour la recherche et le développement.
- Des appuis pour l'accès aux services et équipements sociaux de base.
  - Accès à l'éducation et à la formation
  - Alphabétisation initiale et fonctionnelle des jeunes filles et femmes
  - Formation à la dynamique coopérative
  - Formation aux activités économique créatrices de revenus et d'emplois
  - Formation à la gestion d'activités économiques.
- Des appuis matériels :
  - Accès aux équipements de production et de transformation
  - Accès aux infrastructures de stockage et promotion commerciale des produits.
- Des appuis financiers à travers les institutions de crédit aux membres.
  - Fonds d'acquisition des semences
  - Fonds dédiés aux travaux agricoles particuliers (prestations)
  - Fonds dédiés au fonctionnement et à l'entretien des équipements.

Ces appuis visent à améliorer les connaissances tant techniques que professionnelles des jeunes et des femmes porteurs d'initiatives et promoteurs de micros et petites entreprises.

Dans ce cadre, des formations modulaires, de perfectionnement professionnel et d'apprentissage de métiers ciblés par région, ainsi que des formations techniques en création, gestion et organisation d'entreprises, sont initiées à la carte après identification et analyse des besoins.

Le secteur de l'ESS contribue énormément à la création d'emploi (plus de 63 milliards FCFA /an), et comprend :

- **16.166 coopératives**, légalement constituées avec 25.000 membres (50% de femmes), 741000 adhérents, 12 milliards FCFA de chiffre d'affaires et **2000 emplois directs** ;
- **128 mutuelles**, avec 105.000 adhérents, 375.000 bénéficiaires et 961 millions FCFA d'encaissements ;

- **97 institutions de finance solidaire**, avec 950000 sociétaires, 95 milliards FCFA de ressources et 3129 employés
- **8.200 associations**, dont 904 ONG nationales signataires d'un accord-cadre avec l'État, 955 Associations de santé communautaire et 901 Centres de Santé communautaire avec **16.000 emplois recensés** ;
- **Plus de 235.000 micro-entreprises sociales** pour la seule ville de Bamako ;

En vue de dynamiser la collaboration et le dialogue multi acteurs pour le développement, les organisations faîtières dans le domaine de la promotion de l'ESS ont été regroupées au sein du Forum des Organisations de la Société Civile (FOSC) autour de trois thématique : « Développement du secteur privé et micro-finance » ; « Economie agricole et rurale » et « Gestion macro-économique ».

Ces groupes thématiques, servent d'interface entre le gouvernement et les autres organismes de coopération au développement national et international, à caractère sociopolitique, économique et culturel.

Le RENAPESS est le responsable du groupe thématique « Développement du secteur privé et micro finance ».

Le RENAPESS a capitalisé une importante expérience en matière de promotion des initiatives créatrices de petites et moyennes entreprises, d'emplois et de systèmes de financement décentralisé, dans les secteurs de l'artisanat et de l'agroalimentaire, au travers ses membres (FNAM, COPROKASI, GUAMINA, AJA-Mali, ENDA-Mali, etc.). Il jouit d'une bonne notoriété dans ces domaines au Mali.

En effet, les appuis en structuration et organisation d'entreprise et d'activités économiques, les formations des acteurs socioprofessionnels, les appuis au démarrage d'entreprises et les sensibilisations des cadres de l'administration publique et des élus locaux, réalisés avec succès, ont eu des impacts certains au niveau de l'insertion socioprofessionnelle de plus de 135.000 jeunes ainsi que le maintien et/ou le retour au travail de près de 25.000 travailleurs en situation difficile.

L'animation de la thématique « Développement du secteur privé et micro finance » au sein du Forum des organisations de la société civile du Mali, participe au développement des opportunités d'accès à l'emploi et au travail décent d'une part, et au renforcement et à la pérennité du dialogue gouvernement société civile sur la base des rôles et responsabilités partageables en ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi évaluation des politiques et mesures publiques ainsi que des engagements conventionnels nationaux et internationaux notamment ceux promus par l'OIT, l'Union africaine (CADHP) et les Nations Unies (PIDESC).

## ***2.2. Identification des organisations et réseaux existant***

Les enjeux et défis pour la société civile malienne sont relatifs à, 1) son unité dans l'action face aux défis de la mondialisation ultralibérale et de la pauvreté 2) à sa participation, en tant qu'acteur et responsable à part entière, dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques de développement social et économique, répondant aux aspirations réelles des citoyens.

De nombreux réseaux et plateformes thématiques ont été créés à la faveur de la démocratisation, mais aussi pour résister aux effets pervers de la mondialisation, pour pouvoir participer au dialogue politique et pour créer des opportunités pour leurs membres. Nous avons entre autres, dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, le RENAPESS, la CNOP (Coordination des Organisations Paysannes du Mali), la Fédération nationale des transformateurs agroalimentaires (FENATRA), la Fédération nationale des femmes rurales (FENAFER), la Fédération nationale des sociétés coopératives de l'Habitat (FENASCOH), la Fédération nationale des associations de santé communautaire, la Fédération des coopératives de production de karité, la Fédération nationale des artisans du Mali (FNAM), la Plateforme droits économiques, sociaux et culturels du Mali, les syndicats de travailleurs, la COPAGEN (Coalition pour la protection du patrimoine génétique) du Mali, les collectifs des ONG, le Forum des Organisations de la Société Civile (FOSC) et le réseau de plaidoyer lobbying.

En 1999, il a été créé un Réseau national d'appui aux stratégies d'emploi apte à réduire la pauvreté. Il regroupe tous les ministères qui mettent en œuvre des programmes nationaux et les grands projets et programmes élaborés par les organismes internationaux, sous-régionaux et nationaux.

### ***2.3. Synthèse très sélective de la littérature déjà existante***

En plus des études sur la participation des OSC à différents processus, dont ceux relatifs à l'élaboration et l'évaluation de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), il existe certains documents (études et rapports), assez récents, sur la participation de la société civile dans les processus d'élaboration de politiques publiques favorables à l'économie sociale et solidaire, en lien avec l'emploi et le travail.

- **En 2006, Bérédogo Bréhima**, a produit un rapport d'analyse sur les forces, faiblesses et besoins de la société civile au Mali.

Dans cette étude il conclut d'une part, que le degré d'influence est fonction de la force des OSC dans la localité et des capacités d'écoute ou de la disponibilité des autorités locales, et d'autre part, que bien que les OSC soient conviées par les autorités publiques, soit à titre consultatif, soit à des fins de justification auprès des bailleurs de fonds, elles n'ont pas la capacité d'influencer et de contrôler les politiques et l'action gouvernementale.

En réalité, il s'agit surtout d'un problème de concertation et de stratégie entre les OSC elles-mêmes, qui fait qu'elles ne sont pas souvent prises au sérieux par les autorités publiques.

En 2001, le CCA/ONG a produit un document sur « *la société civile et le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* ». Ce document relève une faible capacité de coordination et de mobilisation des comités régionaux de la société civile; la non implication des couches sociales réellement pauvres, notamment les femmes, les jeunes et les personnes handicapées, ainsi que l'insuffisance d'information et de communication entre les différentes composantes, et avec les autres acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du CSLP.

### ***2.4. Identification des politiques publiques existantes en lien avec l'emploi et le travail***

Dans le contexte actuel du Mali, il existe essentiellement une politique publique majeure qui concerne l'emploi et le travail en lien avec l'économie sociale et solidaire. Il s'agit de la politique nationale d'emploi (PNE).

Dix-huit ans après l'étude réalisée par l'OIT, en 1980, dans le cadre du PECTA, le Gouvernement, face à la persistance de la crise de l'emploi, décidait de se doter d'une politique active de l'emploi et d'un programme d'action.

En juillet 1994, le Gouvernement a décidé d'élaborer, avec l'appui de l'OIT, une politique active et globale de l'emploi. Cela a conduit à la réalisation en 1997 d'une étude globale sur la problématique de l'emploi au Mali. Les conclusions de cette étude ont été validées pour l'élaboration d'un document-cadre sur la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) et d'un schéma directeur de l'emploi, qui ont d'ailleurs été adoptés par le Gouvernement au mois de juillet 1999.

Cette Politique a été matérialisée par l'élaboration, avec le concours de l'OIT, d'un Programme National d'Action pour l'Emploi en vue de la Réduction de la Pauvreté (PNA/ERP), adopté par le Gouvernement au mois d'août 2000, et présenté à la Table Ronde sur l'Emploi, de mars 2001.

Pour faciliter l'accès de jeunes à l'emploi, les autorités de la Transition Démocratique ont initié le stage de qualification professionnelle par l'Ordonnance 92-022 /P-CTSP, du 13 avril 1992.

Le Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées a également initié un programme de qualification dénommé « Solidarité - Emploi - Jeune ». Ce programme consiste à faciliter le placement des jeunes dans les entreprises pour y effectuer un stage de 6 mois, renouvelable une fois contre versement d'allocations par le Ministère. Cette initiative a aussi montré des limites. Présentement, c'est l'État qui supporte seul le coût du stage et cette situation n'encourage pas les entreprises à faire un effort d'embauche ou de pré-embauche des stagiaires.

Une politique nationale de l'Economie Sociale et Solidaire a été élaborée en 2009-2010. Le document est en cours d'adoption au niveau du gouvernement.

La politique contribuera à faire de l'ESS un instrument privilégié de lutte contre la pauvreté, au Mali, et de renforcement du dialogue entre l'État et la société civile, à travers :

- la mise en œuvre d'un dispositif de stimulation de la création d'entreprises d'économie sociale et d'emplois décents;
- la promotion de la solidarité, de l'équité et de la responsabilisation collective comme conditions d'un développement durable;
- l'appui aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, renforçant ainsi la participation démocratique de la société civile au développement du Mali.

Au début de la décennie 90, les gouvernements successifs, tout en inscrivant officiellement la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans leur agenda, ont élaboré des programmes et mis en place des plans et des structures spécialisées pour l'emploi et la formation, avec l'appui des partenaires au développement.

Les principales mesures pour la promotion de l'auto-emploi ont consisté à mettre en place des programmes et projets d'appui à la création de micros, petites et moyennes entreprises, suite à la Table Ronde sur l'Emploi et la Création d'Entreprises qui s'est tenue en 1990. C'est ainsi que des projets et programmes ont été élaborés et mis en œuvre avec l'assistance de la coopération multilatérale et bilatérale, parmi lesquels, le Projet FED/PME-PMI mis en place

dès 1987, qui avait des antennes régionales, le Projet PNUD/BIT « assistance à l'emploi des jeunes diplômés », le projet PNUD/BIT « Promotion de l'emploi par la création de PME/PMI » et le Programme d'Appui à la Petite et Micro entreprise (PAPME-Canada).

Les ressources résiduelles du PAPME ont servi à mettre en place la Caisse d'Épargne et de Crédit des Commerçants et Entrepreneurs (CAECE) rattachée au réseau Niyésigiso.

Cependant, il a été constaté, au travers surtout des sociétés et entreprises d'État, que les approches et stratégies développées ne permettent pas d'absorber le flux croissant de demandeurs d'emploi, au regard de la forte croissance démographique et du désengagement de l'État de son rôle de principal employeur.

C'est ainsi que d'autres structures de renforcement des compétences et des aptitudes professionnelles et entrepreneuriales des jeunes, tels que l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), le Fonds Auto Renouvelable pour l'Emploi (FARE), le Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA), les Unité de Formation et d'Appui aux Entreprises (UFAE), le Centre National de Promotion de l'Artisanat (CNPA), le Programme de développement du secteur de l'Artisanat (PDSA) et le Programme d'Appui à la Jeunesse (PAJEM), ont été mises en place.

Des ONG nationales se sont également spécialisées dans l'insertion professionnelle et économique des jeunes à travers la création de micro entreprise, la mise en place de systèmes de financement souple et l'accompagnement technique, dont les plus importantes sont GUAMINA, Mali-ENJEU-AJA Mali et ENDA-Mali.

Sur le plan institutionnel, les structures suivantes ont pour mission de promouvoir, encadrer et développer l'emploi et le travail au Mali :

- Ministère du travail et de la fonction publique et ses services techniques (Direction nationale du travail et de la sécurité sociale).
- Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle et ses services techniques et rattachés, dont les plus emblématiques sont L'APEJ, l'ANPE, le FAFPA et le FARE.
- Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées et ses services technique et rattachés, constitués par la DNPSES, le CAMASC, le fonds de solidarité national et la Direction nationale du développement social.

Sur le plan juridique, les principaux textes suivants ont pour vocation d'encadrer l'emploi et le travail au Mali :

- La loi N°92-020/AN RM, du 23 septembre 1992, portant sur le Code du Travail ;
- l'Ordonnance N° 92-022/P-CTSP, du 13 avril 1992, instituant les stages de qualification professionnelle des jeunes diplômés ;
- le Décret n° 01-175/PM-RM, du 12 avril 2001, fixant les mécanismes institutionnels du CSLP ;
- Le Décret N° 01-577/PM-RM, du 12 décembre 2001, fixant les modalités d'exécution du PNA/ERP ;
- Le Décret N°02 – 496/P-RM, du 16 octobre 2002, portant nomination des membres du Gouvernement et modifié par le Décret N° 02- 505/P-RM, du 11 novembre 2002 ;
- Les textes créant et fixant l'organisation et les modalités d'organisation de l'Agence d'exécution du Programme Emploi Jeunes.

## **2.5. Répartition des responsabilités selon les niveaux gouvernementaux (municipaux, régionaux et nationaux)**

La décentralisation correspond à des modes de coordination entre l'État, et les collectivités territoriales pour faire face aux problèmes de développement.

Les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs pertinents qui pourraient, à la fois, répondre aux aspirations des populations, en assumant la responsabilité première des programmes de développement local multisectoriels, mais aussi à long terme, associer l'ensemble de la société civile à la planification, au financement et à la gestion des activités de développement, à différents niveaux.

Si la dynamique de déconcentration et de décentralisation des ressources est aujourd'hui lancée, elle ne suffit pas à doter l'administration déconcentrée et les collectivités territoriales, de moyens suffisants pour qu'elles assurent les missions qui leurs sont transférées. Il faudra nécessairement :

- le renforcement des capacités des différents acteurs par des formations ciblées, et par un accompagnement bien ancré dans le temps et en accord avec la réalité des milieux ;
- la conciliation des pratiques traditionnelles et de la modernité ;
- la diffusion de l'information à travers des stratégies de communication diversifiées et de proximité ;
- la prise en compte de l'équité des genres, en insistant sur la formation citoyenne des jeunes filles ;
- l'instauration d'un cadre de dialogue élargi au niveau de toutes les couches sociales;
- la mise en place de cadres de concertation entre intervenants et entre élus ;
- la remise en question de certaines pratiques d'intervention et de certains projets qui ne permettent pas un réel développement ;
- la mise en place de conditions pour favoriser le dynamisme de l'économie sociale et solidaire et pour en faciliter l'accessibilité.

S'agissant de la société civile, composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, association, réseaux formels et non formels, etc.), elle a vocation à participer aux activités économiques, sociales et politiques sur fond de légitimité populaire.

Avec le pluralisme politique et la décentralisation, la problématique du développement participatif – ou de la démocratie participative – devient centrale. En effet, face au désengagement de l'État, on réalise que la société civile a pris en charge un certain nombre de problèmes (insertion, formation, microcrédit, accessibilité aux services et aux équipements socio productifs et socio collectifs, etc.).

Mais, dans le cas de certaines politiques, les initiatives menées tendent vers une instrumentalisation de la part de l'État, qui souhaite exercer, plus ou moins directement, un contrôle sur ces initiatives populaires spontanées. Par exemple, les instances de régulation locale, plus ou moins formelles, qui caractérisent la gestion des services urbains (eau, collecte des déchets, etc.), notamment celles relevant de la société civile, ont été progressivement institutionnalisées par les collectivités locales, sous le couvert des partenaires techniques et financiers. De ce fait, leurs marges de manœuvre se trouvent restreintes.

En matière de responsabilisation, les défis résultent des faiblesses des mécanismes, des rôles et missions délégués et partageables entre les trois niveaux.

Les nouveaux paradigmes de lutte contre la pauvreté et la corruption nous amènent également à insister sur les aspects sociaux et éthiques dans les politiques de développement économique.

Le CSLP, en tant que référence nationale unique pour les projets et programmes publics (même s'il ne devrait pas l'être en tant qu'outil de gestion de la dette), peut constituer une réelle opportunité d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques concertées, puisqu'en principe préparés à l'issue d'un processus participatif impliquant la société civile et les partenaires au développement.

Les OSC, à travers le Conseil national de la société civile, ont formellement été impliquées dans toutes les concertations régionales et nationales concernant la préparation du CSLP.

Le processus de formulation a regroupé l'ensemble des acteurs concernés, notamment : l'administration centrale et les structures déconcentrées de l'État, la société civile, le secteur privé et les partenaires techniques et financiers

Pourtant, un des constats sur lequel s'appuie la seconde génération du CSLP, est la faiblesse des processus participatifs.

### **III-Processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi et de travail, en lien avec l'économie sociale et solidaire**

#### ***3.1. Processus d'élaboration***

- **De la politique nationale de l'économie sociale et solidaire :**

Le Ministre du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées du Mali a vocation à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. A l'issue d'une large concertation avec le RENAPESS, jalonnée par la réalisation d'actions conjointes en faveur de l'économie sociale et solidaire depuis 2003, il s'est engagé dans le processus d'élaboration d'un document cadre pour la promotion du secteur de l'économie sociale et solidaire.

L'intérêt d'élaborer une telle politique, est de mettre en place des dispositifs permettant de prendre en compte les préoccupations communes à l'ensemble des types d'organisations qui interviennent dans le milieu socio-économique concerné.

Ces dispositifs permettront aux différentes formes d'organisations, non seulement de renforcer les programmes et stratégies sectorielles, mais également de prendre en compte des aspects transversaux, tels que ceux liés à la fiscalité, au renforcement des capacités des acteurs, à la synergie intersectorielle, etc. Le document de politique sera l'unique cadre de référence en matière d'ESS au Mali à l'image du CSCRP par rapport aux programmes sectoriels.

Le processus du dialogue autour de l'élaboration de la politique s'est construit autour des grandes étapes suivantes :

- Le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI), une ONG canadienne qui intervient au Mali, a mis à la disposition du Ministère, via son programme Uniterra, une personne ressource qualifiée qui a occupé dans le passé plusieurs

postes de ministres au sein du gouvernement du Québec au Canada. Ce conseiller technique a apporté un appui soutenu au processus d'élaboration de la politique et du programme quinquennal ;

- Négociations du format de participation, des champs à couvrir et des acteurs à cibler, avec les départements ministériels directement concernés (développement social, économie et finances) et les partenaires techniques et financiers ;
- Identification des autres acteurs institutionnels et associatifs du dialogue, afin de prendre en compte toutes les préoccupations et légitimer davantage la base du dialogue et du plaidoyer ;
- Évaluation des organisations identifiées (statut légal, situation structurelle, organisationnelle et institutionnelle), en vue de constituer le noyau dur du plaidoyer et s'assurer des moyens autonomes disponibles, nécessaires au maintien d'une participation régulière, de qualité et non liée ;
- Large information des acteurs identifiés sur le contexte, ainsi que les rôles et responsabilités qui leur seront conférés ;
- Atelier d'élaboration d'une vision partagée et des termes de références des travaux à entreprendre. Cet atelier, qui a enregistré la participation d'une centaine d'acteurs, a été nécessaire pour aplanir les divergences éventuelles et s'assurer l'adhésion objective des acteurs de base ;
- Mise en place, par décision ministérielle, d'un Comité de rédaction des documents composé de deux ministères (Développement social, Solidarité et Personnes Âgées), quatre directions nationales (Protection sociale et économie solidaire, Développement social, Observatoire du Développement humain durable et Cellule CSLP), le CECI-Mali et le RENAPESS, en tant que organisation faitière nationale (liste des membres en annexe) ;
- Recueil des données sectorielles auprès des coopératives, des mutuelles, des entreprises sociales, des organisations professionnelles et rencontre des acteurs stratégiques, au niveau des chambres consulaires et des collectifs de représentation. Ces rencontres ont souvent pris la tournure de « thérapie de groupe », vue l'acuité des problèmes et l'urgence des attentes ;
- Ateliers de conception restreints pour l'analyse et la mise en commun des données recueillies ;
- Atelier de partage du projet de document de politique avec tous les acteurs de l'ESS. Ces ateliers, tous présidés par le Secrétaire Général du MDSSPA, qui ont également enregistré, à chaque fois plus d'une centaine de participants, ont permis d'améliorer les projets de documents de politique et de plan d'actions, et d'enclencher une dynamique d'appropriation ;
- Finalisation du projet de document de politique et déclinaison des axes du projet de plan d'action quinquennal, par le Comité d'appui à l'élaboration des documents. Des retraites de 2 à 3 jours, en dehors de la ville de Bamako, ont été nécessaires pour travailler en session bloquée et franchir des étapes capitales du processus de conception ;
- Restitution des projets de document de politique finalisés et du projet de plan d'action quinquennal, avec la participation de l'ensemble des acteurs ;
- Finalisation des projets de documents par le Comité de rédaction ;
- Validation des documents finalisés par l'ensemble des acteurs ;
- Plaidoyer pour l'adoption rapide du document de politique par le gouvernement ;
- Promotion du plan d'actions de la politique.

En outre, la participation à ce processus, qui s'est révélé plus long que prévu, a permis de renforcer les capacités d'analyse et de prise de conscience des acteurs de base, par rapport aux mécanismes internes et externes qui génèrent les inégalités, ainsi qu'aux opportunités dont ils n'ont pas connaissance.

- **Le document de la politique**, structuré autour de 4 objectifs fondamentaux.
  - Améliorer le cadre institutionnel, législatif et réglementaire pour l'ESS;
  - Développer l'entrepreneuriat social;
  - Renforcer la coordination et les mécanismes de suivi - évaluation des entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire;
  - Promouvoir l'accès aux services de l'économie sociale et solidaire.
  
- **Le plan d'actions** comprend huit axes majeurs :
  - Amélioration du cadre législatif et réglementaire dans les domaines des sociétés coopératives, de la micro finance, des marchés publics et de la fiscalité ;
  - Appui à la professionnalisation des entreprises de l'ESS ;
  - Mise en place d'un Fonds de capital patient pour les entreprises de l'ESS ;
  - Renforcement des mutuelles de santé ;
  - Renforcement des sociétés coopératives ;
  - Développement d'une base de données et d'un portail sur l'ESS ;
  - Concertation entre les acteurs de l'ESS et les instances locales et régionales, et assises nationales annuelles de l'ESS ;
  - Mis en place d'une cellule de recherche universitaire sur l'Economie Sociale et Solidaire. Ceci constitue une innovation majeure devant permettre de créer et de capitaliser beaucoup plus de connaissances, pour bâtir des programmes cohérents avec les réalités socioéconomiques du pays.

### ***3.2. Processus de collaboration entre acteurs de la société civile et gouvernements des trois niveaux***

L'articulation entre les logiques d'acteurs, représentant l'État, les collectivités locales et la Société civile, qui sont différents éléments modelant un territoire, nous semble essentielle car cela permet de poser, sous des formes renouvelées, la problématique plus globale des liens entre le politique, l'économique et le social.

D'une part, avec l'avènement de la décentralisation, il est de plus en plus indispensable de rechercher et de systématiser le partenariat public-privé, la délégation et la contractualisation des engagements. D'autre part, les interventions des institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI), qui appuient les programmes gouvernementaux, et l'ouverture des marchés aux entreprises multinationales, s'accompagnent de principes de gestion et de d'organisation économique des entreprises et du marché qui exclut très souvent le secteur associatif et les entreprises de l'ESS.

Dans ce cas de figure, l'objectif de participation et d'influence a été extrêmement difficile en raison de certaines divergences d'intérêts.

- **Élaboration de la Politique nationale de l'économie sociale et solidaire :**

L'initiative est une première dans le secteur de l'ESS. Le gouvernement du Mali, à travers le Ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées (MDSSPA), a réuni les différents acteurs, pour réfléchir avec lui sur les orientations précises à prendre en faveur des organisations de l'ESS (sociétés coopératives, mutuelles, associations gestionnaires et organisations de solidarité, etc.).

Un cadre de concertation a été lancé entre ces différents acteurs, dont les motivations résident dans la complémentarité et la recherche de synergie, afin d'asseoir et d'appliquer une politique cohérente de développement de l'ESS.

Le Réseau national d'appui à la promotion de l'économie sociale et solidaire du Mali (RENAPESS) s'est positionné en tant qu'interlocuteur incontournable du Gouvernement malien, lors de l'élaboration de la PNESS. En effet, avec près de 60 membres associatifs et près de 2,8 millions d'acteurs de base, répartis sur l'ensemble du pays, dans divers secteurs d'activités économiques, il suscite et contribue à instaurer le dialogue comme « porte-parole des acteurs socioprofessionnels de base ».

Avec seulement huit années d'intervention dans le plaidoyer pour une économie inclusive, orientée sur une redistribution plus équitable des richesses, fruits de la croissance, et rendue possible par les petit(e)s productrices et producteurs, le RENAPESS s'est forgé une stratégie de participation et de négociation au travers des actions fédératrices pertinentes et viables, à caractère national.

Le capital de légitimité et de confiance, acquis au sein du mouvement social sur le terrain, a convaincu le gouvernement, à travers certains départements ministériels (ceux du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées ; de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille ; et de l'Artisanat et du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports), à enclencher le processus de coproduction d'une politique nationale de l'économie sociale et solidaire au Mali.

Au cours du processus d'élaboration de la politique, le Gouvernement du Mali a eu recours à des experts nationaux et internationaux qui ont notamment, participé à la rédaction du document de politique et son plan d'actions, ainsi qu'à sa promotion/négociation auprès des partenaires au développement.

Le développement des partenariats et l'appel aux expertises avérées, prévaudra pour la mise en œuvre et les évaluations, dans une logique de renforcement et de mutualisation, mais non de substitution ou de transfert de stéréotype.

#### ✓ **Le rôle et l'impact de la coopération internationale au sein des thèmes abordés**

Les domaines prioritaires d'intervention des bailleurs de fonds résultent du CSCR et du plan cadre des Nations Unies.

L'impact de la coopération internationale est assez mitigé, en termes de mesures opérationnelles en faveur du développement de l'emploi et du travail, pour le plus grand nombre des maliens, les jeunes ruraux, les travailleurs de l'informel, les femmes, etc.

Dix ans après la signature des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les résultats des efforts mis en œuvre par les pays en développement et les pays donateurs sont, en effet, mitigés. L'efficacité de l'aide est remise en question : les acteurs du développement s'interrogent sur les modalités de mise en œuvre de mesures efficaces qui permettraient d'appuyer efficacement les pays et les populations les plus pauvres.

En 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, approuvée par 60 pays partenaires et plus de 50 institutions multilatérales et bilatérales, œuvrant pour le développement, avait été perçue comme un moyen d'améliorer l'impact de l'aide, par la promotion de partenariats plus efficaces entre pays donateurs et pays bénéficiaires.

La Déclaration de Paris a le mérite de replacer le débat sur l'aide et les politiques de développement, au niveau national, et de reconnaître le rôle central des Etats dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques de développement.

Cette nouvelle logique suscite cependant, la réserve d'un grand nombre d'acteurs qui s'inquiètent notamment, des risques liés à l'harmonisation et l'alignement des bailleurs, en l'absence d'une réelle maîtrise et indépendance des politiques et stratégies de développement des pays bénéficiaires de l'aide. La Déclaration de Paris apporte une vision très restrictive de l'appropriation, puisqu'elle considère que l'adoption d'un DSRP/CSCR est une condition suffisante.

Par ailleurs, le Programme d'actions d'Accra, adopté à l'occasion du Forum de haut niveau, tenu du 2 au 4 septembre 2008, sur l'efficacité de l'aide à Accra (Ghana), a réaffirmé la « nécessité d'élargir le dialogue et qu'une collaboration plus étroite entre les administrations, le Parlement national et les OSC soit recherchée, afin de renforcer l'appropriation par les pays de leur processus de développement ». Dans cet objectif, les bailleurs de fonds s'engagent à appuyer le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs du développement. Force est de constater que les espérances du côté des OSC ne sont pas encore comblées. En effet, les groupes alignés sur les différentes thématiques, attendent toujours d'avoir les moyens de renforcer leurs capacités pour jouer pleinement leur rôle de participation et de contrôle citoyen.

#### **IV- Impacts et/ou lacunes des politiques publiques existantes**

##### ***4.1. Les insuffisances actuelles dans le dispositif de mise en œuvre***

La situation de l'emploi au Mali est préoccupante. La forte croissance démographique accélère l'afflux de jeunes sur le marché du travail et l'urbanisation croissante, liée en grande partie à l'exode rural, crée des besoins d'emploi qui croissent de manière exponentielle. En outre, il faut signaler l'inadéquation entre la formation et l'emploi, le sous-emploi rural, lié à la durée limitée des saisons de production, et la non transformation des produits dans les milieux de cette production, les activités informelles urbaines non structurées et le chômage. Ce sont, entre autres, certains des maux qui découlent de la faiblesse des politiques publiques en matière d'emploi et de travail au Mali.

Par ailleurs, la politique macro-économique en cours, si elle a engendré quelques effets bénéfiques, avec l'émergence d'un embryon de secteur privé dynamique dans les services et le commerce, s'est aussi traduite par de fortes réductions de l'emploi salarié, dans le secteur public et parapublic.

Cette conjonction de facteurs se traduit par un déséquilibre général croissant entre l'offre et la demande d'emploi, accompagné de déséquilibres spécifiques entre les sexes, les générations, les secteurs d'activité et les zones.

Jusqu'à récemment, l'absence de formulation de politiques cohérentes en matière d'emploi et de travail n'a pas favorisé l'émergence d'une dynamique économique réelle qui réduirait la place du secteur informel afin de constituer la base d'une économie sociale durable. Cette insuffisance horizontale, concernant le vide laissé par les politiques en termes de régulation l'ESS, a eu comme conséquence visible l'inexistence d'un marché du travail unifié, à l'instar de ce qui se passe dans les pays développés. Au Mali, le marché du travail est fractionné en sous-ensembles fortement différenciés, avec l'exclusion d'une grande partie de la société.

Pour palier certaines des insuffisances, il faut favoriser la croissance économique, sociale et solidaire, et en tirer le meilleur parti, en termes de diversification et massification des bassins d'emploi. Pour ce faire, les projets à haute intensité de main d'œuvre doivent être démultipliés.

L'État jouera ainsi un rôle d'orientation, d'impulsion et de protection des groupes vulnérables à travers sa politique nationale d'ESS.

Par exemple, en tant que partie intégrante de l'économie réelle au Mali, l'économie informelle occupe plus de cinq millions de travailleurs dans les métiers de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'artisanat et du commerce, qui sont exclus de tous les avantages du travail décent. Cette partie importante de l'économie doit être protégée et reconnue de façon plus politique, afin de favoriser le développement socio-économique du pays.

#### ***4.2. Identification de politiques publiques complémentaires/préalables à élaborer***

L'ESS comprend, au Mali, le secteur de l'artisanat, qui est le secteur de prédilection des travailleurs de l'économie informelle.

Le projet de PNESS permettra de créer des dynamiques locales pérennes, qui faciliteront l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de l'économie informelle et certainement la mutation graduelle vers le cadre normatif. Il s'agit d'adopter une stratégie qui responsabilise les acteurs incontournables de la promotion de l'emploi (les élus locaux, les chambres des métiers, les associations socioprofessionnelles et les travailleurs), au niveau local.

Les collectivités locales sont capables d'assurer leur rôle de développement économique et social du territoire. Un dispositif participatif pour l'emploi local devra être créé au sein de chaque collectivité, pour promouvoir le potentiel économique local, la formation et l'emploi de tous les travailleurs (secteurs formel et informel) et garantir leur protection sociale. Il facilitera ainsi l'accès aux droits et aux avantages sociaux, pour tous les travailleurs de l'économie informelle.

Il s'agit d'une action innovante car elle permettra, d'une part, d'améliorer la situation des travailleurs de l'économie informelle et, d'autre part, de favoriser l'insertion économique et sociale des personnes les plus vulnérables par un accès au travail décent.

Par ailleurs, l'environnement juridique de création des coopératives ainsi que l'exercice de leurs activités restent à parfaire.

Une relecture de la loi coopérative est d'ailleurs proposée, dans le cadre de la nouvelle PNESS. Celle-ci vise, à la fois, à lever les confusions ayant trait aux droits dont disposent les coopératives et aux obligations qui leur incombent.

- ✓ En termes d'avantage, la formule coopérative permet de palier les difficultés de constitution des capitaux de démarrage des entreprises, ainsi que la disponibilité d'une main d'œuvre de qualité. Elle participe par ailleurs à la création d'emplois pour nombre de personnes qui ne sauraient se lancer individuellement dans l'entrepreneuriat, compte tenu des barrières actuelles en la matière, au Mali.
- ✓ Il existe des risques d'évasion fiscale puisque la loi actuelle est diversement interprétée, en ce qui concerne la contribution fiscale des coopératives.

En somme, en tant que pays à vocation agropastorale confronté à des défis cycliques de satisfaction des besoins alimentaires fondamentaux, le Mali dispose d'un fort potentiel en matière d'emplois et de travail. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes, visant la sécurité alimentaire, auront des effets multiplicateurs induits sur les emplois ruraux et les entreprises de l'ESS, évoluant dans la production, la transformation et la commercialisation des produits agro-sylvo-pastoraux.

## **PARTIE II : ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ET SECURITE ALIMENTAIRE**

La sécurité alimentaire est consacrée dans la Loi d'Orientation Agricole (LOA) comme un droit pour toutes les maliennes et tous les maliens. Le processus de son élaboration, en tant que politique publique, est une illustration de la réussite du partenariat entre les pouvoirs publics et les Organisations de la Société Civile (OSC), à travers les Organisations Paysannes (OP).

### **I- Rappel du contexte initial**

Les documents de base suivants font partie du contexte actuel du développement agro-sylvo-pastoral du Mali :

- le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté et la Croissance Économique (CSLPCE), qui fixe les perspectives économiques générales pour le pays.
- Le Schéma Directeur du Secteur Développement Rural (SDDR), adopté en décembre 1992, qui a constitué le cadre de référence des interventions au travers de ses neuf programmes majeurs.
- La Charte pastorale.

Le CSLP de première génération, qui a couvert la période 2002-2006, avait comme objectif général de réduire la pauvreté de 63,8 % en 2001 à 47,5 % en 2006. Pour atteindre cet objectif général, trois axes stratégiques prioritaires étaient prévus :

- Assurer le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation, en mettant notamment l'accent sur la mise en œuvre de la décentralisation.
- Développer les ressources humaines et l'accès aux services sociaux, en ciblant particulièrement l'éducation de base (y compris l'alphabétisation) et la dimension genre.
- Développer les infrastructures de base et les secteurs productifs, dans une perspective d'élargissement et de diversification de la base économique du Mali, en mettant notamment l'accent sur le développement des filières coton, riz et bétail-viande.

La version actualisée de la SDDR, dans le cadre du développement rural, est organisée autour des neuf programmes suivants :

- Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes (PASAOP) ;
- Développement des infrastructures rurales et des équipements agricoles (PNIR);
- Valorisation des filières agricoles et amélioration de leur compétitivité ;
- Relance des exportations des produits agricoles, forestiers, d'élevage et de pêche ;
- Intensification et diversification des productions agricoles ;
- Renforcement de la sécurité alimentaire ;
- Promotion du crédit et financement du secteur rural ;
- Gestion rationnelle des ressources naturelles, en vue d'un développement rural durable;

- Contribution à la finalisation et à la mise en œuvre des schémas locaux d'aménagement.

Au plan juridique, deux textes majeurs organisent le cadre de mise en œuvre de la politique agricole :

- La loi n° 076 régissant les sociétés coopératives en République de Mali, promulguée le 18 juillet 2001. Cette loi n'a jamais été matérialisée par un décret d'application et cela constitue un grand problème dans la constitution des sociétés coopératives pour la structuration des OP, mais aussi pour la création des emplois et la promotion du travail décent.
- La loi n° 06-045 portant sur la loi d'orientation agricole, promulguée le 05 septembre 2006.

Il est important de signaler que certains textes juridiques et législatifs, promus au niveau des institutions inter étatiques d'intégration, constituent aussi des documents de référence pour l'orientation des politiques nationales. Il s'agit, entre autres, de la Politique agricole commune de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), appelée « Economic Community of West Africa Agricultural Policy » (ECOWAP), de la Politique agricole de l'Union (PAU), de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et du Traité de l'Organisation et l'harmonisation des droits des affaires en Afrique (OHADA), etc.

## II- État des lieux

### *2.1. Contribution et rôle de l'économie sociale et solidaire en lien avec la sécurité alimentaire*

En Afrique, et particulièrement au Mali, l'agriculture<sup>6</sup> occupe la grande majorité des populations. Elle est essentiellement une agriculture familiale et rurale développée autour des exploitations agricoles familiales. Celles-ci sont des entités ou des entreprises socio-économiques (d'économie sociale et solidaire) dont le lien entre les membres **entrepreneurs** est un **lien familial**. Les membres mettent ensemble leurs moyens en termes de savoirs, savoir-faire, savoir-être (comportement et attitudes par rapport à la création de la richesse et sa redistribution) et savoir devenir (la capacité à analyser le contexte, l'environnement et à anticiper sur des réponses qui sont des stratégies anti-aléatoires), mais aussi en termes de ressources financières et matérielles pour produire et satisfaire, en priorité, les besoins du ménage et de ses membres, et ensuite pour créer de la richesse avec la commercialisation du surplus. La production est dès lors, en priorité orientée vers l'alimentation de la famille, même si elle n'exclue pas les ventes du surplus pour satisfaire à d'autres besoins des membres. Cette vente se fait, soit à travers les coopératives organisées qui sont de véritables outils de promotion de l'ESS, soit à travers des commerçants et/ou des transformateurs et transformateurs de produits locaux. Elle est différente de l'entreprise agricole de type privé, dont le lien entre les membres est le **CAPITAL** (les ressources financières proviennent des contributions de chaque actionnaire ou du seul promoteur individuel).

---

<sup>6</sup> Quand nous parlons d'agriculture il s'agit de l'ensemble des activités agro-sylvo-pastorales incluant la production agricole (végétale), l'élevage, la pêche, la foresterie.

Par définition, une **Exploitation Agricole** est une unité/entité humaine de production dans laquelle l'exploitant ou les exploitants (et ses associés) mettent en œuvre un système de production Agricole.

Dans le document de la Loi d'Orientation Agricole du Mali, les exploitations Agricoles sont classées en deux catégories qui sont liées à deux modes de production très différents par leurs fondements :

- L'Exploitation Familiale ;
- L'Entreprise Agricole privée/industrielle (agrobusiness et agro-industrie).

*L'exploitation agricole familiale est une **personnalité morale** qui est constituée de deux ou de plusieurs membres, unis par des liens de parenté ou des us et coutumes et qui exploitent en commun, les facteurs de production (en milieu rural et/ou urbain) en vue de générer des ressources (de production, financières, matérielles, morales, etc.), sous la direction d'un des membres, désigné chef d'exploitation, qu'il soit de sexe masculin ou féminin. La priorité de l'EF est de produire pour nourrir les membres de l'exploitation et les communautés, et ensuite créer des emplois et de la richesse pour le bien-être de l'ensemble de ses membres.*

Le chef d'exploitation (femme ou homme) assure la maîtrise d'œuvre et veille à l'exploitation optimale des facteurs de production, dans le respect de l'environnement. Il exerce cette activité à titre principal et représente l'exploitation dans tous les actes de la vie civile. Il représente l'exploitation dans différentes formes d'organisations de l'ESS, que sont les associations de développement, les coopératives de différentes natures, les mutuelles de santé, etc. Les membres d'une exploitation familiale, qu'ils soient de sexe masculin ou féminin, ont l'obligation d'œuvrer à sa rentabilité économique et sociale et d'assurer la redistribution des revenus.

C'est dans ce secteur très stratégique de développement que se retrouve la plus grande concentration des emplois. En effet au Mali, environ 73% des actifs trouvent leurs revenus dans le secteur et contribuent à créer les conditions pour la création d'autres emplois non agricoles. Ainsi, plus de 35% des richesses du pays sont produites par les producteurs agro-sylvo-pastoraux à travers différents modes de production.

Une étude menée en 2004<sup>7</sup>, autour de la question de l'emploi, a conclu qu'il y a un potentiel de plus de 3 millions d'emplois qui pourraient être créés autour des activités agro-sylvo-pastorales. Un tel résultat montre toute l'importance du secteur dans la promotion socio-économique des couches défavorisées du pays, à travers le potentiel de création d'emplois et de promotion du travail décent.

## **2.2. Identification des organisations et réseaux existant**

La fin des années 1970 et le début des années 80 ont montré les limites des stratégies de développement, adoptées par le Mali depuis l'indépendance obtenue le 22 septembre 1960. Ces stratégies étaient conçues autour de l'idée selon laquelle l'Etat, à partir d'un modèle de développement, doit définir les orientations, décider des actions les plus appropriées et de la manière dont elles doivent être menées.

---

<sup>7</sup> Étude sur les bassins d'emplois, Observatoire de l'Emploi, Bamako, 2004

C'est en réaction à un tel constat que le concept de participation a commencé à prendre place dans le débat sur les stratégies de développement dans le pays. Les acteurs en charge de la planification des actions de développement ont, dès lors, contribué à une reformulation du contexte de participation, et les ONG sont apparues comme une composante importante de la vie socio-économique du Mali, aux côtés des autres acteurs comme l'Etat et le secteur privé.

Aujourd'hui, pour les pouvoirs publics maliens aussi bien que pour les partenaires au développement du Mali, le rôle de la société civile est incontournable dans le renforcement du processus de démocratisation et d'appropriation du développement politique, économique et social. Cette option est perceptible dans la constitution malienne et dans les différents documents de politique sectorielle en matière de développement économique et social, tel que la Loi d'Orientation Agricole, la Loi coopérative de 2001 et les différents programmes de développement initiés dans le pays.

Le contexte d'évolution de la Société Civile est marqué par une série de spécificités :

- un contraste entre une dynamique forte de la société civile et l'existence très versatile de nombreuses organisations (même trop d'organisations), dotées malheureusement de faibles capacités
- la présence d'une expertise très disparate, qui a du mal à se mutualiser
- un dispositif d'appui aux collectivités locales très développé, mais dont les appuis en termes de renforcement de capacités restent encore trop limités à une maîtrise d'ouvrage interne et administrative.

En dépit de certaines contraintes bien surmontables, la société civile malienne est actuellement sur une bonne dynamique. Elle participe de plus en plus aux espaces de prise de décision (malgré les grandes limites constatées), cherche sa voie et tente de se consolider. Les initiatives comme celles de la **CNOP** (Coordination des Organisations Paysannes du Mali) ; de la **COPAGEN** (Coalition pour la protection du patrimoine génétique) du Mali, les collectifs des ONG, le Forum des Organisations de la Société Civile (FOSC), le RENAPESS (Réseau Nationale pour la Promotion de l'Economie Sociale et Solidaire), les syndicats et autres organisations, commencent à mieux s'investir pour jouer un rôle « politique » plus important dans les débats sur les politiques nationales de développement.

### *2.3. Synthèse sélective de la littérature déjà existante*

La littérature sur la participation des OSC à l'élaboration de politiques publiques favorables à l'économie sociale et solidaire, en lien avec la sécurité alimentaire, n'est pas prolifique. Les informations qui existent, se trouvent dans les différents rapports d'évaluation des projets qui sont très spécifiques, et font surtout référence à des actions et des zones également très spécifiques. Une extrapolation est donc difficile.

Cependant, quelques études, sur la participation des OSC à ce processus d'élaboration, existent. En ce qui concerne la question de la sécurité alimentaire, un travail a été fait sur le processus d'élaboration et de la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Ce cadre n'est pas une politique nationale, mais il est devenu un outil de gestion économique du pays. Le constat fait dans cette étude montre une très faible participation des OSC à l'élaboration des documents de base, qui ont servi à la conceptualisation du cadre. De notre point de vue, le niveau de participation des OSC s'est un

peu amélioré. Cette amélioration a été obtenue suite à l'intervention des collectifs d'ONG, en partenariat avec des ONG internationales.

Dans une étude de capitalisation rédigée par Roger Blein, Soulé Bio Goura et Inessa Séré, intitulée « *La participation des Organisations Paysannes dans le processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest* », il ressort que les Organisations Paysannes (OP) de la sous-région, ont contribué au processus d'élaboration de la politique agricole de la Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Les OP du Mali ont pris une part active dans ce processus. La faiblesse de ce document réside dans le fait que les processus ne sont pas décrits, bien que les analyses soient bien élaborées.

#### ***2.4. Identification des politiques publiques existantes en lien avec la sécurité alimentaire***

Dans le contexte actuel du Mali, il existe essentiellement deux politiques publiques majeures, qui régulent la question de la sécurité alimentaire en lien avec l'ESS. Il s'agit de la Loi coopérative de 2001, qui régule les conditions de création et de fonctionnement des sociétés coopératives, en lien avec l'approvisionnement, la production, la valorisation des produits et leur mise au marché. Cette loi, qui a été longuement contestée par les organisations paysannes, est sous la responsabilité du Ministère du développement social, de la solidarité et des personnes âgées (MDSSPA). Elle a été le fondement de la mise en place des coopératives de producteurs de coton, qui se sont structurées en unions de coopératives et en fédération nationale des producteurs de coton, et qui sont membres de l'Association des Producteurs de Coton d'Afrique (APROCA).

Le niveau de participation des OP à l'élaboration de cette loi a été relativement faible, même si son utilité sociale s'est avérée très importante.

D'autres instruments politiques, en lien avec la profession agricole et qui ont des implications sur la sécurité alimentaire, existent dans le pays. Il s'agit essentiellement de la **loi sur les semences** (contestée par les OP), qui organise la production, l'accès et la commercialisation des semences au Mali, de la **loi environnementale**, qui régule l'utilisation des ressources naturelles et la biodiversité et de la **loi sur la biosécurité**, élaboré en catimini qui a fait l'objet de beaucoup de controverses. D'autres documents sont également en préparation pour accélérer la mise en œuvre de la LOA. Il s'agit notamment de la Politique Foncière pour laquelle les études de base ont été finalisées. Dans la plupart de ces processus, la participation active de la Société Civile est très faible, et cela pose d'énormes questions par rapport à la cohérence entre le discours sur la gouvernance globale et les pratiques réelles du gouvernement, qui assure la coordination des négociations sur les politiques publiques, bien qu'elles soient votées par l'Assemblée Nationale.

## **2.5- Répartition des responsabilités selon les niveaux gouvernementaux (municipaux, régionaux et nationaux)**

Dans la mise en œuvre des différentes actions pour l'élaboration des politiques publiques, la répartition des rôles et des responsabilités est très tributaire du Ministère qui a la charge de conduire le processus. Selon les personnes interrogées pendant la recherche, il n'y a pas de stratégie clairement définie pour assurer la participation des OSC à l'élaboration des politiques publiques. Cependant, certaines expériences novatrices de participation existent et méritent d'être mises en exergue. Le présent travail, et particulièrement cette deuxième étude de cas, tente de se focaliser sur l'une de ces expériences.

### **III- Processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques**

La Loi N° 06-045/AN-RM du 05 septembre 2006 ou Loi d'Orientation Agricole (LOA), est un véritable outil intégrateur des différentes interventions dans le secteur agro-sylvo-pastoral. Elle dispose dans son article 3 que « *la politique de développement Agricole a pour but de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement sur les exploitations familiales Agricoles reconnues, sécurisées, à travers la valorisation maximale du potentiel agro écologique et des savoir-faire agricoles du pays et la création d'un environnement propice au développement d'un secteur Agricole structuré* ». Ainsi, elle couvre l'ensemble des activités économiques du secteur agricole et péri agricole à savoir : l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture, l'aquaculture, l'apiculture, la chasse, la foresterie, la cueillette, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d'autres services agricoles, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales. Ces fonctions sont très étroitement liées au secteur de l'emploi et du travail dans un contexte comme celui du Mali

La LOA consacre aussi dans son article 8 le droit à la « *sécurité alimentaire pour tous dans le contexte recherché de souveraineté alimentaire* ». Dans le même article, elle dispose que : « *La politique de développement Agricole vise à assurer la promotion des femmes et des hommes qui vivent du secteur Agricole dans le respect de l'équité, notamment entre les milieux ruraux et urbains* ».

Pour affirmer ces visions très fortes de l'orientation de la sécurité alimentaire dans le pays, un processus participatif autour des concertations publiques a été mis en place sous la responsabilité des Organisations Paysannes (OP) et à travers la CNOP (Coordination Nationale des Organisations Paysannes), pour la première fois dans le pays et de leurs alliés de la Société Civile organisée.

#### **3.1- Processus d'élaboration de la LOA**

La CNOP a été responsabilisée au nom de la profession agricole pour mettre en œuvre les actions de consultation et pour l'élaboration de la LOA. À travers une approche ouverte et participative, des concertations ont été successivement organisées dans tout le pays aux plans local, régional et ensuite national. Au cours de toutes ces concertations, les paysannes et paysans du Mali, fortement mobilisés et engagés, ont eu l'opportunité, pour la première fois dans l'histoire du pays, de mener des débats francs, profonds et responsables sur tous les aspects de la question agricole au Mali.

Ils ont dégagé une vision forte, pratique et généreuse de l'agriculture malienne, d'ici à l'horizon 2025, qui s'intègre parfaitement dans la logique des idées émises par le Président de la République qui a personnellement lancé les travaux et qui s'est engagé à le suivre jusqu'à son aboutissement sous forme de loi. Cette vision exprimée par le Président de la République en 2004, allait notamment dans le sens d'une modernisation de l'agriculture axée sur les exploitations familiales (EF), une agriculture nourrissant les hommes et les femmes, capable d'assurer la sécurité alimentaire du pays et servant effectivement de moteur à l'économie nationale. .

Les paysannes et paysans du Mali ont également fait des propositions et des positions courageuses, crédibles et responsables sur toutes les questions clés liées à la LOA, qu'il s'agisse de la question foncière, du statut de l'exploitant et des exploitations agricoles, du financement de l'agriculture ou de l'organisation des filières pour la création d'emplois et de la promotion du travail agricole et non agricole.

Pour mener toutes les réflexions, la CNOP, avec l'appui de personnes ressources expertes des questions traitées, a adopté une démarche qui a permis de capitaliser le point de vue des producteurs et productrices à la base, concernant les différents aspects de la loi d'orientation agricole, dans la transparence et la démocratie. La transparence a été assurée par la communication à l'avance des enjeux des concertations et des questions posées aux productrices et producteurs, les acteurs locaux ainsi que par la publication des résultats de chaque concertation locale et régionale dans les médias (radios communautaires, presse locale et internet). La méthodologie d'animation a permis aux participants des concertations de débattre, de faire des propositions et de prendre des décisions démocratiques.

Les concertations paysannes locales se sont déroulées par regroupement de cercles (24 ateliers locaux). Elles ont réuni des paysans et paysannes ainsi que des acteurs impliqués dans la vie des villages, hameaux, communes et cercles. L'administration locale et les services techniques déconcentrés ont été invités à restituer les résultats des ateliers, en plénière, lors des cérémonies locales de clôture.

Huit (8) concertations paysannes régionales et une (1) concertation de district pour Bamako ont permis de faire la synthèse des concertations paysannes locales, traité des spécificités régionales, et adopté des propositions concrètes et opérationnelles. Les participants aux concertations régionales étaient des leaders paysans, délégués par les concertations locales, et des invités régionaux (représentants des organisations socioprofessionnelles, société civile, administration et services techniques). En plus des concertations régionales, sept (7) ateliers thématiques ou de filières ont également été organisés. Les conclusions de ces ateliers thématiques ou de filières ont été ajoutées aux autres résultats obtenus pour la suite du processus.

L'analyse et les propositions des paysans ont ensuite été présentées dans un mémorandum de manière suffisamment claire et précise pour pouvoir être prises en compte dans la rédaction de la loi d'orientation agricole et dans les décrets d'application. Ce mémorandum a été soumis à l'atelier de la synthèse nationale. Il a également constitué un outil d'appréciation et de suivi permettant aux paysans de reconnaître de quelle manière et dans quelle mesure leurs points de vue ont été pris en compte dans la version finale de la LOA.

Lors de l'atelier national de synthèse paysanne à Ségou, les paysannes et paysans maliens ont donné le mandat à la CNOP de les représenter dans toutes les instances de concertation relatives à la loi et à ses textes d'applications. Ils ont aussi confié à la CNOP la responsabilité de coordonner toutes les initiatives paysannes concernant l'application, le suivi, la surveillance et les évaluations de la Loi d'Orientation Agricole.

En vue de soutenir la loi et d'obtenir l'adhésion de l'opinion publique nationale, la CNOP a initié plusieurs actions d'informations et d'animation autour de la Loi d'orientation agricole, à travers divers canaux : radio, télévision, mobilisations paysannes, internet, etc.

La CNOP a ensuite participé au Comité de rédaction de l'avant projet de Loi qui a été discuté, amendé et validé, lors de l'atelier national des 16 et 17 septembre 2005. La version issue de cet atelier a été acceptée par tous les acteurs de façon consensuelle, avant sa soumission au gouvernement.

Après le dépôt de l'avant projet de Loi au Gouvernement, le processus interministériel s'est déroulé et a débouché sur le projet de Loi, qui a été déposé à l'Assemblée Nationale du Mali. Lors de cette étape, à laquelle la CNOP n'a pas été associée conformément aux dispositifs légaux, le gouvernement a procédé à plusieurs modifications sur le document de l'avant-projet de loi. Certaines des modifications très importantes auraient pu constituer de véritables contraintes pour la mise en œuvre de la LOA. En conséquence, avec l'appui des personnes ressources, la CNOP a procédé à l'analyse du document soumis à l'Assemblée Nationale, afin de préparer sa note de position concernant la version modifiée par le Gouvernement qualifiée par certains parlementaires de « *version génétiquement modifiée de la LOA* ». Les nombreuses modifications apportées par le gouvernement à l'avant-projet de loi, a motivé la CNOP à participer à la séance d'audition et à celle du vote de la loi. Au cours de ce dernier événement, 600 productrices et producteurs sont venus affirmer leur volonté de poursuivre la défense du texte original. Plusieurs points évoqués par les OP ont été pris en compte, mais d'autres sont restés en l'état.

En résumé, ce processus d'élaboration d'une politique publique favorable à l'économie sociale et solidaire s'est déroulé autour des points suivants :

- Le processus a été confié à la CNOP et à ses alliés, avec la collaboration de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM) et des autres membres de la Société Civile
- Il y a eu 18 mois de partage, d'échanges, de contributions, de contradictions et de recherche de consensus pour arriver à élaborer un document consensuel.
- 24 ateliers locaux regroupant des cercles ont été organisés et les résultats validés.
- 8 ateliers régionaux de synthèses « régionales » et un atelier de district (Bamako) ont permis d'élargir la base du contenu de la LOA.
- 7 ateliers thématiques nationaux ont été organisés autour des thèmes dits « stratégiques »: le financement de l'agriculture, le conseil, la formation, la recherche et la vulgarisation agricole, le développement des milieux ruraux, en particulier les activités péri-agricoles et les services, le statut des exploitations agricoles, le statut des personnes, le foncier rural, traité conjointement avec l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles, et le développement des filières agricoles.
- Un atelier national paysan de synthèse a été organisé à Ségou, du 11 au 13 septembre 2005
- Le mémorandum paysan, la matière première pour la LOA, a été élaboré pour faire la synthèse des préoccupations paysannes.
- L'atelier national de synthèse, tenue à Bamako du 15 au 17 septembre 2005, a contribué à donner une plus grande crédibilité aux résultats obtenus.

Pour mener la réflexion de base, trois (3) niveaux de concertation et de dialogue ont été pris en compte : le **niveau local** (villages, hameaux et cercles), le **niveau régional** et du District de Bamako et enfin le **niveau national**. Toutes ces concertations se sont déroulées selon le principe du respect de l'équité et du genre, de la diversité d'opinions et de représentation.

La LOA votée comporte plusieurs innovations majeures en lien avec la sécurité alimentaire et le dispositif favorable à l'ESS. Ces innovations sont entre autres :

- *LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE COMME LIGNE DIRECTRICE DE LA LOA ;*
- La mise en place du Fond National de Développement Agricole ;
- La définition très claire de l'exploitation familiale et de l'exploitant familial. De plus, la loi reconnaît le **métier** d'exploitant familial avec tous ces droits et ses devoirs ;
- La bonification des prêts pour les producteurs agricoles ;
- La mise en place de fonds de garantie pour les productrices et les producteurs les plus démunis ;
- Le foncier rural avec des dispositions spécifiques pour les groupes marginalisés, notamment les femmes, les jeunes et les personnes handicapées ;
- La formation professionnelle des producteurs qui devient un droit qui pouvant faire l'objet d'interpellation de l'État, s'il n'honore pas ses engagements ;
- La clarification des rôles des différents acteurs, de façon précise ;
- La protection de la production à travers les mesures spéciales pour favoriser le développement agro-sylvo-pastoral ;
- La sécurité sociale pour les producteurs et les productrices ;
- La mise en place d'un fonds de calamités et de l'assurance agricole.

Sur le plan institutionnel, le dispositif mis en place est structuré autour des instances, organes et services suivants : le **Conseil Supérieur de l'Agriculture (CSA)**, le Comité Exécutif National (CEN), les Comités Exécutifs Régionaux (CER) et le Secrétariat Permanent (SP)

**Illustration 1 : Quelques articles (de la LOA) d'illustration concernant la répartition des rôles entre l'Etat central et les Collectivités territoriales**

**TITRE III : DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE ET DES RISQUES**

**CHAPITRE I : DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE**

Article 51 : La souveraineté alimentaire constitue la ligne directrice de toute la politique de développement Agricole. La sécurité alimentaire est une dimension de la souveraineté alimentaire.

Article 53 : L'État en concertation avec les Collectivités territoriales définit les politiques de développement des productions végétales, animales, halieutiques, aquacoles, forestières et fauniques et veille à leur mise en œuvre. Leur objectif prioritaire vise la souveraineté alimentaire à moyen terme dans le respect des dispositions des principes et objectifs définis au Titre I de la présente loi.

Ces politiques définissent les mesures concourant à la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires diversifiés sur l'étendue du territoire national.

Article 54 : L'État, en collaboration avec les Collectivités territoriales, assure, dans sa stratégie d'approvisionnement, la coordination et l'appui aux opérations commerciales dans les zones structurellement déficitaires, apporte des appuis complémentaires spécifiques dans les zones à risques et veille à la régulation des importations et exportations des produits agro-alimentaires.

Article 55 : Les Collectivités territoriales, peuvent bénéficier de subventions spécifiques de la part de l'État, dans le cadre de contrats programmes de sécurité alimentaire, tenant compte de la réduction de la pauvreté rurale et la protection de l'environnement ou des disparités inter ou intra régionales.

**CHAPITRE II : DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES MAJEURS ET DES CALAMITÉS AGRICOLES**

Article 56 : L'État et les Collectivités territoriales sont responsables de la prévention et la gestion des risques majeurs et des calamités naturelles affectant les productions Agricoles.

A ce titre, ils mettent en place un système de surveillance et de prévention qui implique tous les acteurs.

Article 57 : L'État et les Collectivités territoriales définissent une stratégie d'intervention et de lutte en cas de risque ou de calamité avérés, intégrant un dispositif opérationnel qui est activé en cas de besoin.

Article 60 : Il est institué un régime d'assurance Agricole répondant aux besoins des exploitations familiales.

**CHAPITRE III : DE LA SANTÉ PUBLIQUE VÉTÉRINAIRE ET DE LA PROTECTION SANITAIRE DES ANIMAUX ET DES VÉGÉTAUX**

**Article 61** : L'État, en concertation avec les Collectivités territoriales et la profession Agricole, définit la politique de surveillance et de protection des végétaux et des animaux.

Cette politique doit donc être mise en œuvre en partenariat avec les Collectivités territoriales et la profession Agricole. Le secrétariat permanent en collaboration avec les autres acteurs a élaboré un plan opérationnel pour la mise en œuvre de la loi. Ce plan est structuré autour des points suivants qui avaient fait l'objet de consensus :

- 10 dispositions à mettre en œuvre immédiatement sans attendre les travaux additionnels;
- 74 dispositions à matérialiser à travers des travaux additionnels;
- 5 lois à élaborer ;
- 60 textes réglementaires à élaborer ;
- 25 documents de politiques sous-sectorielles à élaborer;
- Relecture de nombreux textes législatifs et réglementaires.

**3.2. Processus de collaboration entre acteurs de la société civile et gouvernements des trois niveaux**

Dans le cas spécifique de la LOA au Mali, la collaboration entre l'Etat et la Société Civile, à travers les OP et les personnes ressources choisies par les OP, a été assez cohérente avec la mise en place d'un dispositif d'échanges et de partage des informations. L'implication personnelle du Président de la République a été un élément déterminant de l'espace donné aux OP pour agir au nom de l'ensemble du peuple.

L'État malien a donné les moyens financiers, matériels et techniques aux OSC pour conduire le processus. Le cadre global de l'intervention a été élaboré par la CNOP et ses personnes ressources. Il a été validé par l'ensemble des acteurs, y compris l'État et ses démembrements, mais aussi par les collectivités territoriales et le secteur privé. La mise en œuvre a été assurée par la CNOP, pour ce qui concerne le processus.

Le gouvernement a procédé à l'analyse et à l'amendement de l'avant-projet de loi avant que l'Assemblée Nationale ne vote le texte de loi, après les amendements. La promulgation a été faite par le Président de la République. A l'issue de l'ensemble du processus d'élaboration et de validation, la mise en œuvre a été confiée au Secrétariat Permanent de la LOA qui assure la gestion de la mise en œuvre du plan opérationnel. Ce processus est un exemple de réussite de la collaboration entre l'État et la Société Civile pour élaborer une politique publique, incluant plusieurs dispositions de soutien à l'ESS.

**3.3. Le rôle et l'impact de la coopération internationale au sein des thèmes abordés**

Dans le cas de l'élaboration de la LOA, le rôle de la coopération internationale s'est limité à deux aspects importants :

- L'appui au plaidoyer réalisé par les OSC pour permettre aux OP de conduire le processus;
- Le financement d'une partie des activités réalisées au cours du processus.

Ces différentes contributions ont contribué à atteindre, en partie, les résultats obtenus à la fin du processus. La participation coûte cher et la coopération internationale a permis d'amoinrir les risques de précipitation et de réduction des marges de cette participation des populations maliennes.

#### IV- Impacts et/ou lacunes des politiques publiques existantes

La recherche porte sur les liens entre les politiques de sécurité alimentaire et l'économie sociale et solidaire. L'**hypothèse** étant que les politiques s'inspirant de l'approche de souveraineté alimentaire, c'est-à-dire des mesures de promotion et de relance de la production locale pour le marché domestique ou le commerce régional, assorties de mesures sociales compensatoires pour les consommateurs, favorisent les entreprises sociales et solidaires alors que les politiques de libéralisation favorisent l'agro-business axé sur les exportations.

La recherche devra plus précisément examiner les politiques d'accès aux aliments à prix accessibles et de constitution de stocks de sécurité. Notre **hypothèse** est que les mesures s'appuyant sur des réponses collectives endogènes, telles que banques villageoises de céréales, aide alimentaire et cantines scolaires avec achats locaux des vivres, favorisent l'économie sociale et solidaire (comme les cuisines communautaires ou les coopératives d'achat) alors que les politiques de subvention centrées sur les consommateurs (prix plafond, exonération de taxes, etc.) favorisent les importations.

Côté producteurs, la **question de notre recherche** est : quel est l'impact des mesures de promotion et de relance de la production et de la transformation locale (tels que programmes d'irrigation, fournitures de semences, accès aux intrants, crédit de campagne) sur les entreprises de l'économie sociale et solidaire ? Notre **hypothèse** est que les mesures d'appui à la production pour le marché local, de PPC (contrats de production pour les stocks de sécurité, les cantines scolaires, l'aide alimentaire, les semences, etc.) ou de promotion du commerce solidaire et équitable, vont consolider à la fois l'agriculture familiale et les entreprises associatives de production et de transformation, en raison de leurs liens avec la communauté, alors que les mesures destinées à répondre aux marchés externes vont favoriser les investissements internationaux et l'agro-business (ex. : l'achat de terres par des pays ou les contrats d'approvisionnement pour des pays tiers voulant assurer leur propre sécurité alimentaire). Avec une réserve possible pour la culture biologique qui peut constituer un marché externe de niche favorable aux entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Les Exploitations Familiales nourrissent déjà le Mali et elles peuvent mieux le faire de façon durable, et aller au delà, en favorisant l'émergence des emplois durables, en créant et en redistribuant la richesse produite, si les conditions politiques, économiques et sociales de son accompagnement sont réunies par les différents acteurs.

Quelques défis majeurs auxquels les EF sont confrontées doivent être levés pour leur permettre de promouvoir l'ESS au Mali.

- Comment assurer la sécurisation foncière des exploitations, sans promouvoir la privatisation du patrimoine foncier national aux investisseurs nationaux et étrangers qui « tuent » les emplois en milieu rural ?
- Comment assurer les investissements dans l'Agriculture selon le modèle de production promu par l'Agriculture familiale, sans compromettre sa durabilité ?
- Comment mieux organiser l'assistance technique aux exploitations familiales pour assurer son accompagnement ?
- Comment élaborer des textes d'application de la LOA en cohérence avec les principes de la souveraineté alimentaire ?

- Comment promouvoir une approche « revenus » au lieu de l'approche des prix au producteur, qui ne permet pas de prendre en compte les dépenses (charges) encourues par les exploitants familiaux, pour se nourrir mais aussi pour prendre en charge les services sociaux de base (eau, éducation, santé, habitat) ?
- Comment organiser les marchés locaux, inter-états et régionaux pour favoriser une meilleure intégration des EF dans le système de l'ESS, pourvoyeuse d'emplois et redistributrice des richesses ?
- Comment développer une approche de recherche participative de façon systématique pour une valorisation des produits locaux et pour leur mise au marché ?
- Quel type de marché promouvoir pour assurer une pérennité des exploitations familiales ?
- Etc.

Ces défis sont des chantiers sur lesquels des investissements financiers et non financiers sont nécessaires pour arriver à amorcer un véritable développement de l'ESS en lien avec la souveraineté alimentaire au Mali.

L'analyse de la situation montre bien que l'existence de textes favorables à l'ESS n'est pas une garantie des avancées en la matière. Les politiques doivent être soutenues par des programmes et des projets dynamiques pour avancer dans les pratiques. Les entraves socioculturelles, politiques et économiques doivent être vaincues pour créer les véritables conditions d'émergence des entreprises d'ESS au Mali. Le partenariat État-Société Civile ne doit donc pas s'arrêter à l'élaboration des politiques, mais il doit aller au delà pour aborder les étapes de formulation des programmes, leur mise en œuvre, leur suivi, leur évaluation et leur capitalisation.

#### ***4.1. Propositions de politiques (processus d'élaboration et de mise en œuvre) dans le cas où un vide existerait dans le domaine***

##### **Les insuffisances actuelles dans le dispositif de mise en œuvre**

Malgré les nombreux acquis du processus d'élaboration, les productrices et les producteurs sont de plus en plus marginalisés dans la mise en œuvre. Cela se manifeste entre autres par :

- Des projets et des programmes dispersés dans les ministères, et en incohérence avec la ligne directrice qui est la SOUVERAINETE ALIMENTAIRE ;
- Des lois élaborées, votées et promulguées en catimini, comme par exemple la loi sur la biosécurité, le projet de loi sur les semences, etc. ;
- Des négociations difficiles sur les questions essentielles: le foncier, les semences, la gestion de l'eau, les priorités pour les subventions à l'agriculture, etc. ;
- Des terres agricoles cédées aux investisseurs étrangers contrastant avec l'orientation pour une souveraineté alimentaire dans le pays. Ces cessions se font au détriment des exploitations familiales qui veulent un régime foncier sécurisé dans la logique de la souveraineté nationale.

A titre d'illustration, en novembre 2010, le Secrétariat de la LOA a fait savoir, lors d'un atelier, que 13 textes avaient été élaborés et certains validés par les autorités compétentes. Les OP ont fait le constat qu'elles n'avaient pas été associées à la très grande majorité des processus d'élaboration de ces documents. Le consensus dégagé lors l'élaboration de la LOA

est en train d'avoir une autre perspective, selon les interlocuteurs/leaders des OP responsables de conduire les consultations en vue d'élaborer la loi.

La co-réalisation et la co-évaluation doivent contribuer à consolider l'esprit de co-construction d'un tel processus.

#### ***4.2. Identification de politiques publiques complémentaires/préalables à élaborer***

Il est nécessaire d'ouvrir le processus d'élaboration des composantes de la politique agricole du Mali, à la Société Civile de façon plus systématique. Un lien fort doit être établi entre la LOA et la Loi Coopérative qui organise les coopératives qui sont des outils importants de l'ESS dans un contexte comme celui du Mali. Ceci n'est pas le cas actuellement bien que l'existence de la LOA ait été l'élément de justification pour la mise en place de certains projets et programmes majeurs comme le PASE, qui étaient/sont basés sur la Loi Coopérative.

Pour compléter la LOA et pour avoir une véritable politique agro-sylvo-pastorale, il est important d'élaborer les textes complémentaires suivants :

- La loi foncière (pour gérer le foncier rural);
- La loi sur les semences pour mieux l'adapter à la souveraineté alimentaire;
- La relecture de la Loi sur la biosécurité pour l'adapter à la souveraineté alimentaire, notamment dans sa dimension d'analyse des risques et sur les formes de compensation en cas de dégâts;
- Les dispositifs de l'assurance agricole, la sécurité sociale pour les exploitants familiaux, le fonds de calamité, le fonds de développement de l'agriculture, etc.

La mutualisation des ressources et des énergies doit permettre de créer une plus grande synergie d'actions.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les deux dimensions de l'étude de cas sur le Mali, à savoir l'emploi, le travail et l'ESS et la sécurité alimentaire et l'ESS, montre bien que le paysage juridique et législatif est bien fourni en documents de référence, avec des faiblesses mais aussi des acquis importants. Les acquis sont entre autres :

- L'existence de documents de politiques, qui en principe engagent les décideurs et qui contiennent des dispositions pouvant permettre de promouvoir les entreprises de l'ESS;
- Les processus d'élaboration de certains documents de politique, comme la LOA, qui ont été relativement participatifs et avec un partenariat entre l'État et la Société Civile (SC) ;
- L'émergence de certaines organisations de l'ESS comme les mutuelles, les coopératives de différentes natures, les entreprises sociales, les exploitations familiales mieux structurées dans certaines zones aménagées, etc.

Les faiblesses sont relativement liées :

- La mise en œuvre des différentes politiques et les programmes initiés;
- Le manque de cohérence des différents textes qui quelques fois se « neutralisent » et ne permettent pas d'avoir des avancées significatives sur les modes de financement des entreprises d'ESS;
- La confusion et la stigmatisation du secteur dit « informel » qui est marginalisé à différents niveaux ne permettant pas à ces activités d'évoluer vers de véritables entreprises d'économie sociale et solidaire répondant aux normes de création d'emplois et de richesses et de redistribution de cette richesse au sein de la société malienne.

La mise en cohérence des programmes et des projets nationaux et locaux, avec ces politiques nationales, demeure un défi majeur.

Le Mali a fait un pas important dans la collaboration entre l'État et la Société civile dans le processus de coproduction de politiques publiques. Cette collaboration est parfois allée plus loin en responsabilisant une Société civile dynamique à conduire certains processus d'élaboration et de validation de politiques publiques. Il en a été ainsi pour la Loi d'orientation agricole (LOA) et pour la Politique Nationale Genre-Mali (PNG-Mali).

Le processus d'élaboration de la LOA a, par exemple, été une opportunité pour tester un dispositif de collaboration entre l'État et la société, dans le cadre de l'élaboration d'une politique publique. Autant la phase d'élaboration a été ouverte et participative, autant des difficultés majeures existent de nos jours pour sa mise en œuvre. Cette situation est due au fait que les engagements pris dans le plan d'action n'ont pas pu bénéficier d'un financement autonome de l'État pour sa mise en œuvre. La recherche de financement de l'extérieur a très largement contribué à avoir des processus parallèles sur plusieurs chantiers, sans faire référence aux autres acteurs qui ont été responsabilisés dès le départ du processus.

Ces processus participatifs et responsabilisants n'ont pas levé toutes les contraintes liées à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des actions.

A l'issue de cette étude de cas, les recommandations suivantes ont été faites par les acteurs rencontrés.

➤ Par rapport à l'Emploi et au Travail :

- Pour les organisations à vocation économique, il faut arriver à les renforcer sur les plans normatifs, de la gouvernance et des capacités techniques et professionnelles, en vue de leur mutation en entreprises sociales participant de manière optimale à l'édification du tissu économique national ;
- Il faut évoluer vers une législation spécifique permettant le développement des entreprises sociales, la transformation de l'économie informelle et la finance solidaire au Mali;
- Les entreprises sociales, qui peuvent se créer dans tous les secteurs d'activité et plus adaptées aux pratiques socioculturelles des maliens et aux caractéristiques des économies locales, méritent une attention toute particulière. Elles sont à même de jouer un rôle fort éminent dans la création d'emplois et de revenus, particulièrement pour les jeunes et les femmes (en tant que majorité de la population malienne et déterminants essentiels de la stabilité sociopolitique), pour renforcer l'économie nationale, de part leur capacité de flexibilité et de résistance en période de crise économique et financière ;
- En dépit de l'existence des dispositifs publics et associatifs susmentionnés, l'auto-emploi, malgré son dynamisme, se fait en majorité dans un cadre informel et rencontre beaucoup de conditionnalité quant à la création d'entreprises viables ;
- Le défi actuel est de travailler sur les conditions de viabilité et de pérennité par la création d'incubateurs et la mise place de fonds de capitaux patients, pour le financement du démarrage et du développement des entreprises de l'ESS.

➤ Par rapport à la Sécurité Alimentaire :

- Consolider le processus à travers des actions communes entre tous les acteurs;
- Responsabiliser les OP pour la poursuite de l'élaboration des différents documents juridiques, prévus pour avoir une politique agricole plus cohérente;
- Procéder à une mise en cohérence des différentes politiques pour une meilleure promotion de l'économie sociale et solidaire.
- Faire une relecture de la loi pour mieux l'adapter au contexte national du Mali.

## ANNEXES

### 1- Bibliographie :

- Ministère du développement social, de la Solidarité et des Personnes Âgées du Mali, *Projet de documents de la politique Nationale de l'Economie sociale et solidaire*, octobre 2010.
- Réseau Impact, *Modalités de dialogue entre État et société civile pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*, octobre 2007.
- FERNANDEZ R., *L'exigence sociale des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) : les rapports alternatifs établis par la société civile comme contributions à la mise en œuvre des obligations internationales des États*. Compte-rendu de la table ronde du 12 juillet 2006.
- Bérédogo Bréhima, *La société civile au Mali : analyse environnementale sur ses forces, faiblesses et besoins*, avril 2006.
- CCA/ONG, « La société civile et le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté », mai 2001 ».
- Coulibaly Chéibane : Rôle et responsabilité de la société civile dans un contexte démocratique, mai 2000.
- Floridi Maurizio, Sanz Corella Béatriz, Bérédogo Bréhima, Diakité Lamissa, *Rapport de Mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali*, juillet 2004
- Secrétariat général du Gouvernement : la loi N°04-038 du 5 août 2004 relatif aux associations

### 2- Liste des structures rencontrées :

- APCAM / Secrétariat de la LOA
- AOPP, CNOP.
- Ministères de l'emploi et de la Formation professionnelle :
  - o APEJ, FAFPA, FARE, PAJEM, UFAE/MB
- Ministère du Développement social, de la solidarité et des Personnes Âgées :
  - o DNPSES, CAMASC, DNDS, ODHD, UTM.
- Ministère de la jeunesse et des sports :
  - o Direction nationale de la jeunesse (DNJ)
- Ministère des finances :
  - o Cellule du CSLP
- Ministère de l'Agriculture :
  - o Direction nationale de l'agriculture
  - o Direction nationale de développement agricole et de production industrielle
- Organisations paysannes : AOPP, CNOP, APCAM
- Organismes spécialisés des Nations Unies : BIT, FAO, PAM, FIDA, PNUD.
- ONG et Associations nationales :  
AJA – Mali, GUAMINA, Forum de la Société civile, FENASCOM, Conseil national de la jeunesse, Mali - Enjeu, Plate-Forme DESC du Mali, Union Jeunesse africaine, RENAPESS, UJA, Woyo Kondeye.
- ONG Internationales : CECI – Mali, CARE, Helen Keller International.
- Programmes de développement sectoriels :  
PCDA, PNSA.