RAPPORT D'EVALUATION

MALI

EVALUATION DE LA COOPERATION BILATERALE ENTRE LE MALI ET LES PAYS-BAS, 1975-1992

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DES PAYS-BAS

PCAAA 556
082398

MALI

Evaluation de la coopération bilatérale entre le Mali et les Pays-Bas, 1975-1992

Service d'Examen des Opérations, IOV, 1994

REPERTOIRE POUR LA BIBLIOTHEQUE ROYALE DE LA HAYE

Mali

Mali : Evaluation de la coopération bilatérale entre le
Mali et les Pays-Bas / Service d'Examen des Opérations ;
[trad. du néerlandais]. - Den Haag : Ministerie van
Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking
te Velde (IOV). - Ill.
Vert. van: Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan
Mali, 1975-1992. - 1994. - Rapport d'évaluation 1994. -
Met lit. opg.
ISBN 90-5146-047-3
Trefw.: ontwikkelingssamenwerking ; Nederland-Mali.

Photos: John Fox
Cartes et figures: Geografiek, Amsterdam
Mise en page: Transcripta, Beerzerveld
Imprimerie: Ridderprint BV, Ridderkerk

b

«Les étrangers ont de gros yeux
mais ils ne voient pas loin.»

(Proverbe Bambara)

Préambule

Dans ce rapport, la politique et les résultats de l'aide bilatérale au Mali sont décrits et analysés. Le rapport fait partie d'une série de trois études similaires que le Service d'Examen des Opérations (IOV) de la Direction Générale de la coopération Internationale (DGCI) des Pays-Bas a réalisé sur les programmes avec l'Inde, la Tanzanie et le Mali. Ces études diffèrent des évaluations de projets, secteurs et thèmes spécifiques dans le sens qu'elles ont permis de mesurer l'efficacité, l'efficience et la durabilité des différentes sortes d'aide et stratégies dans le cadre politique et organisationnel de chaque pays. Les mêmes questions centrales ont été à la base des trois évaluations de programmes. Ces thèmes clés ont été traités différemment dans les trois études car les pays eux-mêmes et donc les trois programmes d'aide ne se ressemblent pas.

Cette étude traite presque toute la période de coopération entre le Mali et les Pays-Bas (1975-92). L'aide bilatérale a consisté principalement de projets, programmes et autres activités qui sont exécutées sur la base d'accords entre les gouvernements des deux pays. Elle couvre aussi les dépenses du programme de co-financement qui ont été faites au Mali par l'intermédiaire d'organisations privées. Les centaines de projets et programmes qui ont été mis en oeuvre au cours des années n'ont pas tous été analysés d'une façon approfondie. Le programme dans son ensemble a été divisé en trois catégories d'activités. Un nombre d'activités a été choisi dans chaque catégorie pour une étude détaillée.

Le rapport est organisé en quatre parties: Contexte de l'aide, programme, analyse et conclusions. La partie qui traite le contexte analyse les perspectives sociales et économiques du Mali, puis la politique de développement et l'organisation du gouvernement. L'analyse des formes et du rôle de l'aide internationale dans son ensemble complète ce cadre contextuel. Dans la deuxième partie, la politique de coopération des Pays-Bas et l'organisation du programme bilatéral sont présentées. Certaines caractéristiques, telles que l'orientation sur certains secteurs de l'économie, la répartition géographique, le financement par différentes catégories

de budgets et l'administration du programme par le ministère et l'ambassade, sont analysées en profondeur. La troisième partie du rapport contient l'évaluation proprement dite. L'accent est mis sur la présentation et l'appréciation de l'aide programme («aide hors projets») et de l'aide à deux zones où les Pays-Bas concentrent leur appui. Les recommandations générales ainsi que le résumé sont présentés au début du rapport. Une série d'annexes dont la plus grande part (Annexe 3) est consacrée aux résultats d'évaluations de 23 projets forme, avec d'autres sous-études, la base de travail de la troisième partie du corps du rapport.

L'étude a été menée par Marinette Oomen-Myin de Matrix Consultants et Huub Hendrix du Service d'Examen des Opérations (IOV). Plus de vingt chercheurs, pour la plupart des Sahéliens, ont participé aux travaux. La responsabilité du contenu de ce rapport revient exclusivement au Service d'Examen des Opérations.

Chef du Service d'Examen des Opérations

Table des matières

Liste des cartes, figures et tableaux xi
Abbréviations xiii
Cours d'echange moyen par an, 1971-1993 xv

RESULTATS PRINCIPAUX DE L'EVALUATION 1
RECOMMANDATIONS 5
RESUME 9

1 Plan de l'étude 39
1 Introduction 39
2 Questions centrales 40
3 Approche, méthodologie et méthode de travail 41
4 Calendrier 45
5 Délimitation et restrictions 45
6 Plan du rapport 46

PARTIE I LE CONTEXTE DE L'AIDE

2 Développements et politique du Mali 51
1 Perspectives de développement durable 51
1 Evolution politique 51
2 Développements institutionnels 53
3 Développements macro-économiques et ajustement structurel 57
4 Développements socio-économiques et culturels 69
5 Evolution écologique 75
6 Conclusion 79
2 Politique et gestion 80
1 La politique de développement 81
2 La planification du développement 84
3 Organisation de la coopération internationale 87
4 Conclusion 88

3 L'aide extérieure au Mali 91
1 Le Mali par rapport à quelques autres bénéficiaires d'aide 91
2 Evolution de l'aide extérieure au Mali 93
3 Politique et caractéristiques de quelques programmes d'aide 96
4 Capacité, décentralisation et délégation 98
5 Organisations non gouvernementales 101
6 Coordination des donneurs 102
7 Intégration dans la politique et la gestion du Mali 103
8 Conclusion 107

PARTIE II L'AIDE NEERLANDAISE

4 Politique et gestion de l'aide 111
1 Politique 111
1 Grandes lignes de la coopération bilatérale néerlandaise au développement 111
2 Début de la coopération néerlandaise avec le Sahel, 1973-1980 114
3 Priorités de la politique néerlandaise relative au Sahel, 1980-1992 115
2 Gestion et organisation 120
1 Grandes lignes de la gestion de l'aide bilatérale 120
2 Gestion de l'aide bilatérale au Mali 125
3 Consultations bilatérales et cycle du projet 127
3 Conclusion 139

5 Programme de coopération bilatérale 141
1 Relations extérieures à la coopération bilatérale officielle au développement 141
2 Les types d'aide, les secteurs et les régions 143
3 Projets, programmes, formes d'exécution et catégories budgétaires 145
1 Composition du programme bilatéral 145
2 Formes d'exécution 150
4 Programme de la SNV 153
1 Evolution de la politique de la SNV 153
2 Politique et programme de la SNV au Mali 154
3 Organisation et gestion de la SNV 157
4 Organisation de la SNV-Mali 158
5 Programme des organisations de cofinancement 161
1 Evolution de la politique des organisations de cofinancement 161
2 Programme des organisations de cofinancement dans le Sahel 163

3 Programme des organisations de cofinancement au Mali 163
4 Organisation et gestion au sein des organisations de cofinancement 165
5 Organisation de l'aide au Mali au titre du cofinancement 166
6 Conclusions 168

PARTIE III ANALYSE DE L'AIDE NEERLANDAISE

6 L'aide hors-projets 173
1 Types et tendances 173
2 Aide alimentaire 175
3 Aide à l'importation 179
1 Politique en matière d'aide à l'importation 180
2 Mise en œuvre de la politique d'aide à l'importation 186
3 Effets et appréciation 189
4 Cofinancement de l'ajustement structurel et épongement des dettes 197
5 Conclusion 198

7 Aide aux projets dans les zones cibles 201
1 Introduction 201
2 L'aide aux projets au Mali-Sud 203
1 Mali-Sud: caractéristiques et processus de développement 203
2 Aperçu de l'aide néerlandaise au Mali-Sud 223
3 Résultats, efficience et efficacité 227
4 Durabilité des résultats des projets 235
5 Mali-Sud, conclusions 239
3 L'aide aux projets dans la zone de l'Office du Niger 241
1 Office du Niger: caractéristiques et principaux processus de développement 241
2 Aperçu de l'aide néerlandaise dans la zone de l'Office du Niger 256
3 Analyse des résultats de l'aide aux projets 258
4 Durabilité des résultats des projets 269
5 Office du Niger, conclusions 273
4 Effets des projets sélectionnés sur les thèmes prioritaires de la politique néerlandaise 275
1 Lutte contre la pauvreté 275
2 Femmes et développement 277
3 Environnement 278
4 Conclusions 279

8 Analyse d'autres projets 281
1 Introduction 281
2 Evaluation ex post de cinq projets dans la première et la deuxième région 282
1 Introduction 282
2 Caractéristiques et résultats des projets 283
3 Résultats de l'étude des dossiers 283
4 Résultats de l'évaluation sur le terrain 287
5 Comparaison des résultats 288
6 Rapport entre la gestion des projets et la durabilité de leurs résultats 290
3 Organisation et gestion des projets, dans la «perspective des acteurs» 291
1 Introduction 291
2 Objectifs des organisations participantes 295
3 Relation entre les objectifs des projets et ceux des organisations participantes 299
4 Relation entre les résultats et la gestion des projets/programmes 301
4 Conclusions 304
1 Evaluation ex post 304
2 Etude de cas sur la gestion: la «perspective des acteurs» 305

PARTIE IV CONSIDERATIONS DE SYNTHESE

9 Considérations de synthèse 309

ANNEXES

1 Méthodologie et organisation de la recherche 325
2 Tableaux 343
3 Description et analyse des projets 351

Bibliographie 476

Liste des cartes, figures et tableaux

Cartes:

1 Carte du Mali 48
2 Moyenne annuelle des précipitations et types de végétation 76
3 Zones de concentration de l'aide néerlandaise 118
4 Mali-Sud 203
5 Plan du village Sibirasso au Mali-Sud 220
6 Zone de l'Office du Niger 242
7 Plan du village Serewala dans la zone de l'Office du Niger, dessiné par les femmes du village 252

Figures:

1 Représentation schématique des systèmes de planification, de financement et d'exécution des projets de développement au Mali 85
2 Aide publique au développement de tous les bailleurs de fonds au Mali, dons et prêts, 1970-1991 93
3 L'aide bilaterale néerlandaise au Mali, 1981-1992 152
4 Rapport entre le niveau de production et la capacité d'absorption 215
5 Production et productivité de la riziculture au Mali, 1981/82-1991/92 243

Tableaux:

1 Indicateurs macro-économiques et financiers, 1970-1992 60
2 Capacité d'absorption des zones agro-écologiques pour différentes formes d'utilisation des terres, sans recours aux intrants externes, et densité de population réelle 78
3 Part des dépenses pour la défense, l'enseignement et la santé dans le total des dépenses publiques (1980-1989) 83
4 Produit national brut (PNB) et aide publique au développement (APD) dans quelques pays bénéficiaires de l'aide néerlandaise en 1975, 1985 et 1990 92
5 Composition de quelques programmes d'aide au Mali, 1991/1992 98
6 Années-personne consacrées par du personnel cadre à la gestion de quelques programmes de coopération au Mali, 1990/91 99
7 Données relatives au financement extérieur selon le Comité d'Aide au Développement (CAD) et en tant qu'éléments des Tableaux d'Opérations Financières (TOF), 1986-1990 104
8 Budget de la coopération au développement, 1965-1992 113

9	Nombre de mois-personne consacrés par des cadres au programme bilatéral néerlandais au Mali, 1980-1993	127
10	Projets de coopération bilatérale au Mali, analyse des documents d'appréciation des propositions de projet («bemos»), 1983-1991	132
11	Evaluations de l'aide bilatérale au Mali, 1984-1991	135
12	Evaluateurs et chefs de mission, selon leur origine	136
13	Aide bilatérale au Mali; répartition en aide aux projets et en aide hors-projets, et selon les secteurs, 1975-1992	144
14	Aide bilatérale au Mali; répartition selon les régions, 1975-1992	146
15	Aperçu des programmes et projets bilatéraux au Mali, 1975-1992	148
16	Formes d'exécution du programme bilatéral au Mali, 1981-1992	151
17	SNV-Mali, nombres de projets et de coopérants par secteur, 1980-1991	156
18	Aperçu de l'aide de la CEBEMO et de la NOVIB au Mali	164
19	Aperçu de l'aide de l'ICCO au Mali	165
20	Aide hors-projets des Pays-Bas au Mali	174
21	Composition et origine de l'aide néerlandaise à l'importation au Mali, 1984-1992	179
22	Production vivrière et cotonnière au Mali-Sud, 1984/85-1989/90	205
23	Le cheptel au Mali-Sud, 1977-1986	206
24	Evolution dans les trois zones agro-écologiques du Mali-Sud	214
25	Aperçu de l'aide néerlandaise au Mali-Sud, 1977-1992	224
26	Appréciation de la durabilité des résultats de quatre projets au Mali-Sud	236
27	Aperçu de l'aide néerlandaise dans la zone de l'Office du Niger, 1979-1992	259
28	Appréciation de la durabilité des résultats de trois projets exécutés dans la zone d'intervention de l'Office du Niger	270
29	Caractéristiques des cinq projets de l'évaluation ex post	284
30	Classement des résultats et de la gestion des projets	288
31	Principales caractéristiques des projets sélectionnés	293
32	Objectifs officiels et informels des organisations participant aux projets	296
33	Aperçu des résultats des projets et des caractéristiques de leur gestion	302

Abbréviations

ACDI	– Agence Canadienne de Développement International
APD	– Aide Publique au Développement
ARPON	– Amélioration de la Riziculture à l'Office du Niger
AV	– Association Villageoise
BCEAO	– Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCN	– Bureau de Coopération Néerlandaise
BM	– Banque Mondiale
CAA	– Caisse Autonome d'Amortissements
CAD	– Comité d'Aide au Développement
CE	– Communauté Européenne
CCCE	– Caisse Centrale de Coopération Economique (nouvelle appellation: CFC, Caisse Française de Coopération)
CEBEMO	– Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering voor Ontwikkelingsprogramma's
CILSS	– Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CMDT	– Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
DGCI	– Direction Générale de la Coopération Internationale (des Pays-Bas)
DNCI	– Direction Nationale de Coopération Internationale
DNP	– Direction Nationale du Plan
DNSI	– Direction Nationale de la Statistique et de l'Information
DSA	– Dimensions Sociales de l'Ajustement
FAC	– Fonds d'Aide et de Coopération, (France)
FAO	– Food and Agriculture Organisation
FAS	– Facilité d'Ajustement Structurel (Anglais: SAF)
FCFA	– Franc de la Communauté Financière d'Afrique
FED	– Fonds Européen de Développement
FM	– Franc Malien
FMI	– Fonds Monétaire International (Anglais et Néerlandais: IMF)
FORS	– Foresterie Rurale - Ségou
GIEF	– Groupement d'Intérêt Economique Féminin
GTZ	– Gemeinschaft für Technische Zusammenarbeit
IAC	– International Agricultural Centre
ICCO	– Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking
IDA	– International Development Association
IER	– Institut d'Economie Rurale
IOV	– Service d'Examen des Opérations (de la DGCI)

IRT	– Institut Royal des Tropiques (en néerlandais: KIT)
KfW	– Kreditanstalt für Wiederufbau
NEI	– Nederlands Economisch Instituut (Institut Néerlandais d'Economie)
NIO	– Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (Banque Néerlandaise d'Investissements pour les Pays en Développement)
NOVIB	– Nederlandse Organisatie voor Internationale Betrekkingen
OCDE	– Organisation de Coopération et de Développement Economique
ODIPAC	– Office de Développement Intégré des Productions Arachidières et Céréalières
ODR	– Organisation de Développement Régional
ON	– Office du Niger
ONG	– Organisation Non-Gouvernementale
ONUS	– Organisation des Nations Unies pour le Sahel (en anglais: UNSO)
OPAM	– Office des Produits Agricoles du Mali
PAS	– Programme d'Ajustement Structurel
PASA	– Programme d'Ajustement Structurel dans le Secteur d'Agriculture
PASED	– Programme d'Ajustement Structurel dans le Secteur de l'Education
PASEP	– Programme d'Ajustement Structurel des Entreprises Publiques
PNB	– Produit National Brut
PNUD	– Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMC	– Programme de Restructuration du Marché Céréalier
SNV	– Organisation Néerlandaise de Développement (à l'origine: Organisation des Volontaires Néerlandais)
SSP	– Soins de Santé Primaires
TOF(E)	– Tableau d'Opérations Financières (de l'Etat)
TV	– Ton Villageois
UDPM	– Union Démocratique pour le Peuple Malien
UMOA	– Union Monétaire Ouest-Africaine
UNSO	– United Nations Sahelian Office
USAID	– United States Agency for International Development

M

Cours d'échange moyen par an, 1971-1993

Année:	1971	1 US$ = 3.55 florins	1 US$ = 288 FCFA	1 florin = 82 FCFA
	1972	3.24	255	79
	1973	2.81	224	80
	1974	2.69	240	89
	1975	2.53	214	85
	1976	2.64	239	90
	1977	2.45	246	100
	1978	2.16	225	104
	1979	2.01	213	106
	1980	1.99	211	106
	1981	2.50	272	109
	1982	2.67	329	123
	1983	2.85	381	134
	1984	3.21	407	127
	1985	3.32	449	135
	1986	2.45	346	141
	1987	2.03	301	148
	1988	1.98	298	151
	1989	2.12	319	150
	1990	1.89	287	152
	1991	1.87	284	152
	1992	1.75	266	152
	1993	1.86	284	153
	1994	1.90	575	303

Dans le corps du rapport, les montants ayant trait à l'aide sont donnés en florins ou en dollars américains. Ces monnaies ont été choisies plutôt que le franc CFA pour éviter des confusions, vu que le FCFA a été dévalué en janvier 1994.

Résultats principaux de l'évaluation

Cinq questions principales ont formé la base de l'évaluation du programme de coopération bilatéral entre le Mali et les Pays-Bas. Les conclusions de l'étude présentées ci-dessous sont les réponses à ces questions clés. Elles sont suivies de recommandations ayant trait à la coopération future avec le Mali.

La pertinence politique du programme bilatéral

Les marges de développement social et économique du Mali sont très étroites. Le manque de ressources, la fragilité de l'environnement naturel, la pauvreté des sols, les pluies irrégulières et les fortes fluctuations des termes de l'échange sont autant de facteurs qui réduisent les possibilités d'un développement durable. Ces circonstances ont conduit à une politique qui vise principalement la survie à court terme. Les perspectives d'autonomie économique sont limitées et le Mali devra encore longtemps dépendre de l'aide extérieure pour le financement d'une grande partie de ses investissements. En tenant compte de toutes ces contraintes, la politique macro-économique suivie par le gouvernement malien a conduit, surtout pendant la deuxième moitié des années 1980, à une croissance non négligeable en comparaison avec la plupart des autres pays africains. Le Mali jouit également depuis des siècles d'un large secteur informel florissant qui s'étend au-delà de ses frontières. Le progrès économique réalisé reste cependant très fragile et a accusé au cours des années des fluctuations importantes. En 1991, le Mali a franchi les premières étapes en direction d'un système politique pluraliste qui vise à une distribution plus équitable du pouvoir et des revenus. Le revers de la médaille d'une telle orientation est qu'il est plus difficile de mener une politique macro-économique et fiscale stricte. C'est ainsi que, récemment, le budget national a été largement dépassé et que le recouvrement des impôts a connu de gros retards.

Les dépenses totales de l'aide de l'ensemble des bailleurs de fonds ont atteint 20 % du Produit National Brut. Elles sont restées stables à partir de 1987. Il serait

bon que les bailleurs de fonds se rendent pleinement compte de la faible capacité du Mali et de la surcharge qu'ils imposent au Gouvernement avec leurs propres initiatives. Ce constat s'applique à la plupart des relations de coopération, mais dans le cadre d'un pays aussi défavorisé que le Mali, il est encore plus juste que dans celui d'autres pays qui disposent de plus de ressources et sont donc dans une position de négociation plus forte. Dans le contexte malien, la notion de durabilité devrait donc être interprétée comme l'effort de réduire au maximum la dépendance à l'égard des financements extérieurs.

La politique d'aide des Pays-Bas a visé presque intégralement le développement rural du Mali. Dans ce cadre, la priorité a été mise sur la production vivrière et la lutte contre la dégradation écologique. Ce choix a en général répondu aux problèmes réels et aux possibilités du pays. Cependant, dans la politique de coopération avec le Mali, on constate deux tendances contradictoires: d'un côté, des efforts de concentration et de consolidation des activités en collaboration avec les autres bailleurs de fonds et les autorités maliennes; de l'autre, une surenchère de nouveaux thèmes qui a conduit à une dispersion d'activités ne s'intégrant pas toujours au contexte malien.

L'organisation de la gestion de l'aide

La dépendance à l'égard de l'aide et la faiblesse des structures maliennes de réception de l'aide ont mené à un circuit de projets et de programmes fortement dominé par les bailleurs de fonds. La situation s'est légèrement améliorée depuis la deuxième moitié des années 1980. L'aide aux importations et au cofinancement avec la Banque Mondiale a augmenté entre 1984 et 1991, autant du côté des Pays-Bas que de celui des autres bailleurs de fonds. Cette tendance a renforcé le pouvoir malien et donc les chances de transfert et de durabilité des résultats de l'aide. L'intégration de projets individuels dans les programmes d'ajustement structurel et dans des programmes financés par plusieurs bailleurs a rendu aussi l'aide plus maniable pour les parties maliennes et a rehaussé les chances de pérennité des résultats. A partir de 1991, les Pays-Bas ont eu tendance à remettre la priorité sur l'aide-projets. Presque toute l'aide a été allouée selon des procédures par lesquelles les Pays-Bas ont l'autorité entière sur l'organisation de la mise en œuvre.

L'accroissement de la réglementation de l'aide néerlandaise a, d'une part, conduit à un système de prises de décisions et de contrôle plus transparent. D'autre part, ce système plus strict a réduit la participation et le degré d'appropriation des projets et des programmes par les parties maliennes. Les décisions sur les activités d'aide

ont souvent été prises sur la base des conceptions, des objectifs de la politique de coopération et de la gestion néerlandaises. Peu d'attention a été donnée aux résultats d'efforts et d'expériences préalables et peu d'analyses pointues ont été conduites pour mieux cerner le contexte malien avant la prise de décisions.

L'effectif du personnel cadre de l'ambassade à Bamako a rapidement augmenté à partir de 1991. Ce renforcement n'a pas conduit à une plus grande délégation des prises de décisions et des négociations, ce qui est vital pour une meilleure adhésion des idées néerlandaises aux réalités maliennes.

Le programme entre le Mali et les Pays-Bas a été financé par un nombre toujours changeant de budgets différents au service de la coopération internationale néerlandaise. La partie financée par le budget du programme régional pour le Sahel a progressivement augmenté pour arriver à 85 % des dépenses totales en 1992. Pour les parties maliennes, ce financement fragmenté a été difficile à suivre et à intégrer dans la planification et l'exécution au niveau national. La baisse récente du volume de l'aide bilatérale au Mali reflète des changements dans la politique et le système de gestion des Pays-Bas. Cette réduction est en contradiction avec les résolutions concernant la coopération avec le Mali. Elle a mené entre autre à une baisse des dépenses d'aide aux importations alors que cette forme d'appui est l'une de celles qui s'adaptent le mieux à la programmation malienne.

L'autonomie économique

Plus des deux tiers de l'aide néerlandaise ont contribué au développement économique restreint mais positif du Mali. L'appui est surtout allé aux zones productrices de coton et de riz. Il a contribué à l'augmentation des recettes d'exportation et à la réduction des importations de produits alimentaires. Le co-financement du programme d'ajustement structurel de la Banque Mondiale visant ces deux secteurs a atteint 40 % de l'assistance néerlandaise aux deux zones. Il serait bon pour les Pays-Bas de faire leurs propres analyses de l'évolution économique, surtout au niveau régional et au niveau des exploitations agricoles, comme complément aux méthodes d'ajustement parfois peu nuancées de la Banque Mondiale et quelques fois aussi de la France.

D'autres activités ont été menées dans le domaine de la lutte anti-érosive et de la réduction de l'appauvrissement des sols. Elles ont conduit à des investissements pertinents pour la consolidation des perspectives économiques à long terme. L'envergure des projets a toutefois été trop limitée pour prétendre à un redressement

de la situation, vu la cadence de plus en plus rapide à laquelle la situation se détériore. Etant donné l'ampleur du problème, il est justifié de se demander si les actions à conduire pourraient, dans un temps prévisible, être mises en œuvre sans subventions. Enfin, les réalisations faites dans le domaine de la conservation de la capacité de production primaire et les résultats des recherches entreprises sur les processus de dégradation irréversibles ont très peu influencé les prises de décisions sur les mesures à prendre dans le cadre de la politique des prix, des subventions et des impôts.

La lutte contre la pauvreté

La grande majorité de l'aide néerlandaise au Mali est allée aux secteurs, zones et tranches de la population ayant plus de chance que d'autres de garantir une production durable. Dans ce cadre, l'aide a contribué à l'augmentation des revenus des ménages. Ceci est particulièrement vrai dans la zone irriguée de l'Office du Niger où les paysans menaient auparavant une vie misérable. Les effets de l'aide sur le niveau de pauvreté du Mali dans son ensemble ont surtout été indirects. En tenant compte de la distribution relativement équitable de la croissance économique limitée et en considérant les résultats positifs de l'ajustement structurel pour les groupes les plus défavorisés, le choix de contribuer à un meilleur rendement plutôt que celui d'assister les régions et les couches de la population les plus déshéritées a été judicieux. Entre-temps, la modernisation et la croissance économique ont stimulé un processus de différenciation sociale et économique rapide de la société, et un effritement des principes de redistribution traditionnels. Ces évolutions négatives mènent à la conclusion que le moment est venu de donner plus d'attention aux couches les plus pauvres de la population.

La durabilité des résultats

Vu les marges étroites du Mali, les chances de durabilité des résultats d'un grand nombre de projets sont très incertaines sans continuation de l'aide, bien que les projets en tant que tels aient en général atteint de bons résultats. Dans bien des cas, le transfert à des parties maliennes à l'échelle de financements choisie par les Pays-Bas et d'autres bailleurs de fonds semble peu réaliste vu les moyens financiers faibles et la capacité de gestion restreinte du Mali. De plus, l'extension de l'intervention des autorités à des activités nouvelles lancées par les bailleurs de fonds est en contradiction avec les grandes lignes de l'ajustement structurel qui, en accord avec ces mêmes bailleurs de fonds, visent un appareil gouvernemental moins lourd.

L'appréciation de la pérennité des résultats de l'aide hors-projets et des projets dont l'objectif est de générer directement des revenus, comme l'appui à la riziculture de l'Office du Niger, est plus positive. Ces formes d'aide se sont avérées performantes, car elles ont répondu aux priorités du gouvernement malien et aux besoins réels des paysans que l'aide avait ciblés.

Au cours des prises de décisions sur l'allocation de l'aide, l'accent a été mis davantage sur l'appréciation des propositions de projets par rapport à la politique et aux exigences de gestion des Pays-Bas que sur les chances de durabilité des résultats. Du côté malien, ce sont souvent les objectifs à court terme des organisations bénéficiaires qui ont dominé. L'aide-projets leur a donné l'occasion de renflouer leurs budgets et de garantir l'emploi du personnel, ce qui, sur le plan national, n'est pas toujours la meilleure façon d'utiliser des ressources limitées.

Recommandations

Les recommandations qui suivent se concentrent sur les possibilités et les alternatives allant dans le sens d'une plus grande durabilité des résultats de l'aide. Sur ce point, les bailleurs de fonds devraient se rendre compte que des financements externes seront encore nécessaires pour une période difficilement prévisible aux fins de garantir un niveau minimum d'investissements.

L'organisation de l'aide

Pour accroître la pérennité des résultats, les Pays-Bas devraient, dans l'organisation et la programmation de leur aide, prendre sérieusement en compte les priorités locales, la capacité institutionnelle et les possibilités réelles. Les mesures suivantes devraient permettre de renforcer la position du Mali dans la planification et l'exécution de l'aide et garantir une meilleure adaptation de la gestion de l'aide aux processus en cours au Mali:

- Application plus rigoureuse des procédures, accompagnée simultanément, si nécessaire, d'un appui institutionnel et technique aux organisations maliennes impliquées.
- Délégation plus grande des responsabilités à l'ambassade. Celle-ci devrait pour ce faire disposer en permanence d'un personnel qualifié dans les domaines de développement et en particulier dans celui de la politique macro-économique, qui aurait la responsabilité de remettre l'exécution des activités à des parties maliennes.
- Simplification des procédures d'approbation de propositions d'activités et, parallèlement, renforcement du système de suivi et d'évaluation. Le nombre des budgets au service de l'aide bilatérale devrait être réduit.
- Réduction du nombre d'activités. Ceci pourrait se faire par la clôture d'activités, le refus de financer des propositions de nouvelles activités et la consolidation d'activités en cours dans le cadre de programmes intégrés. Des nouveaux points de vue, thèmes et priorités ne devraient être pris en compte que s'ils peuvent être intégrés dans les activités en cours.

- Les activités ne rentrant pas dans le programme de coopération bilatérale avec le gouvernement malien et financées par le programme spécial pour les interventions non gouvernementales pourraient être gérées par des organisations telles que la SNV et les organisations de cofinancement néerlandaises, en coopération avec leurs partenaires maliens.

L'approche de l'aide

Les recommandations qui suivent ont trait à quelques stratégies qui devraient permettre d'améliorer la cohérence des actions, de rehausser le contrôle malien et d'agrandir les chances de résultats plus durables. Quelques-unes de ces stratégies ont déjà été adoptées dans le programme actuel:

- Réduction de l'aide-projets aux activités qui sont compatibles avec l'ajustement structurel ou qui renforcent la position des groupes cibles et n'exigent pas d'interventions à long terme des autorités maliennes.
- Accroissement de l'aide hors-projets dans le cadre des programmes impliquant plusieurs bailleurs de fonds et, en coopération avec les autres bailleurs, appui visant le renforcement de la capacité et de l'efficacité des organisations gouvernementales et semi-publiques.
- Approche processus pour la mise en œuvre des activités principales. Ceci signifie que l'allocation de l'aide devrait reposer sur une bonne analyse de la région ou zone cible, du secteur, de la population et de l'évolution contextuelle. L'approche processus doit être menée d'une façon rationnelle à partir d'objectifs concrets à court terme dans le cadre d'engagements à long terme et doit être accompagnée d'un suivi assidu.

Les conditions de l'aide

Les recommandations qui suivent visent la pertinence des conditions liées à l'aide par rapport au contexte malien, l'accroissement des chances de durabilité des résultats et une meilleure adaptation aux priorités du Mali et des autres bailleurs de fonds:

- Les conditions d'allocation de l'aide hors-projets devraient être adaptées à la politique de développement du Mali et à son exécution dans les secteurs et les régions où les Pays-Bas se concentrent déjà. Il est recommandé d'éviter toute autre condition d'octroi d'aide hors-projets.
- Les conditions liées à l'aide devraient être formulées en concertation avec les autres bailleurs de fonds afin que les autorités maliennes soient moins confrontées

à toute une gamme de procédures qui, de plus, sont parfois contradictoires. Une analyse indépendante et critique des conditions du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale au niveau des thèmes et des secteurs prioritaires de la politique de coopération néerlandaise devrait faire partie de ces négociations avec les autres bailleurs de fonds.
- Les conditions devraient être consistantes sur toute la ligne du programme bilatéral. Ceci requiert entre autres la suppression des exonérations de taxes dans le cadre des accords d'aide pour l'importation d'équipement allant aux projets, car cet usage est en contradiction avec l'appui à l'ajustement structurel.

Les priorités de l'aide

Les recommandations ci-dessous sous-tendent pour une grande partie les choix et les tendances actuels. Là où des changements sont proposés, ceux-ci sont conseillés dans le soucis de réduire les ambitions du programme, afin d'atteindre des résultats plus durables basés sur un nombre limité d'objectifs centraux:
- Continuation et même expansion de l'aide néerlandaise dans le domaine de la recherche appliquée, des tests, de l'appui et du financement d'activités visant la lutte contre la dégradation des terres cultivées et des pâturages, et la restauration de l'environnement naturel du Mali-Sud. Les connaissances dans ce domaine devraient systématiquement être prises en compte dans les discussions concernant la politique macro-économique et sectorielle à suivre.
- Nouvelle orientation de l'aide néerlandaise à l'Office du Niger: arrêter les investissements d'infrastructure pour soutenir l'organisation des paysans (hommes et femmes) et les activités permettant de mieux cerner les effets écologiques du système d'irrigation.
- Attention plus soutenue pour la participation des citoyens maliens à la prise des décisions et pour les groupes les plus défavorisés de la société malienne. Cet objectif devrait faire partie intégrante des projets de grande envergure et être réalisé par le biais du programme de financement spécialement mis en place pour les activités non gouvernementales. Dans cette optique, les besoins et les intérêts des femmes devraient être pris en considération au même titre que ceux des hommes.

9

Résumé

1 Objectifs et délimitation de l'étude

L'étude a pour but d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme de coopération bilatérale des Pays-Bas avec le Mali. Pour atteindre cet objectif global, cinq questions de fond ont été formulées:

- Dans quelle mesure le programme de coopération Mali-Pays-Bas cadrait-il avec les principaux problèmes de développement du Mali et avec la politique de autorités maliennes?
- Comment le programme de coopération entre les deux pays a-t-il été organisé et géré?
- Quels sont les résultats de l'aide néerlandaise et sont-ils durables?
- Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contributé à l'émancipation économique du pays?
- Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à la réduction de la pauvreté?

Bien que l'évaluation se concentre sur la période 1981-92, elle prend également en compte la coopération entre le Mali et les Pays-Bas à partir de 1975 puisque le programme bilatéral a démarré cette année là. L'étude comprend le programme bilatéral régulier et l'aide qui a été canalisée par des programmes spéciaux et par des organisations non gouvernementales.

Le volume total de l'aide au Mali pour la période 1975-92 s'est élevé à environ 590 millions de florins.[1] Les activités prises en compte par l'étude représentent un peu plus des deux tiers de ce montant et comprennent l'analyse de l'aide «hors-projets»

[1] Les montants d'aide sont exprimés en florins plutôt qu'en francs CFA pour éviter des confusions que l'usage de cette monnaie pourrait créer par suite de la dévaluation récente du FCFA. Une liste des cours d'échange est fournie page xv. Pour calculer la valeur actuelle (1994) en FCFA d'un montant en florins, il suffit de multiplier le montant en FCFA par 300 (par exemple: 1 million de florins = 300 million FCFA).

et de huit projets dans deux régions de concentration de l'assistance des Pays-Bas, une évaluation de projets terminés et une analyse de la gestion de l'aide sous l'angle de la perspective des différents acteurs impliqués. Tout au long de l'étude, une attention particulière a été portée au contexte dans lequel l'aide a été allouée.

2 Le contexte malien de l'aide

Les perspectives de développement du Mali

Le Mali couvre un territoire d'environ 1,24 million km^2, soit 34 fois les Pays-Bas. Il va du Sahara aux forêts tropicales de la Guinée et de la Côte d'Ivoire. La majorité des Maliens (environ 9,5 millions en 1992) vit dans le sud et l'ouest du pays. Le taux de croissance de la population est d'environ 2,5 % par an. Environ 45 % du Produit National Brut (PNB) provient de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, 43 % du secteur tertiaire, dont les maliens travaillant à l'étranger couvrent une large part et 12 % des secteurs de l'industrie et du bâtiment. Presque 60 % des revenus d'exportation sont générés par le coton et le bétail compte pour 20 %. Les cultures vivrières les plus importantes sont le millet, le sorgho et le maïs.

L'orientation socialiste des dix premières années qui ont suivi l'indépendance en 1960 et l'absence de contrôle démocratique pendant les années 1969-91 ont conduit à une forte centralisation et à l'emploi abusif des pouvoirs par les autorités en place. L'administration publique s'est longtemps caractérisée par l'ingérence de l'Etat dans l'économie et par un contrôle centralisé du secteur public. Le mécontentement général a mené à un coup d'Etat en 1991 et à l'introduction du pluralisme. Bien que la majorité des fonctionnaires et des moyens soient encore concentrés dans la capitale, des efforts ont été faits qui visent à réduire les tâches de l'administration et à stimuler la décentralisation et la privatisation.

- Réduction graduelle du mandat des «Opérations de Développement Rural»: ces organisations étatiques qui couvraient tous les aspects du développement régional sont appelées à se concentrer sur la filière de production agricole dont elles sont responsables.
- Processus de restructuration et de privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques.
- Simplification de la législation dans le domaine économique.
- Support à l'auto-développement des organisations de base telles que les associations villageoises et les comités locaux de développement.

Le nouveau gouvernement aura fort à faire pour tenir les promesses faites car les marges économiques et écologiques du pays sont limitées. De plus, les relations tendues avec les Touaregs au nord du pays et les revendications permanentes des jeunes sont quelques-uns des défis auxquels les autorités sont confrontées.

Sur le plan économique, le Mali fait partie des pays les plus pauvres du monde. En 1980, il se trouvait dans une situation financière et économique des plus défavorables. Depuis lors, et malgré des périodes de crises graves, des progrès sensibles ont été faits grâce à des mesures d'assainissement de l'économie et du secteur public. Le PNB par habitant a augmenté surtout pendant la deuxième moitié des années 1980. Le Mali est remonté de quatorze places dans le classement international des pays selon leur PNB par tête. Le déficit national et la dette ont baissé pendant la même époque et le pays a atteint l'autosuffisance céréalière à partir de 1986. Le développement jugé florissant du secteur informel n'a pas été pris en compte dans les statistiques officielles.

Le progrès économique relatif du Mali s'explique par les facteurs suivants:
- Des pluies relativement abondantes, l'expansion des superficies cultivées et la hausse de rentabilité du maïs et du riz.
- La réintégration du Mali dans l'Union Monétaire Ouest-Africaine en 1984 qui conduisit à une plus grande discipline monétaire et fiscale.
- Une politique macro-économique pertinente visant la réduction et la rationalisation du contrôle de l'Etat. Sur cette base, un programme d'ajustement structurel efficace a pu démarrer.

Ces développements macro-économiques relativement favorables restent précaires. Les tensions sociales que l'ajustement structurel engendre dans un système politique pluraliste menacent la pérennité des acquis. De plus, la grande dépendance à l'égard des pluies, des revenus d'un grand nombre de Maliens travaillant à l'étranger, et des prix du marché mondial pour le coton et la viande qui sont les produits d'exportation les plus importants sont autant de facteurs qui risquent de faire basculer le fragile équilibre économique atteint. Enfin, les développements macro-économiques restent très dépendants des financements extérieurs.

A partir des données disponibles, il semble que la situation des couches les plus pauvres de la population n'ait pas empiré par suite de l'ajustement structurel. Des groupes défavorisés comme ceux qui dépendent du secteur informel et les paysans des régions à faible potentiel semblent même avoir progressé. Les producteurs de coton qui se trouvaient déjà dans une position relativement favorable n'ont pas progressé. Par contre, les riziculteurs de la zone irriguée de l'Office du Niger ont

connu une amélioration nette de leurs conditions de vie. Les hauts fonctionnaires ont dû faire un pas en arrière et des mesures sont en pourparlers qui visent à réduire le niveau de vie relativement privilégié des étudiants dans l'enseignement supérieur.

Au niveau socio-culturel, les Maliens ont développé de longue date un esprit commerçant et cosmopolite, ayant toujours été ouverts vers l'extérieur. Ils ont su intégrer une grande variété de valeurs culturelles et sociales, ce qui leur a permis de survivre dans l'environnement difficile du Sahel. Depuis son indépendance, le pays traverse un processus de mutations sociales et culturelles permanentes. L'évolution générale montre une différenciation croissante dans tous les domaines, que ce soit au niveau des régions, des classes sociales, ou des différences entre les villes et les campagnes, ou des relations socio-économiques entre hommes et femmes. Cependant, si l'on tient compte de la capacité économique réelle, la distribution des richesses (ou plutôt celle de la pauvreté) est relativement équitable si l'on compare la situation du Mali avec celle d'autres pays en voie de développement. Par contre, le Mali se classe dans la catégorie des pays les moins développés sur le plan de la qualité des infrastructures sociales et de l'accès à l'enseignement et aux services de santé. Bien que la prise de conscience des rôles sociaux et économiques joués par les femmes augmente, le Mali n'a pas développé de politique véritable visant l'amélioration de la position des femmes. Ce sont surtout des mécanismes discriminatoires socio-culturels profondément enracinés qui freinent l'accès des femmes aux processus et aux moyens de développement. Il semble cependant qu'un nombre croissant de femmes, tant dans les villes que dans les campagnes, commence à revendiquer, ce qui entraîne par exemple des conflits au niveau des ménages.

Les marges écologiques sont très étroites et représentent un frein important au développement durable. Dans certains cas, ces marges sont déjà transgressées, ce qui a mené à une dégradation des sols qu'il sera difficile de redresser. Les conditions climatiques extrêmes (hautes températures et pluviométrie limitée, saisonnière et irrégulière) et la pauvreté des sols conduisent à une capacité de production très faible. Dans les régions du nord, le manque d'eau est l'obstacle principal. Plus au sud, ce sont les nutriments, et surtout l'azote, qui manquent. La formation de réserves ne se fait que très lentement alors que l'épuisement des sols s'accélère. L'exploitation des terres s'est intensifiée à cause de la croissance démographique, de l'expansion de la production des cultures vivrières et des cultures de rente, et par suite de l'augmentation du bétail. Dans la zone de délimitation entre le Sahel et la Savane, les terres sont déjà sur-exploitées. L'apport d'engrais et de plantes azotées, une bonne gestion des terres et de l'eau, la diversification des cultures et l'intégration de l'élevage à l'agriculture sont autant de techniques qui peuvent réduire l'épuisement des sols. Il faut cependant préciser qu'au niveau actuel de production, l'application

de nutriments provenant de l'extérieur est indispensable. Pour le Mali qui s'est vu récemment confronté aux fortes baisses des prix internationaux du coton et de la viande, les coûts de ces nutriments cruciaux pour le maintien de la fertilité des sols sont devenus trop élevés.

La politique de développement et la gestion de l'aide du Mali

Les priorités de développement sont formulées dans des plans quinquennaux. Un bon nombre d'éléments influencent la mise en œuvre de la politique officielle. Il s'agit de facteurs externes, tels que les vagues de sécheresse et les prix sur les marchés mondiaux, ainsi que de facteurs internes, comme les changements politiques et les pressions de certains groupes. Le développement rural, et en particulier la sécurité alimentaire et la prévention de la dégradation de l'environnement physique, a toujours été en tête des priorités de développement du Mali. La politique de sécurité alimentaire a donné la priorité à la production de «céréales sèches» dans les régions marginales du Mali-Sud et à celle du riz irrigué. Le plus grand système d'irrigation pour la riziculture est celui de l'Office du Niger. La satisfaction des besoins essentiels tels que l'approvisionnement en eau et l'accès à l'enseignement et aux services de santé ont également été prioritaires. Les résultats ont été très limités dans ces domaines. En comparaison avec d'autres économies similaires à celle du Mali, la part du budget national qui revient aux secteurs sociaux est faible, vu le retard qui s'est accumulé dans ces domaines. Selon les données disponibles, les dépenses militaires auraient baissé. Une autre caractéristique du budget national est que les dépenses faites dans le cadre de programmes et de projets de développement sont financées à 85 % par des sources externes.

Dans les années qui ont suivi l'indépendance, le Mali s'est attelé au développement social et économique en déployant un système de planification centralisé, en remettant l'exécution des plans à des organisations (semi)publiques et en stimulant la formation d'unités communales et de production de type socialiste. Au cours des années 1970, la rhétorique socialiste perdit de son poids. A partir de la deuxième moitié des années 1980, l'ajustement structurel et le marché ont dominé la politique nationale. La formule de «contrat plan» fut introduite dans le but d'optimaliser les relations entre l'Etat et les organisations (semi)publiques et donc de rationaliser les responsabilités, les mandats et les financements.

Les autorités maliennes ont mis en place un système de gestion pour la planification, le financement et l'exécution de la politique de développement. La Direction Nationale du Plan en assure la coordination. Les priorités politiques sont formulées par

le Conseil Supérieur du Plan. Elles passent ensuite par les plans quinquennaux, les listes de projets prioritaires, les budgets d'investissements triennaux et les budgets de développement annuels pour enfin être traduites dans des documents concrets pour l'exécution de projets et programmes. Des procédures ont également été mises en place pour la gestion des financements, de l'exécution et du suivi venant de l'extérieur.

Dans la pratique, ce système ne fonctionne que partiellement à cause de la faible base financière du Mali, des contrecoups externes fréquents et des exigences à court terme. D'autres facteurs rendent une planification à plus long terme difficile: les engagements des bailleurs de fonds sont pour la plupart de courte durée et la garantie des financements est souvent donnée tardivement; de plus, les engagements eux-mêmes font l'objet de toute une série de conditions qui varient par bailleur et pèsent sur l'agenda des fonctionnaires cadres maliens dont l'effectif est restreint.

La coordination des contacts avec les bailleurs de fonds étrangers est assurée par la Direction Nationale de Coopération Internationale (DNCI). Cette direction a «navigué» au cours des années entre le Ministère du Plan et celui des Affaires Etrangères. Au moment où cette étude a été conduite, la DNCI se trouvait dans le Ministère des Affaires Etrangères. Dans les cercles de la bureaucratie malienne, cette direction est perçue comme une «organisation de diplomates». D'autres ministères comme ceux du Plan, du Budget, et de l'Economie et des Finances ont également des directions qui travaillent sur l'aide internationale.

Au cours des années, les négociations avec les bailleurs de fonds sur les programmes et les projets sont passées graduellement aux structures de tutelle telles que les ministères techniques et les organisations semi-étatiques. Ces organisations utilisent alors les négociations pour essayer d'obtenir des fonds additionnels qui leur permettent de renflouer leurs propres budgets et donc de couvrir leurs frais de fonctionnement, y compris les frais de salaires et autres charges. Les négociations sur la politique fiscale et macro-économique dans le cadre des prêts pour l'ajustement structurel sont menées par des fonctionnaires du Ministère de l'Economie et des Finances. Les autorités maliennes octroient beaucoup plus d'attention aux négociations sur les prêts qu'à celles ayant trait aux dons. La Caisse Autonome d'Amortissement qui gère les prêts et la dette nationale est reconnue comme une organisation performante.

3 L'aide publique au Mali

Le volume de l'aide internationale au Mali a fortement augmenté à partir de 1971. Le montant total des dépenses d'aide publique officielle faites par la communauté des bailleurs de fonds représentait en 1990 environ un cinquième du PNB du Mali, ce qui revenait à 56 $EU par habitant. La France a elle seule a contribué pour un quart du montant total et est donc le bailleur de fonds le plus important du Mali.

Les deux tiers de l'aide internationale proviennent d'organisations bilatérales; le pourcentage des prêts a diminué et représentait en 1990 moins d'un tiers du montant total. La forte concentration de l'aide sous la forme de projets avec assistance technique a progressivement diminué au profit de différentes formes d'aide hors-projets. La majorité de l'aide aux projets est allée aux secteurs primaires.

A l'étude de la politique et de la gestion des programmes d'aide de plusieurs bailleurs de fonds importants, on s'aperçoit que le programme d'ajustement structurel a servi de plus en plus de cadre de référence. On peut également en déduire que les bailleurs ont graduellement attaché plus d'importance à la bonne gestion de l'administration publique («*good governance*»), aux droits de l'homme et aux processus de démocratisation. L'attention donnée aux thèmes «femmes et développement» et «environnement» a varié selon les bailleurs. Les organisations bilatérales ont placé la plus grande partie de leur aide dans des projets accompagnés d'assistance technique. Les banques ont plutôt travaillé sur des programmes sectoriels et sur la base d'aide hors-projets.

Les effectifs des représentations des bailleurs de fonds au Mali variaient beaucoup d'une organisation à l'autre. L'USAID et l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI) avaient, par rapport au volume de leur programme avec le Mali, les effectifs les plus importants en 1991. L'Italie et les Pays-Bas étaient les bailleurs les moins équipés en personnel (en 1992, l'effectif néerlandais a doublé ce qui a permis à l'Ambassade des Pays-Bas de se situer à peu près à la même place que la plupart des autres organisations). Les effectifs des bailleurs de fonds à Bamako ne semblent pas avoir influencé le nombre de missions de courte durée (missions d'appui, évaluations, etc.). En moyenne, un représentant cadre recevait entre trois et quatre missions par an. L'ambassade des Pays-Bas et celle de la France faisaient l'exception à la règle puisque chaque fonctionnaire cadre recevait en moyenne respectivement 25 et 16 missions.

Le niveau de délégation aux bureaux ou ambassades à Bamako variait d'une organisation à l'autre. L'USAID, l'ACDI, la Caisse Centrale de Coopération Economique

(CCCE/France), la Délégation de la Communauté Européenne et les agences des Nations Unies avaient les systèmes les plus décentralisés en 1991. Pour les autres bailleurs de fonds dont les Pays-Bas, les décisions étaient presque toujours prises au siège. Dans la pratique, une plus grande décentralisation des pouvoirs est allée de pair avec une plus forte formalisation des procédures.

L'aide internationale non gouvernementale a été dominée par quelques grosses organisations de l'Amérique du Nord qui sont fortement représentées au Mali. A partir de la fin des années 1980, de nombreuses ONG maliennes ont été créées. Deux organisations coordonnent les activités des ONG au Mali; l'une d'entre elles est assez influencée par les ONG internationales; l'autre, plus récente, regroupe surtout des ONG locales.

La coordination des activités d'aide internationale a eu lieu à différents niveaux. Les autorités maliennes y ont participé mais n'en ont pas tenu les rênes. Les programmes d'ajustement structurel coordonnés par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale ont joué un rôle de plus en plus important. La coordination des activités au niveau des projets et des programmes a été dans la pratique une des formes les plus performantes. Le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC) et, plus récemment, l'appui conjoint des bailleurs de fonds à l'Office du Niger et à la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT) forment trois bons exemples de cette forme de coordination. La plupart des bailleurs de fonds ont également opté pour une forme de consultations officielles périodiques avec les autorités maliennes. Les Pays-Bas sont les seuls à avoir de telles consultations deux fois par an.

Le système que le Mali a mis en place pour la planification, la sélection, le financement et l'exécution des activités de développement a eu du mal à maîtriser l'aide internationale. Si les prêts extérieurs sont presque entièrement enregistrés dans le budget national, il n'en est ainsi que pour moins de la moitié des dons. Dans la pratique, il existe à côté des projets officiellement enregistrés tout un circuit d'activités parallèles financées et contrôlées par les bailleurs eux-mêmes. Pour garantir la participation des Maliens à l'exécution de «leurs» projets, chaque bailleur utilise des méthodes attrayantes telles que des offres de bourses d'études à l'étranger, des indemnités de séjour et de transport et des salaires beaucoup plus élevés que ceux de l'Etat. Ces pratiques sont en contradiction avec les accords passés dans le cadre de l'ajustement structurel puisqu'elles alourdissent au lieu d'assainir l'administration et qu'elles risquent de réduire la capacité déjà restreinte des autorités maliennes.

4 La politique de coopération et la gestion de l'aide des Pays-Bas

L'aide néerlandaise au Sahel a démarré dans les années 1970, comme réaction aux grandes sécheresses. La Haute-Volta, devenue le Burkina Faso, et un peu plus tard le Mali, furent choisis comme les deux pays sahéliens «cibles» car ils répondaient aux critères de sélection des pays prioritaires pour l'allocation de l'aide, ces critères néerlandais étant le niveau de pauvreté, les besoins et la politique sociale et économique du pays. En dehors de ces critères de sélection officiels, plusieurs concours de circonstances ont influencé le choix du Mali. Une analyse systématique des processus de développement au Sahel a été faite dans le cadre de la coopération régionale par l'intermédiaire du Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et dans le cadre de la coordination des bailleurs de fonds par l'intermédiaire du «Club du Sahel».

Dès le début du programme d'aide néerlandaise au Sahel, la sécurité alimentaire et la lutte contre la désertification ont été prioritaires. Ces thèmes sont compatibles avec les objectifs généraux de la coopération néerlandaise, à savoir la lutte contre la pauvreté et l'autonomie économique. D'autres thèmes ont été ajoutés au fur et à mesure tels que la concentration de l'aide à un nombre limité de régions, le renforcement de la position des femmes dans le développement, l'appui macro-économique, la coordination des bailleurs de fonds, la politique démographique, les droits de l'homme et les processus de démocratisation. En regardant de près de quelle façon les projets et les programmes ont été lancés, on se rend compte que des raisons pratiques et des concours de circonstances ont joué un rôle tout aussi important que la mise en exécution de la politique de coopération officielle. Les grandes lignes du programme avec le Mali ont été plus ou moins une formalisation des développements en cours sur le terrain et une énumération de thèmes généraux sous lesquels des initiatives déjà prises ont pu être placées. La sélection des zones de l'Office du Niger et du Mali-Sud en tant que régions de concentration de l'aide illustre ce constat: au niveau de la politique, ce choix se justifiait par le potentiel relativement élevé des deux régions pour la production alimentaire et la croissance économique. Dans la pratique, la présence d'un projet de recherche agraire exécuté avec l'assistance de l'Institut Royal des Tropiques d'Amsterdam, et les expériences personnelles de quelques fonctionnaires cadres au ministère à La Haye qui avaient travaillé au Sahel et entretenaient de bonnes relations avec quelques hauts fonctionnaires maliens ont été pour beaucoup dans le choix des zones et des projets.

Le budget total de la coopération néerlandaise est passé de 1.855 millions de florins en 1975 à 5.988 millions en 1992. Cette croissance n'est pas allée de pair avec un renforcement du personnel de la Direction Générale de la Coopération

Internationale (DGCI) du Ministère des Affaires Etrangères et des ambassades. Pour assurer le suivi des programmes et projets, des procédures furent introduites au début des années 1980 ayant trait aux différentes phases du «cycle de projet» allant de l'identification à la clôture des activités. Ces procédures furent révisées et renforcées à partir de 1990. A la même époque, l'examen systématique de la pertinence des projets par rapport à la politique fixée fut intensifié. L'intention de déléguer plus de responsabilités aux ambassades s'est peu matérialisée.

Au début des relations de coopération avec le Mali, les Pays-Bas étaient représentés par l'Ambassade à Dakar et un consul honoraire à Bamako. En 1985, le Ministre de la Coopération de l'époque annonça au cours d'une visite que Bamako allait avoir une représentation diplomatique néerlandaise. A la fin de 1986, un «Bureau de Coopération Néerlandaise» (BCN) fut ouvert à Bamako, avec un administrateur. En 1988, le premier diplomate s'installait, suivi en 1990 par le premier spécialiste (développement rural). En janvier 1991, le BCN acquit le statut d'ambassade avec un chargé d'affaires à sa tête.

En 1991, l'ambassade allouait au total 24 mois/personne au programme bilatéral. En 1993, le temps imparti était de 45 mois/personne. A La Haye, 6 mois/personne de la DGCI allaient au «programme-Mali» en 1980 et 15 mois en 1985. A partir de 1988, environ 25 mois/personne furent consacrés à ce programme. Entre 1980 et 1988, le personnel cadre de la DGCI chargé du programme bilatéral malien s'est caractérisé par une grande continuité et une bonne connaissance du Sahel, situation assez rare pour la DGCI.

Des négociations bilatérales officielles eurent lieu une fois par an entre 1986 et 1990. A partir de 1990, ces négociations furent menées tous les six mois, une première fois pour échanger les points de vue au niveau de la politique à suivre et une deuxième fois pour discuter de l'avancement du progrès du programme. Toutes les négociations furent conduites au Mali. Elles durèrent en moyenne quatre ou cinq jours et étaient organisées de la façon suivante: une ou deux délibérations plénières sous la présidence du Directeur malien de la Coopération Internationale, consultations avec des fonctionnaires cadres et visites de ministères et de projets. A la lecture des procès-verbaux de ces négociations, on s'aperçoit que la composition des délégations de part et d'autre a beaucoup varié, à l'exception des représentants de projets. Au cours des années, l'attention est passée progressivement de la marche des projets aux thèmes politiques. Dans les procès-verbaux des négociations, l'accent a été mis sur les priorités des Pays-Bas. Cette tendance a été confirmée par des participants néerlandais et maliens qui ont émis aussi l'opinion que les débats ressemblaient souvent à un rituel.

L'instrument utilisé par la DGCI pour l'appréciation des propositions de projets a été analysé. Cet instrument permet à différentes divisions de la DGCI de donner des commentaires sur le contenu et sur la pertinence des propositions par rapport à la politique et à la gestion de l'aide. Ces commentaires servent de base à l'approbation ou au refus du financement des activités proposées. Un total de 51 documents d'approbation produits entre 1983 et 1991 a été analysé. Il en ressort que cet instrument d'appréciation s'est amélioré au cours des années, tant au niveau du volume des données qu'au niveau du système d'analyse. De plus en plus, les thèmes prioritaires et les conditions du système de gestion des Pays-Bas ont servi de critères pour l'examen des propositions. En général, les objectifs et les indicateurs de projets proposés sur lesquels un jugement devait être porté sont assez vagues et souvent ambitieux (par exemple: «amélioration de la position des populations rurales»). L'analyse du contexte malien, des organisations concernées et des processus a été généralement superficielle et sans grande influence sur l'appréciation. C'est le bureau chargé d'administrer le programme d'aide pour l'Afrique de l'Ouest qui a joué le rôle le plus important dans ce processus d'appréciation des propositions de projets.

De plus, 19 rapports d'évaluations de projets soumis au cours de la période 1984-91 ont été analysés. Les conclusions tirées rejoignent celles d'une large étude exécutée récemment (DGIS/IOV, 1993). Aucune évaluation à posteriori n'a été faite pendant cette période. Dans la pratique, les évaluations de projets ont servi à ébaucher des plans pour le futur du projet. Même dans le cas où une évaluation arrivait à un jugement clairement négatif, ce qui fut assez rare, des recommandations allant dans le sens de la continuation du projet ont été formulées. Par manque de temps, de données et d'instruments d'analyse appropriés, la plupart des missions d'évaluation n'ont pu se prononcer ni sur le degré d'efficacité et d'efficience des projets ni sur la pertinence des résultats par rapport à la politique suivie. La majorité des rapports ne donne pas non plus d'indication sur les chances de durabilité des résultats.

En résumé, la politique de coopération et la gestion du programme par les Pays-Bas se sont caractérisées par une formalisation des critères de prise de décision. Les ambitions et les conditions néerlandaises ont augmenté. La capacité du personnel responsable n'a été renforcée qu'en 1992 alors que le programme bilatéral s'est élargi et est devenu de plus en plus complexe. Jusqu'en 1993, le contexte malien dans lequel les activités sont censées s'ancrer n'a pas fait l'objet d'analyse approfondie et l'examen systématique des résultats de l'aide a fait défaut.

5 Les caractéristiques du programme de coopération néerlandais au Mali

Presque toutes les relations entre le Mali et les Pays-Bas se sont situées au niveau de la coopération au développement. Les relations commerciales ont été très limitées. Les exportations maliennes à destination des Pays-Bas sont tombées de 15 millions de florins en 1984 à moins de 1,5 million en 1991. Les importations provenant des Pays-Bas, composées pour la majorité de livraisons liées au programme d'aide, ont augmenté de 10 à 45 millions de florins dans la même période. Un certain nombre de relations se sont également développées sur la base d'initiatives privées dans lesquelles des assistants techniques ou des missionnaires néerlandais jouent un rôle important. Bien que le volume de ce type d'aide soit assez limité, un nombre relativement important de Néerlandais participe aux activités.

L'aide néerlandaise au Mali a démarré autour de l'année 1975. Elle s'élevait à la fin de 1992 à un peu plus de 590 millions de florins. Le volume a augmenté de quelques millions par an jusqu'en 1980. En 1981, il était de 15,7 millions de florins et en 1990 il s'élevait à 65,2 millions de florins. Par la suite, il a baissé pour tomber à 47,4 millions de florins en 1992. En plus de l'aide bilatérale régulière, environ 4 millions de florins ont été alloués au cours des dernières années à des projets régionaux cofinancés avec d'autres organisations. La plupart de ces projets est exécutée par l'intermédiaire du Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS). Enfin, un montant d'environ 15 millions de florins par an a été alloué à des organisations multilatérales pour des activités au Mali. Le budget total de la coopération néerlandaise représente presque 10 % de toute l'aide publique au Mali (7,5 % sous la forme d'aide bilatérale et 2,5 % sous la forme d'aide à des projets régionaux et de contribution aux activités exécutées par les organisations multilatérales).

Environ 90 % de l'aide au Mali est allé au développement rural. Les caractéristiques de l'évolution du programme sont les suivantes:
- Augmentation de l'aide hors-projets.
- Presque la moitié des dépenses est allée à l'appui aux importations (25 %) et à la riziculture (24 %).
- Augmentation du nombre de thèmes et de sous-secteurs: au début, le programme se limitait à la recherche, à l'infrastructure et à l'irrigation. Par la suite, le programme a couvert les soins de santé, la foresterie, la lutte anti-érosive, la promotion féminine et le développement des industries rurales. Vers la fin de la période couverte par l'étude, des projets concernant les processus de démocratisation, l'élevage et l'enseignement étaient en cours de préparation.

Au cours des années, le choix des régions de concentration de l'aide est passé de l'ouest du pays (et surtout la région de Kayes) aux zones d'intervention de la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT), le Mali-Sud, et de l'Office du Niger. La contribution à des projets et programmes nationaux a augmenté. L'aide à la zone de l'Office du Niger a atteint environ 100 florins par personne par an alors que l'aide au Mali-Sud a été de l'ordre de 5 florins par habitant.

Le programme bilatéral était divisé jusqu'à la fin de 1992 en 51 groupes d'activités dont quelques gros projets, les différentes formes d'aide hors-projets et des programmes de plus de 15 ans comme ceux de la SNV et de trois organisations non gouvernementales néerlandaises qui consistent chacun en dizaines de projets spécifiques. Si toutes ces différentes activités devaient être comptées, on arriverait à des centaines de projets. En tout, 19 des 51 groupes d'activités ont été achevés alors que le nombre d'activités en exécution est passé de 14 en 1981 à 34 en 1991. Les dépenses totales par groupe d'activités ont varié de moins de 500.000 florins à 15 millions par an.

A l'exception de deux programmes, l'exécution des activités était sous la responsabilité juridique des Pays-Bas. Même pour les deux autres programmes (aide aux importations et épongement des dettes), les Pays-Bas ont été activement impliqués. Environ un tiers des projets et programmes a été exécuté par la SNV et les organisations multilatérales. L'exécution sous la forme de sous-traitance a augmenté jusqu'à un tiers des activités et l'exécution sous la gestion directe de la DGCI a diminué. Le nombre de projets et programmes géré par la DGCI et l'ambassade sans assistance technique a augmenté jusqu'à un cinquième des activités.

Le programme bilatéral a été financé par un nombre croissant de différents budgets. Entre 1984 et 1990, moins de la moitié du total des dépenses fut financé par le budget du programme régional pour le Sahel dont la gestion revient au bureau régional de l'Afrique de l'Ouest de la DGCI. Pour le reste des dépenses, les budgets de l'appui à la balance des paiements et des budgets de programmes sectoriels et prioritaires qui tombent sous la responsabilité d'autres divisions de la DGCI furent utilisés. Pour les Maliens, cette construction de financements compliquée n'a pas été facile à suivre. En 1990 par exemple, les dépenses bilatérales furent financées par 16 «bourses» différentes de la DGCI. A partir de 1991, quelques unes de ces catégories de budgets ont disparu, d'autres ont été consolidées et le financement par le budget du programme régional a augmenté. La disparition d'un certain nombre de budgets a mené à une diminution du total de l'aide que l'évolution récente au Mali ne justifie pas. En fait, les priorités des Pays-Bas telles que la concentration de l'aide dans des

pays défavorisés en processus de démocratisation auraient dû logiquement mener à une augmentation de l'assistance au Mali. D'autres considérations que les relations bilatérales ont donc joué un rôle dans cette affaire.

En résumé, le programme bilatéral des Pays-Bas avec le Mali s'est concentré depuis le début sur le développement rural de quelques zones. Parallèlement, le nombre d'activités et de thèmes a augmenté, ce qui a conduit à une forte augmentation des projets et des programmes. L'exécution des activités et le financement ont été fragmentés, et le programme a presque entièrement été contrôlé par les parties néerlandaises.

Le programme de la SNV

La politique de la SNV (à l'origine «Association des Volontaires Néerlandais» et à présent «Organisation Néerlandaise de Développement») donne la priorité à la participation, à l'approche «processus» et à la prise de conscience aux Pays-Bas des problèmes de développement. D'une organisation chargée de l'envoi de volontaires, la SNV a pris la forme d'une ONG bien qu'elle soit encore sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères. La SNV a toujours cherché à renforcer son autonomie, ce qui a parfois prêté à confusion. En effet, selon les circonstances, la SNV se présente en tant que bailleur, consultant, exécutant ou ONG. La SNV a développé un système de concertation qui permet la participation active de ses assistants techniques à la formulation de sa politique et au suivi des activités.

La SNV a démarré au Mali en 1978. Elle a surtout travaillé jusqu'en 1985 dans les secteurs de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'arboriculture dans deux régions. Le premier plan quinquennal de la SNV-Mali (1987-91) a mis l'accent sur le développement rural intégré, la lutte anti-érosive et l'approche processus. Cependant, dans la pratique, l'approche est restée assez sectorielle. A la fin de 1991, la SNV-Mali avait 18 projets dans la deuxième (Koulikoro), la troisième (Sikasso) et la quatrième (Ségou) régions et 33 assistants techniques. Elle a travaillé avec différentes directions gouvernementales et, à partir de 1986, avec la CMDT et des ONG maliennes. La SNV-Mali a mené une politique active et des études thématiques dans les domaines de la promotion féminine, de la lutte contre la pauvreté dans les villes, de l'élevage, de la gestion de l'environnement et de la prise de conscience aux Pays-Bas des problèmes de développement.

Les dépenses totales financées par le programme spécial de la DGCI pour les activités des ONG étaient à la fin de 1992 d'environ 25,3 millions de florins. De

plus, la SNV a géré un nombre de projets financés par d'autres programmes de la DGCI pour un montant total de 27,1 millions de florins.

Le nombre de cadres de la SNV-Mali a été proportionnel à la taille de son programme. Elle a développé des structures de concertation sur la politique auxquelles un nombre croissant de Maliens a participé. Les prises de décision sont cependant restées entre les mains des Néerlandais. Le niveau d'efforts conjoints de la SNV, de l'ambassade et des experts de la DGCI est resté faible. Par suite d'un nouveau système de gestion lancé par la SNV-La Haye, les tâches administratives des cadres à Bamako ont augmenté au détriment du suivi des projets sur le terrain. La SNV-La Haye a entretenu de bonnes relations avec le bureau de l'Afrique de l'Ouest de la DGCI quoique les délais dus aux procédures longues aient souvent causé des irritations. Les relations entre l'encadrement de la SNV-Mali et les représentants de la DGCI à l'ambassade ont été distantes bien que les deux parties, chacune de leur côté, reconnaissent le besoin et la pertinence de coordonner les activités et de s'entraider. Les contacts de la SNV-Mali avec les organisations gouvernementales maliennes chargées de la coordination de l'aide publique ont été limités et sont souvent passés par l'ambassade. C'est surtout au niveau des projets et des zones d'intervention que la SNV a eu des rapports de travail avec d'autres organisations internationales.

Les programmes des organisations de cofinancement néerlandaises

L'appui gouvernemental néerlandais aux activités non gouvernementales dans les pays en voie de développement est canalisé depuis 1968 par quatre grosses organisations intermédiaires appelées les organisations de cofinancement. L'ICCO est une organisation protestante, la CEBEMO est catholique. La NOVIB et la HIVOS, cette dernière ne travaille pas au Mali, n'ont pas de racines religieuses. Les organisations de cofinancement ont toujours eu une politique de développement axée sur la base qui met l'accent sur les groupes ruraux et urbains les plus défavorisés et la formation de cadres locaux. Au cours des années 1980, les organisations ont commencé à donner plus d'attention au renforcement institutionnel de leurs organisations partenaires. Au Mali, cette politique a conduit au soutien de l'autodéveloppement des organisations villageoises, à des programmes de développement rural intégré dans des zones spécifiques et à l'appui institutionnel des organisations partenaires principales.

Grâce aux fonds du programme spécial de la DGCI pour les activités des ONG, les organisations de cofinancement ont atteint une autonomie politique et de gestion

relativement grande. La DGCI se contente d'un suivi léger et participe aux évaluations des programmes. La CEBEMO et la NOVIB ont plus de contacts avec la DGCI que l'ICCO parce qu'elles font usage d'autres budgets, ce qui entraîne souvent des délais.

Les dépenses totales des trois organisations au Mali financées par le programme spécial pour les activités des ONG s'élevait à la fin de 1992 à 27,8 millions de florins (CEBEMO 52 %, ICCO 33 % et NOVIB 15 %). La plupart de l'aide est allée à d'autres régions que celles où la DGCI se concentre.

Les organisations de cofinancement n'ont pas exécuté de projets elles-mêmes. Elles examinent les propositions de leurs partenaires sur la base de leur propre politique de coopération et système de gestion. Elles travaillent souvent selon le principe de «co-gestion», ce qui signifie que plusieurs ONG internationales financent un même programme et se partagent les tâches de gestion. Le suivi et l'appui technique sont en général fournis par les organisations partenaires. Ce qui est surprenant, c'est que cette répartition des responsabilités n'a pas diminué la pression du travail des cadres des organisations de cofinancement aux Pays-Bas. Ceux-ci se plaignent de la lourdeur croissante des tâches administratives. La pression de dépenser les fonds à temps est également ressentie au sein de la NOVIB et de la CEBEMO. La continuité du personnel cadre a été plus constante sur toute la période couverte par l'étude que dans la DGCI, ce qui a favorisé un bon niveau de «mémoire collective».

La NOVIB a été la seule organisation de cofinancement avec une représentation dans le Sahel, à Ouagadougou, et la seule à entretenir des relations avec l'ambassade néerlandaise de Bamako. Les trois organisations se sont plaintes du manque de concertation entre les organisations internationales travaillant au Mali, mais ont également reconnu qu'elles n'avaient pas de relations régulières entre elles aux Pays-Bas.

6 L'aide hors-projets

Les dépenses totales de l'aide hors-projets étaient de 210 millions de florins à la fin de 1992, ce qui représente deux cinquièmes du total de l'aide bilatérale au Mali. Au début de la coopération, il s'agissait surtout d'aide alimentaire. A partir de 1984, l'aide aux importations a pris une place importante. Au cours des dernières années, la majorité des fonds est allée au cofinancement des programmes d'ajustement structurel.

Le total des dépenses d'aide alimentaire s'est élevé à presque 50 millions de florins. A l'exception des années 1984 et 1985 pendant lesquelles un approvisionnement supplémentaire à grande échelle en produits alimentaires s'avéra nécessaire par suite des grandes sécheresses, l'aide alimentaire a été liée à partir du début des années 1980 par la communauté des bailleurs de fonds à la politique du marché céréalier et octroyée en espèces. Cette approche a cassé le monopole de l'organisation étatique inefficace qui était responsable de la commercialisation des céréales. Les prix des céréales furent libéralisés en 1988, à l'exception de ceux du riz de l'Office du Niger.

L'argent des bailleurs de fonds et les revenus de l'aide alimentaire vendue ont été utilisés par le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC) pour le développement d'un système d'alarme judicieux qui permet d'identifier les déficits à temps et pour l'allocation de crédits aux commerçants privés et à un nombre croissant d'autres initiatives dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la production agricole vivrière.

Les résultats de la restructuration du marché céréalier ont été positifs. Elle a stimulé la production, permis l'augmentation des revenus des paysans et renforcé l'efficacité des services gouvernementaux. Il faut cependant noter que l'aide extérieure a été très volumineuse, que l'utilisation d'une partie en est discutable et que les bailleurs de fonds ont été très influents dans le PRMC. Ce programme risque de devenir un fonds à l'usage du développement agricole malien contrôlé par les donneurs et géré en dehors des processus de budgétisation et de sélection du gouvernement malien.

Une petite part de l'aide alimentaire néerlandaise a été utilisée par trois projets pour l'appui aux banques de céréales au niveau villageois. Ces projets ont été financés par l'intermédiaire de la CEBEMO, de la NOVIB et de la SNV. Les banques céréalières semblent surtout avoir été effectives là où la demande et l'offre en céréales de base étaient à long terme en équilibre. Dans cette situation, les organisations villageoises semblent avoir été en mesure de gérer les surplus et les déficits saisonniers d'une façon telle que les villageois ont pu s'approvisionner à des prix acceptables. Auparavant, beaucoup de paysans devaient vendre leur surplus aux commerçants à bas prix juste après la récolte et par la suite s'endetter pour racheter au prix fort leurs propres céréales. En fait, le système des banques a remplacé celui des stocks traditionnels des exploitations agricoles, qui tend à disparaître par suite de la monétarisation de l'économie. L'organisation des paysans visant la gestion de céréales à des prix abordables a stimulé dans plusieurs cas d'autres initiatives villageoises.

La plus importante part de l'aide hors-projets a été utilisée pour l'approvisionnement en engrais (environ 100 millions de florins) et en pièces semi-fabriquées pour l'équipement agricole (environ 18 millions de florins). Les trois quarts de ces produits ont été fournis par les Pays-Bas et presque 20 % par le Sénégal. La moitié des dépenses a servi à financer les coûts de transport. La CMDT a reçu environ les trois quarts des produits et a été autorisée jusqu'en 1990 à disposer des fonds de contrepartie provenant de la vente aux paysans. A partir de 1991, un tiers des fonds de contrepartie est allé à l'Etat. L'Office du Niger, deuxième bénéficiaire de cette aide, a reçu un cinquième des produits selon les mêmes conditions que la CMDT.

La majorité de l'aide aux importations a été financée par le budget du programme d'aide à la balance des paiements. Ce programme qui a été presque entièrement arrêté en 1991 visait spécifiquement les objectifs macro-économiques. Le bureau de «Afrique de l'Ouest» de la DGCI a considéré cet appui à la balance des paiements comme partie intégrante du programme bilatéral. L'aide aux importations a été en effet dirigée vers les secteurs, les régions et les groupes cibles prioritaires. De ce fait, l'aide à la balance des paiements du Mali s'est écartée de l'objectif global de ce type d'aide qui vise le niveau macro-économique.

Le cycle de projet a été suivi en sens inverse dans le cas de l'aide à la balance des paiements. En effet, les prises de décision sur la sélection des pays bénéficiaires et les engagements financiers ont eu lieu à la DGCI avant que le type d'aide requise ne soit identifié et formulé. Au niveau de l'identification des biens à importer, il est surprenant que, dans deux cas où les effets de certains choix ont été questionnés, aucune analyse préalable n'avait été faite. Il s'agit ici de la justification du choix d'un type d'engrais coûteux pour la CMDT et des résultats de la promotion et des subventions allouées pour les charrues à bœufs.

L'aide aux importations tombe sous la responsabilité juridique des pays bénéficiaires et les Pays-Bas prêtent assistance pour l'exécution du programme. Dans le cas du Mali, l'assistance a été fournie par le «Bureau d'Achat des Produits Alimentaires» (VIB) du Ministère de l'Agriculture, de la Conservation de la Nature et de la Pêche. Dans les circonstances spécifiques du Mali, le VIB a rempli sa tâche d'une façon effective et efficace. Les prix relativement élevés des engrais s'expliquent par le fait que peu de compagnies néerlandaises ont réagi aux appels d'offre. De plus, les pays voisins du Mali ont exploité leur position de concurrence favorable en calculant des prix forts pour les coûts de transport.

L'aide aux importations a répondu à la politique macro-économique pertinente du Mali et ses effets ont donc été dans l'ensemble positifs. Si l'on examine les effets

additionnels du choix des engrais, ceux-ci ont été limités car, si les Pays-Bas n'avaient pas été là, ces intrants indispensables auraient été financés soit par le Mali lui-même soit par d'autres. Dans le cas de la CMDT qui fut le plus grand bénéficiaire des biens importés, les engrais n'ont pas eu de véritable impact additionnel, car cette organisation bien gérée et politiquement forte aurait trouvé une solution si les Pays-Bas n'étaient pas intervenus. Le fait que les fonds de contrepartie étaient liés aux dépenses ayant trait au développement rural n'a pas non plus eu d'effets supplémentaires puisque les dépenses faites par la CMDT dans la filière du coton et dans le domaine du développement formaient un tout. Ceci revient à dire que l'assistance des Pays-Bas a soutenu toutes les activités de développement de la CMDT.

L'effet réel d'une grande partie de l'aide aux importations s'est donc fait sentir au niveau du budget de la CMDT qui a pu disposer de moyens supplémentaires sous la forme des fonds de contrepartie. Ceci a permis à cette organisation bien gérée et qui appartient pour 60 % au malien et pour 40 % à la Compagnie Française du Développement des Textiles, de renforcer sa politique et sa stratégie. La filière du coton malien est considérée comme la plus efficace en Afrique de l'Ouest et les actions menées par la CMDT dans le domaine du développement rural sont fort appréciées. Bien que l'influence des Pays-Bas sur la CMDT ait été légère, elle a mené à une baisse du prix de vente des engrais aux paysans et à des crédits subventionnés pour les producteurs de coton défavorisés.

La situation de l'Office du Niger, deuxième bénéficiaire de l'aide aux importations, fut différente, surtout pendant la période 1984-89. L'appui a stimulé les processus de transformation de cette organisation périclitante et a également servi d'appoint au Projet d'Amélioration de la Riziculture dans l'Office du Niger (ARPON, projet assisté par les Pays-Bas). Il n'y a aucun doute que ce projet a soutenu les objectifs centraux de l'Office du Niger, mais ARPON s'est surtout employé à faire changer la stratégie et les méthodes de travail de l'entreprise. Dans cette optique, l'aide hors-projets est parfois allée directement aux paysans et a servi à plusieurs reprises à «mettre du baume», car l'approche assez radicale du projet a provoqué régulièrement des conflits. C'est par exemple ce qui s'est passé lorsque l'autorisation a été donnée d'utiliser une partie des fonds de contrepartie pour rembourser une avance faite par ARPON à l'Office du Niger.

Les effets additionnels de l'approvisionnement en matériaux pour la fabrication d'équipement agricole ont été plus significatifs que ceux des engrais dans la zone de l'Office du Niger. Les décortiqueuses de paddy ont contribué à donner une assise économique aux associations villageoises. L'appui aux charrues améliorées, quant à lui, a fait l'objet de controverses surtout dans la zone cotonnière. Une

mission d'évaluation récente a constaté que les charrues étaient trop lourdes et trop chères, que cet équipement subventionné provenant du secteur formel formait une concurrence «déloyale» pour le secteur informel, que l'utilisation des charrues alourdissait le travail des femmes et conduisait à une mise en culture extensive, réduisant ainsi les périodes de jachère et augmentant le risque de dégradation des sols.

Bien que l'aide hors-projets à la CMDT ait été volumineuse, les Pays-Bas n'ont commencé à participer aux débats ayant trait au Programme «Mali-Sud» que récemment. Ce programme a démarré comme un projet de coopération entre la CMDT, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la CCCE (devenue récemment la Caisse Française de Développement). Entre-temps, le Programme «Mali-Sud» est devenu un des volets du programme d'ajustement structurel de l'agriculture. Le dialogue entre les différentes parties concernées sur la politique à suivre et les contributions de chacun n'a véritablement pris forme qu'à la fin des années 1980. A cette époque, les Pays-Bas ont été peu actifs. Bien que l'effectif des fonctionnaires cadres de l'ambassade ait augmenté au cours des dernières années, celle-ci n'arrivait pas encore fin 1992 à participer assidûment aux débats. Dans le cadre de la coopération avec l'Office du Niger, la coordination entre les parties maliennes, les Pays-Bas et les autres bailleurs de fonds a commencé plus tôt, grâce surtout à la forte personnalité des chefs du projet ARPON qui exigèrent l'attention de la DGCI et de l'ambassade.

L'influence directe des contributions néerlandaises sur le cofinancement de l'ajustement structurel et l'épongement des dettes a été limitée. Du point de vue de l'exécution administrative, cette forme d'aide est intéressante, tant pour le Mali que pour le bailleur. En effet, elle a donné au Mali, sous certaines conditions de financement, un moyen optimal pour suivre sa propre politique et contrôler ses fonds publics. Sur le plan des conditions, les Pays-Bas se sont en général appuyés sur les résultats d'analyses et les appréciations de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Les Pays-Bas ont exprimé leur inquiétude au niveau des effets sociaux des ajustements et de la cadence d'exécution des réformes, sans pour autant avancer d'arguments bien fondés ni prendre de dispositions. Ici aussi, l'intervention de l'ambassade semble requise, ce qui devrait être possible puisque son effectif a augmenté. Pour ce faire, l'ambassade devrait continuer à être pourvue en expertise dans le domaine de la macro-économie.

7 L'aide aux projets dans les régions cibles

Le Mali-Sud

Le coton est le moteur du développement au Mali-Sud où vit un tiers de la population malienne. La CMDT joue un rôle essentiel dans la filière du coton dont elle est responsable. Cette organisation semi-étatique ne se limite pas au secteur du coton, puisqu'elle intervient aussi sur toute la zone dans le domaine du développement rural avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds, dont les Pays-Bas. Les autres organisations de développement en place dans le Mali-Sud sont restées en marge.

Au cours des années 1980, la zone a connu un essor économique. Celui-ci s'est accompagné de changements écologiques et sociaux importants. La croissance démographique, les changements de méthodes agraires (traction animale conduisant à l'extension des superficies cultivées), l'accroissement du bétail et la capacité réduite pour une production durable à cause de la qualité pauvre des sols et du climat aride, mettent de plus en plus l'environnement naturel en péril. Les prix des intrants extérieurs nécessaires pour maintenir la capacité de production sont récemment devenus trop élevés, vu la baisse des revenus du coton sur le marché mondial et les prix locaux bas pour le sorgho, le mil et le maïs. Dans le nord et le centre du Mali-Sud, il est déjà question de surexploitation des ressources naturelles, ce qui conduit à une dégradation difficilement redressable. Sur le plan social, on observe un effritement rapide des valeurs traditionnelles et un processus de différentiation socio-économique, tant dans les villages qu'entre eux que dans les familles rurales et entre elles.

Les effets du programme d'ajustement structurel de l'agriculture, la baisse des revenus du coton, le mouvement paysan en expansion et les changements des rapports de force entre la CMDT, les paysans et les services techniques du gouvernement en place dans la région ont amené à questionner les interventions de la CMDT dans le domaine du développement rural. La question majeure qui préoccupait encore toutes les parties concernées au moment de la rédaction de ce rapport était de savoir à qui et comment transférer ces actions sans perdre les acquis de la CMDT.

Le montant total des dépenses néerlandaises au Mali-Sud atteignait environ 147 millions de florins à la fin de 1992, dont la moitié sous la forme d'aide aux projets et l'autre moitié d'aide hors-projets, cette dernière consistant surtout en un appui à la balance des paiements qui a renfloué le budget de la CMDT. Une activité importante a été l'appui à la recherche sur les systèmes de production agricole et d'élevage (DRSPR), dont les dépenses s'élevaient à la fin de 1992 à 31 millions de

florins. A part ces deux gros postes, 13 projets bilatéraux et des activités exécutées par des ONG ont été financés. La grande majorité des projets a visé la hausse de la production et des revenus agricoles et la protection de l'environnement.

Quatre projets qui représentent ensemble plus des deux tiers des dépenses totales de l'aide aux projets au Mali-Sud ont été analysés en détail. Les résultats de deux projets, dont l'activité centrale est respectivement la recherche agronomique et la gestion du terroir, sont positifs puisqu'ils ont répondu d'une façon pertinente à des besoins cruciaux. Les résultats des deux autres projets, visant respectivement la promotion des femmes rurales et le développement de l'arboriculture, ont été médiocres. Les objectifs de trois projets s'accordent avec les priorités de développement du Mali-Sud. Ils ont contribué directement ou indirectement à un meilleur équilibre entre les exigences économiques et écologiques. Ils ont aussi et surtout contribué à rehausser la capacité d'intervention de la CMDT dans ce domaine. Trois projets ont eu un effet positif indirect sur la production agricole. Les méthodes introduites par trois projets dans le domaine de la lutte anti-érosive et la conservation des sols ont été innovatrices et pertinentes. Cependant, l'envergure et les moyens dont disposaient les projets ont été de loin insuffisants pour garantir des résultats performants. Mise à part la technologie, les actions lancées requièrent l'appui politique du Mali et, éventuellement, des subventions externes pour rendre les investissements à faire dans la conservation des sols économiquement intéressants aux yeux des paysans.

Les projets avaient une connaissance assez limitée de la situation socio-économique des groupes avec lesquels ils travaillaient. Un projet a néanmoins contribué, par l'élaboration d'une classification des différentes catégories d'exploitations agricoles existant au Mali-Sud, à la révision et à l'amélioration de l'approche et des interventions de la CMDT envers les paysans les plus pauvres. Aucun projet, même pas celui qui visait spécialement les femmes, n'a visiblement contribué à renforcer l'autonomie socio-économique des paysannes.

Les objectifs et les groupes cibles tels qu'ils ressortent des documents de projet ont été formulés d'une façon assez vague et étaient souvent peu réalistes. Ceci a eu un effet négatif sur l'efficience et l'efficacité de deux projets.

Les facteurs principaux qui ont eu un impact positif sur l'efficience et l'efficacité des projets sont les suivants: une préparation sérieuse basée sur une bonne connaissance du contexte et des expériences antérieures dans le cas de deux projets; l'exécution des projets en collaboration avec la CMDT, entreprise bien gérée et disposant de structures jusqu'à la base; une zone cible clairement délimitée et des

plans d'opération bien formulés pour deux projets; la longue durée des projets qui a permis de réviser l'approche sur la base des premières expériences; un suivi technique interne professionnel.

Les facteurs qui ont eu une influence négative sur les projets peuvent se résumer de la façon suivante: une préparation hâtive de projets dont les objectifs reflétaient de nouvelles priorités néerlandaises (un projet); le manque d'expertise technique de certaines organisations chargées de l'exécution (deux projets); l'effectif lourd de l'équipe néerlandaise d'un projet; la complexité et le haut niveau d'innovation d'un projet qui ont mené à des investissements additionnels; les résultats limités d'évaluations courtes pour des projets complexes et de longue durée (tous les projets).

Bien que les résultats de trois projets soient positifs, leur durabilité est un point d'interrogation, non seulement à cause des marges réduites de la zone, mais aussi en raison des mesures de décentralisation et de réformes annoncées par le nouveau gouvernement, et de la position future de la CMDT par rapport au développement rural.

Vu donc les marges très limitées qui ont même à certains endroits presque disparu, il est difficile de penser en termes absolus à une production agricole durable. Dans ce contexte, trois projets ont contribué au développement économique et à la conservation de l'environnement. Les chances de durabilité économique et surtout sociale des résultats auraient pu être plus grandes si les rapports entre hommes et femmes dans le cadre des systèmes de production avaient été pris en considération. La durabilité financière des résultats est très incertaine dans le cas de deux projets, car les organisations de tutelle ne pourront jamais financer elles-mêmes les activités lancées. Bien que les résultats des travaux de recherche agronomique au Mali ne puissent pas continuer sans aide financière externe, ce type d'activités représente cependant un investissement très utile puisqu'il a fourni les bases pour la formulation des conditions et options d'un développement plus durable.

L'aide à la balance des paiements et le cofinancement de l'ajustement structurel, vu leur ampleur, auraient dû permettre aux Pays-Bas de participer activement dans les concertations sur la politique de développement au Mali-Sud entre le gouvernement malien et les bailleurs de fonds. Les Pays-Bas ne se sont en fait mêlés timidement aux débats qu'à partir de la fin des années 1980, au moment où le programme d'ajustement a atteint la CMDT. Auparavant, et même encore pendant les premières années de l'ajustement, les négociations eurent lieu bilatéralement avec la CMDT.

L'Office du Niger

La base économique de la zone est la riziculture. Ce secteur est sous la responsabilité de l'Office du Niger, entreprise semi-étatique créée dans les années 1930 qui est également intervenue dans le domaine du développement rural au cours des 15 dernières années. L'Office du Niger a toujours eu un rôle important dans la politique malienne. Le riz est devenu une alimentation de base pour les citadins et l'armée. L'Office a été également une source d'emplois importante et a donné accès à des terres irriguées.

A la fin des années 1970, le réseau d'irrigation de l'Office se trouvait dans un état de délabrement grave. La production de riz stagnait et les conditions de vie des paysans étaient des plus précaires. En 1978, l'Etat fit appel à l'aide internationale. Des programmes de restructuration financés par différents bailleurs de fonds ont mené au cours des années 1980 à des améliorations importantes, tant au niveau économique qu'au niveau des relations entre les paysans et l'Office. La dominance de l'entreprise, qui a reçu la part du lion de l'aide internationale, freine cependant les interventions des autres services gouvernementaux en place dans la zone. Ces services ont été forcés de s'associer à l'Office.

La forte croissance de la production de paddy à partir de la fin des années 1980 a conduit à un progrès économique général pour toute la population. Du point de vue écologique, deux facteurs clés ont mis en danger la capacité de la zone : l'arrivée en masse de migrants venant de contrées plus pauvres avec leurs troupeaux, et les effets négatifs de la riziculture irriguée intensive sur la fertilité des sols et la santé. Les opinions sur le niveau de gravité de la situation divergent.

Au cours des années 1980, la position socio-politique de la population rurale s'est beaucoup améliorée. Cependant, ce progrès s'est accompagné d'un processus d'effritement des valeurs traditionnelles et le phénomène de différenciation socio-économique est visible. Les processus de restructuration de l'Office du Niger, dont le démarrage a été lent ont mené à un certain niveau de décentralisation, à des changements de mentalité au niveau de l'Office et au renforcement de l'organisation des paysans. L'Office du Niger s'est plus ou moins réhabilité aux yeux de la population rurale, bien que les rapports entre les paysans et l'Office restent assez tendus. La délimitation du mandat de l'Office, son assainissement financier et les problèmes des droits fonciers étaient les points majeurs qui préoccupaient toutes les parties concernées au moment de la rédaction de ce rapport.

L'aide néerlandaise à la zone s'élevait à la fin de 1992 à environ 150 millions de

florins, dont un sixième sous la forme d'aide hors-projets et le reste sous la forme de projets. Presque toute l'aide, soit 95 % du total, est allée à la riziculture. Le projet le plus important est ARPON (Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger) qui est exécuté en régie directe par la DGCI. D'autres projets sont nés de besoins ressentis au cours de la mise en œuvre d'ARPON dans les domaines de l'arboriculture, de la recherche agronomique et de la santé. Si l'on considère le montant total de l'aide à la zone, dont la moitié est financée par les Pays-Bas, le montant moyen par tête a été quatre fois plus élevé que dans le reste du Mali.

Les résultats de deux des trois projets analysés en détail, ARPON et un projet de soins de santé primaires, sont positifs puisqu'ils ont répondu d'une façon pertinente à des besoins prioritaires de la zone. A eux deux, ces projets ont englouti 90 % du total des dépenses néerlandaises dans la zone. Un projet d'appui à la recherche rizicole a stagné dès le départ, la formulation du projet n'ayant pas tenu compte du contexte institutionnel et de la vocation de l'institut malien chargé de l'exécution qui, de plus, était en voie de réorganisation.

ARPON, tout comme un projet similaire financé par la France, a eu un impact positif certain sur les revenus des paysans et a contribué à la sécurité alimentaire nationale. Il a a également aidé à renforcer le niveau d'organisation des paysans. Les résultats du projet de soins de santé primaires ont été faibles au niveau de la lutte contre les maladies liées directement au système d'irrigation. Le projet a surtout travaillé sur l'accès aux soins des populations villageoises, le développement d'un système de gestion de médicaments de base et l'introduction des principes de gestion des soins de santé au niveau des villages. Les résultats des activités menées dans ces trois domaines ont été positifs.

En général, les projets ont été formulés d'une façon approximative. Ceci a profité à ARPON et au projet de santé qui ont adopté consciemment dès le début une approche-processus. Deux projets en régie directe, dont ARPON, n'ont pas eu de suivi externe. Tous les projets ont eu jusque récemment une grande liberté d'action. Dans le cas du projet de recherche rizicole, cette situation a eu un effet négatif.

Les facteurs clés qui ont eu une influence positive sur l'efficience et l'efficacité des projets sont les suivants: une approche-processus qui a permis d'identifier par étapes les actions à entreprendre sur la base de recherches successives et d'expériences faites, et de mieux connaître les facteurs contextuels; la forte personnalité et la qualité des chefs de projets néerlandais, et la motivation des assistants techniques; la continuité du personnel cadre chargé du programme à la DGCI; des lignes de communication courtes entre la DGCI et les projets; un haut niveau de délégation

au terrain; une délimitation claire de la zone cible; des plans d'opération bien conçus et un système de suivi technique interne judicieux dans le cas du projet de santé.

Les facteurs les plus importants qui ont eu un effet négatif sur les projets se résument de la façon suivante: le manque d'attention pour le contexte institutionnel au cours de la préparation d'un projet; l'absence de suivi externe de deux projets en régie directe; un système de gestion interne inadéquat et l'attitude «activiste» d'une grande équipe néerlandaise; les tensions créées par des procédures de plus en plus strictes de la DGCI qui ne s'accordaient pas avec l'approche-processus adoptée par deux projets; les résultats limités d'évaluations courtes pour des projets complexes et de longue durée qui, de plus, dans deux cas, ont été menées par des missions n'ayant pas toute l'expertise requise.

Les chances de durabilité des résultats d'ARPON sont jugées relativement grandes car la population elle-même a bénéficié des acquis du projet qu'elle s'emploie à conserver. ARPON a contribué à une meilleure rentabilité des exploitations rizicoles et la production de riz de la zone est devenue économiquement intéressante pour tout le Mali. Les actions innovatrices du projet de santé ont conduit à un meilleur accès des villageois aux soins et aux médicaments et ont contribué à la formulation de la politique nationale dans le domaine de la santé. L'incertitude au niveau de la durabilité des résultats se trouve au niveau financier et par conséquent au niveau institutionnel. La capacité du gouvernement et ses budgets sont tels que les résultats atteints avec l'aide ne pourraient pas être maintenus sans financement extérieur. Bien que des restructurations ministérielles puissent renforcer l'efficacité des services publics et que l'on puisse attendre du programme d'assainissement de l'Office du Niger des effets positifs, il reste fort probable que les projets sont trop coûteux pour pouvoir être absorbés dans leur ensemble par les organisations de tutelle. L'accent mis par deux projets sur l'organisation de la population a, par contre, renforcé les chances de durabilité institutionnelle d'une partie des acquis. Il est difficile à ce stade de se prononcer sur le niveau de durabilité écologique des résultats, car les opinions sur ce sujet sont très contradictoires. La base manque encore pour la formulation d'options pertinentes, tant au niveau technique qu'au niveau financier, pour la réduction de la dégradation de l'environnement naturel. Une étude comparative des effets écologiques du système d'irrigation intensive et des autres options de production vivrière serait également opportune.

Les effets des projets dans le cadre des priorités de la coopération néerlandaise

L'accent mis dès le début dans la politique de coopération néerlandaise sur la *lutte contre la pauvreté* ne s'est pas traduit d'une façon systématique dans la mise en œuvre de l'aide. Ceci s'explique en partie par le fait que la DGCI n'a que récemment commencé à élaborer des instruments d'analyse dans ce domaine. D'autre part, dans le cas du programme de coopération du Mali où les marges économiques et écologiques sont si fragiles, les Pays-Bas ont consciemment choisi de donner leur appui à une exploitation aussi durable que possible des ressources réduites dans les zones à potentiel relativement élevé. Trois des sept projets évalués en détail ont contribué directement ou indirectement à l'amélioration des conditions de vie de groupes ruraux défavorisés. Il s'agit du projet de recherche agronomique dont les résultats ont mené la CMDT à réviser son approche vis-à-vis des producteurs mal lotis, d'ARPON qui a contribué d'une façon significative à la hausse des revenus des riziculteurs et, en général, à une amélioration des conditions de vie dans la zone du Niger, et du projet de soins de santé primaires basé à Ségou qui, lui, a conduit à un meilleur accès des villageois aux services de santé de base.

Peu d'attention a été portée au thème «*femmes et développement*», mis à part deux projets dont l'un visait spécialement les paysannes du Mali-Sud. Les projets ont eu tendance à s'abriter derrière l'argument que les barrières principales à la promotion féminine étaient de nature culturelle, et donc un problème malien dont des experts étrangers ne devaient pas se mêler.

La protection de l'environnement a été le point de départ de trois projets au Mali-Sud. La situation écologique dans cette zone requièrt en fait une capacité et des moyens qui vont bien au-delà de ceux des projets en place. Dans la zone de l'Office du Niger, ARPON s'est penché sur un certain nombre d'aspects écologiques. Les opinions varient beaucoup sur l'ampleur et la gravité de la dégradation de l'environnement naturel due à l'irrigation. Il faudrait analyser les options que le Mali a au niveau national pour produire d'une manière aussi durable que possible avant de procéder, pour chaque projet, à une étude d'impact sur l'environnement.

8 L'aide aux projets vue sous d'autres angles

Une évaluation a posteriori

Cinq anciens projets exécutés dans la première et la deuxième région ont fait l'objet d'une évaluation a posteriori. Ces projets ont été analysés aux Pays-Bas sous la forme d'une étude de dossiers. Au Mali, deux chercheurs (un Malien et une résidente

néerlandaise) sont allés en 1992 sur le terrain sans information préalable sur les projets pour faire l'inventaire des résultats encore identifiables et pour essayer de retracer l'historique des projets. Les deux rapports et les opinions des différents chercheurs ont ensuite été comparés.

La construction de 176 km de route reçoit la meilleure appréciation des deux études. La route est en bon état et a une fonction très stratégique puisqu'elle assure la liaison entre Bamako et le nord-ouest du pays et a stimulé le développement de cette dernière région. Les chercheurs sont unanimement négatifs sur les résultats d'une chambre froide pour le stockage des pommes de terre dans la région de Kayes qui a été réalisée dans les temps et dans le budget, mais n'a jamais été utilisée. Les appréciations des chercheurs sur les trois autres projets se trouvent entre ces deux extrêmes. D'un projet d'enseignement agricole, il ne reste que l'équipement dont l'institut se sert encore et quelques professeurs qui ont profité de bourses d'études supérieures en France financées par le projet. Le but de développer un programme de formation d'instituteurs visant l'enseignement pratique ne s'est pas matérialisé car cet objectif formulé par les Pays-Bas ne correspondait pas à celui des parties maliennes, étudiants inclus, qui voulaient un programme d'enseignement supérieur. Un projet de petits barrages mis en œuvre avec la participation active des villageois n'a eu hélas que peu de résultats puisque presque tous les barrages ont des fuites. Quant au dernier projet qui avait comme objectif l'utilisation optimale du gibier dans un parc, les rapports produits très en retard ont attiré l'attention d'experts internationaux en la matière, mais les recommandations faites sur les mesures à prendre ont atterri dans les tiroirs.

Les résultats des projets ou d'une partie des activités qui reflétaient le plus les priorités de développement et l'approche du Mali semblent avoir été les plus durables. Là où des concepts plus ou moins «importés» ont été utilisés, il a été difficile de trouver des traces des résultats, alors que dans le trajet d'exécution, beaucoup de temps semble avoir été consacré à la discussion sur les approches comme dans le cas du projet de petits barrages. Il y a eu des conflits là où les intérêts, les objectifs et la capacité des organisations de tutelle maliennes n'avaient pas été assez pris en compte au cours de la préparation des projets. Dans plusieurs projets, ces conflits se manifestèrent du côté malien par l'emploi de la manière forte. A ces menaces, les Pays-Bas ont réagi en premier lieu par l'envoi de missions supplémentaires et l'exécution d'études additionnelles, pour par la suite accepter une partie des exigences du Mali et enfin arrêter l'aide sans clôture officielle des activités. Vraisemblablement, ce genre de disputes s'est produit plus souvent au cours des premiers projets bilatéraux, lorsque les parties de part et d'autre se connaissaient mal.

La comparaison des résultats de l'étude de dossiers et de la recherche sur le terrain est intéressante. L'appréciation par le chercheur à partir des Pays-Bas, qui bien sûr se limite au contenu des dossiers, diverge dans bien des cas de celle qui a été donnée par les chercheurs au Mali. Un dossier bien documenté ou une approche de projet conforme aux conceptions néerlandaises du développement ont abouti par exemple à un jugement positif alors que sur le terrain, les chercheurs ont basé leur appréciation sur les résultats réels ou sur les reconstructions faites par les personnes rencontrées.

Une étude de cas sur la gestion de l'aide

Sept activités (l'aide à la balance des paiements et 6 projets mis en œuvre selon différentes formules d'exécution) ont été analysées sous l'angle de la «perspective des acteurs». Dans cette démarche, les perceptions et les intérêts des différentes organisations concernées ont été étudiés, ainsi que leurs propres objectifs officiels, opérationnels et informels.

Dans le cas d'un profil d'environnement, l'institut malien et l'institut néerlandais chargés de l'exécution de l'étude avaient déjà travaillé étroitement ensemble et les intérêts de l'organisation malienne ont été pris en compte au cours de la préparation. Le projet a de toute évidence été mené d'une façon effective et efficace et les chances d'application et d'utilisation du profil sont relativement grandes. Les résultats d'un appui institutionnel de petite taille par une organisation néerlandaise de cofinancement à une organisation malienne coordonnant les ONG actives au Mali sont aussi jugés positifs, parce que les objectifs du projet et les conditions des Pays-Bas sont compatibles avec les buts et la capacité de l'organisation malienne. L'aide à la balance des paiements dont les résultats, comme il a été démontré plus haut, sont positifs, était également conforme aux objectifs officiels, opérationnels et informels et aux besoins des entreprises bénéficiaires. D'un autre côté, un projet forestier et un petit projet de jumelage se sont enlisés parce que les intérêts des parties maliennes n'avaient pas assez été pris en considération.

Les programmes de développement rural intégré de deux organisations néerlandaises de cofinancement se caractérisent par des objectifs vagues et une construction financière compliquée. Cette situation a forcé les ONG maliennes responsables des programmes à se convertir en bureaucrates de l'aide plutôt que de faire leur travail d'organisation de développement.

Les objectifs opérationnels et informels des différentes parties concernées jouent un grand rôle: une organisation comme la DGCI qui gère les budgets d'aide bilatérale, est censée investir en temps voulu des fonds dans des projets aux objectifs souvent ambitieux et selon un système de gestion qui est devenu de plus en plus strict pour assurer un meilleur contrôle. Pour des organismes intermédiaires telles que les organisations de cofinancement, la SNV et l'Institut Royal des Tropiques, il est important de se profiler et de préserver sa propre autonomie. Du côté malien, ce sont les intérêts de survie à court-terme et l'amélioration des revenus du personnel, sans pour autant perdre sa propre souveraineté, qui priment. Ces différents intérêts n'ont pas fait l'objet d'analyses préalables et les objectifs officiels des projets ont été formulés d'une façon vague. Bien que ceux-ci reflétassent surtout les priorités et les procédures du bailleur de fonds, ils donnèrent, de part leur nature abstraite, l'impression que les objectifs formels et informels des organisations concernées pourraient être accommodés. Dans la pratique de l'exécution des projets, ceci a mené à une situation dans laquelle une partie parfois considérable des moyens mis à la disponibilité des objectifs officiels du projet a servi aux objectifs non-formels des organisations responsables.

Au cours de la mise en œuvre des programmes de développement rural intégré, les organisations maliennes ont dû consacré de plus en plus de temps à des besognes administratives pour essayer de satisfaire les exigences politiques et les procédures de la DGCI et des organismes intermédiaires, et pour assurer la continuation du financement. Ces tâches se sont alourdies à cause de la tendance des organisations maliennes elles-mêmes à répartir le financement d'activités entre différents bailleurs de fonds afin de pouvoir se maintenir en vie et de préserver leur autonomie. Les ONG néerlandaises quant à elles ont coopéré avec d'autres organisations internationales pour les mêmes activités afin de répartir les risques. Dans une telle situation de «surpeuplement d'acteurs», les intérêts des groupes cibles sont passés au deuxième plan. Les projets plus simples ont dépensé moins d'énergie à des tâches administratives non productives et aux comptes à donner aux différentes parties. Enfin, il s'est avéré que les meilleurs résultats ont été atteints là où des organisations maliennes et néerlandaises se connaissaient déjà et avaient des objectifs compatibles.

Chapitre 1 Plan de l'étude

1.1 Introduction

Le Service d'Examen des Opérations (IOV) de la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI, en néerlandais DGIS) du Ministère néerlandais des Affaires Etrangères réalise depuis le milieu des années soixante-dix des évaluations qui ont pour but de faire réfléchir à la politique néerlandaise de coopération au développement et de la renforcer. Au fil des années, l'IOV est passé des études de projets isolées aux évaluations sectorielles, puis thématiques. Il a procédé à cet effet à des recherches parallèles dans différents pays. En 1991, il fut décidé d'exécuter des évaluations de programmes bilatéraux par pays, puisque la moitié environ de l'aide néerlandaise est accordée dans le cadre d'une relation bilatérale avec un pays en développement. On supposait en outre que l'analyse de toute la coopération entre les Pays-Bas et plusieurs pays permettrait de mieux connaître l'impact des différentes formes d'aide dans un contexte donné (un pays) et d'apprécier la qualité de l'organisation et de la gestion de l'aide néerlandaise.

L'évaluation des programmes par pays porte sur l'aide bilatérale qui fait l'objet chaque année d'un rapport au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). Elle se compose d'aide aux projets et d'aide hors-projets, ainsi que de l'assistance canalisée par les organisations (néerlandaises) de cofinancement et par la SNV. Les contributions qui passent par les organisations internationales ne sont pas de l'aide bilatérale et ne sont donc pas examinées dans ce cadre.

Les trois premières évaluations de programmes par pays concernent le Mali, la Tanzanie et l'Inde. Ce choix est notamment déterminé par le gros volume d'aide dont bénéficient ces pays et par les différences considérables existant entre les pays et entre les programmes (voir annexe 2.1). Les études furent réalisées par trois équipes de recherche distinctes, placées chacune sous la coordination d'un chercheur de l'IOV et d'un conseiller externe. Pendant la phase préparatoire, on a

convenu des concepts et des thèmes qui devaient être traités par les trois évaluations de pays. Sur la base de ce cadre conceptuel commun, on dressa ensuite un mandat pour chaque étude. Pendant l'exécution des évaluations, les trois équipes se sont consultées régulièrement sur la progression de leurs travaux.

L'objet des trois études est d'évaluer la pertinence de la politique, l'efficience et l'efficacité du programme bilatéral de coopération.

Les concepts et thèmes choisis conjointement sont traités dans chaque étude, mais ils ne retiennent pas partout le même degré d'attention; ces variations s'expliquent entre autres par les raisons suivantes:
- Les trois pays retenus diffèrent fort sous maints aspects, par exemple le nombre d'habitants, le volume de l'économie, la disponibilité de ressources naturelles, le volume de l'aide totale par rapport à l'économie.
- Les programmes néerlandais sont par conséquent différents. L'origine, le volume, le mode d'exécution, le type d'activités, etc. varient beaucoup d'un programme à l'autre.
- Les autorités des trois pays et les collaborateurs des projets et programmes ont réagi différemment aux évaluations entamées par les Pays-Bas.
- Les conceptions et l'expérience des chercheurs participant aux études ont aussi influé sur l'approche de chaque évaluation.

L'IOV estime que les différences d'approche et de contenu des trois rapports n'affectent pas l'examen des concepts et thèmes convenus. Elles témoignent plutôt de la diversité et de la complexité de la coopération internationale au développement.

1.2 Questions centrales

La coopération bilatérale avec le Mali a débuté au milieu des années soixante-dix. Entre cette date et fin 1992, les Pays-Bas ont versé un montant d'aide bilatérale de près de 600 millions de florins, dont prèsque 400 millions sous forme d'aide aux projets, principalement concentrée dans deux parties du pays. Les 200 millions restants sont allés à l'aide hors-projets, surtout pour des biens d'importation, eux aussi largement destinés aux mêmes régions cibles.

L'évaluation du programme de coopération au développement entre le Mali et les Pays-Bas se concentre sur les questions centrales suivantes:

- Dans quelle mesure le programme de coopération Mali-Pays-Bas cadrait-il avec les principaux problèmes de développement du Mali et avec la politique des autorités maliennes?
- Comment le programme de coopération entre les deux pays a-t-il été organisé et géré?
- Quels sont les résultats de l'aide néerlandaise et sont-ils durables?
- Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à l'émancipation économique du Mali?
- Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à la réduction de la pauvreté?

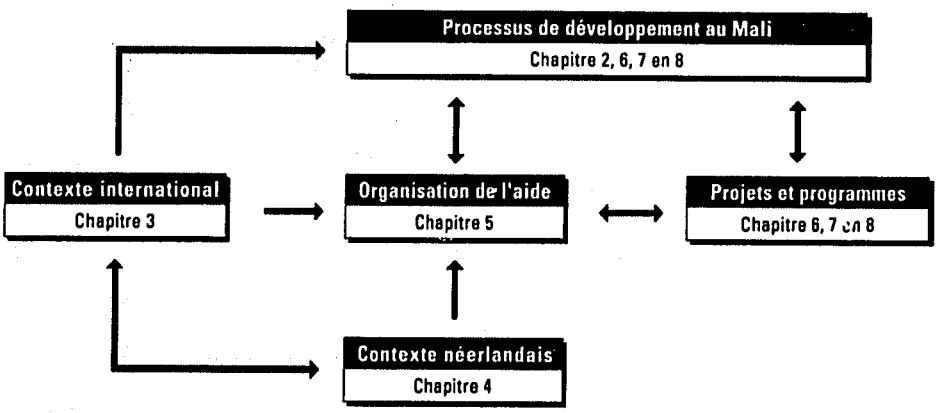
1.3 Approche, méthodologie et méthode de travail

1.3.1 *Approche*

Plusieurs études récentes de l'IOV, par exemple sur l'aide à l'importation et sur le programme sectoriel de développement rural (DGIS/IOV, 1989 et DGIS/IOV, 1991), constatent l'importance pour les résultats et la durabilité de la coopération de facteurs incontrôlables dans le cadre d'un programme d'aide. C'est pourquoi nous avons essayé dans cette étude de fonder notamment les réponses aux questions centrales citées sous 1.2. sur une analyse soigneuse des développements, forces et décisions qui, vus sous l'angle d'une activité d'aide, lui sont extérieurs. Nous nous sommes évidemment aussi arrêtés aux caractéristiques des projets et à l'efficacité et à l'efficience des méthodes de travail. En outre, nous avons analysé les chances de durabilité des résultats. Le lien entre les facteurs externes et les projets est assuré par l'organisation et la gestion: l'«entreprise» de coopération au développement. La méthode de travail, les procédures et les forces qui y sont actives retiennent, elles aussi, une attention approfondie.

La présente évaluation insiste sur les *relations* entre ces différents aspects et sur leurs conséquences pour un développement (durable) au Mali. La corrélation entre les éléments susmentionnés est reproduite dans le schéma présenté à la page suivante.

Plusieurs sous-études ont été réalisées; les coordonnateurs IOV les ont prises comme matériel de base pour la rédaction de ce document. Les sous-études sont axées sur les éléments du schéma ci-dessus; elles traitent successivement du contexte, de l'organisation de la coopération bilatérale, des projets et programmes concrets et de leurs résultats.



S'agissant du contexte de l'aide, les études ont porté sur:
- les possibilités de développement au Mali et les entraves à ce développement;
- les conceptions de la population rurale malienne sur le développement;
- l'évolution macro-économique et l'ajustement structurel;
- les caractéristiques et l'organisation de l'aide internationale au Mali;
- l'évolution de la politique et de la gestion de la coopération néerlandaise au développement.

Pour l'analyse de l'organisation et de la gestion, il a fallu des sous-études sur:
- la planification du développement et la gestion de l'aide par le Mali;
- la gestion et l'exécution du programme bilatéral par les Pays-Bas;
- le traitement du cycle du projet.

Les sous-études devant permettre d'évaluer les projets et les programmes ont porté sur:
- l'aide aux projets dans la région cible Mali-Sud;
- l'aide aux projets dans la région cible Office du Niger;
- l'aide hors-projets;
- cinq projets terminés dans l'ouest du Mali;
- six autres projets réalisés par le biais de différents canaux d'exécution.

Les deux dernières sous-études traitent également des problèmes de gestion et d'organisation.

Le présent rapport global examine d'abord séparément chacun de ces éléments; ensuite, il regroupe les conclusions dans la réponse aux questions centrales et dans les considérations finales.

1.3.2 *Méthodes de recherche et concepts*

Il ressort des explications ci-dessus sur l'approche de l'évaluation que ce rapport se fonde entre autres sur des sous-études concernant des sujets très divers. C'est pourquoi les méthodes appliquées varient fort, elles aussi. Pour certains domaines, les chercheurs ont pu appliquer des techniques quantitatives, comme l'analyse coûts-avantages financière et économique. Le thème de la plupart des sous-études ne se prêtait pas à l'utilisation de techniques quantitatives et s'il s'y prêtait, les données ou normes quantitatives faisaient défaut (cf. l'étude IOV sur l'évaluation et le suivi, DGIS/IOV, 1993). Les méthodes et techniques qualitatives appliquées consistaient en études de littérature et de dossiers, y compris de rapports d'évaluation existants, en évaluations de la qualité et de l'impact des projets, en interviews structurées ou non, en techniques d'évaluation rurale rapide, en appréciations personnelles des exécutants, en enquêtes écrites et en séminaires. En outre, on a sélectionné consciemment des chercheurs ayant des antécédents différents. Les termes de référence pour les sous-études furent rédigés de telle façon qu'elles puissent couvrir différentes optiques. Sur le plan méthodique, ce rapport se base donc sur une triangulation de méthodes, chercheurs et optiques différents. L'annexe 1 donne des informations détaillées sur les termes du mandat, les instruments et les méthodes de travail.

Les trois concepts – durabilité, lutte contre la pauvreté et émancipation économique – cités dans les questions centrales, ont reçu la définition opérationnelle suivante.

- *Durabilité*: Comme le CAD (OCDE, 1992), nous entendons par durabilité le fait que l'organisation ou le groupe cible participant à une activité est en mesure de continuer à obtenir des résultats du niveau souhaité pendant une longue période, aussi après la cessation de l'assistance financière, technique et institutionnelle fournie par un donneur externe. On distingue les dimensions suivantes de la durabilité: politique, institutionnelle, financière, économique, socio-culturelle, technologique et écologique. On ne peut donc constater si les résultats sont durables qu'après que l'aide du donneur a pris fin.

  Comme la majeure partie des activités examinées reçoit encore une aide extérieure, nous avons dû nous contenter dans la plupart des cas d'émettre un jugement sur les *chances* de durabilité. Une deuxième restriction, c'est que l'application de cette dimension ne vaut que pour l'aide projets.
  La durabilité des résultats de l'aide hors-projets est évaluée en vertu de l'harmonisation de cette aide avec la politique macro-économique du Mali et des résultats de cette politique.

Outre la durabilité des résultats souhaités, qui est en fait le but recherché, nous avons aussi examiné l'efficacité et l'efficience des méthodes de travail dans l'aide bilatérale au Mali. La question concernant l'efficacité s'énonçait: «Dans quelle mesure les objectifs convenus pour le projet/programme ont-ils été atteints?» Celle sur l'efficience était: «Les fonds disponibles ont-ils été utilisés d'une manière optimale pour réaliser les objectifs convenus?»

- *Lutte contre la pauvreté*: La lutte contre la pauvreté occupe une place centrale dans la politique néerlandaise de coopération. Pour l'analyse, nous examinons dans quelle mesure l'aide a été axée directement sur les groupes socio-économiquement faibles ou dans quelle mesure les processus de différenciation socio-économique ont-ils été pris en compte. Nous vérifions également les résultats de la politique macro-économique, en particulier des programmes d'ajustement structurel, pour les différents groupes de population.

- *Emancipation économique*: L'émancipation économique est l'autre objectif prioritaire de l'aide néerlandaise. Comme la majeure partie de l'aide axée sur cet objectif porte ses fruits par le biais de la politique macro-économique du bénéficiaire, nous vérifions si celle-ci a encouragé cette émancipation en assurant la croissance économique et si l'aide (hors-projets) néerlandaise était en conformité.

1.3.3 *Méthode de travail*

Bien que cette évaluation soit une initiative néerlandaise, il y a eu dès le début (formulation des termes de référence) coopération entre les personnes concernées au Mali et aux Pays-Bas. Sur les vingt chercheurs ayant pris part aux différentes sous-études, il y avait dix Maliens, six Néerlandais, trois Belges et un Sénégalais. Tous les rapports provisoires ont été envoyés pour commentaire aux intéressés et furent discutés au Mali pendant des ateliers de restitution. L'IOV a présenté en janvier 1993 une publication distincte sur le plus grand projet auquel les Pays-Bas participent au Mali, à savoir l'appui à la riziculture paysanne de l'Office du Niger (cf. DGIS/IOV, 1992b). Autre rapport (partiel) qui a reçu une plus grande diffusion sous le nom de ses auteurs: celui sur l'étude concernant l'évolution macro-économique et l'ajustement structurel dans la période 1980-91 (cf. Marysse, 1992). L'analyse de l'aide extérieure au Mali fut, elle aussi, largement diffusée parmi les intéressés.

Le choix de la langue pour la réalisation de notre étude et de la langue pour la publication du rapport final constitua une complication particulière. Sauf les études de dossiers effectuées aux Pays-Bas, toutes les sous-études furent réalisées, discutées

et écrites en français. Le texte du présent rapport fut rédigé en néerlandais, puis traduit intégralement en français, afin qu'il soit accessible aux Maliens et aux autres non-Néerlandais.

Un groupe de référence, se composant d'experts externes et de personnes ayant pris part au programme, a encadré la préparation et l'exécution de l'évaluation.

1.4 Calendrier

Les travaux se sont déroulés selon le calendrier suivant:
- mai-juillet 1991: travaux préparatoires aux Pays-Bas;
- août-septembre 1991: présentation de l'initiative au Mali, formulation des termes du mandat et du cadre conceptuel;
- octobre 1991-juillet 1992: réalisation des sous-études;
- septembre 1992: discussion des sous-études au Mali;
- octobre 1992-mars 1993: mise au point des rapports sur les sous-études;
- mars-décembre 1993: rédaction du rapport (néerlandais);
- janvier-avril 1994: mise au point et publication du rapport d'évaluation en néerlandais;
- mars-juillet 1994: traduction du rapport en français.

1.5 Délimitation et restrictions

Bien que l'évaluation porte sur la coopération au développement entre le Mali et les Pays-Bas pendant la période 1981-92, elle s'attarde aussi quelque peu aux années soixante-dix, parce que le programme fut lancé pendant cette décennie-là. L'évolution générale après 1992 retient quelque attention, ce qui n'est pas le cas des décisions sur des projets spécifiques.

Dans le corps du texte, nous reproduisons très brièvement les descriptions et les évaluations des différents projets, afin de ne pas trop interrompre l'analyse générale. Nous avons regroupé en annexe 3 les résumés des différentes analyses de projets.

Les changements politiques survenus au Mali en mars 1991 et la transition, généralement très appréciée, vers une démocratie pluraliste pendant la période où fut réalisé le gros des études sur le terrain ont peut-être exercé sur les chercheurs une influence positive. Il s'est révélé par la suite que l'optimisme et les bonnes intentions marquant cette période ne se sont pas toujours concrétisés entièrement.

1.6 Plan du rapport

La Partie I du rapport traite du contexte de l'aide néerlandaise au Mali dans des chapitres successifs sur le contexte malien et sur l'aide extérieure au Mali.

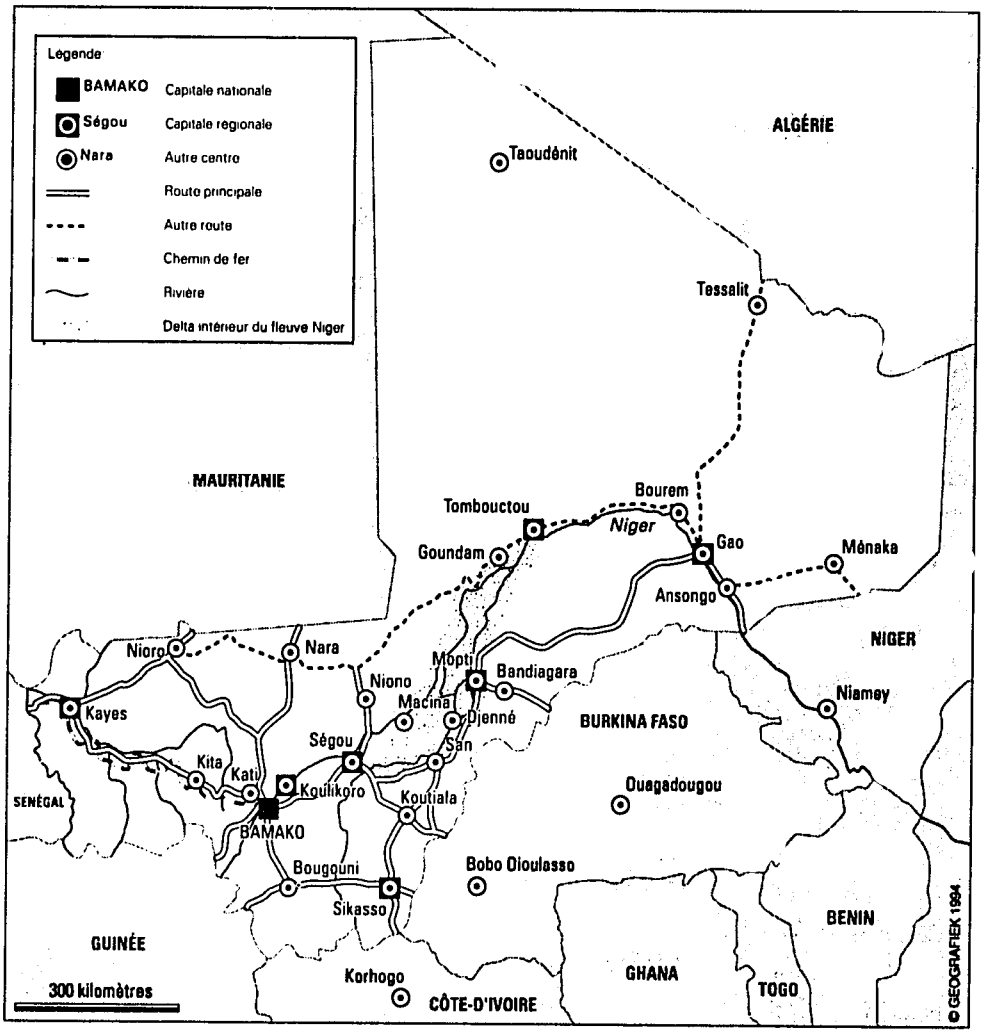
La Partie II concerne l'aide néerlandaise et contient les chapitres sur l'élaboration de la politique, la gestion et l'organisation du programme néerlandais de coopération et les caractéristiques du programme d'aide.

La Partie III est basée sur les évaluations des projets et comprend les chapitres sur l'aide hors-projets, l'aide aux projets dans les régions cibles ainsi que sur les projets terminés dans le Mali occidental et ceux examinés dans le cadre de la sous-étude sur la gestion.

La Partie IV présente les considérations finales (leçons et perspectives).

Les annexes contiennent les termes de référence, des informations sur l'organisation de l'évaluation et les instruments de travail, des statistiques et les résumés des descriptions et analyses de projets.

PARTIE I LE CONTEXTE DE L'AIDE



Carte 1 Carte du Mali

République du Mali – Informations générales

Superficie totale	1.240.190 km² (34 fois les Pays-Bas)
Population	9,8 millions (fin 1992), dont 20 % environ dans les zones urbaines
Croissance démographique	estimation: 2,5 % (population urbaine: 4,9 %)
Villes principales	Bamako (900.000 hab.), Mopti (40.000 hab.), Ségou (35.000 hab.), Kayes (35.000 hab.), Sikasso (27.000 hab.)
Langues	Français, langues mandingues, peul, langues voltaïques, songhaï, maure et tamasheq
Religions	Islam: 65 %; religions traditionnelles: env. 30 %; christianisme: petite minorité
Espérance de vie	48 ans (1990)
Mortalité infantile (<5 ans)	167/1.000 (1989)
Accès aux soins de santé modernes	15 %
Nombre moyen d'habitants pour un médecin	25.400
Accès à une eau potable saine	17 % de la population
Alphabétisation	17 % (femmes: 11 %)
Participation à l'enseignement primaire	19 % (filles: 14 %)
Indice de développement humain	0,082 (en 1991, à 5 près, le plus faible de 173 pays)
Monnaie	Franc CFA (1992: 1 florin = (±) 150 FCFA, 1994: 1 florin = (±) 300 FCFA)
Produit national brut (PNB) par habitant	1976: $EU 100 – 1990: $EU 270
Ratio Service de la dette/Recettes des exportations	1970: 1,2 % – 1988: 18,1 % – 1991: 12,0
Volume de l'aide publique au développement par rapport au PNB	1975: 22 % – 1985: 32 % – 1991: 18 %

Chapitre 2 Développements et politique du Mali

2.1 Perspectives de développement durable

Dans les paragraphes ci-après, nous analyserons les possibilités de développement durable au Mali et les entraves à celui-ci. Nous nous concentrons surtout sur les changements intervenus depuis 1980. L'unité d'analyse est la République dans son ensemble, qui constitue le macro-environnement des projets auxquels participent les Pays-Bas. Le Mali est influencé à son tour par son propre macro-environnement avec ses développements politiques, économiques, socio-culturels et écologiques survenant aux niveaux régional, continental et mondial. Nous nous arrêterons à certains d'entre eux.

2.1.1 *Evolution politique*

La République indépendante du Mali fut instituée le 22 septembre 1960, après près d'un siècle de domination coloniale française et une brève tentative de fédération avec le Sénégal.

L'histoire précoloniale du Mali est riche. Il existait déjà de grands Etats au début du Moyen Age, comme l'empire du Mali, auquel l'actuelle république a emprunté son nom. L'influence de cet empire et de ceux qui lui succédèrent, comme l'empire du Songhaï, l'empire bambara de Ségou, le royaume peul du Macina et l'empire toucouleur[2], se fit sentir de la mer Méditerranée aux côtes atlantiques de l'Afrique occidentale. Les premiers empires contrôlaient le commerce entre les régions côtières de l'Afrique occidentale et celles de la Méditerranée, le Sahara et l'intérieur des terres. Le royaume peul du Macina et l'empire toucouleur étaient d'obédience islamique très marquée.

[2] Les livres «Ségou, la Terre en Miettes» et «Ségou, les Murailles en Terre» de Maryse Condé, donnent une image très intéressante du Mali précolonial.

Previous Page Blank

Le premier président du Mali indépendant s'appelait Modibo Keita. Le Mali suivit un modèle de développement socialiste, s'écartant de l'ancienne puissance coloniale et de l'Ouest, ce qui se traduisit entre autres par le remplacement de l'unité monétaire régionale – le franc CFA – par le franc malien, ainsi que par des relations étroites avec le monde communiste et socialiste. En 1969, l'armée démit Modibo Keita de ses fonctions.

Moussa Traoré, chef du Comité Militaire de Libération Nationale, devint le nouveau président. La première période suivant la révolution fut relativement calme. Une nouvelle constitution fut adoptée en 1974. Le Mali devint un Etat à parti unique: l'Union Démocratique pour le Peuple Malien (UDPM) fut le seul parti politique à fournir les 82 membres de l'Assemblée nationale lors des élections de 1979, 1982, 1985 et 1988. L'UDPM dominait la vie publique jusqu'au niveau des villages: le syndicat (UNTM), le mouvement féminin (UNFM) et le mouvement des jeunes (UNJM) étaient des sections du parti unique.

A la fin des années quatre-vingt, la tension monta dans le pays. Le syndicat se détacha du parti, de nouvelles tendances politiques se manifestèrent et la presse essaya d'adopter une position plus indépendante: le désir de renouveau politique s'intensifia. La communauté internationale encouragea les autorités à revoir leur attitude face à la démocratisation et aux droits de l'homme. De grandes manifestations et grèves eurent lieu en octobre et en décembre 1990 et en janvier 1991. Finalement, le régime de Moussa Traoré fut renversé le 24 mars 1991 par un groupe de militaires, après des manifestations massives de travailleurs et d'étudiants, que l'armée réprima dans le sang. Les femmes de Bamako jouèrent également un rôle important dans la chute du régime.

La distance entre les autorités et les citoyens était devenue considérable, comme en témoigne le fait que la justice populaire à Bamako s'acharna sur quelques hommes politiques influents, qui furent assassinés. Dans les campagnes, on brûla des fonctionnaires appartenant à quelques services publics honnis, comme le service forestier. La Conférence Nationale, qui eut lieu du 29 juillet au 12 août 1991 pour discuter de l'avenir du Mali, révéla l'ampleur des griefs des citoyens contre l'Etat. On enregistra pendant cette période plus de 40 partis politiques et plus d'un millier d'autres associations.

Les nouveaux dirigeants militaires, présidés par le colonel Amadou Toumani Touré, formèrent un gouvernement de transition se composant en majeure partie de civils et annonça des élections démocratiques. Plusieurs conférences nationales furent organisées pour discuter en assemblées populaires de questions politiques

importantes. Avec quelque retard, il y eut des élections municipales, législatives et enfin, en mai 1992, présidentielles. Du grand nombre de groupements politiques, quatre partis subsistèrent. Soit dit en passant, un cinquième seulement des électeurs votèrent. Le grand vainqueur des élections fut l'Alliance pour la Démocratie au Mali (Adéma). Son leader, Alpha Oumar Konaré, fut assermenté comme président de la République du Mali le 8 juin 1992. Il forma un gouvernement d'unité nationale.

Une question politique importante concerne la relation entre les Touaregs, une ethnie vivant dans le nord du Mali et dans les pays voisins, et le gouvernement national. Les Touaregs sont des nomades qui ne se préoccupent guère des frontières nationales et qui ont toujours été, pour le gouvernement de Bamako, un groupe difficile à diriger. Les Touaregs prétendent être discriminés par le gouvernement et des groupements en leur sein ont fondé un mouvement séparatiste. Il y a eu des massacres sanglants avec des dizaines de victimes de part et d'autre. Une trêve fut conclue entre les autorités et les chefs des rebelles en avril 1992 à Alger. La relation entre les Touaregs et le gouvernement reste précaire. La communauté internationale – dont l'intérêt pour les droits de l'homme et la démocratie augmente – suit de près l'évolution de la situation.

Une autre question politique importante est la relation entre le gouvernement et l'élite des villes, en particulier les écoliers, étudiants et jeunes diplômés et les syndicats. Ces groupes ont joué un rôle crucial dans les manifestations et la rébellion qui aboutirent au départ de Moussa Traoré en mars 1991. Depuis, ils sont parvenus à mobiliser l'attention pour leurs intérêts (matériels), tant celle du gouvernement de transition que celle du gouvernement civil qui suivit. Ces mêmes écoliers et étudiants exigèrent les premiers remaniements ministériels en 1993. Les risques de confrontation entre ces groupes et le pouvoir subsisteront dans un proche avenir et sont encore renforcés par l'intervention maladroite de la police et de l'armée lors des manifestations.

2.1.2 *Développements institutionnels*

Le pouvoir central

La combinaison du centralisme colonial français et du choix, au début, d'un développement socialiste a entraîné après l'indépendance une période de contrôle et de planification strictement centralisés. Avec l'aide d'experts et de fonds en provenance de la Chine et de l'Union Soviétique, le gouvernement chercha à nationaliser le secteur moderne et à collectiviser l'agriculture. Bien que les expériences de production

agricole collective aient été abandonnées très vite, il reste de cette période une intervention importante de l'Etat dans tous les secteurs de l'économie. Ce n'est que ces dernières années que ce système est démantelé dans le cadre des programmes d'ajustement structurel convenus avec le Fonds Monétaire International (FMI) et avec la Banque Mondiale et soutenus par les autres bailleurs de fonds extérieurs. On constate aussi que le pouvoir de décision sur les investissements de développement passe progressivement du Ministère du Plan à celui de l'Economie et des Finances.

L'administration coloniale française, fortement centralisée, fut donc d'abord poursuivie après l'indépendance. Pendant la période couverte par la présente étude, le président avait des pouvoirs exécutifs étendus. Il était chef des forces armées, nommait et renvoyait les membres du conseil des ministres et de la cour suprême. L'Assemblée nationale n'avait pas grand-chose à dire. Le nombre des ministères variait de 13 à 16; leur organisation et leur contrôle étaient fortement hiérarchisés. Les fonds et le personnel étaient eux aussi concentrés au niveau supérieur et au niveau central.

La division administrative du pays date de l'indépendance. Le Mali fut coupé en 7 régions[3], subdivisées en cercles (46 en tout) qui se composent de 3 à 6 arrondissements, comprenant chacun plusieurs villages. La capitale Bamako est divisée en communes. Les ministères sont pour la plupart représentés aux niveaux de la région et du cercle. Nous avons dit plus haut que les fonds et le personnel disponibles pour ce niveau inférieur sont limités.

Décentralisation

Les Opérations de Développement Rural (ODR) constituent une exception importante au système général de contrôle central. Avec l'encouragement de la communauté des bailleurs de fonds, ces ODR furent fondées dès la fin des années soixante en tant qu'organisations multifonctionnelles de développement agricole et rural d'une région. Au début, elles étaient responsables de la production d'une seule culture (riz, arachide, coton). A partir de 1972, elles devinrent responsables de l'ensemble de la production agricole et de l'élevage d'une région et, souvent, du développement d'autres secteurs. Vers la fin des années soixante-dix, les doutes sur les capacités et la qualité des ODR augmentèrent[4]. La mauvaise situation

[3] En 1993, la septième région (Gao) fut scindée en deux, à savoir Gao (7e région) et Kidal (8e région).
[4] La responsabilité des mauvais résultats de la plupart des ODR est souvent imputée aux autorités maliennes. L'approche du développement rural intégré, que les ODR essayèrent de mettre en pratique, répondait moins à un choix délibéré du gouvernement malien qu'aux désirs de la communauté des donneurs qui la propageait depuis la fin des années soixante comme le meilleur moyen de stimuler le

financière de l'Etat, les pertes d'exploitation croissantes des ODR et la stagnation, voire la réduction de la production de certaines cultures accentuèrent les doutes. Un examen réalisé entre 1983 et 1985 révéla qu'il y avait de gros problèmes de gestion et d'organisation dans presque toutes les ODR. Les mandats des ODR furent revus à partir de 1987 et plusieurs tâches furent transférées au secteur privé ou aux utilisateurs. Dans certains cas, par exemple pour deux des ODR importantes pour le programme néerlandais d'aide, les obligations et les compétences de toutes les parties furent consignées dans un contrat-plan.

Une autre complication que soulève le système des ODR, surtout des ODR puissantes, est la dominance de ces dernières sur les représentations régionales des ministères nationaux et des structures décentralisées plus faibles, comme les comités locaux de développement (voir ci-après). Outre les ODR, une étude récente (ADR, 1990) a identifié et évalué quelques autres formes de décentralisation, à savoir:

– *Décentralisation géographique*
Celle-ci fut soutenue en particulier par le Ministère du Plan; il s'agissait de dresser des plans de développement régional et de renforcer certains services au niveau régional. Bien que des plans régionaux aient été dressés avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), leur qualité est médiocre et on n'en a guère tenu compte dans les décisions sur les investissements.

– *Décentralisation administrative et politique*
Depuis le milieu des années soixante-dix, le Ministère de l'Intérieur supervise la mise en place de conseils de développement à tous les niveaux entre l'arrondissement et la région. Sous la présidence du représentant de l'Administration publique[5], ces conseils doivent transposer les priorités locales en propositions de projets. On institua à cet effet au niveau des villages des comités locaux de développement. Ce système devait pouvoir disposer progressivement de moyens financiers plus importants, provenant du pouvoir central et, de plus en plus, d'impôts locaux. Ces intentions n'ont guère été mises en pratique. Les plans des comités locaux étaient mal conçus et les ministères centraux n'ont transféré que peu d'argent aux régions, cercles et arrondissements. Le Fonds de Développement Régional et Local, institué en 1987 pour le financement des initiatives locales, contenait en 1991 un montant de 6,8 milliards de francs CFA, soit 3,5 pour cent du budget national total. Les maigres

développement du secteur rural. Entre-temps, le grand nombre d'échecs a réduit l'enthousiasme pour cette approche. La critique sur l'exécution intégrée est aussi confirmée dans une étude récente de l'IOV (DGIS/IOV, 1991).

[5] Le pouvoir central est représenté au niveau de la région par le *gouverneur de la région*, dans le cercle, par le *commandant du cercle* et dans l'arrondissement, par le *chef d'arrondissement*.

budgets des représentations régionales des ministères nationaux (5,7 milliards de francs CFA, soit 3 pour cent du budget total) sont une preuve de plus du degré élevé de centralisation.

– *Délégation de compétences aux organisations semi-publiques*
Cette forme de décentralisation englobe trois sortes d'organisations : la coopérative, l'Association Villageoise (AV) et le Ton Villageois (TV). Le mouvement coopératif cadrait bien avec les conceptions socialistes de la période 1960-69, pendant laquelle il connut une forte croissance. Par la suite, l'importance de ce mouvement dans l'économie nationale resta limitée. En 1989, les coopératives étaient au nombre de 457, dont la moitié étaient des organisations urbaines de consommateurs.

L'Association Villageoise (AV) constitue une forme importante de décentralisation. La Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT) introduisit l'AV dans son secteur, le Mali-Sud, dès 1974. Plus tard, d'autres organisations régionales reprirent ce modèle. Au début, les relations entre les organisations régionales et les AV étaient assez paternalistes. Dans certaines zones, les AV prirent à leur compte un nombre croissant de responsabilités. Elles sont devenues de véritables organisations de paysans dans certaines parties de la région couverte par la CMDT. Après la chute du régime de Moussa Traoré, elles ont assumé la fonction de représentantes de la classe paysanne dans les discussions avec la CMDT et avec les autorités.

Le Ton Villageois (TV) est une variante de l'AV, qui s'inspire d'une forme traditionnelle de coopération existant dans certaines parties du Mali et qui s'appelle «ton». Il fut introduit en 1979 par le parti unique de l'époque, l'UDPM, et reçut le statut juridique d'une coopérative. La différence entre l'AV et le TV résidait dans ce statut officiel de coopérative et dans les liens avec le parti politique. Ainsi, l'UDPM avait prescrit que des représentantes de la section féminine devaient siéger dans le comité du TV.

– *Privatisation*
Il s'agit de la dernière forme de décentralisation, à savoir le transfert de compétences du secteur public au secteur du marché. Elle débuta en 1982, avec la libéralisation progressive du marché céréalier. Depuis 1988, le Mali exécute aussi des programmes de privatisation d'autres monopoles d'Etat dans l'agriculture et dans d'autres secteurs de l'économie. Cette forme de décentralisation recevra une attention particulière dans les paragraphes sur l'ajustement structurel.

Il ressort de l'énumération ci-dessus qu'il y a eu plusieurs efforts de décentralisation de la planification et de l'exécution des activités de développement, dont le succès

resta en général faible; le secteur public malien reste sous le contrôle de la capitale. Pourtant l'intérêt pour la décentralisation et les efforts en ce sens s'accroissent. Le processus de privatisation se poursuit. Les changements politiques récents ont suscité une attention nouvelle pour la décentralisation. Tous les partis politiques se sont prononcés en faveur d'une délégation beaucoup plus poussée de compétences aux niveaux inférieurs. Cette question fut une de celles à avoir été débattues à chaque fois lors des conférences nationales organisées pendant la période de transition, après la chute de Moussa Traoré.

2.1.3 *Développements macro-économiques et ajustement structurel*

Au début des années quatre-vingt, le Mali traversa une crise financière et économique grave. Cette crise fut alimentée par des facteurs tant extérieurs (sécheresses et dégradation des termes de l'échange) qu'intérieurs (mauvaise gestion financière et économique). Fin 1992, les perspectives financières et macro-économiques étaient plus favorables, bien que l'amélioration de la situation, amorcée par la politique judicieuse menée dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, soit à nouveau compromise à partir de 1991. Entre 1980 et 1992, nous pouvons distinguer les phases suivantes:

- 1980-82: Le fonctionnement minimal du marché en raison de la réglementation par les pouvoirs publics entraîne des déséquilibres macro-économiques croissants, comme la surestimation du franc malien de 50 pour cent et les déficits de la balance des paiements.
- 1983-84: Premiers efforts pour résoudre les déséquilibres financiers et l'inefficacité économique. Début de la restructuration du marché céréalier et premier accord avec le FMI. En 1984, le Mali rejoint l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) et rétablit le franc CFA. La sécheresse de 1984 cause une diminution importante de la production agricole et donc du produit intérieur brut (PIB).
- 1985-87: Stagnation de la restructuration en raison de l'absence de soutien politique et social. Les conséquences des ajustements sont aggravées par la sécheresse qui se poursuit en 1985 et par l'effondrement du prix du coton en 1986. Le coton est la principale culture d'exportation du Mali.
- 1988-91: Années de bonnes conditions climatiques qui permettent une production agricole considérable. Les prix du coton se redressent. Pendant cette période, mise en œuvre d'un vaste programme d'ajustement structurel dans différents secteurs de l'économie. Les indicateurs macro-économiques s'améliorent fortement.
- 1991-92: L'infrastructure économique souffre des événements de mars 1991, qui entraînent le limogeage de Moussa Traoré. Le PIB baisse en 1991. Tant le

La fiabilité des données statistiques

La qualité des données chiffrées citées dans les documents sur le Mali est souvent douteuse. Cette qualification s'applique à une grande partie des chiffres concernant la production, l'utilisation des terres, les mouvements commerciaux, les recettes, etc. Si nous confrontons des séries de données de ce genre émanant de plusieurs sources, nous constatons généralement des différences considérables. Ainsi, les chiffres indiqués par la Direction Nationale de Statistique et d'Informatique (DNSI) pour le PIB diffèrent des séries que donne l'Union Monétaire Ouest-Africaine, qui s'écartent à leur tour des chiffres cités par la Banque Mondiale dans ses Rapports annuels sur le Développement dans le Monde. On constate des écarts comparables dans les séries concernant la production agricole, les superficies consacrées aux différentes cultures, les importations alimentaires, etc. Cette constatation nous apprend que tous les chiffres macro-économiques doivent être vus avec une bonne dose de scepticisme, surtout ceux qui comportent des décimales et suggèrent ainsi une grande précision. Les diverses études sous-tendant le présent rapport citent toujours les sources des données et les chiffres sont, dans un certain nombre de cas, comparés et munis d'un commentaire. S'agissant des données macro-économiques, nous nous servons des chiffres retenus par les consultants après une comparaison avec d'autres séries.

Le manque de fiabilité des séries de chiffres est dû en partie à la capacité réduite pour la collecte des données. De plus, il est difficile de traduire la réalité de l'économie malienne dans des catégories et définitions empruntées à l'économie occidentale. Ainsi, une part importante de la production agricole est consommée par les producteurs et leur famille; une partie en est échangée, une autre partie en est vendue sur les marchés locaux qui ne se retrouvent guère dans les statistiques. La grande diversité des sources de subsistance de la majorité des ménages au Mali ne peut être transposée que de manière très restreinte dans les statistiques conventionnelles. Les relations entre les Maliens et leurs voisins dans les régions frontalières et les liaisons difficiles entre beaucoup de ces régions et le centre du pays donnent lieu à de grands échanges commerciaux internationaux non structurés. La fraude fiscale très répandue, surtout en matière de droits d'entrée, fausse aussi l'image de la réalité économique. Il est fort probable que le volume total de l'activité économique au Mali dépasse de loin ce que suggèrent les chiffres officiels.

Remarquons enfin que les moyennes ou totaux utilisés pour l'analyse macro-économique peuvent cacher de fortes variations dans la composition. La moyenne n'est rien d'autre que le résultat d'un calcul. Son importance, la valeur à y attribuer et les conséquences à en tirer pour la politique n'apparaissent que lorsqu'on connaît les différences sous-jacentes. Un exemple de ce phénomène, important pour l'aide néerlandaise au Mali, est le rendement moyen de riz par hectare. Selon les statistiques du Ministère de l'Agriculture, le rendement moyen d'un hectare de riz au Mali était en 1990/91 de 1178 kg de paddy. Ce chiffre cache toutefois une variation d'en moyenne (!) 212 kg par hectare dans la région de l'Opération de Développement Intégré du Kaarta à en moyenne (!) 4344 kg par hectare dans l'Opération Périmètre de Sélingué. Même dans le cadre d'un seul système, par exemple l'Office du Niger au rendement moyen de 4071 kg de paddy en 1991/92, les rendements varient de 1 tonne à près de 6 tonnes par hectare (NEI, 1992). Alors que la production totale est importante pour la sécurité alimentaire du Mali, la répartition de ce total entre les régions, les zones écologiques et les groupes sociaux est cruciale pour la population elle-même, mais aussi pour la politique.

gouvernement de transition que celui formé après les élections de 1992 affirment leur soutien à l'ajustement structurel. Le caractère pluraliste du gouvernement implique cependant des concessions politiques qui compromettent les ajustements. La politique convenue pour le budget et les dépenses n'est plus appliquée strictement. On constate non seulement des dépenses supplémentaires pour des groupes importants sur le plan politique, mais aussi une baisse des recettes fiscales. L'effondrement des prix du coton sur le marché mondial en 1992 constitue un contretemps de plus.

Le tableau 1 résume un certain nombre d'indicateurs macro-économiques et financiers importants pour la période de 1970 à 1992. Il montre tout d'abord que, dans une tendance à la hausse, la croissance économique nette s'est faite par à-coups et qu'il y a eu l'espace de quelques années une régression nette. Ainsi, la Banque Mondiale indique dans l'analyse faite récemment pour son Programme spécial d'assistance à l'Afrique une croissance économique nette de –0,2 pour cent en 1988, alors que Marysse arrive à 3,7 pour cent pour la même année, sur la base de données de l'Union Monétaire Ouest-Africaine. En 1989, c'est l'inverse: la Banque Mondiale arrive à 11,8 pour cent et Marysse, à 7,5 pour cent. Des différences de ce genre sont loin d'être exceptionnelles: d'autres publications faisant autorité, comme les *World Debt Tables* de la Banque Mondiale, les relevés de l'*Economist Intelligence Unit* et des sources françaises comme Jeune Afrique, donnent des chiffres encore différents. Une partie de ces divergences s'explique probablement par l'inadéquation des statistiques (voir encadré page 58 sur la fiabilité des statistiques). Même s'il y avait une certaine cohérence entre les chiffres, on pourrait se demander dans quelle mesure ils tiennent compte du très vaste secteur «non structuré» de l'économie.

Les fluctuations rapides sont dues, outre aux incertitudes statistiques, à la grande influence des précipitations sur la production agricole. C'est ainsi que s'expliquent la diminution du PNB (net) en 1983, la stagnation en 1984 et en 1985 et la croissance spectaculaire en 1986. Selon Sudrie (Hugon, 1989), on peut calculer que dans le Sahel la moitié environ des variations annuelles de la production agricole est imputable aux conditions climatologiques. Les chiffres traduisent aussi d'autres événements occasionnels, comme l'adhésion du Mali à l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) en 1984 (inflation de 12 %) et les dégâts apportés à l'infrastructure économique pendant la révolution politique de 1991.

Malgré les grandes fluctuations et la base statistique incertaine, les indicateurs macro-économiques illustrent quelques tendances qui semblent aussi plausibles à partir d'autres analyses. Ainsi, les principales sources s'accordent sur le fait que,

Tableau 1 Indicateurs macro-économiques et financiers, 1970–1992

Année	PNB (en (milliards de FCFA)[a]	Inflation[b]	Croissance nette en % par an		Déficit budgétaire en % du PNB[c]	Service de la dette en % des export[e]	Consommation en % du PNB[f]	Investissements en % du PNB[f]
			Banque Mondiale[c]	Marysse[d]				
1970	92,4							
1975	165,8							
1980	340,6					5,1	103	15
1981	361,9						106	16
1982	395,6	2,5		6,3			104	15
1983	401,2	7,3		–5,4			102	17
1984	455,0	12,0		0,7			102	15
1985	467,0	3,4	2,4	–0,8	15,2	17,3	104	19
1986	520,0	–3,7	16,1	14,8	11,9	18,0	96	21
1987	562,3	6,0	1,2	2,0	10,6	16,1	100	16
1988	604,1	4,2	–0,2	3,7	10,5	18,1	103	15
1989	634,9	–0,1	11,8	7,5	9,9	15,0	89	27
1990	657,4	0,4	0,8	2,4	8,5	8,5	90	26
1991	687,0	1,7	–0,2	–0,2	12,0	12,0	94	23
1992	....	–7,4	6,1	–	11,3	11,3		
Moyenne			**4,8 (1985–92)**	**3,1 (1982–91)**				

[a] Source: 1970-90: World Tables 1992, Banque Mondiale; 1991: Rapport sur le Développement dans le Monde 1993. Montants en francs CFA *courants*.
[b] Source: sur la base des rapports annuels BCEOA, calculés dans Marysse, 1992.
[c] Source: Status Report for Mali, septembre 1993, programme spécial d'assistance de la Banque Mondiale. N.B.: le déficit budgétaire est *sans* déduction des dons des donneurs. Le déficit en 1991 et 1992 est basé sur une autre structuration du budget de l'Etat (y compris plusieurs «fonds spéciaux») et n'est en fait pas comparable au déficit des autres années.
[d] Source: Marysse, 1992. Calculs sur la base de données DNSI et BCEAO.
[e] Source: World Debt Tables, 1992-93, Banque Mondiale 1992.
[f] Source: Diverses éditions du Rapport sur le Développement dans le Monde, Banque Mondiale.

pour toute la période allant de 1981 à 1992 inclus, la croissance économique nette a été supérieure à la croissance démographique. Le Mali comptait ainsi parmi les pays économiquement plus performants d'Afrique. Pour toute l'Afrique subsaharienne, le PNB par habitant a baissé de près de 1 pour cent pendant cette période (Rapport sur le Développement dans le Monde, 1991). Une autre indication des performances macro-économiques *relativement* bonnes du Mali nous est donnée par le fait qu'il grimpe régulièrement dans le classement des pays en fonction de leur PNB/habitant. Selon le Rapport annuel de la Banque Mondiale sur le Développement dans le Monde, le PNB par habitant au Mali était, jusqu'en 1983, l'antépénultième de celui

des pays du monde entier[6]. En 1986, le Mali occupe la sixième place à partir du bas et, depuis 1989, 15 pays ont un PNB par habitant inférieur au sien.

C'est surtout entre 1986 et 1990 que les tendances macro-économiques sont très positives. La période 1983-85 fut nettement moins bonne en raison de la sécheresse. Les deux dernières années analysées dans la présente étude – 1991 et 1992 – semblent beaucoup moins favorables. Une large part de la discipline financière de l'Etat fut sacrifiée ces années-là pour satisfaire aux exigences des groupes de pression puissants dans la politique pluraliste. Il n'est pas improbable qu'il faille corriger vers le bas le chiffre de 6,1 % de croissance nette sur lequel la Banque Mondiale se fonde provisoirement pour 1992. Bien que nous n'ayons pas examiné en détail dans cette étude l'évolution de 1993, il est manifeste que la tension augmente entre la nécessité de mener une politique macro-économique et fiscale stricte et la nécessité, pour le gouvernement, de pouvoir compter sur le soutien politique de groupes sociaux importants.

Outre la hausse du PNB, d'autres indicateurs macro-économiques pour la seconde moitié des années quatre-vingt contrastent favorablement avec ceux d'autres pays africains pauvres. L'inflation annuelle moyenne pour la période 1982-91 représente moins de 3,4 pour cent. Au Mali, elle fut plus faible que l'inflation annuelle moyenne dans les autres Etats membres de l'UMOA (4,5 pour cent) et beaucoup plus faible que la moyenne de l'Afrique subsaharienne, qui s'éleva à 19 pour cent. Elle fut aussi bien plus faible que l'inflation moyenne en France pendant cette période, qui atteignit 6,5 pour cent. L'évolution du service de la dette est elle aussi favorable. Par rapport à d'autres pays africains pauvres, le déficit budgétaire de l'Etat est relativement élevé, sans pour autant être excessif.

L'agriculture est le principal secteur de l'économie: environ la moitié du produit intérieur brut (PIB) est fournie par l'agriculture et l'élevage. Ces secteurs ont baissé quelque peu pendant les années quatre-vingt et la contribution du secteur des services est devenue plus importante, représentant 41 pour cent en 1990. Depuis 1986, le Mali est autosuffisant pour ses principales céréales alimentaires. Pendant la campagne 1989/90, il y eut même un excédent céréalier de près de 20 pour cent. La production de riz augmenta, elle aussi, régulièrement. En 1992, les paysans maliens produisirent plus de 90 pour cent de la consommation locale; 40 pour cent en furent produits par les paysans dans le vaste système d'irrigation de l'Office du Niger. Les principales importations alimentaires consistent en froment et en produits laitiers.

[6] Les pays comportant moins d'un million d'habitants ne sont pas compris dans ces statistiques.

Le millet et le sorgho forment plus des quatre cinquièmes de la consommation de céréales. Moins d'un cinquième de ces grains dits durs s'est retrouvé sur le marché: le reste a servi à l'autoconsommation. De 2 à 3 pour cent seulement de la production totale de millet et de sorgho ont été commercialisés par l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM), une organisation publique inefficace qui détenait au début des années quatre-vingt le monopole officiel du commerce céréalier. L'OPAM fut une des premières organisations semi-publiques à être réorganisées de fond en comble dans le cadre de l'ajustement structurel. Quant à la production de riz, plus de la moitié en est commercialisée. Au début, l'Office du Niger joua un rôle important en la matière et la population urbaine fut subventionnée. La libéralisation du marché céréalier, qui commença en 1984, entraîna la suppression de cette subvention et le niveau des prix est dorénavant déterminé par l'offre et la demande.

Dans les années quatre-vingt, le coton était le principal produit d'exportation du Mali, représentant de 30 à 45 pour cent de toutes les recettes d'exportation; il était suivi du bétail, qui rapportait au début de la décennie 40 pour cent et, à la fin, un peu plus de 20 pour cent des recettes d'exportation. Les revenus des travailleurs migrants maliens en Côte-d'Ivoire, au Sénégal et en France représentaient environ 20 pour cent de la valeur des exportations de biens et de services. Les exportations d'or et de légumes et de fruits ont augmenté légèrement ces derniers temps.

Le secteur cotonnier est très compétitif au Mali par rapport à d'autres pays de la région, et certainement par rapport au reste de l'Afrique (CFDT, 1987 et World Bank, 1989). Dans les chapitres sur l'aide néerlandaise au Mali-Sud et sur l'aide hors-projets, nous nous attarderons à l'organisation qui gère ce secteur, la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). A ce stade, nous nous limitons à quelques remarques sur le coton en tant que produit d'exportation. Le prix du coton est déterminé sur le marché mondial: comme les autres producteurs, le Mali est *pricetaker*, c'est-à-dire qu'il ne peut pas influencer les prix. En 1991, le prix du coton sur le marché mondial était pratiquement égal à celui de 1980, alors que les prix des principaux intrants, comme les engrais chimiques et les insecticides, avaient augmenté de près de 20 pour cent. Entre-temps, il avait atteint 150 pour cent en 1983/84 pour tomber à 66 pour cent de ce niveau en 1986/87. Depuis 1992, le prix est très inférieur au niveau de 1991; dans le courant de 1992, le coût de production dépassait même les recettes. Comme le prix pour les paysans est fixe et est effectivement payé, la CMDT assume les pertes.

L'évolution des prix du bétail et de la viande – le deuxième produit d'exportation – fut elle aussi défavorable pendant la décennie quatre-vingt, en raison, surtout, du fait que les Etats côtiers ouest-africains, qui constituent le marché du bétail

d'exportation malien, ont pu importer de la viande moins chère de la Communauté Européenne (CE) et de l'Amérique du Sud. Dans les années soixante-dix, les quatre cinquièmes de la viande importée dans ces pays côtiers était originaire du Sahel, contre moins de deux cinquièmes en 1987. C'est surtout vers la fin de la période que, par suite des subventions à l'exportation sur les excédents de la CE, le prix de la viande congelée importée par exemple en Côte-d'Ivoire tombe au-dessous du prix local au Mali (voir notamment Wooning, 1992).

L'évolution des prix des principaux produits d'exportation du Mali fut donc défavorable entre 1980 et 1992, alors que les importations devenaient plus chères. Entre 1980 et 1986, les termes de l'échange se seraient dégradés en moyenne de 1,6 pour cent par an (IFAD, 1992). Les résultats macro-économiques relativement bons du Mali en sont d'autant plus remarquables.

Pour clore ce paragraphe sur les développements macro-économiques pendant la période 1980-92, nous examinerons encore en détail deux facteurs (interdépendants) qui furent déterminants pendant cette période. Ce sont l'adhésion du Mali à l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) en 1984 et l'ajustement structurel.

En entrant dans l'UMOA, le Mali délégua en fait sa politique monétaire, y compris sa politique en matière de crédit, à la Banque Centrale des Etats d'Afrique Occidentale (BCEAO). Cela eut pour conséquence importante la très forte réduction de l'inflation à un niveau inférieur à celui de presque tous les partenaires commerciaux. Le Mali profita de son entrée dans l'UMOA pour améliorer considérablement les termes de l'échange entre le secteur public et le secteur du marché en faveur de ce dernier[7]. L'effet correspond à celui d'une dévaluation du franc CFA, qui était extrêmement utile vu sa surévaluation de 48 à 34 pour cent au cours des quatre premières années de la décennie. En 1991, on calculait une surévaluation de moins de 10 pour cent; en 1992, la surévaluation augmenta un peu. Pour le reste, la plupart des experts considèrent que la convertibilité du franc CFA et la discipline monétaire

[7] Il appliqua pour cela une méthode simple, mais efficace. Le franc malien (FM) fut échangé contre le franc CFA au cours de 2FM=1FCFA. Les montants des rémunérations dans le secteur public furent donc divisés par deux, puis payés en FCFA. Le secteur du marché trouva son propre niveau en FCFA, très proche des anciens montants en FM, mais maintenant libellé en FCFA. Le tableau ci-après des prix en FCFA de quelques produits sur le marché de Bamako illustre la forte réduction du pouvoir d'achat du travailleur du secteur public.

Année	Riz kg	Viande kg	Poiss. kg	Arach. kg	Poulet kg	Tomate kg	Lait litre
1984	81	400	220	156	325	58	125
1985	162	650	438	252	649	200	256

qui découle de l'adhésion à la zone Franc sont plus importantes que l'absence de possibilités de baisser par exemple le taux de change au niveau national, comme cela se fait souvent dans le cadre d'une restructuration. Même le FMI, pour qui une telle dévaluation est un élément standard de l'ajustement structurel, ne l'exigea pas du Mali.

En 1992, les pressions en faveur d'une dévaluation ou de l'abandon du système de taux de change fixe, commun à tous les Etats membres de l'UMOA, augmentent. Ces pressions découlent surtout des mauvais résultats économiques des grands Etats membres de l'UMOA, la Côte-d'Ivoire et le Sénégal, et de la surévaluation subséquente du FCFA. Les conséquences d'une dévaluation pour l'économie malienne dépendent beaucoup de la mesure où cette dévaluation correspond à la surévaluation effective du FCFA au Mali à ce moment-là[8] et de la réaction aux troubles sociaux qui découleront sans nul doute de la hausse des prix des importations.

Des variantes des programmes d'ajustement structurel «classiques» sont exécutées au Mali depuis 1981. Le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC), qui aboutit à la libéralisation du marché des céréales, fut lancé en 1981. Vint ensuite une période pendant laquelle le Mali, outre l'adhésion à l'UMOA, entreprit quelques timides efforts d'ajustement structurel, en consultation avec le FMI.

Un vaste programme d'ajustements structurels, comportant des programmes spéciaux pour plusieurs secteurs importants, est exécuté depuis 1988. Un des premiers en fut le programme de restructuration et de privatisation d'une bonne cinquantaine d'entreprises publiques. Il fut exécuté selon les plans jusqu'en 1992; cette année-là, il y eut des complications avec les syndicats sur le restructuration et la privatisation des deux dernières entreprises.

La réalisation du programme d'ajustement dans le secteur éducatif fut plus ardue. Son objectif est de relever les investissements totaux dans ce secteur et d'opérer en même temps un glissement au sein du budget en faveur de l'enseignement primaire. Ce plan soulève l'opposition violente des étudiants de l'enseignement supérieur (le Mali n'a pas d'université). Le gouvernement n'est pas disposé à passer outre à cette opposition, et le programme stagne.

[8] Il y a eu depuis, en janvier 1994, une dévaluation de 50 pour cent de la valeur du FCFA dans tous les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest-Africaine et de l'Union Monétaire d'Afrique Centrale. Au Mali, la surévaluation du FCFA était à ce moment-là de 25 à 30 pour cent. Les spéculations sont encore en cours sur les conséquences définitives de cette dévaluation. Celle-ci implique en tout cas une position concurrentielle meilleure pour le coton et la viande. La production locale de riz, souvent menacée par des importations illégales, voit sa position bien renforcée sur le marché local et éventuellement régional.

Un troisième programme concerne l'agriculture et a beaucoup de points de tangence avec l'aide néerlandaise au Mali. Citons ici les accords consignés dans les contrats-plans sur le rôle des deux plus grandes organisations semi-publiques dans ce secteur, l'Office du Niger et la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). S'agissant de l'Office du Niger, le but est d'améliorer l'efficience en rationalisant et en réduisant l'effectif ainsi que de transférer certaines tâches. Quant à la CMDT, qui est réputée être efficiente, l'objectif est de scinder, sur les plans organisationnel et financier, les activités cotonnières et les autres activités de développement rural exécutées par cet organisme. Au chapitre 7, nous nous arrêtons longuement à la situation de ces deux instances. Une autre partie du programme d'ajustement structurel dans l'agriculture, à laquelle participe la CMDT, est un programme multisectoriel pour le sud du Mali. Enfin, le programme vise aussi l'élaboration d'un nouveau mandat pour l'organisation céréalière OPAM (voir plus haut) et s'intéresse aux problèmes de l'environnement et de la propriété foncière. Les deux premiers domaines retiennent de loin le plus d'attention. Le programme progresse bien, surtout en ce qui concerne ses deux premiers éléments (contrats-plans et Mali-Sud).

La quatrième partie du programme d'ajustement structurel consiste en un programme général de réformes, lié à un prêt de la Banque Mondiale. L'objectif du Prêt à l'Ajustement Structurel I (PAS I) est de soutenir une politique de réformes macro-économiques et sectorielles, d'améliorer les aiguillons en vue du développement économique et d'octroyer une aide pour arriver à une croissance économique durable dans un environnement financier intérieur et extérieur stable. Le programme comporte six composantes regroupées en deux thèmes, à savoir l'amélioration des aiguillons économiques et l'amélioration de la gestion et de l'utilisation des fonds publics. Après des débuts prometteurs, ce programme s'est enlisé dans le courant de 1992.

Par rapport à la plupart des autres pays africains, la tendance de l'évolution macro-économique du Mali fut positive et le courage et la volonté du gouvernement malien de prendre des mesures impopulaires furent grands, surtout jusqu'en 1991. Pourtant, la situation ne fut pas optimale, comme nous l'avons déjà souligné; il n'est question ni de croissance économique durable ni, certainement, d'autonomie économique durable du pays.

Premièrement, la conjoncture reste très dépendante de facteurs extérieurs, comme la pluie, le prix du coton sur le marché mondial et la politique agricole de la CE. Les ressources dont dispose le pays sont limitées et vulnérables. Nous y reviendrons. Il y a aussi d'autres menaces, comme le très faible niveau d'autofinancement.

Cela vaut tant pour le secteur public, où les recettes fiscales sont loin d'atteindre les estimations, que pour le niveau très bas de l'épargne. Il ressort du tableau 1 que le Mali consomme plus qu'il ne produit. Il reste de ce fait dépendant du financement extérieur, qui passe presque entièrement par le FMI et par le biais de l'Aide Publique au Développement (APD). Le financement extérieur par le biais du secteur privé est négligeable et fut même négatif ces dernières années.

Les coûts sociaux et politiques de la restructuration constituent une menace importante pour la croissance macro-économique. Nous accorderons de l'attention aux dimensions sociales de l'ajustement dans le paragraphe suivant. Nous constatons que plusieurs groupes politiquement importants ont vu fondre leurs revenus au profit des mesures de redressement de la croissance macro-économique. Il s'agit tout d'abord des fonctionnaires, dont le pouvoir d'achat – nous l'avons vu plus haut – diminua pratiquement de moitié en 1984. Il s'y ajouta par la suite la réduction des emplois dans l'Administration, surtout dans le secteur semi-public. Le deuxième groupe est celui des étudiants et jeunes diplômés. Dans le cadre de la réduction des dépenses publiques, l'Etat s'est vu contraint de diminuer les bourses et autres facilités pour les étudiants; ceux-ci perdirent en outre la garantie d'un emploi comme fonctionnaire après leurs études. Il n'est donc pas étonnant que lors du renversement du régime Traoré en mars 1991 les bureaux de la Banque Mondiale, symbole de l'ajustement structurel, furent une des cibles des rebelles (surtout des jeunes). Entre mars 1991 et juin 1992, le gouvernement de transition a dû mettre de l'eau dans son vin et accorder des hausses de salaires et le rétablissement de certaines facilités pour les étudiants. La discipline budgétaire se relâcha encore plus en 1993: aux dépenses supplémentaires s'ajouta une baisse des recettes publiques. On constata progressivement que les recettes douanières, surtout, avaient diminué, probablement par suite de fraude.

En 1991, un accord faisant partie du PAS I fut conclu entre la Banque Mondiale et les autorités maliennes en vue de l'étude systématique des *conséquences sociales de l'ajustement structurel.* Un bureau statistique distinct fut créé à cet effet dans la Direction Nationale de Statistique et d'Informatique. Les données que fournira l'étude serviront de base à la réorientation de la politique, surtout s'il apparaissait que les programmes d'ajustement ont plus d'effets fâcheux pour certains groupes que pour d'autres. Les premiers résultats sont attendus en 1994, plus de dix ans après le début de l'ajustement structurel. L'ajustement structurel a en effet pour but de réaménager la base des relations au sein de la société, et un nombre croissant de donneurs établissent un lien entre leurs analyses et conditions et celles de ces programmes. Si ces programmes se révèlent avoir des conséquences négatives pour certains groupes de population et qu'on ne le constate que plusieurs années plus tard, ils peuvent

avoir occasionné de graves perturbations. C'est surtout l'UNICEF qui, dans la seconde moitié de la décennie quatre-vingt, a attiré l'attention sur ces conséquences possibles. Depuis, il existe un programme «dimensions sociales de l'ajustement» (DSA) et beaucoup de programmes d'ajustement disposent de mécanismes ou de fonds supplémentaires pour en réduire les conséquences défavorables pour les pauvres.

Anticipant les résultats de l'étude sur les dimensions sociales de l'ajustement, le Mali a pris des mesures concrètes pour diminuer les conséquences sociales négatives de l'ajustement. Les plus directes d'entre elles sont les projets d'aide aux fonctionnaires licenciés. Malgré l'objectif d'une baisse de l'intervention publique, il a été convenu de relever les budgets de l'enseignement de la santé, afin d'améliorer les services à la population. Il ressort d'analyses récentes des dépenses publiques pour les divers ministères que jusqu'en 1993 cette intention n'a guère été mise en pratique. Nous verrons dans les chapitres qui suivent que la réduction du budget du secteur public a aussi donné lieu à la substitution par les projets d'assistance; ceux-ci fournissent en effet des fonds additionnels qui ne sont pas soumis à la discipline de l'ajustement structurel.

Vu la place centrale qu'occupe l'ajustement structurel dans la politique récente du gouvernement malien, nous avons essayé dans le cadre de notre évaluation de l'aide néerlandaise d'en estimer les conséquences pour les revenus de différents groupes sociaux. Cette estimation fut faite sur la base de matériel existant et de brèves études sur le terrain. Nous ne prétendons donc pas de faire plus – ni d'ailleurs moins – qu'indiquer les orientations des changements et leur ordre de grandeur (Marysse, 1992). L'annexe 2.2. comporte un tableau comparant les revenus de différents groupes socio-économiques de la société malienne en 1984 à ceux de 1991. L'étude donne l'image suivante.

La population active du Mali peut être subdivisée comme suit:

- Environ 74 pour cent de la population gagnent leur revenu principal[9] dans le secteur primaire: agriculture, élevage et pêche. Le Mali-Sud est la région de production agricole la plus importante, tant sur le plan économique (coton) qu'en ce qui concerne l'emploi.
- Environ 20 pour cent de la population active tirent leur revenu principal du secteur non structuré: commerce, artisanat, réparations, transports, préparation

[9] Le terme de «revenu principal» est choisi intentionnellement. Presque tous les ménages maliens ont plusieurs revenus, provenant de plusieurs secteurs de l'économie (cf. entre autres Van Teeffelen, 1992). Un grand nombre d'entre eux tirent leurs moyens de subsistance tant du secteur structuré que du secteur non structuré de l'économie.

d'aliments, soins de santé, etc. Beaucoup d'entre eux sont des femmes. Un nombre considérable, estimé à 3,5 pour cent du total de la population active, gagne de l'argent grâce à la réutilisation de déchets, tels que ferraille, matériel d'emballage, pièces d'automobiles, etc.

- 6 pour cent seulement gagnent leur revenu principal dans le secteur structuré; la moitié sont des salariés, employés pour la plupart par le secteur public. L'autre moitié travaille comme entrepreneur indépendant ou exerce une profession libérale dans le secteur structuré.

S'agissant des revenus et des changements subis entre 1984 et 1991, nous pouvons faire les remarques suivantes.

- Le revenu moyen par travailleur du secteur structuré est, en 1991, environ six fois plus élevé que dans le secteur non structuré. En 1984, cette proportion était de 7 à 1. Le revenu du ménage d'un «bon paysan» dans le Mali-Sud est du même ordre de grandeur que celui d'un travailleur du secteur structuré. Généralement, les ménages dont un membre gagne un salaire du secteur structuré ont encore plusieurs autres sources de revenus.
- Les groupes qui ont vu se dégrader leur situation économique relative sont les fonctionnaires et les petits commerçants. Leurs revenus nets ont baissé. La hausse du revenu des producteurs de coton dépassa de 0,1 pour cent le taux d'inflation.
- Tous les autres groupes ont connu une amélioration réelle de leur situation économique. Ce sont surtout les commerçants un peu plus grands et le groupe susmentionné des artisans et des marchands dans le secteur non structuré qui ont progressé.
- En termes absolus, les ménages ruraux, surtout ceux vivant dans les régions autres que le Mali-Sud et l'Office du Niger, étaient en 1991 les plus pauvres du Mali. Une proportion considérable – estimée par certaines sources aux deux tiers des habitants de ces régions – vit dans une situation précaire et doit, en période de pénurie (par exemple entre deux récoltes), s'endetter pour se procurer à manger ou souffrir de la faim en cas de sécheresse. Toutefois, après correction pour l'inflation, leur situation économique s'est elle un peu améliorée.

On peut conclure prudemment de ce qui précède qu'il n'y a pas de signes d'une dégradation de la situation des pauvres au Mali au cours de la période écoulée d'ajustement structurel. On ne peut pas non plus constater que les mieux lotis se sont enrichis. La situation économique des hauts fonctionnaires s'est un peu détériorée, celle des petits fonctionnaires est un peu meilleure. La situation des cultivateurs de coton ne s'est améliorée que faiblement, alors que celle d'autres paysans aisés, comme ceux de l'Office du Niger, s'est beaucoup améliorée.

Les différences régionales entre le Mali-Sud et quelques autres zones, dont l'Office du Niger d'une part et le reste du Mali d'autre part se sont probablement accentuées. Nous pouvons en outre constater que les efforts déployés en vue de la croissance économique dans le cadre de l'ajustement structurel restent axés sur ces régions.

2.1.4 *Développements socio-économiques et culturels*

Un pays en perpétuelle mutation

En Europe, on pense que le Mali est un pays traditionnel où les gens vivent entièrement selon leurs propres valeurs régionales et tribales. Ce n'est que très partiellement le cas. Les Maliens entretiennent depuis toujours des contacts intensifs avec le monde extérieur: cela fait des siècles que le Mali est terre de rencontre, où les produits et les cultures du Nord sont en contact avec ceux du Sud. Des Maliens jouent le rôle d'intermédiaires et de négociants dans le monde entier. Au cours des trente années écoulées depuis l'indépendance, les contacts avec le monde extérieur se sont multipliés à un rythme rapide. Le Mali est aussi un carrefour de civilisations sédentaires et nomades, caractérisées par une grande diversité de langues et de cultures. A l'origine, les ethnies du Sud étaient polythéistes. Venu du Nord, l'islam se propagea comme valeur influente, non seulement sur le plan spirituel, mais aussi dans le commerce et le gouvernement des villes et des Etats. Dans le Mali contemporain, comme dans la plupart des pays d'Afrique occidentale, on constate un certain brassage: l'islam gagne en influence, mais les valeurs animistes traditionnelles et le respect des ancêtres restent à l'honneur. Seul un petit pourcentage de Maliens est chrétien. Pourtant, beaucoup des concepts et des valeurs utilisés dans le secteur public et dans les déclarations politiques et documents gouvernementaux sont empruntés aux conceptions chrétiennes occidentales.

La société malienne est donc en perpétuelle mutation, comme en témoignent les phénomènes suivants:
- le changement de la communauté rurale: départs de plus en plus nombreux, surtout de jeunes, qui réduisent la vitalité des campagnes;
- l'avènement subséquent d'une communauté urbaine autonome, dont la culture est un mélange de valeurs occidentales, islamiques et traditionnelles;
- une distance plus grande entre les élites politiques et économiques et le reste de la population, qui ne se sent pas ou plus impliqué dans les processus nationaux;
- une plus grande influence de l'étranger du fait des moyens de communication de masse, de l'émigration vers les pays voisins et hors d'Afrique et du rôle important de l'aide au développement et des donneurs dans la vie publique.

Les secteurs sociaux

L'enseignement universel est un des moyens permettant aux gens de donner eux-mêmes forme à la transition vers une société nouvelle. Un système de santé publique bien accessible contribue également à faire profiter tout un chacun des changements. De plus, les investissements dans ces deux secteurs ont un rendement élevé pour les chances économiques de la société (World Bank, 1993).

Le Mali a échoué dans ces deux secteurs sociaux. Des contestations sont sans nul doute possibles sur des questions de détail et sur la fiabilité des données. Toutes les sources, internes et externes, pointent cependant dans la même direction: le développement des secteurs sociaux n'a pas suivi celui de l'économie. Dans l'enseignement primaire, le pourcentage des enfants d'âge scolaire fréquentant effectivement une école a même baissé. Selon les données, 24 pour cent des enfants en âge scolaire allait à l'école en 1965, contre 27 pour cent en 1982 et 19 pour cent seulement à la fin de la décennie (cf. entre autres World Bank, 1975 et 1990, et PNUD, 1990). Les indicateurs qui comparent le niveau de santé effectif avec le niveau auquel on peut s'attendre sur la base du revenu par habitant révèlent que le niveau des soins de santé est bas (UNICEF, 1993)[10].

Pour mesurer la progression du développement social d'un pays, on dispose d'un «indice du développement humain»[11], une norme grâce à laquelle les Nations Unies déterminent la mesure où une population peut mener une vie longue, saine et créative (PNUD, 1990). Le niveau de la santé et celui de l'enseignement sont chacun aussi importants dans le calcul que le PNB par habitant. Une comparaison, sur la base des données de 1987, de la place du Mali sur la liste des PNB par habitant avec son classement sur la liste du «développement humain» donne une différence de 13 places. Sur la liste de l'indice du développement humain, le Mali occupe l'avant-

[10] L'UNICEF a, pour cela, mis au point une norme appelée «national performance gap». On compare les résultats effectifs dans certaines variables – comme le nombre d'enfants de 5 ans ou moins qui meurent chaque année – aux résultats moyens auxquels on peut s'attendre sur la base du PNB. Lors d'une comparaison des données de 29 pays d'Afrique subsaharienne pour 1991, le Mali se retrouve 25e pour la santé publique (donc 4 pays seulement ont des résultats encore plus mauvais). Quant à l'enseignement, il est le 31e de 34 pays. Pour ce qui est de la sous-alimentation des enfants – aussi une des variables –, il est intéressant de constater que le Mali est dans la moyenne (31 % contre 33 % en moyenne) et donc le 14e de 27 pays. On pourrait en déduire que la forte mortalité infantile est moins due à la situation nutritionnelle qu'aux maladies et à l'insuffisance des soins. Les résultats du Mali sur l'indice de pauvreté intégré le confirment: la faible production économique du Mali n'est pas à ce point mal répartie qu'il y a à grande échelle pauvreté et sous-alimentation manifestes.

[11] L'indice du développement humain fut introduit par le PNUD en 1990. Le calcul donne un résultat sur une échelle de 0 (le plus mauvais sur tous les points de mesure) à 1 (le meilleur sur 130 pays pour tous les points de mesure). La méthode est surtout intéressante pour comparer les progrès économiques et les progrès sociaux des pays.

dernière place, alors que sur la liste des PNB par habitant, il est 15e à partir du bas. Si l'on applique une méthode utilisée par le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) pour le calcul de l'«indice des besoins essentiels»[12], le Mali se retrouve dernier sur la base des données de 1988, alors que, pour son PNB par habitant, il occupait cette année-là la 18e place à partir du bas de la liste (IFAD, 1992).

La condition des femmes maliennes

Dans la même publication, le FIDA quantifie le statut des femmes dans la société, à l'aide des résultats obtenus dans certaines variables et qui fournissent ensemble un indice, l'«indice de la condition féminine». Les éléments tenus en compte sont la participation à l'enseignement et le niveau de celui-ci, les soins de santé et le planning familial, la participation au marché de l'emploi et les salaires. Ce calcul a été fait pour 115 pays en développement sur la base des données du milieu de la décennie 1980. Le Mali occupe la 8e place à partir du bas du classement.

Il est impossible de donner une image univoque de la condition socio-culturelle et économique des femmes maliennes, puisque – comme partout ailleurs – leur statut peut être très différent et dépend notamment des valeurs ethniques et de leur âge. On ne dispose jusqu'à présent que de peu de données fiables et les constatations faites lors d'études sectorielles se fondent souvent sur des théories qui «ne prennent pas en considération la réalité et les différences importantes» (UNICEF, 1985).

Après l'indépendance se formèrent un grand nombre d'associations féminines et de groupements de femmes. Cette dynamique fut paralysée par la création de la Commission Sociale des Femmes Maliennes, coiffée par l'unique parti politique. Cette situation se répéta en 1974, avec l'institution de l'Union Nationale des Femmes Maliennes (UNFM). En 1976 fut fondée la Commission Nationale de Promotion des Femmes (CNPF), dans le but de lancer des activités conformes aux résultats de la Conférence mondiale sur la condition féminine, tenue au Mexique en 1975. Cette Commission a eu la vie dure jusqu'en 1988, parce que l'UNFM n'acceptait pas qu'il y ait au Mali une autre structure qu'elle pour s'occuper du thème «femmes et développement». Les événements de mars 1991 ont apparemment renforcé dans une certaine mesure la voix des femmes. L'UNFM fut dissoute, plusieurs organisations féminines furent créées et des femmes furent nommées à quelques postes de cadres dans les ministères. La condition féminine fut placée sous la responsabilité

[12] La méthode appliquée ici est pratiquement identique à celle servant au calcul de l'indice de développement humain. La principale différence réside dans le fait que le PNB, une des trois variables déterminant l'indice de développement humain, n'est pas pris en compte pour le calcul de l'indice des besoins essentiels.

du Ministère de la Santé, de l'Action Sociale et des Questions «femmes et développement». En janvier 1992, on créa un secrétariat d'Etat chargé de formuler une politique «femmes et développement». La situation était alors incertaine et l'attitude générale pendant cette période pré-électorale était l'expectative.

L'inégalité entre hommes et femmes est visible à tous les niveaux. En 1990, 19 pour cent des jeunes suivaient l'enseignement primaire: 24 pour cent des garçons contre 14 pour cent des filles. Idem pour l'alphabétisation: 23 pour cent des hommes contre 11 pour cent seulement des femmes. Bien que la majeure partie des femmes (rurales) jouent un rôle indispensable dans l'agriculture et donc dans la sécurité alimentaire et le bien-être des ménages en général, leur accès aux moyens de production est limité. Les chiffres officiels sur la participation des femmes aux activités économiques, arrêtés par le Ministère du Plan, sont de 16 pour cent en 1976 et de 44 pour cent en 1987. Cette augmentation s'explique entre autres par le fait que le recensement de 1987 a tenu compte du travail des femmes. Bien que les femmes soient officiellement représentées dans les comités locaux de développement et dans les associations villageoises, leur participation active reste minimale.

Les principaux facteurs ayant influé défavorablement sur la condition des femmes sont les suivants[13]:
- étouffement des initiatives des femmes par l'UNFM jusqu'en 1991;
- manque d'experts et de cadres dans le domaine «femmes et développement» et manque de données fiables sur la situation réelle des femmes dans leur contexte direct;
- grande dépendance à l'égard des hommes dans le ménage pour ce qui est de la prise des décisions;
- marginalisation des intérêts des femmes dans les organisations de développement. De ce fait, les besoins économiques et sociaux spécifiques des femmes et leur potentiel ne sont pas pris en compte. Leur accès aux moyens de production et aux cours de vulgarisation, par exemple, reste limité;
- taux élevé d'analphabétisme et faible fréquentation de l'école primaire par les filles;
- mariages précoces;
- tâches ménagères lourdes qui, pour les femmes rurales, se combinent avec les travaux agricoles.

Bien que des mécanismes socio-culturels puissants bloquent encore l'accès des femmes aux processus et aux moyens de développement, la société malienne prend

[13] Sources: Monimart, 1989; UNICEF, 1989; Traoré, 1990; Van Driel, 1993.

de plus en plus conscience des rôles sociaux et économiques des femmes. Il semblerait aussi que les femmes, tant dans les villes qu'à la campagne, s'émancipent et confrontent les hommes à leurs obligations, notamment en tant que pères.

La différenciation socio-économique

Nous tenons enfin à accorder quelque attention aux différences croissantes entre les groupes de personnes et à la constitution de nouveaux groupes sociaux en raison des changements intervenus dans la société et l'économie. Force est de constater qu'au Mali, depuis l'indépendance, des groupes ethniques très différents vivent en paix et souvent travaillent ensemble; les relations avec les Touaregs font exception à cette règle.

Les oppositions suivantes sont toutefois de plus en plus marquées:
- campagnes, peuplées en majeure partie de ménages autosuffisants ↔ économie monétaire des villes;
- régions méridionales à excédent alimentaire et à potentiel pour les cultures commerciales ↔ régions septentrionales, où l'existence est précaire;
- paysans aisés dont la situation s'améliore grâce au crédit ↔ exploitations marginales qui n'ont pas accès au crédit;
- citadins riches, propriétaires de grands troupeaux de bétail pour la spéculation ↔ éleveurs (semi-)nomades;
- citadins salariés ↔ chômeurs avec une bonne formation;
- femmes qui ont toujours plus de travail dans les champs et les potagers ↔ hommes qui continuent à décider de la répartition des rendements de la plupart des terres;
- non-résidents riches possédant des parcelles irriguées ↔ paysans pauvres menacés d'expulsion.

Nous verrons certains de ces changements plus en détail dans l'étude des projets soutenus par les Pays-Bas; nous nous contentons de souligner ici que, toujours selon l'analyse du FIDA, les résultats du Mali sont relativement bons si l'on tient compte aussi de la répartition de la richesse (ou de la pauvreté). Dans le classement de 115 pays en développement sur la base de l'indice de pauvreté intégré[14], qui combine PNB, pourcentage de la population rurale vivant au-dessous du seuil de pauvreté et espérance de vie, le Mali se situe exactement au milieu, soit 40 places plus haut qu'en fonction de son seul PNB par habitant.

[14] Le rapport du FIDA mentionne deux autres indices de pauvreté, le «head count ratio» et le «composite poverty index». Avec ces méthodes, le Mali monte encore un peu plus dans le classement des 115 pays.

2.1.5 *Evolution écologique*

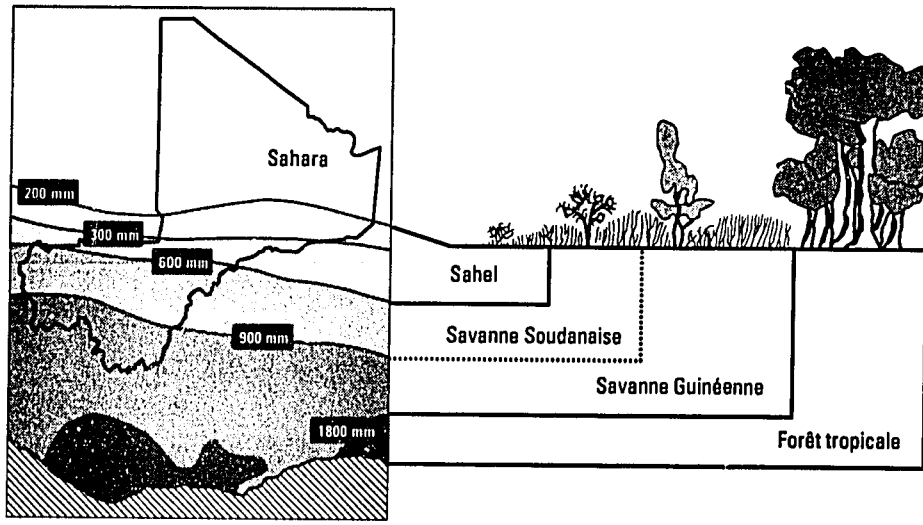
Le potentiel agro-écologique très restreint et vulnérable du Mali représente probablement la principale menace pour les chances de développement économique durable du pays. Cette remarque suscite peut-être l'étonnement, puisque nous avons constaté plus haut une augmentation de la production des cultures vivrières et commerciales. Ces augmentations ont été réalisées en partie au cours d'une série d'années successives où les pluies furent abondantes; il est statistiquement inévitable que cette série soit à nouveau interrompue pour une ou plusieurs années, avec une baisse irrévocable des rendements agricoles. Il se pourrait que les conséquences pour la population en soient moins dramatiques que dans les années soixante-dix, malgré la disparition depuis lors de plusieurs mécanismes traditionnels de survie en cas d'urgence, et malgré la forte croissance démographique. Pendant la sécheresse de 1984 et 1985, le Mali et la communauté internationale étaient beaucoup mieux préparés que dix ans auparavant. Les transports et la distribution de compléments de nourriture se sont relativement bien passés, mais la croissance économique fut gravement entravée.

La croissance de la production agricole est imputable en partie à la suffisance des pluies depuis 1986, mais aussi à la consommation des réserves de l'écosystème. Il s'agit à la fois de l'extension des terres cultivées et de la consommation des réserves de substances nutritives dans le sol, ce qui épuise les terres et entraîne la dégradation et la désertification.

Nous verrons ces processus plus en détail dans le chapitre 7, qui traite entre autres des projets de coopération dans le sud du Mali. Nous nous limitons ici à donner un aperçu des qualités agro-écologiques du territoire malien, à indiquer quelques facteurs importants déterminant la production de plantes, à estimer la capacité d'absorption durable de l'environnement *naturel* et la situation au début des années quatre-vingt-dix. Nous nous basons pour cela sur des recherches scientifiques auxquelles les Pays-Bas ont largement contribué dans le cadre du programme de coopération bilatérale[15].

Les conditions naturelles de la production agricole dans le Sahel sont extrêmes et, dans leur combinaison, uniques au monde. La distinction que l'on fait parfois en zones «arides», «semi-arides» et «sub-humides» n'est pas assez précise pour rendre correctement ces conditions. Dans la carte 2, le territoire du Mali est

[15] Le texte de ce paragraphe se base surtout sur le résumé des connaissances, présentées au cours d'un séminaire tenu à la DGCI sur le développement durable dans la partie semi-aride de l'Afrique subsaharienne (Breman, 1992).



Carte 2 Moyenne annuelle des précipitations et types de végétation

subdivisé en cinq zones agro-écologiques. Le caractère extrême des conditions est dû au fait que toute la pluie d'une année tombe pendant quelques mois en été, alors que la saison sèche est marquée par des températures très fortes et un taux d'humidité atmosphérique très faible. Par conséquent, l'évaporation potentielle est extrêmement élevée. La qualité des types de sols est si mauvaise que les effets défavorables des conditions climatiques pour la croissance végétale s'en trouvent renforcés.

Il découle des conditions décrites ci-dessus que la végétation est dominée par les espèces annuelles à cycle de croissance court. Même dans la zone de savane soudanaise, les plantes vivaces sont sensibles aux perturbations. Il n'y a pratiquement pas de matériel organique ni d'éléments nutritifs venant des couches profondes du sol. L'élément qui manque le plus est l'azote, suivi du phosphore. La zone transitoire entre le Sahel méridional et la savane compte parmi les systèmes agro-écologiques les moins productifs du monde pour l'élevage.

Du nord au sud, la quantité de pluie augmente et sa variabilité baisse. La dominance des plantes annuelles diminue du nord au sud, parce que la capacité de stockage de l'eau dans les couches profondes du sol s'accroît. Les plantes vivaces (graminées, buissons et arbres) ont ainsi plus de chances de survie. Un autre phénomène est la production croissante du nord au sud de graminées jusqu'à environ 1000 mm de précipitations, après quoi les buissons et les arbres prennent la relève (cf. carte 2). La

biomasse totale augmente considérablement. Un effet contraire de la disponibilité croissante d'eau est la réduction de la qualité nutritive des herbes. Dans la zone septentrionale du Sahel, les substances nutritives sont concentrées dans le peu de biomasse qui pousse grâce au petit peu d'eau disponible; la valeur nutritive de l'herbe y est grande. Dans les zones plus au sud, à partir de la zone méridionale du Sahel, une quantité comparable de substances nutritives dans le sol est «diluée» pour être répartie sur une biomasse beaucoup plus importante. Dans les zones septentrionales, l'eau est le facteur restrictif pour la production; au sud, c'est la quantité de substances nutritives dans le sol.

Les systèmes traditionnels de production se sont (évidemment) adaptés aux possibilités et limites des écosystèmes. Ainsi s'est développé dans le sud du Sahara et dans le nord du Sahel un système nomade de petits troupeaux. De la zone septentrionale du Sahel en direction sud, le système de production semi-nomade s'est mis en place, le bétail profitant pendant la saison des pluies du fourrage de bonne qualité qui pousse dans le Nord et survivant, pendant la saison sèche, dans les zones plus au sud et dans le delta intérieur du Niger, où il y a du fourrage même à cette époque. Plus au sud, la densité des troupeaux a diminué en raison de la mouche tsé-tsé qui transmet au bétail la maladie du sommeil. Outre la mobilité, la population applique la sélection des espèces, afin de profiter au maximum de la faible capacité des écosystèmes. L'exemple le plus connu est évidemment le choix du dromadaire pour le Sahara et le nord du Sahel. Il faut citer aussi l'usage intensif des chèvres et des moutons, qui survivent dans des conditions marginales, la division des troupeaux de bovins en vaches laitières qui restent à proximité des familles pour fournir le lait destiné à la consommation humaine, les autres bovins paissant plus loin, et la sélection de races animales pour les zones septentrionales plus sèches et d'autres races pour les zones méridionales plus humides. Il existe enfin des institutions sociales encourageant l'usage optimal de ces écosystèmes à faible rendement, par exemple la coutume de répartir le bétail entre les membres de la famille, afin de ne pas tout perdre en une fois en cas de sécheresse, les arrangements sur l'accès aux herbages et aux points d'eau pour l'abreuvement et sur le début de la migration des troupeaux des différentes espèces.

L'agriculture s'est surtout développée dans la savane septentrionale (soudanaise) où il pleut suffisamment et où la terre est relativement fertile parce qu'elle est peu lessivée. Plus au nord, le principal problème est le manque d'eau; au sud de cette zone, les terres sont plus facilement lessivées par suite des précipitations croissantes et les risques de maladies des plantes et d'autres fléaux s'intensifient en raison de l'augmentation de l'humidité et de la biomasse. Par le choix des espèces et le mélange de différentes cultures, on parvient à réduire les risques et

à prolonger la période des récoltes. Une autre technique traditionnelle consiste à planter des espèces fixant l'azote, comme les haricots et les arachides bambaras, entre les céréales. Les variétés de sorgho et de millet ne sont pas seulement adaptées à la zone climatique générale, elles sont aussi sélectionnées en fonction de leur adéquation à certains types de sol, pentes, microclimats, etc. Les arbres et les buissons jouent un rôle important dans ces systèmes de production, tant pour compléter la production récoltable par du bois, des feuilles et des fruits, que pour faire remonter les substances nutritives des couches profondes du sol. Les méthodes susmentionnées, qui tiennent compte autant que possible du potentiel naturel, sont cependant loin d'être suffisantes pour maintenir la productivité: pour accroître la fertilité du sol, on épand du fumier et des déchets ménagers sur les champs près des villages; s'il y a assez de terres arables, les champs plus éloignés sont laissés en friche pendant des années pour que leur bilan nutritif se rétablisse.

Depuis un quart de siècle, il y a intensification des cultures: le recours aux intrants externes rend la production moins dépendante de la capacité naturelle. Dans certaines parties du Mali, surtout au sud, il y a maintenant des systèmes de culture «semi-intensifs». Cette évolution a commencé avec l'introduction de l'arachide et du coton. La riziculture intensive sur des parcelles irriguées, les cultures potagères dans les villes et aux alentours et l'élevage semi-intensif sont aussi en progression.

Des calculs des rendements potentiels durables des différents systèmes de production et de leurs combinaisons ont permis de dresser le tableau 2 concernant la capacité d'absorption des zones agro-écologiques centrales du Mali pour l'agriculture et l'élevage sans recours aux intrants externes.

Tableau 2 Capacité d'absorption des zones agro-écologiques pour différentes formes d'utilisation des terres, sans recours aux intrants externes, et densité de population réelle (nombre d'habitants au km²)

Zone	Capacité d'absorption			Densité moyenne de population (densité min. et max.)
	élevage	agriculture	usage intégré	
Sahel septentrional	1 (nomade)	–	1	1 (0–7)
Sahel méridional	7 (semi-nomade)	10	11	13 (7–27)
Savane soudanaise	7 (semi-nomade)	34	36	33 (7–66)
Savane guinéenne	3 (sédentaire)	48	51	25

Source: Breman, 1992.

Selon le tableau 2, ce n'est que dans la savane guinéenne que la densité *moyenne* de population est inférieure à la capacité d'absorption; dans les autres zones, cette densité moyenne s'est rapprochée de la capacité moyenne d'absorption ou la dépasse déjà. Bien que les moyennes – tant pour la capacité d'absorption que pour la densité de population – masquent de grandes variations, on peut conclure en général que dans une grande partie du Mali le milieu naturel n'a plus de réserve de capacité inutilisée et qu'à certains endroits la capacité d'absorption pour une production durable est dépassée. Les pressions exercées sur les ressources naturelles n'ont fait qu'augmenter en raison du passage à l'agriculture semi-intensive et du développement de l'élevage comme investissement pour les non-éleveurs. Une quantité suplémentaire de substances nutritives quitte de ce fait l'écosystème, et la productivité ne peut être maintenue que grâce à l'apport extérieur de fertilisants. Malgré l'introduction réussie de techniques de protection du sol, l'intégration de l'élevage et de l'agriculture, l'utilisation des buissons et des arbres, etc., ce sera surtout le rendement des cultures qui déterminera pour le paysan dans quelle mesure il pourra redresser le bilan nutritif par l'achat d'engrais chimiques.

2.1.6 *Conclusions*

Les chances de développement durable de la population croissante du Mali sont fortement limitées par les ressources peu nombreuses du pays et par ses conditions climatiques extrêmes. Les marges écologiques étroites qui en découlent ont déjà été dépassées dans certaines parties du Mali. L'intégration de l'agriculture et de l'élevage, les techniques agro-forestières, la lutte anti-érosive, etc. peuvent contribuer à ralentir le processus de dégradation, mais il serait peu réaliste de penser qu'une production durable sera possible sans intrants externes. Les perspectives pour une extension rapide du secteur industriel et du secteur déjà vaste des services, avec les nombreux Maliens qui sont des travailleurs migrants à l'étranger, sont limités.

Les possibilités des Maliens de gagner suffisamment avec leurs exportations pour puvoir payer les intrants externes nécessaires sont réduites. Les principaux biens d'exportation, à savoir le coton, la viande et la main-d'œuvre, ont tous traversé une mauvaise conjoncture dans les années quatre-vingt. Pourtant, le Mali a fourni, surtout dans la seconde moitié de cette décennie et malgré ces restrictions, des résultats relativement performants. Le revenu net de la plupart des habitants a augmenté, l'endettement du pays et son déficit budgétaire ont été consolidés et se sont améliorés progressivement, l'inflation a été très faible et la forte surévaluation de la devise a beaucoup diminué fin 1992. Ces résultats positifs sont imputables, outre

aux précipitations suffisantes à partir de 1986, à l'adhésion à l'Union Monétaire Ouest-Africaine en 1984 et aux progrès des programmes d'ajustement structurels. S'agissant des investissements, le Mali est cependant resté dépendant de financiers extérieurs et une seule année de pluies insuffisantes suffirait pour engendrer une crise sévère. Tout porte à croire que l'autonomie économique n'est pas une perspective réaliste pour le proche avenir.

La période qui suivit l'indépendance en 1960 fut marquée par de grandes transformations sociales et politiques du pays et de ses habitants. Bien que les Maliens aient un long passé de commerce et d'autres contacts avec le reste du monde, beaucoup des mécanismes traditionnels leur permettant de survivre dans des conditions extrêmes disparaissent à un rythme rapide. C'est dû en partie à la modernisation de l'économie, à la technologie et aux nouveaux rapports politiques, et en partie au nombre croissant d'habitants, qui fait que les anciennes méthodes de travail ne satisfont plus. Par rapport à ses performances économiques, les progrès dans les domaines de l'alphabétisation (moderne) et des soins de santé sont très limités. Il semblerait que la condition des femmes rurales se dégrade.

Le système politique et administratif du pays reste caractérisé par un centralisme prononcé. Le secteur moderne de la société, de la politique et de l'économie se concentre dans les villes, surtout à Bamako, alors que plus des trois quarts de la population habitent à la campagne. Un système politique pluraliste s'est développé après la chute du régime extrêmement centraliste du général Moussa Traoré en 1991; cela améliore les perspectives de décentralisation et de participation des groupes sociaux, comme les paysans. Le pluralisme implique simultanément que le gouvernement doit faire des concessions à des groupes politiquement importants, ce qui compromet l'évolution macro-économique favorable de la seconde moitié de la décennie quatre-vingt. Une solution à cette situation de tension entre nécessités économiques et politiques ne semble pas imminente.

2.2 Politique et gestion

Dans les trois paragraphes qui suivent, nous décrivons et analysons successivement la politique malienne de développement – en insistant sur la période après 1980 –, puis la planification et l'organisation de la mise en œuvre de cette politique et, enfin, l'organisation par le Mali de ses relations avec ses financiers extérieurs. Avec les possibilités et entraves décrites dans la première partie, ces données forment le contexte qui détermine dans une large mesure la durabilité des résultats de l'aide extérieure.

2.2.1 *La politique de développement*

Les priorités officielles de la politique malienne de développement sont consignées dans des plans quinquennaux, soit pour la période après 1980 les plans quinquennaux 1981-85 et 1987-91 et les grandes lignes du plan 1992-96, arrêtées par le Conseil Supérieur du Plan. A ces plans officiels s'ajoutent des processus et accords qui influent souvent davantage sur les choix effectifs de l'Etat. Dans la section précédente de ce chapitre, nous avons déjà mentionné les programmes d'ajustement structurel, qui ne sont repris qu'en partie, et généralement a posteriori, dans les plans quinquennaux. Comme un accord sur l'ajustement structurel est, pour maint bailleur de fonds, une condition à l'octroi d'une aide à la balance des paiements et d'une aide au budget, pareil accord a une grande importance. Dans les années quatre-vingt, les priorités maliennes pour l'ajustement structurel furent consignées dans un plan de redressement économique (1982) et dans la relance économique et sociale (1988).

Les intérêts de groupes politiquement importants dans la société, comme l'armée dans la période 1969-91, les étudiants, les syndicats et les fonctionnaires, jouent également un rôle qu'on ne retrouve que partiellement dans les documents officiels, mais qui a agit sur la constitution des budgets. Les conférences nationales tenues après la révolution de mars 1991 ont fourni des priorités d'action, par exemple concernant la décentralisation ou le rôle des producteurs dans la fixation des prix. Enfin, des événements extérieurs à la politique, comme la sécheresse de 1984/85, la chute des prix du coton en 1985/86 et en 1991/92 et la destruction d'une partie de l'infrastructure en mars 1991, peuvent à court terme avoir des effets et dicter des choix qui agissent sur l'exécution des objectifs officiels à long terme. Une tendance récente dans ce contexte est le relâchement de la discipline fiscale; celui-ci pourrait être dû à l'idée que se font beaucoup de Maliens de la démocratisation, qui implique selon eux la fin de la tyrannie de l'Etat et de ses impôts.

On peut tirer des documents officiels couvrant la période après 1980, surtout des plans quinquennaux, les priorités d'action suivantes.

Le plan quinquennal 1981-85 souligne l'importance du développement rural. Parmi les priorités, on compte la reconstitution du cheptel après la sécheresse des années soixante-dix et la réduction de la dépendance à l'égard du climat par l'extension de l'irrigation. L'augmentation de la production dans l'agriculture et l'élevage vise à la fois l'autosuffisance alimentaire et les exportations. Les réserves de phosphate du pays seront mises en exploitation. Enfin, le plan prévoit la décentralisation par le biais du ton villageois (cf. § 2.1.2.).

Le plan de redressement économique de 1982 présente les intentions politiques suivantes: assainissement de l'économie, autosuffisance alimentaire, stratégie alimentaire, amélioration de l'approvisionnement en eau, amélioration de la santé publique, désenclavement de l'intérieur du pays et lutte contre la désertification. Des stratégies d'exécution ne furent mises au point que pour quelques-uns de ces domaines.

Le plan quinquennal 1987-91 confirma comme principales priorités nationales la sécurité alimentaire et la conservation de la productivité naturelle des terres, par la lutte contre la sécheresse et la désertification. Il y a également eu des documents d'action distincts sur ce thème: un document national et un document du CILSS, accepté par le gouvernement malien. Le but était d'œuvrer à la fois pour la gestion durable des terres productives et de la végétation et pour la remise en état des terres dégradées. Le plan avait pour objectifs stratégiques complémentaires:
- la satisfaction des besoins essentiels de la population dans les domaines des soins de santé, de l'approvisionnement en eau, de l'enseignement et de la formation;
- la création d'emplois productifs;
- l'amélioration des possibilités et du coût des transports et communications intérieurs et internationaux.

Entre-temps, sur l'insistance du FMI, de la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds, l'accent a de plus en plus été placé pendant cette période sur les objectifs à court et à moyen terme de l'ajustement structurel.

Les principaux objectifs du plan 1992-96, tels qu'ils furent adoptés par le Conseil Supérieur du Plan sont:
- l'augmentation de la production et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles;
- le parachèvement de la restructuration économique et la relance de la croissance économique;
- la promotion du développement humain, par une plus grande attention pour la dimension sociale de l'ajustement; l'intégration du rôle de la femme dans le processus de développement;
- l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la politique d'attribution des fonds.

Nous pouvons aussi déduire les priorités de la composition du budget national. Nous n'avons pas pu faire de comparaison détaillée pour toute la période, parce que le système d'établissement du budget avait été modifié plusieurs fois au cours de la période sous revue. C'est pourquoi nous nous contentons de reproduire les

données du Rapport de la Banque Mondiale sur le Développement dans le Monde concernant la part de trois secteurs dans les dépenses totales. Selon les constatations faites dans la *Public Expenditure Review*, réalisée en 1993, également sous la direction de la Banque Mondiale, il y a cependant une différence considérable entre les chiffres repris dans les budgets et ceux concernant les dépenses réelles vérifiables dans nombre de secteurs.

Tableau 3 Part des dépenses pour la défense, l'enseignement et la santé dans le total des dépenses publiques, en pour cent (1980-1989)

Année	Défense	Enseignement	Santé
1980	11,0	15,7	3,1
1983	7,9	10,1	2,5
1986	8,1	9,0	1,7
1989	8,0	9,0	2,1

Source: Rapport sur le Développement dans le Monde, 1985, 1988 et 1991.

Le tableau 3 suggère que la part des dépenses tant pour la défense que pour les secteurs sociaux a baissé considérablement entre 1980 et 1986. Il est impossible d'établir la fiabilité de ces chiffres. Il semblerait que les dépenses pour la défense et la sécurité du territoire (inscrites au budget de différents ministères et «fonds spéciaux») aient été supérieures à celles indiquees dans le tableau. A partir de la fin des années quatre-vingt et conformément aux accords conclus dans le cadre de l'ajustement structurel, la part des secteurs sociaux dans les budgets doit à nouveau augmenter. Les chiffres des dépenses pour la période suivant 1989 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du dernier Rapport sur le Développement dans le Monde (1993).

Le tableau 3 indique la part des secteurs dans les dépenses totales, c'est-à-dire à la fois les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement. Le budget d'investissement, soit environ 45 pour cent du budget total de l'Etat, est financé dans sa quasi-totalité par des sources extérieures. Comme ces sources extérieures sont surtout axées sur les secteurs productifs (cf. chapitre 3), la part de la défense, de l'enseignement et de la santé dans le budget des dépenses récurrentes est de loin supérieure aux chiffres du tableau 3. Le budget de l'Etat avait réservé à l'enseignement en 1991 25 pour cent du budget total des frais récurrents et, en 1992, 19,7 pour cent. La part des soins de santé était de 7,3 pour cent en 1991 et de 5,8 pour cent en 1992. Nous pouvons aussi déduire de ces budgets d'autres intentions politiques, par exemple concernant la masse salariale totale de la Fonction Publique: celle-ci ne peut dépasser 40 milliards de FCFA en 1991 (31 pour cent du budget total, non compris les investissements) et est fixée à 41 milliards de FCFA pour 1992.

2.2.2 *La planification du développement*

La transposition des intentions politiques en actions concrètes se fait suivant une procédure mise au point et affinée au cours des années. Notre examen se limitera aux projets et programmes de développement. Du budget total de l'Etat, représentant en 1992 un montant d'environ 220 milliards de FCFA (1.465 millions de florins), 40 pour cent étaient destinés à ces programmes et projets de développement, le reste étant réservé aux tâches «ordinaires», donc aux frais récurrents, qui forment le budget général. Le budget des programmes et projets de développement s'appelle le budget spécial d'investissements et est financé à raison de 85 pour cent[16] par des sources extérieures. La part des autorités maliennes dans ce dernier budget est réservée presque entièrement à la contribution locale aux prêts et/ou programmes dans le cadre de l'ajustement structurel. Les projets financés par des dons ne reçoivent pour ainsi dire jamais de contribution malienne et assument même souvent une part des frais récurrents afférents.

La figure 1 est une représentation simple du système et des phases de la planification, du financement et de l'exécution des projets de développement par les autorités maliennes. Il en ressort que, dans des conditions idéales, une proposition de dépense est annoncée cinq ans plus tôt en termes de politique ou d'idée dans le plan quinquennal, qu'elle est sélectionnée trois ans ou plus avant l'exécution pour figurer dans le portefeuille national des projets et le plan triennal rotatif et qu'elle est inscrite au budget de développement un an avant l'exécution prévue. La figure montre aussi les liens établis entre la planification, le financement et l'exécution par le biais du plan triennal (rotatif) d'investissements, du budget d'investissements et de la mise en vigueur de l'accord de financement et du programme d'exécution.

L'acteur central dans le système de planification est la Direction Nationale du Plan (DNP) qui coordonne les procédures. La DNP assure aussi le secrétariat du Conseil Supérieur du Plan, qui arrête les priorités d'action au plus haut niveau, ainsi que celui des comités nationaux du plan pour les différents secteurs et des comités régionaux de développement. La DNP dresse enfin les plans quinquennaux, la liste des projets prioritaires et le plan triennal d'investissements.

S'agissant du système de financement, quelques autres directions et organisations jouent un rôle central. La procédure locale de financement est coordonnée par la Direction Nationale du Budget. En ce qui concerne le Fonds de Développement

[16] Comme nous le verrons plus tard, il existe en outre un vaste circuit parallèle de financement de projets, qui est contrôlé par les donneurs et n'est pas intégré dans ce budget.

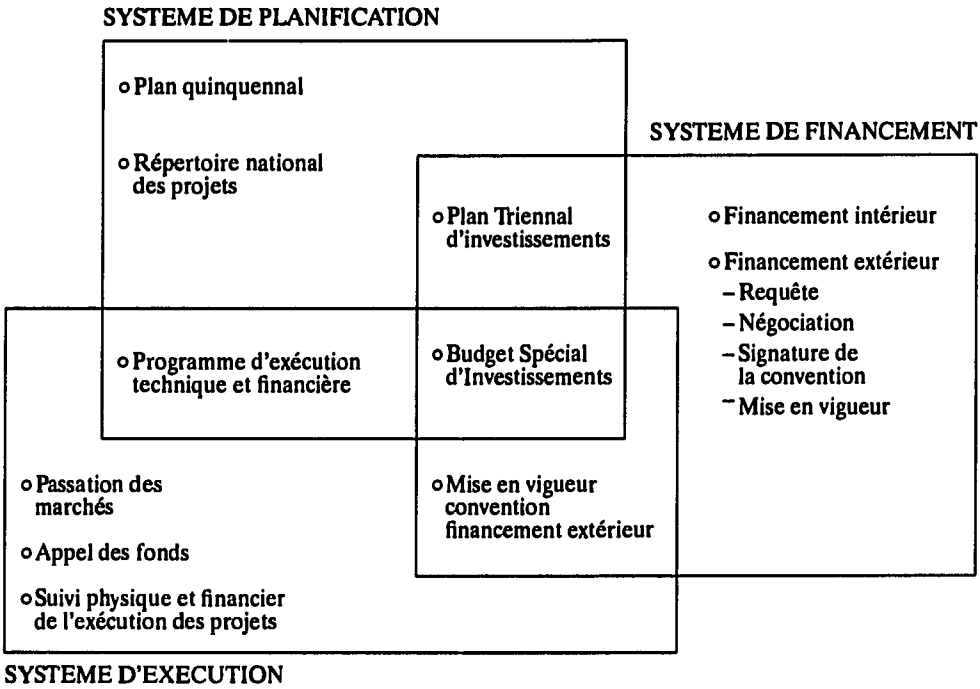


Figure 1 Représentation schématique des systèmes de planification, de financement et d'exécution des projets de développement au Mali

Régional et Local (FDRL), qui est d'ailleurs très petit (cf. 2.1.2.), c'est le gouvernorat qui est le coordonnateur.

La Direction Nationale de la Coopération Internationale (DNCI) coordonne le financement venant de sources extérieures. La Caisse Autonome d'Amortissement est exécutante en matière de prêts; pour les dons, cette tâche est assumée par la DNCI elle-même, avec les ministères techniques concernés, d'autres exécutants et les ambassades du Mali dans les pays donneurs.

Les accords entre le Mali et les financiers extérieurs sont signés par le Ministre du Plan et de la Coopération Internationale. Quand il s'agit de prêts, c'est généralement, dans la pratique, le Ministre de l'Economie et des Finances qui signe, et qui accepte de ce fait la responsabilité pour le paiement des intérêts et remboursements.

La procédure d'exécution financière et administrative des projets de développement, telle qu'elle est reproduite dans le schéma ci-dessus, se fonde sur le principe que le financement convenu est mis à la disposition des autorités maliennes. C'est

le cas dans la pratique pour le financement propre et pour le financement par des prêts. En ce qui concerne par contre les projets de développement financés par des dons, la plupart des bailleurs de fonds appliquent des procédures dans lesquelles les autorités maliennes ne disposent qu'en partie, et même le plus souvent pas du tout, des fonds alloués. Ainsi, le financement par les Pays-Bas de projets au Mali tombe entièrement en dehors du système malien: le financement néerlandais est indiqué pour mémoire dans le budget malien de développement, les dépenses proprement dites sont faites et gérées par l'administration néerlandaise de l'aide, suivant des instructions et procédures néerlandaises. Les autres bailleurs de fonds bilatéraux agissent grosso modo de la même façon, à quelques exceptions près. Nous analysons dans le chapitre 3. sur l'aide internationale dans quelle mesure les dépenses des donneurs sont reproduites complètement dans le budget et les aperçus des dépenses maliennes de développement. Vu les explications ci-dessus, il n'est pas étonnant que l'enregistrement des dons soit loin d'être complet.

Avant de passer à l'organisation et à la gestion maliennes de l'aide internationale, nous tenons à faire quelques observations générales sur la mise en œuvre du système décrit plus haut.

- Au début, l'organisation de la planification et de la réalisation des investissements dans le secteur public était dominée par l'instance nationale du plan. La primauté des planificateurs du secteur public cadrait bien avec le système socialiste choisi par le Mali après son indépendance. Nous avons vu que cela entraîna de gros déficits sur la balance des paiements et le budget de l'Etat. L'influence du Ministère de l'Economie et des Finances augmenta à partir du début de la décennie quatre-vingt.
- Alors qu'il y a corrélation entre les processus de planification, de financement et d'exécution, plusieurs circonstances en rendent la mise en pratique difficile:
  - les processus exigent des données répondant à des normes élevées en matière de qualité, de quantité et de disponibilité en temps opportun, auxquelles on ne peut pas toujours satisfaire;
  - des circonstances extérieures, comme la sécheresse et l'évolution internationale des prix, peuvent avoir des effets radicaux et soudains;
  - la dépendance à l'égard des financiers extérieurs et de leurs procédures, ainsi que la brièveté de la validité de la plupart des engagements étrangers entravent l'intégration souple dans le système malien;
  - il faut tenir compte des conditions politiques qui changent rapidement: le pluralisme politique après la chute de Moussa Traoré est d'une grande influence sur les mécanismes de répartition des ressources limitées.

2.2.3 *Organisation de la coopération internationale*

Comme nous l'avons indiqué dans le paragraphe précédent, la Direction Nationale de la Coopération Internationale (DNCI) coordonne la coopération avec les donneurs internationaux. Au cours de la décennie écoulée, la direction a déménagé plusieurs fois entre le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère du Plan. Dans la bureaucratie malienne, la DNCI a la réputation d'être une direction de «diplomates», plutôt que de planificateurs, économistes ou techniciens. La direction comporte deux divisions, l'une chargée de la coopération bilatérale, avec 11 postes de fonctionnaires cadres, l'autre chargée de la coopération multilatérale, avec 10 postes de cadres. Dans la pratique, une partie seulement de ces postes est occupée en permanence et chaque collaborateur «gère» généralement la coopération avec plus d'un bailleur de fonds. Une tâche importante de la direction consiste à préparer, diriger et consigner par écrit la concertation avec les différents donneurs sur la politique. Nous décrivons dans le chapitre suivant les formes très différentes que prend la concertation sur la politique avec les principaux bailleurs. Officiellement, la direction est le seul endroit où l'Etat malien se concerte et négocie avec ses donneurs; dans la pratique, la direction sert plutôt d'interlocuteur organisationnel et de secrétariat; les discussions sur le fond ont lieu ailleurs, avec les ministères techniques et les organismes semi-publics.

La Direction Nationale du Plan comporte, elle aussi, deux divisions s'occupant de l'aide extérieure: la division de programmation et de financement (4 postes de cadres) et la division de planification économique et sociale (7 postes de cadres). Cette dernière examine les propositions de projet pour en définir la pertinence politique et les mérites économiques et techniques avant qu'elles ne soient présentées en vue de leur financement (extérieur). Elle constitue le lien entre les ministères techniques, avec leurs connaissances, intérêts et souhaits sectoriels, et le financement (cf. également figure 1). La direction est également responsable du suivi systématique de l'utilisation des fonds budgétaires et de l'exécution des projets de développement.

Au sein de la Direction des Affaires Politiques, Juridiques et Consulaires du Ministère des Affaires Etrangères, deux divisions assument des responsabilités concernant l'aide extérieure, à savoir la Division des Affaires Politiques qui donne des avis sur la dimension politique des relations avec les pays donneurs (8 collaborateurs) et la Division Juridique qui gère la formalisation des accords conclus entre la République du Mali et des tiers (6 postes).

Un ministère qui s'occupe de plus en plus de l'aide internationale que reçoit le Mali est celui de l'Economie et des Finances, auquel ressortit la Caisse Autonome

d'Amortissement; celle-ci gère les emprunts que contracte ou garantit l'Etat. Douze fonctionnaires cadres de cette caisse s'occupent de coopération internationale. Le rôle que joue la Direction Nationale des Affaires Economiques du ministère dans la coopération augmente également, en particulier pour ce qui est des négociations sur le fond des programmes d'ajustement structurel. Huit de ses collaborateurs s'occupent de coopération internationale.

Enfin, le Ministère du Budget coordonne, avec 3 fonctionnaires cadres, l'intégration de l'aide dans le budget national, surtout le budget de développement. Avec la Direction du Plan, il assure le suivi de l'utilisation des fonds d'aide.

Outre ces instances de coordination, les ministères exécutants, les services semi-publics et les organisations non gouvernementales maliennes s'occupent de l'administration des fonds d'aide. Selon les instructions officielles, leurs interventions devraient surtout être techniques et se concentrer sur l'exécution des accords convenus au niveau central. La pratique est cependant tout autre, en particulier quand il s'agit de la gestion des dons, qui représentent d'ailleurs le gros du financement extérieur. Les bailleurs de fonds étrangers ont en effet des objectifs et des conditions de gestion à ce point détaillés que les instances chargées de la coordination ne sont pas en mesure, avec les effectifs dont elles disposent, de les intégrer rapidement et efficacement dans les procédures centrales. Dans la pratique, ces bailleurs de fonds traitent le plus souvent directement avec les exécutants maliens. Par après, les instances centrales essaient d'intégrer au mieux les arrangements conclus dans le système national de planification, de budgétisation et d'exécution. Certains bailleurs de fonds (cf. chapitre 3) prétendent que la coordination centrale est devenue un exercice sur papier. Les exécutants – ministères et services semi-publics – préfèrent aussi traiter directement avec les financiers étrangers, car cela permet de compléter par des fonds d'aide les très maigres ressources provenant du budget national. Nous verrons au chapitre 3 qu'en 1992 plus de la moitié des dépenses faites au titre des dons étrangers l'ont été hors du cadre du budget des projets de développement et que les donneurs ont même complété à grande échelle les salaires et autres émoluments.

2.2.4 *Conclusion*

Le développement rural, en particulier la sécurité alimentaire, et la prévention de la dégradation de l'environnement naturel ont toujours reçu une haute priorité dans les plans officiels du gouvernement malien. D'autres secteurs sociaux se trouvent aussi en bonne position sur les listes d'objectifs, mais les fonds budgétaires alloués sont restés très maigres.

Le Mali connaît des procédures détaillées pour le mode de planification et de sélection, de budgétisation, de financement et d'exécution des projets et programmes de développement. C'est en partie un reste un peu rituel du contrôle strict de l'Etat pendant la première période suivant l'indépendance et du centralisme des Français. Certains éléments, comme le Budget Spécial d'Investissements (budget de développement) et le Tableau d'Opérations Financières de l'Etat (contrôle budgétaire de l'Etat), peuvent être des instruments importants pour une bonne politique fiscale et macro-économique. Le Ministère de l'Economie et des Finances a de plus en plus recours à ces instruments, en concertation avec le Fonds Monétaire International. En ce qui concerne la planification et l'exécution par le secteur public, nous avons constaté un glissement de la primauté du Ministère du Plan vers celui de l'Economie et des Finances.

Quant à l'intégration par le Mali de l'aide extérieure dans son système public, nous constatons sur le plan organisationnel que les planificateurs et «diplomates» de la Direction Nationale malienne de la Coopération Internationale perdent leur rôle central au profit des économistes du Ministère de l'Economie et des Finances et de celui du Budget. Pourtant, il n'est encore guère question d'intégration totale de l'aide extérieure dans les procédures officielles maliennes et encore moins de contrôle du Mali sur cette aide.

Les défauts de fonctionnement du système et le manque d'intégration de l'aide sont imputables à plusieurs causes:

- certains plans ne peuvent pas être exécutés, parce que les fonds publics disponibles sont trop restreints et fluctuent trop;
- les priorités théoriques sont supplantées par des dépenses, importantes sur le plan politique, en faveur de certains groupes;
- la Fonction Publique a des effectifs limités et n'applique guère la délégation;
- le pays dépend en majeure partie de donneurs extérieurs pour le financement des investissements de développement; les engagements d'aide concernent généralement une brève période et les bailleurs de fonds imposent, surtout pour leurs dons, des conditions assez contraignantes pour l'affectation des fonds et pour la justification administrative des dépenses.

Chapitre 3 L'aide extérieure au Mali

3.1 Le Mali par rapport à quelques autres bénéficiaires d'aide

Pour la période 1981-91, l'aide publique au développement (APD) par habitant du Sahel atteignit le double environ de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne. Par rapport à l'aide aux pays asiatiques, l'APD par habitant du Sahel varia de 3 à 20 fois plus (cf. tableau 4). Parmi les pays du Sahel, le Mali occupe en 1990, avec 56 $ EU par habitant, une position médiane entre le Cap-Vert avec 224 $ EU et le Burkina Faso avec 35 $ EU par habitant.

Le rôle que peut jouer l'aide au développement dépend, outre du montant par habitant, du volume de cette aide par rapport au volume de l'ensemble de l'économie d'un pays. C'est pourquoi nous comparons dans le tableau 4, pour plusieurs pays en développement, dont le Mali, le volume de l'aide avec le PNB. Les chiffres doivent cependant être traités avec une certaine circonspection. Premièrement, les réserves générales concernant la fiabilité des données macro-économiques s'appliquent aussi ici. Deuxièmement, il serait inexact de considérer comme faisant partie de l'économie bénéficiaire la totalité des dépenses que les bailleurs de fonds indiquent comme aide bilatérale. Selon la nature de l'activité financée, la contribution peut varier d'une assistance quasiment intégrale (p.e. le financement des coûts locaux d'investissement) à une assistance partielle (les dépenses pour la gestion de projets, pour des études, une grande partie des dépenses pour le personnel étranger). La sous-estimation du PNB réel dans beaucoup d'analyses macro-économiques et la surestimation des dépenses des bailleurs dans la composition du PNB montrent toutes deux que le rôle de l'aide dans l'économie est moins important qu'on ne pourrait le déduire des chiffres. Malgré cette réserve, la comparaison donne une impression de l'importance relative de l'aide dans les économies de quelques pays recevant des Pays-Bas une aide au développement.

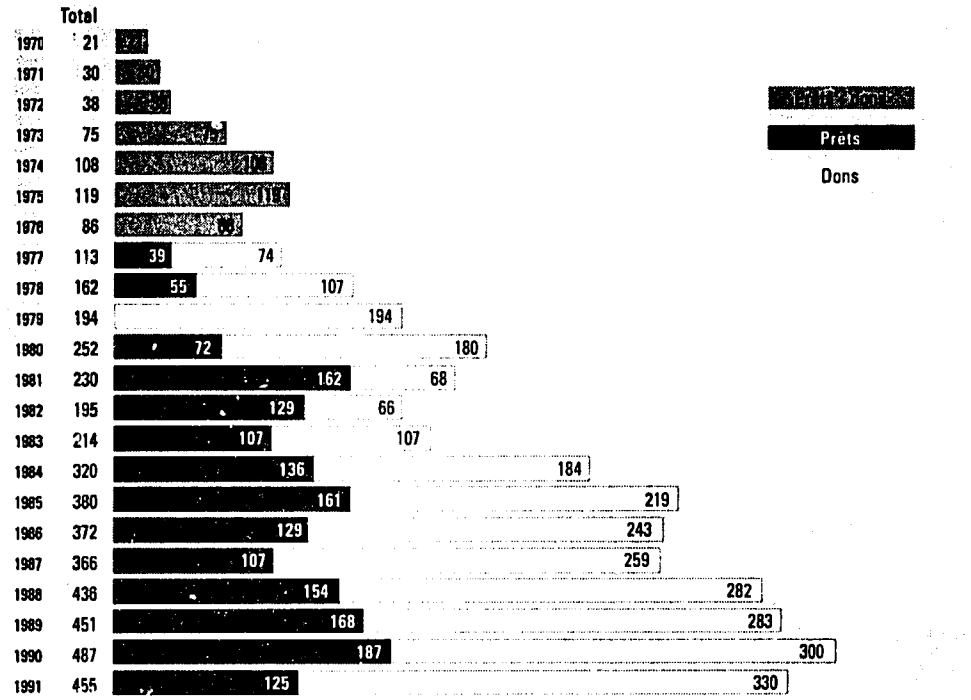
Previous Page Blank

Tableau 4 Produit national brut (PNB) et aide publique au développement (APD) dans quelques pays bénéficiaires de l'aide néerlandaise en 1975, 1985 et 1990 (montants en $ EU courants)

Pays	1975			1985			1990		
	PNB/ hab. $ EU	APD/ hab. $ EU	APD/ PNB %	PNB/ hab. $ EU	APD/ hab. $ EU	APD/ PNB %	PNB/ hab. $ EU	APD/ hab. $ EU	APD/ PNB %
MALI	90	20	22	150	49	32	270	56	21
Burkina Faso	110	15	13	190	29	15	330	35	11
Cap-Vert	260						890	224	25
Tanzanie	170	21	12	290	22	8	110	47	43
Soudan	270	8	3	320	52	16	–	32	–
Egypte	260	9	4	650	37	6	600	108	18
Afrique subsaharienne							340	36	11
Bangladesh	90	13	14	150	11	8	210	20	9
Indonésie	220	5	2	540	4	1	570	10	2
Inde	140	2	2	290	2	1	350	2	1
Surinam	1370	154	11	2450	15	1	3050	127	4

Sources: Données sur le PNB et la population: plusieurs éditions du Rapport sur le Développement dans le Monde, de la Banque Mondiale. Données sur l'APD: plusieurs éditions de Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays en développement, de l'OCDE.

Le tableau 4 montre qu'il y a de très grandes différences, tant entre les pays que d'une année à l'autre, dans le rapport entre le volume de l'aide et celui de l'économie nationale. Ainsi, en 1990, le volume de l'aide en pourcentage du PNB représente en Tanzanie plus de 40 fois celui en Inde et plus de 20 fois celui en Indonésie. Entre les extrêmes de ce tableau – l'Inde et la Tanzanie – se situe le Mali, où le volume de l'aide publique au développement représente ces dernières années un cinquième du PNB. Le rapport APD/PNB au Mali est ainsi revenu au niveau de 1975. Le pourcentage élevé indiqué pour 1985 est imputable à la stagnation du PNB et à l'augmentation occasionnelle de l'aide française pendant cette période (cf. figure 2).



Source: OCDE

Figure 2 Aide publique au développement de tous les bailleurs de fonds au Mali, dons et prêts, 1970-1991 (en millions de dollars EU)

3.2 Evolution de l'aide extérieure au Mali[17]

Il ressort du tableau 4 que l'aide au Mali croît plus vite entre 1975 et 1985 que la population, ce qui signifie que le montant par habitant a lui aussi fortement augmenté. (Pour plus de détails sur les différents bailleurs de fonds, cf. annexe 2.2.)

On constate dans cette tendance générale deux brèves périodes où le Mali a reçu une aide supplémentaire. Toutes deux coïncident avec la réaction de la communauté internationale aux sécheresses dans le Sahel. L'aide supplémentaire (de la France)

[17] Dans cette étude, nous utilisons pour le volume de l'aide les chiffres publiés chaque année par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Ces chiffres diffèrent de ceux publiés par les Nations Unies. Pour le Mali et la période 1981-90, les chiffres de l'ONU sont supérieurs de près de 10 % à ceux du CAD, malgré le fait que le CAD indique 10 % de plus que l'ONU pour 1985 et même 27 % de plus pour 1990. Si les indications de l'ONU sont supérieures, c'est notamment parce qu'elles comprennent aussi l'aide bilatérale de pays non-membres de l'OCDE et les transferts du FMI. On constate toutefois, s'agissant de l'aide néerlandaise, que les données du CAD correspondent mieux que celles de l'ONU aux chiffres de l'administration du donneur.

en 1984/85 est aussi liée à l'entrée du Mali dans l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA).

Personne ne s'étonnera d'apprendre que la France est le principal donneur d'aide au Mali. Pendant toute la période, l'aide française a représenté entre un cinquième et un quart du total; elle a même encore augmenté légèrement ces dernières années. Viennent ensuite l'Allemagne, les Etats-Unis, la CE et la Banque Mondiale, représentant chacun de 9 à 11 pour cent de l'aide totale entre 1971 et 1990. Pour l'ensemble de cette période, les Pays-Bas font partie d'un deuxième groupe, comprenant aussi le Canada, les pays arabes/l'OPEP, la Banque Africaine de Développement et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), fournissant chacun de 4 à 5 pour cent du total. La part de l'aide bilatérale néerlandaise s'accroît à partir du milieu de la décennie quatre-vingt. Ces dernières années, elle représente de 6,5 à 7,5 pour cent du total et les Pays-Bas occupent, sur le plan du volume de l'aide au Mali, le cinquième ou sixième rang parmi les bailleurs de fonds.

Les bilatéraux fournissent 60 pour cent[18] de toute l'aide au Mali. Une partie en est dépensée par le biais du cofinancement[19] de programmes de la Banque Mondiale ou via d'autres programmes multilatéraux. Nous disposons d'informations sur le rapport entre les prêts et les dons depuis 1977. A partir de cette année-là, le pourcentage des prêts fluctue entre 35 et 45 pour cent. Ces derniers temps, la part des prêts diminue, surtout parce que la France n'accorde plus que des dons depuis 1991.

S'agissant des différentes formes d'aide, les instances ont recours à leurs propres répartitions et sources. Les critères qu'applique par exemple l'ONU pour les subdivisions en «assistance technique», «aide aux projets», «aide en nature» sont par exemple tout différents des critères du CAD/OCDE, qui subdivise l'aide en secteurs – «enseignement» et «soins de santé» – mais aussi en «aide au programme» et «coopération technique» (OCDE, plusieurs années; République du Mali/PNUD, juin 1991). C'est pourquoi les conclusions ci-après n'indiquent que des ordres de grandeur et des tendances.

[18] Selon les indications de l'ONU (PNUD/GM, 1991), l'aide bilatérale représente près de 54 pour cent, contre 40 pour cent d'aide multilatérale et près de 6 pour cent d'aide non gouvernementale. C'est surtout dû au fait que le PNUD considère le canal de mise en œuvre comme un donneur. Une partie de l'aide bilatérale est concrétisée par le biais d'organisations multilatérales et non gouvernementales.

[19] L'attention accrue portée aux conditions macro-économiques du développement et aux programmes d'ajustement structurel s'est traduite par une augmentation du «cofinancement conjoint», surtout avec la Banque Mondiale. Dans ce cadre, des fonds bilatéraux sont mis à la disposition de la Banque Mondiale pour compléter ses propres fonds (AID).

Quant aux canaux utilisés pour l'exécution des projets et programmes, nous avons déjà dit qu'une part croissante de la mise en œuvre de l'aide bilatérale se fait au moins dans le cadre de programmes multilatéraux et souvent aussi par le biais de ceux-ci. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont elles aussi un canal d'exécution; en ce qui concerne les Pays-Bas, il s'agit par exemple des organisations de cofinancement et de la SNV. Selon les indications de l'ONU, environ 6 pour cent de toute l'APD au Mali serait dépensée de cette façon.

Quant aux différentes formes d'aide, près de 30 pour cent de l'aide totale au Mali consiste en «assistance technique». Celle-ci se compose tant de «coopération technique»[20] que d'indemnités pour le personnel non malien faisant partie de projets d'investissements ou pour les étrangers qui gérent les contributions des bailleurs de fonds. Au cours des années quatre-vingt, la part de l'assistance technique dans l'ensemble de l'aide a diminué faiblement, tout comme la part de l'aide projets. La part de l'aide hors-projets, par contre, a augmenté. Ce terme général couvre différentes formes d'aide: épongement de la dette, aide à la balance des paiements, aide au budget, aide à l'importation. Une part croissante en est accordée dans le contexte de différents programmes d'ajustement structurel.

En ce qui concerne la répartition de l'aide entre les différents secteurs, nous pouvons constater qu'un peu plus du tiers des projets et programmes vise directement les secteurs primaires (agriculture, élevage, sylviculture et exploitation minière). Selon les dernières données de l'ONU, les secteurs sociaux bénéficient de 13 pour cent de l'aide (5 pour cent pour l'enseignement et 8 pour cent pour les soins de santé). Les transports et communications en reçoivent 7 pour cent et l'industrie, 5 pour cent. Il est impossible d'établir l'affectation sectorielle des 40 pour cent restants de l'aide, parce qu'ils sont consignés comme «assistance technique diverse» ou comme une autre forme d'aide hors-projets.

[20] Le CAD qualifie de «coopération technique» les activités qui ont pour but principal de relever le niveau des connaissances, du savoir-faire, du sens technique et des aptitudes productives de la population des pays en développement. En font aussi partie les activités de recherche et d'étude pures. Les dépenses pour les projets d'investissements, y compris le coût du personnel non local qui y participe, ne constituent pas des dépenses d'«assistance technique» aux termes de cette définition. Les dépenses pour le personnel nommé par un donneur pour gérer ou assister de tels projets sur le plan administratif ne sont pas non plus des dépenses de «coopération technique». En analysant l'aide néerlandaise, nous avons constaté que cette définition n'est pas suivie pour les données transmises au CAD ni pour celles transmises à l'ONU. L'administration ne permet pas de faire des relevés suivant ces critères.

3.3 Politique et caractéristiques de quelques programmes d'aide

Dans ce paragraphe, nous analyserons plus en détail la politique et la gestion de quelques programmes d'aide, à savoir, pour les bilatéraux, les programmes des Etats-Unis (USAID), du Canada (ACDI), de l'Allemagne (GTZ et KfW), de la Suisse et de l'Italie et, pour les donneurs multilatéraux, le programme de développement de l'ONU (PNUD) et l'aide de la Communauté européenne. Après un résumé des principaux changements de politique, nous donnons, dans le tableau 5 un aperçu du rapport entre les différentes formes d'aide de ces bailleurs. Nous examinons aussi la répartition en fonction des régions au Mali. Le paragraphe 3.4. compare l'organisation de l'aide des bailleurs susmentionnés.

La politique des donneurs pendant les années quatre-vingt a été marquée par quelques tendances que l'on peut résumer comme suit.

Période 1980-84: poursuite de l'aide alimentaire des années soixante-dix et début de la politique du marché céréalier, grands travaux d'infrastructure, approche sectorielle et primauté du développement rural.

Période 1984-88: augmentation de l'intérêt pour la politique macro-économique et le soutien à celle-ci. Au début, beaucoup de bailleurs de fonds fournissent des biens d'importation, dont les fonds de contrepartie sont généralement liés à des secteurs, régions ou projets où ces bailleurs sont actifs. Les programmes d'ajustement structurel démarrent à la fin de cette période. L'approche sectorielle se modifie en approche multisectorielle et régionale. L'exécution d'activités bilatérales par le biais d'institutions de l'ONU (financement dit «multi-bi») diminue.

Période 1989-92: attention accrue pour divers programmes d'ajustement structurel. Beaucoup de bailleurs de fonds soutiennent davantage la décentralisation, le développement de base et la limitation de l'intervention de l'Etat. Ils s'intéressent aussi à l'aide au secteur privé et au développement urbain. La disparition des oppositions Est-Ouest et le sommet des pays francophones à La Baule en juin 1990 marquent le début de l'attention pour la bonne gestion des affaires publiques (*good governance*), la transparence et la démocratisation.

Certains bailleurs s'intéressent peu aux thèmes devenus prioritaires dans la politique néerlandaise de ces dernières années. Ainsi, seuls les Etats-Unis et le Canada disposent de personnel professionnel qui s'occupe du thème «femmes et développement». Quant à l'environnement, l'intérêt varie et les nombreux problèmes de mise en œuvre font qu'on se limite à des projets forestiers. Le thème des droits de

l'homme a été traité jusqu'en 1991 d'une manière assez pragmatique, c'est-à-dire sans répercussions pratiques, mais il est devenu, avec la démocratisation et la bonne gestion des affaires publiques, partie intégrante de la politique de coopération de presque tous les bailleurs de fonds, surtout depuis la chute du régime de Moussa Traoré en mars 1991.

Par ailleurs, d'autres bailleurs s'intéressent à des questions qui n'occupent pas une place de choix dans la politique néerlandaise. Ainsi, la promotion du mécanisme du marché est un des thèmes centraux de l'USAID; l'aide française, pour sa part, se concentre sur la décentralisation de la planification, des décisions et de l'exécution. Quelques donneurs, dont les Français et les Allemands, ont soutenu l'infrastructure, la technologie des communications et l'industrialisation.

L'aide au développement peut aussi être analysée à la lumière de sa répartition entre les régions du Mali. Bien que les données ne soient pas complètes, il est possible de donner une indication de la mesure où l'aide aux différentes parties du pays s'écarte de la moyenne par habitant. Cette indication se fonde sur les relevés annuels récents du PNUD (PNUD, 1987; République du Mali/PNUD, 1989 et 1991), dont on peut déduire la situation pour la période 1986-90. Il en ressort que l'aide à la première région (Kayes) et à la partie septentrionale de la deuxième région (Koulikoro) est beaucoup plus faible que celle aux autres parties du pays. Il est clair, en outre, qu'un montant considérablement plus important qu'ailleurs a été investi par habitant de la zone de l'Office du Niger. La remarque fréquente que les régions du Nord recevraient moins d'aide que le reste du pays n'est pas corroborée par les données de fait. Il est probable que dans le Nord les investissements sont plus onéreux et qu'une partie des fonds disponibles ne peut parfois pas y être utilisée en raison de l'instabilité politique. Une autre conclusion est que les grands bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux concentrent leur aide dans la partie centrale et méridionale du pays et qu'en particulier les ONG et certaines institutions de l'ONU donnent plus d'attention aux régions périphériques.

Le tableau 5 donne un aperçu de la répartition entre les différentes formes d'aide des programmes actuels de plusieurs donneurs. On peut constater qu'une part variable, mais toujours considérable des activités se compose de projets «classiques» avec assistance technique, celle-ci venant presque toujours du pays donneur si l'aide est bilatérale. La part que ces bailleurs de fonds canalisent par les ONG est légèrement supérieure aux chiffres généraux. Enfin, nous constatons que la France, les Etats-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas lient une proportion importante de leur aide aux programmes d'ajustement structurel.

Tableau 5 Composition de quelques programmes d'aide au Mali, 1991/1992, en pourcentage

Bailleur de fonds/ organisation	Aide aux projets[a]			Aide hors-projets			Total
	Projets avec ass. techn.	Projets sans ass. techn.	Projects via ONG	Aide alim. + PRMC[b]	Co-financ. PAS[c]	Autres formes[d]	
Pays-Bas	48		7	10	17	18	100
France:							
Mission Coop. Française (y compris FAC)	50	25		5		20	100
CCCE	51				28	21	100
Etats-Unis (USAID)	45		20	10	25		100
Canada (ACDI)	50		10	3	2	35	100
Suisse	72	15	13				100
Allemagne:							
GTZ	24	36	27	13			100
KfW	45				53	2	100
Italie	80		20				100
Communauté europ.	65	5	micro-project			20	100
ONU (PNUD)	95	5					100

[a] Cette aide aux projets comprend la «coopération technique» (cf. 3.2., note 21).
[b] Programme de Restructuration du Marché Céréalier.
[c] Prêts à l'ajustement structurel.
[d] Ce poste comprend l'aide au budget (CCCE), l'importation de biens et l'aide au budget (Pays-Bas, Canada, USAID, KfW Allemagne et Communauté européenne).
Source: Enquête et interviews de représentants de bailleurs de fonds, septembre 1991 et avril 1992.

3.4 Capacité, décentralisation et délégation

Il y a d'assez grandes différences entre les effectifs, les méthodes de travail et les compétences des représentations des bailleurs de fonds à Bamako. Dans ce paragraphe, nous examinons pour un certain nombre de donneurs la représentation locale, le recours aux missions de courte durée et le degré de décentralisation.

Bien que l'interprétation de la colonne «dépenses par cadre étranger à Bamako» du tableau 6 dépende du degré de décentralisation et du volume de travail[21] que

[21] Le volume de travail que réclame un programme dépend évidemment de nombreux facteurs, dont le nombre d'activités distinctes et les procédures prescrites par le donneur. Le mode d'exécution – p.e. via la Banque Mondiale, via une ONG, en régie propre – influe aussi sur la quantité de travail qu'implique un projet. Par ailleurs, les ambitions de la politique du donneur et la fréquence avec laquelle elles sont adaptées ont des répercussions sur la charge de travail d'un bureau sur le terrain. Nous pouvons citer comme extrêmes le virement d'une somme par un donneur bilatéral à la Banque Mondiale après étude d'une analyse faite par la Banque, d'une part, et, de l'autre, une activité à identifier et à formuler par le

Tableau 6 Années-personne consacrées par du personnel cadre à la gestion de quelques programmes de coopération au Mali, 1990/91

Bailleurs de fonds/ Organisation	Bureau à Bamako		Siège princ.	APD dépensée en 1990 par cadre étranger à Bamako (en millions de dollars EU)
	Etrangers	Maliens		
Pays-Bas	2		2	19
France:				
Coop. Française	5	1		12
CCCE	5		3,5	
USAID	16	13	4,5	1,5
ACDI	9	2	1,5	2,5
Suisse	2,5		1	6,5
Allemagne:				
GTZ	2	1	4	10
KfW	1			
Italie	1		1	15
PNUD	11	7	1	1,5
Commun. europ.	7		2	6,5

Source: Renseignements fournis par les représentants des bailleurs de fonds à Bamako, septembre 1991 et avril 1992.

réclame chaque programme, cette norme globale donne une image des grandes oppositions en matière de gestion entre les bailleurs de fonds. La différence devient encore plus grande si, comme le font la France, l'Allemagne, l'ACDI, l'USAID et la CE, on ajoute à la capacité locale les cadres et experts maliens occupant des postes stratégiques dans l'Administration malienne. En 1990, les Pays-Bas et l'Italie ont l'effectif le plus réduit, alors que le PNUD, l'USAID et l'ACDI forment l'autre extrême. Il est également intéressant de voir que, sauf pour les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Italie, le nombre d'années-personne consacrées à Bamako à la gestion du programme pour le Mali est au moins deux fois plus élevé qu'au siège principal. Le rapport est même d'au moins 5 sur 1 pour le PNUD, l'ACDI et l'USAID.

La capacité néerlandaise à Bamako a doublé dans le courant de 1992. Comme les dépenses sont pratiquement restées inchangées, cela signifie que la charge de travail moyenne par cadre à Bamako a été réduite de moitié. Pour ce qui est des effectifs du bureau local, les Pays-Bas tombent maintenant dans la catégorie regroupant le CCCE, l'Allemagne et le programme de la CE.

---

bureau sur le terrain et qui doit satisfaire à toutes les conditions de politique et de gestion fixées par le donneur, l'exécution de cette activité devant en outre être supervisée par ce bureau.

Nous avons aussi examiné la fréquence du recours aux missions par les différents bailleurs de fonds, sans prendre en considération la nature et le but de ces missions[22]. Nous ne sommes pas certains que les renseignements transmis soient complets. Pourtant, quelques conclusions s'imposent clairement. Tous les bailleurs de fonds ont recours aux missions de courte durée. A deux exceptions près, il y eut en 1990 de 3 à 5 missions par cadre à Bamako. Pour l'USAID, qui a 29 cadres à Bamako, cela signifie 120 missions. Pour le CCCE, dont l'aide s'élève à plus du double et qui a 5 cadres sur place, le nombre des missions fut de 20. On peut donc dire que pour les huit donneurs concernés des effectifs plus nombreux n'impliquent pas une réduction du nombre des missions, au contraire: le nombre des missions augmente avec celui du personnel sur place à Bamako. Deux donneurs se distinguent des autres, avec un ratio de loin supérieur à 3-5 missions par collaborateur par an: ce sont les Pays-Bas, avec environ 50 missions pour deux cadres, et la France (sans le CCCE), avec 80 missions pour 5 cadres. Deux organisations qui ont des effectifs très réduits à Bamako et recourent fréquemment aux missions sont la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. Elles n'ont pas été intégrées dans cette sous-étude.

Il existe aussi des différences considérables en matière de délégation de compétences par les bailleurs de fonds à leurs représentations à Bamako. Cette délégation est assez poussée chez ceux qui ont des effectifs nombreux sur place, mais sa formalisation et sa justification s'accompagnent de procédures de toute sorte qui sont à ce point compliquées qu'il faut un personnel supplémentaire pour s'en acquitter. Comme la gestion, la décentralisation et la délégation de compétences diffèrent chez tous les bailleurs de fonds, il est difficile de les comparer valablement. Nous avons décidé de subdiviser les bailleurs en deux groupes. Ce classement fut soumis pour avis aux représentants à Bamako, qui l'ont considéré comme acceptable. Le voici:

- Organisations à gestion décentralisée et prévoyant un certain degré de délégation de compétences. Font partie de ce groupe: USAID, ACDI (Canada), CCCE, Communauté européenne et PNUD.
- Organisations où la décentralisation et la délégation sont limitées. Ce groupe englobe les Pays-Bas, l'Allemagne (GTZ et KfW), la Suisse et l'Italie et l'aide française extérieure au CCCE. La Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et le Japon, qui n'ont pas fait l'objet de l'étude sur le terrain, peuvent aussi être classés dans ce groupe.

[22] Dans le questionnaire et l'explication pour cette sous-étude, nous avons défini le terme de mission comme suit: visite de courte durée (allant d'un jour à un mois) d'une ou de plusieurs personnes au Mali dans le cadre du programme de coopération ou d'un de ses éléments. La visite peut donc faire partie de l'exécution normale d'un projet. Le plus souvent, elle aura un caractère particulier de préparation, d'identification, de négociation et de concertation, de soutien spécialisé, de vérification, d'évaluation, etc. Parmi les donneurs interrogés, seule l'USAID tient une liste de ces données.

3.5 Organisations non gouvernementales

Nous ne connaissons pas le volume exact de l'aide des ONG internationales ni le nombre des organisations ayant travaillé au Mali dans la période 1981-91. Le Comité malien de Coordination des Actions des ONG (CCA/ONG) estime leur contribution à environ 100 millions de dollars EU par an. Le rapport Mali/PNUD de 1989 indique que 3,7 % de l'aide extérieure au Mali provient d'organisations privées internationales. Le rapport n'a pris en compte que 30 organisations internationales, alors que le CCA/ONG a recensé la même année 71 ONG étrangères. Il n'existe pas non plus de données complètes sur la distribution géographique et sectorielle des fonds. Il ressort d'un inventaire du CCA/ONG que les soins de santé, l'approvisionnement en eau et la formation constituent les principaux secteurs (CCA/ONG, 1989). Des activités sectorielles sont de plus en plus intégrées dans des programmes de développement régional. Les ONG internationales se sont concentrées dans les régions de Koulikoro, Mopti, Ségou et Tombouctou.

Les ONG les plus grandes ont leurs racines aux Etats-Unis et au Canada. La présence très manifeste d'ONG chrétiennes d'Amérique et d'Europe se remarque dans un pays à dominance islamique, comme le Mali. Le nombre des ONG maliennes a beaucoup augmenté dans la décennie quatre-vingt; il fut estimé en 1992 à 250. Plus des deux tiers des ONG reçoivent un soutien financier d'organisations internationales. Les grandes ONG internationales travaillent toujours davantage avec du personnel malien. Ainsi, CARE avait en 1992 283 collaborateurs, dont 274 Maliens; World Vision International avait à son service 108 Maliens et 19 étrangers. Certaines ONG internationales ont maintenant aussi des cadres maliens à la tête de leur organisation locale. Les emplois auprès d'ONG internationales sont prisés au Mali, parce que les conditions de travail y sont de loin meilleures que dans la Fonction publique et les organisations locales. Un débat a été lancé récemment sur le rôle des ONG internationales et les Maliens se sont prononcés en faveur d'un soutien institutionnel aux organisations maliennes, au lieu de l'assistance à des projets.

Sur le plan formel, les ONG internationales doivent conclure un protocole avec le Ministère de l'Administration Territoriale et avec le Ministère du Plan. Dans la pratique, cette procédure n'est suivie que par les organisations qui ont une représentation permanente au Mali. L'organisation centrale CCA/ONG fut fondée en 1986. Elle fait partie du «système d'information du Sahel» qui sert de réseau aux ONG dans le Sahel. Le CCA/ONG est chargé de coordonner les interventions d'organisations internationales et maliennes, d'organiser des réunions et d'assister les ONG locales, en particulier sur le plan de la gestion. Le Comité comptait en 1992 87 membres, dont 60 pour cent d'organisations internationales et 40 pour cent

d'organisations «partenaires». Les frais du CCA/ONG sont payés par les contributions des membres. Le Comité regrette l'attitude de mainte ONG internationale qui a tendance à le considérer comme un simple service d'information et non comme un partenaire à part entière dans la formulation et l'encadrement des projets. Une deuxième instance de coordination fut fondée en 1991 (SECO/ONG) pour les organisations maliennes, surtout parce que la voix des ONG internationales dans le cadre du CCA/ONG était ressentie comme trop dominante.

Les quatre organisations néerlandaises de cofinancement n'ont pas de représentation permanente au Mali. Nous examinons au chapitre 5 la situation particulière de la SNV comme quasi-ONG. L'ICCO et la NOVIB non seulement financent des projets exécutés par des organisations maliennes, mais elles apportent aussi leur soutien financier et institutionnel l'une au CCA/ONG et l'autre, au SECO/ONG.

3.6 Coordination des donneurs

La principale constatation de l'étude est que les autorités maliennes jouent un rôle limité dans la coordination des bailleurs de fonds. Il n'existe pas de groupe consultatif au sein duquel les bailleurs se concertent régulièrement avec les autorités maliennes sur les lignes de force de la politique. La dernière Table Ronde de tous les bailleurs de fonds eut lieu à Paris en 1985; la réunion suivante fut constamment reportée. Après la chute du régime de Moussa Traoré, une réunion eut lieu à Paris en 1991, au cours de laquelle le gouvernement transitoire demanda aux Amis du Mali non seulement de poursuivre leur soutien à la politique d'ajustement, mais aussi de contribuer à la réparation des dégâts dus aux événements de mars 1991. Le système de planification du développement et de gestion budgétaire, décrit au chapitre 2, est un mécanisme de coordination dans lequel les autorités maliennes jouent le rôle principal. Nous verrons dans le paragraphe ci-après s'il est complet et quelle est son utilité pratique.

Les autres formes de coordination des bailleurs de fonds peuvent être subdivisées en quatre groupes. Pour trois de ces groupes, le classement se fait en fonction de l'instance qui dirige la concertation. Dans de nombreux cas, celle-ci se fait sans la présence de représentants du Mali.

a. PNUD et autres institutions de l'ONU

L'ONU organise régulièrement des consultations entre bailleurs de fonds sur des thèmes comme les femmes et le développement, l'approvisionnement en eau, l'emploi, la lutte contre le SIDA, l'organisation du développement rural, etc. Ces

réunions servent surtout à l'échange de vues et d'idées; elles ne sont pas toujours fréquentées avec le même enthousiasme; selon la plupart des représentants de bailleurs de fonds rencontrés, elles n'ont pas beaucoup de valeur opérationnelle.

b. FMI et Banque Mondiale
Les différents éléments du programme d'ajustement structurel constituent pour nombre de donneurs un cadre important pour leurs activités d'aide. Les représentants rencontrés ont indiqué qu'ils trouvaient la coordination très utile. Ils ont cependant souligné en général que le FMI et la Banque Mondiale opèrent d'une manière assez centraliste à partir de Washington, surtout au stade des décisions.

c. Coordination par d'autres bailleurs de fonds
Il arrive – généralement d'une manière ponctuelle et parfois d'une façon systématique – que des donneurs se réunissent sur un thème donné, l'un d'eux assumant le rôle de coordonnateur. Exemples: soutien aux élections démocratiques après mars 1991, à l'initiative de l'USAID; rencontres entre bailleurs de fonds organisées par les Pays-Bas à l'occasion de leurs consultations bilatérales; convocation régulière des bailleurs dans le secteur de la santé par le représentant chargé de l'aide suisse.

d. Coordination sur la base d'un projet ou d'un programme
Exemples: le Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC), la restructuration de l'Office du Niger et le développement rural au Mali-Sud comme élément de l'ajustement structurel dans l'agriculture (programme Mali-Sud III). Les bailleurs de fonds trouvent cette coordination importante. Les efforts qu'ils sont prêts à faire dans ce but et l'intensité de la participation malienne varient. Cette dernière est dans tous les cas plus grande et plus opérationnelle que dans la catégorie précédente. Le PRMC est considéré par tous comme l'exemple de coordination le plus réussi.

3.7 Intégration dans la politique et la gestion du Mali

L'étude a porté sur trois éléments de l'intégration des programmes des bailleurs de fonds dans la politique et la gestion du Mali: la façon dont sont menées les consultations officielles avec le Mali; l'intégration des fonds alloués dans les budgets de développement du Mali; l'intégration des dépenses des bailleurs de fonds dans les procédures financières.

La coordination de la politique de coopération des bailleurs de fonds et de la politique de développement des autorités maliennes est organisée de manières

Tableau 7 Données relatives au financement extérieur selon le Comité d'Aide au Développement (CAD) et en tant qu'éléments des Tableaux d'Opérations Financières (TOF), 1986-1990 (en milliards de FCFA)

	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL 1986–90
Montant des dons et des prêts repris dans les TOF par le FMI/Min. de l'Economie et des Finances et Min. du Budget						
dons	25,8	31,2	33,9	33,4	39,6	163,9
prêts	47,4	33,1	43,1	64,3	41,6	229,5
Total	73,2	64,3	77,0	97,7	81,2	393,4
Montant des dons et des prêts indiqué par le CAD comme aide publique au développement des membres de l'OCDE						
dons	84,4	77,8	83,8	90,8	89,9	426,7
prêts	44,5	32,2	43,5	54,2	46,0	220,5
Total	128,9	110,0	127,3	145,0	135,9	647,1
Dons et prêts étrangers inscrits dans les TOF, en % des dons et prêts au Mali enregistrés par le CAD						
dons (%)	30,6	40,1	40,5	36,8	44,1	38,4
prêts (%)	106,5	102,6	99,1	118,6	90,4	104,1
% du total	56,8	58,4	60,5	67,4	59,8	60,8

Sources: Données CAD: Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays en développement, OCDE Paris, 1991 et 1992.
Données TOF: Ministère de l'Economie et des Finances – Ministère du Budget en relation avec les services du FMI.

très différentes. Elle va d'une consultation ponctuelle et par projet sur la base de propositions maliennes (CCCE) à une consultation pour tout un programme d'une période de cinq ans (CE). Certains bailleurs de fonds comme les Pays-Bas, la France (sauf la CCCE), la Suisse, l'Allemagne (GTZ) et la Communauté européenne connaissent une forme de consultation bilatérale entre délégations des autorités maliennes et du siège principal du donneur. La fréquence de ces entretiens ou des réunions de ces comités mixtes, comme certains les appellent varie de deux fois par an (Pays-Bas) à une fois tous les 4 ou 5 ans (France sauf CCCE et Communauté européenne). D'autres bailleurs de fonds connaissent des «Comités de suivi» (connus sous différents noms) par projet ou programme. Dans cette dernière formule, la Direction Nationale malienne de la Coopération Internationale ne joue guère de rôle et les contacts sont surtout établis avec les ministères techniques.

Nous avons décrit au chapitre 2 la planification du développement et l'organisation du budget de l'Etat malien au moyen du Plan Triennal d'Investissement et du Budget Spécial d'Investissement (BSI). Par le biais de ce système, qui bénéficie d'une vaste assistance technique du PNUD, les autorités essaient de dresser une planification rationnelle et complète de tous les investissements dans le secteur public et d'en suivre l'exécution. Nous avons déjà relevé dans ce même chapitre 2 qu'il n'est guère possible d'y intégrer toutes les activités financées par les bailleurs de fonds et encore moins d'appliquer une procédure rationnelle de sélection des priorités, y compris d'évaluation des conséquences pour le budget courant. Une enquête effectuée parmi les représentants de donneurs à Bamako arrive à une conclusion comparable: la plupart des donneurs soit ne connaissent pas du tout le système, soit ne le connaissent qu'en partie. Ceux qui le connaissent (USAID, ACDI et Suisse) constatent que «leurs» projets n'y sont intégrés que très partiellement et ils critiquent le format compliqué que le PNUD a mis au point pour la collecte des informations.

Enfin, nous avons examiné la concordance entre les indications annuelles des dépenses d'aide, transmises par les donneurs au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, et la transposition de ces dépenses dans les Tableaux d'Opérations Financières (TOF) des autorités maliennes, dressés par le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère du Budget avec le FMI. Les données du CAD ont formé la base de l'analyse au début du présent chapitre; dans la mesure où nous pouvons en juger, elles correspondent grosso modo aux dépenses effectives. Les chiffres du CAD n'ont toutefois que peu de valeur opérationnelle dans le pays en développement. Ils sont réunis après coup et permettent de suivre les efforts d'aide déployés par les membres de l'OCDE et d'en détecter les tendances. Les TOF, par contre, constituent une base importante pour la politique macro-économique

du Mali et sont pour le FMI et la Banque Mondiale – et de ce fait pour toute la communauté des bailleurs de fonds – un baromètre important et un instrument de planification d'objectifs macro-économiques (volume des dépenses publiques, besoins en financement et déficit budgétaire). Les TOF pour la période 1986-92 sont repris en annexe 2.4.

Le tableau 7 indique, pour chacune des années de 1986 à 1990, le montant des dons et des prêts au Mali, communiqué au CAD, et celui des dons et des prêts étrangers, intégré dans les TOF. Il précise ensuite le rapport entre les deux (pourcentage des dépenses des donneurs qui sont enregistrées dans les TOF). Le tableau montre un très grand écart entre les dépenses des bailleurs de fonds au titre des dons et leur transposition dans les TOF.

En ce qui concerne les prêts, le montant du CAD et celui des TOF correspondent assez. La différence de 4 pour cent pour toute la période peut s'expliquer par le fait que les données du CAD ne comprennent pas les prêts de pays non-membres de l'OCDE. Pour les dons, l'image est tout autre. Sur l'ensemble de la période, 38 pour cent seulement des dons des membres de l'OCDE se retrouvent dans les TOF. On constate, il est vrai, une augmentation au cours des années (de 30 à 44 %), mais en 1990 l'écart est encore de 50 milliards de FCFA (170 millions de dollars EU), soit plus de deux fois le montant dont disposait toute l'Administration malienne cette année-là pour ses frais de fonctionnement (dépenses des ministères, non compris les salaires). On peut expliquer en partie la non-inscription de dépenses de donneurs dans les TOF par le fait que certains dons vont à des projets d'ONG et d'autres organisations extérieures au secteur (semi-)public. Mais il s'agit dans ce cas tout au plus d'un dizième du total des dons, de sorte qu'il subsiste un écart de plus de 40 milliards de FCFA[23].

Nous devons donc conclure que la coordination et la connaissance qu'ont les autorités maliennes, le FMI et la Banque Mondiale de l'ensemble des dépenses

[23] En fait, les choses sont encore plus compliquées. En analysant en détail la façon dont le financement des donneurs est reproduit dans le budget de développement malien, on constate que les projets financés par l'étranger sont soit inscrits pour la totalité des dépenses des donneurs, soit ne sont pas inscrits du tout. Dans les deux cas, l'image est faussée. Comme nous l'avons fait remarquer au § 3.1., une partie des dépenses des donneurs – parfois jusqu'à la moitié – se compose de frais qu'il ne faut nullement intégrer dans le budget malien, ou qu'il ne faut intégrer que partiellement, au prorata de leur équivalent local. Il s'agit par exemple des rémunérations des consultants étrangers ou des frais découlant des conditions fixées par les donneurs pour la gestion de l'aide. Si un projet est repris pour la totalité du montant dans le budget malien, l'image suggérée sera inexacte dans le contexte malien, car la signification locale des dépenses des donneurs sera surestimée. Cela peut fausser l'image lors d'analyses aux fins de la prise de décisions, mais aussi lors de la fixation du budget opérationnel. La non-intégration de projets, encore plus fréquente, fausse l'image dans l'autre sens.

pour le secteur public sont très incomplètes. Puisque les dons sont mentionnés dans les TOF à la fois comme recettes et comme dépenses, la non-intégration de projets dans les données est sans importance pour le calcul du déficit budgétaire. Toutefois, l'enregistrement très incomplet des projets de développement donne une impression fausse du rapport entre les dépenses de développement et le budget des frais opérationnels (futurs); de plus, une partie des fonds étrangers mis à la disposition du secteur public est soustraite au processus de fixation des priorités nationales et du budget. Il se développe en fait une espèce de secteur public parallèle, placé presque exclusivement sous le contrôle des bailleurs de fonds.

Les dépenses pour ces projets sont faites directement par les bureaux de représentation ou par les exécutants étrangers. Les nombreux objectifs, méthodes de travail et conditions de gestion particuliers réclament beaucoup de temps et d'énergie de la part de la bureaucratie malienne, qui a de ce fait de moins en moins de temps pour s'acquitter de ses propres tâches. Désireux de s'assurer l'intérêt local pour leurs activités, les bailleurs de fonds «achètent» des fonctionnaires pour «leurs» projets et versent des compléments de salaire et d'autres indemnités au personnel du gouvernement malien qui y contribue. Ces pratiques sont généralisées (Coopers & Lybrand, 1990). Bien que les bailleurs se soient concertés pour réduire ces paiements ou, au moins, pour les égaliser, ils étaient encore couramment octroyés fin 1992.

La façon dont les bailleurs s'approprient les projets semble contraire sur au moins deux points aux accords importants faits dans le cadre de l'ajustement structurel et soutenus par ces mêmes bailleurs. Premièrement, les nombreux projets entraînent des obligations croissantes pour une Fonction publique qui doit en fait réduire ses effectifs. Comme les bailleurs (y compris les ONG) sont exonérés de droits et de taxes à l'importation de biens et de services, tout nouveau projet implique aussi automatiquement une atteinte aux ressources maliennes, puisqu'il fait usage des services courants de l'Etat, comme l'infrastructure. En outre, les bailleurs insistent sur la fourniture de personnel local et le paiement des frais de fonctionnement par le gouvernement malien. Deuxièmement, la réduction des charges salariales de l'Administration publique, un des piliers de l'ajustement structurel, devient une mascarade si les donneurs n'appliquent pas ce principe quand il s'agit de «leurs» projets.

3.8 Conclusion

Au début, la dépendance du Mali à l'égard de l'aide extérieure (exprimée en termes de volume des dépenses totales d'aide par rapport au produit national brut) augmenta. En 1985, les dépenses d'aide représentaient plus de 30 pour cent du PNB.

A partir du milieu des années quatre-vingt, cette dépendance relative a diminué, parce que le volume de l'économie a augmenté régulièrement et que l'aide totale s'est stabilisée. En termes absolus, l'aide par habitant reste élevée.

La France a toujours occupé une position dominante parmi les bailleurs de fonds. L'importance relative de l'aide néerlandaise a augmenté au cours des années et les Pays-Bas appartiennent maintenant au niveau intermédiaire. S'agissant de la méthode de travail, il existe une nette différence entre, d'une part, les Etats-Unis, le Canada et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui ont des effectifs nombreux à Bamako auxquels sont déléguées pas mal de compétences et, d'autre part, l'Italie, les Pays-Bas et la France dont les effectifs à Bamako sont beaucoup plus réduits et qui ont délégué beaucoup moins de compétences au personnel sur le terrain. Les méthodes de travail d'autres bailleurs de fonds se situent entre ces deux extrêmes.

L'influence de la Banque Mondiale et du FMI s'est intensifiée et les programmes d'ajustement structurel qu'ils exécutent avec le Mali ont gagné en importance comme cadre pour les programmes et projets des autres bailleurs de fonds. Des thèmes comme la bonne gestion des affaires publiques, la démocratisation et, dans une mesure un peu moindre, l'environnement et la promotion féminine retiennent une attention accrue.

L'aide extérieure n'est intégrée que très partiellement dans les procédures maliennes de planification, de budgétisation et d'exécution. Le Mali ne contrôle ni ne coordonne effectivement la totalité de l'aide extérieure qu'il reçoit. Les dons, en particulier, qui représentent environ les deux tiers de l'aide totale, sont très largement contrôlés et gérés par les bailleurs. Ce faisant, ces derniers s'écartent de la théorie à laquelle ils ont tous souscrit et qui veut que la fonction publique réduise ses propres interventions et veille effectivement et efficacement à créer les conditions permettant à l'initiative privée d'opérer. Dans la pratique, avec tous «leurs» projets, les bailleurs de fonds forcent l'Administration malienne à entretenir un secteur public plus grand, qui reste largement dépendant de priorités et de méthodes de travail étrangères.

PARTIE II L'AIDE NEERLANDAISE

Chapitre 4 Politique et gestion de l'aide néerlandaise

Nous résumerons d'abord dans ce chapitre les grandes lignes de la politique néerlandaise de coopération au développement en général puis la politique relative au Sahel et au Mali. Dans la deuxième partie du chapitre, nous traiterons des caractéristiques générales de la gestion et de l'organisation de l'aide bilatérale néerlandaise, puis de leur application spécifique à la coopération avec le Mali. A l'aide d'une analyse des instructions et des rapports des consultations bilatérales officielles entre le Mali et les Pays-Bas, des documents d'appréciation des propositions de projet et des rapports d'évaluation, nous donnons des commentaires sur l'application du cycle du projet.

Nous nous limitons dans le présent chapitre à la partie du programme bilatéral gérée par la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) et par l'Ambassade. Nous traitons de la politique, de la gestion et des caractéristiques des programmes de l'Organisation néerlandaise de développement SNV[24] et des organisations de cofinancement au chapitre 5, pour éviter l'émiettement des informations sur ces organisations.

4.1 Politique

4.1.1 *Grandes lignes de la coopération bilatérale néerlandaise au développement*

La lutte contre la pauvreté et l'émancipation économique des pays en développement ont toujours été les objectifs principaux de la politique néerlandaise de coopération au développemen.. Au cours des années, l'accent fut mis tantôt sur l'un de ces objectifs, tantôt sur l'autre, en raison des conceptions changeantes sur la relation entre la pauvreté et la croissance économique et des conceptions politiques dominantes.

[24] SNV est le sigle de l'ancienne *Stichting Nederlandse Vrijwilligers* (Association des volontaires néerlandais), qui s'appelle aujourd'hui *SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie*, connue au Mali sous le nom «SNV, Organisation néerlandaise de développement».

La politique néerlandaise de coopération fut élaborée dans les années cinquante et soixante, bien avant l'existence d'un programme bilatéral au Mali. A l'époque, on pensait en général que la croissance dans les secteurs modernes de l'économie était le moteur du relèvement de la prospérité et du développement humain. L'aide se composait d'une assistance financière et technique au processus de modernisation. Le choix initial pour l'exécution par le truchement d'institutions internationales fut remplacé par une augmentation de la part du canal bilatéral et du rôle des entreprises néerlandaises. La plupart des fonds d'assistance allèrent au financement de la fourniture de biens et de services néerlandais. Jusque dans la décennie soixante-dix, 80 pour cent de l'aide néerlandaise étaient concentrés dans quatre pays: l'Indonésie, l'Inde, le Surinam et les Antilles Néerlandaises. L'Afrique n'en recevait que 10 pour cent.

Vers la fin des années soixante, l'attention passa progressivement aux problèmes de distribution. Ce glissement est le résultat d'une prise de conscience du fait que la croissance économique nationale ne s'accompagne pas automatiquement d'une plus grande prospérité pour tous les habitants. La famine et la mortalité découlant de la sécheresse dans le Sahel au milieu des années soixante-dix, dont les images furent diffusées par la télévision dans le monde entier, furent à l'origine d'une politique qui cessa de s'intéresser uniquement aux «gens de demain». Le Rapport de 1977 sur la Coopération bilatérale au Développement désigne les pauvres des pays en développement comme groupe cible de l'aide bilatérale néerlandaise.

Ce rapport précise aussi les critères de sélection des pays cibles de la coopération:
a) le degré de pauvreté;
b) les besoins effectifs d'aide extérieure;
c) la mesure où le pays concerné mène une politique profitant essentiellement aux plus démunis.

L'application de ces critères (surtout a. et b.) se traduisit par une augmentation de la part de l'aide allant à l'Afrique.

Quelques années plus tard, le Rapport ayant trait à la qualité de l'aide bilatérale (1979) fit de l'émancipation économique le deuxième volet de la politique. Le raisonnement soutenant cette orientation est qu'à mesure que le pays en développement mène une politique sociale meilleure, il peut recourir davantage à ce deuxième volet. Ce rapport annonce aussi qu'on rédigera dorénavant des documents d'action par pays; par ailleurs, le rôle des femmes dans le processus de développement devient un élément permanent dans la politique.

Le volet d'émancipation économique reçut une priorité plus grande dans le Document sur le réexamen de la politique d'aide bilatérale au développement (1984), qui accorde un rôle plus important au secteur privé et aux organisations communautaires, tant dans les pays en développement qu'en ce qui concerne l'exécution des programmes d'aide. Ce Document annonce aussi trois secteurs prioritaires dans l'aide néerlandaise, ayant chacun un budget distinct: le développement rural, le développement industriel et l'enseignement et la recherche.

Depuis 1985, l'intérêt porté au thème «environnement et développement» a augmenté. D'abord considéré comme un aspect ou comme une condition accessoire du développement, l'environnement est devenu, dans le Document politique «Un Monde de Différences», le principe fondamental d'un développement durable (voir DGIS/IOV, 1992).

Le volume total de l'aide néerlandaise a augmenté considérablement depuis le début des années soixante. La part des dépenses d'aide réservée à l'Afrique s'est amplifiée, entre autres par suite de l'accroissement jusqu'en 1990 des postes budgétaires auxquels on pouvait imputer l'aide bilatérale pour ce continent, comme les programmes spéciaux de développement rural et l'aide à la balance des paiements, de même que les budgets de la SNV et des organisations de cofinancement. La suppression de quelques lignes budgétaires distinctes, importantes pour l'aide régulière à l'Afrique, fit baisser de 7 pour cent l'aide bilatérale à ce continent en 1991; en 1992, il y eu un léger redressement et cette aide remonta à 96 pour cent de son niveau de 1990. Cette réduction de fait arriva au moment précis où le gouvernement se prononçait en faveur d'une hausse de l'aide régulière à l'Afrique. Dans le chapitre 5, nous détaillons l'évolution des dépenses pour la coopération avec le Mali. Le tableau 8 donne un aperçu de l'évolution du budget de la coopération dans le temps.

Tableau 8 Budget de la coopération au développement, 1965-1992, en millions de florins

Catégorie budgétaire	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
1. Programmes spéciaux	13	62	457	936	1222	1866	1619
2. Programmes bilatéraux	4	260	507	1428	1039	1382	1419
3. Organisations multilatérales	94	150	269	572	862	1059	1388
4. SNV et cofinancement	3	41	107	218	322	471	529
5. Aide au Surinam et aux Antilles	81	180	253	208	234	142	201
TOTAL APD (aide publique)	195	693	1593	3363	3680	4920	5156
Dépenses non-APD dans budget	6	46	262	494	840	1068	1211
Budget total	201	739	1855	3857	4520	5988	6367

4.1.2 *Début de la coopération néerlandaise avec le Sahel, 1973-1980*

Les grands flux d'aide vers le Sahel démarrèrent en 1973, en réaction à la sécheresse qui durait depuis cinq ans et avait fait d'innombrables victimes; les images diffusées par les médias en Europe et en Amérique du Nord attirèrent l'attention politique sur ce désastre. Au début, l'aide se composait de produits alimentaires, d'équipement médical et de moyens de transport. Quelques années plus tard, on entama aussi des travaux d'infrastructure pour rendre plus accessibles les zones sinistrées.

Pour mieux canaliser les flots d'aide submergeant la région, on créa quelques organisations chargées de les mobiliser, identifier et coordonner. C'est ainsi que fut créé en 1973 le Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), un cadre de coopération qui réunit actuellement neuf Etats sahéliens d'Afrique occidentale. En 1976, la France et les Etats-Unis fondèrent le Club du Sahel; ce cadre de coopération de donneurs des Etats membres du CILSS a son siège à l'OCDE à Paris. Il existe en outre depuis 1974 une division spéciale de l'ONU pour le Sahel, l'Organisation des Nations Unies pour le Sahel (ONUS), qui s'occupe de plus en plus de la partie orientale du Sahel (Somalie, Ethiopie).

Les Pays-Bas ont commencé à fournir une aide régulière au Sahel en 1974, d'abord sous la forme d'aide d'urgence par le biais des organisations de cofinancement et des canaux multilatéraux, imputée à la catégorie budgétaire 3 de l'époque, à savoir l'aide à des groupes cibles spécifiques. Plus tard, une aide aux projets modeste, en particulier dans le domaine de la construction routière via des organisations multilatérales fut accordée; vinrent ensuite des projets réguliers de cofinancement, puis des projets bilatéraux dans les domaines de l'approvisionnement alimentaire et en eau (au Burkina Faso), de l'irrigation (Burkina Faso et Mali) et de la recherche appliquée (Mali). La SNV démarra en 1974 des programmes dans les pays du Sahel occidental, à commencer par le Burkina Faso. Le programme de la SNV au Mali remonte à 1978. Les organisations de cofinancement, surtout la CEBEMO et la NOVIB, y finançaient déjà des projets depuis quelques années par le truchement de leurs propres partenaires. L'aide de la NOVIB au Sahel retint l'attention lorsqu'un ancien secrétaire d'Etat devint en 1978 représentant à Bamako d'Euro-Action Sahel, un organe de coopération d'ONG européennes, auquel participait la NOVIB. Par cette nomination, la presse néerlandaise s'intéressa soudain au Mali, jusqu'alors pratiquement inconnu aux Pays-Bas.

A l'origine, l'aide bilatérale au Sahel était extrêmement dépendante de l'identification des projets par l'ONUS et le CILSS. A partir de 1975, les Pays-Bas se concentrèrent sur deux pays cibles dans la région, le Burkina Faso et le Soudan, alors

que le Cap-Vert reçut une aide à la reconstruction. Après la conférence du Club du Sahel à Ottawa en 1978, le nombre des projets augmenta fortement dans le Sahel occidental grâce à la politique active du CILSS. En 1979, les Pays-Bas décidèrent, notamment parce qu'ils avaient de grosses réserves de fonds engagés, mais non utilisés, de mener leur propre politique active d'identification dans le Sahel. Les bailleurs de fonds prirent conscience, à cette époque, du fait que les problèmes du Sahel ne découlaient pas uniquement d'une sécheresse occasionnelle, mais qu'ils avaient des causes structurelles. De ce fait, l'aide d'urgence ne suffisait pas. Ces deux considérations amenèrent les Pays-Bas en 1980 à prévoir dans le budget de la coopération au développement une catégorie budgétaire spéciale pour l'aide structurelle au Sahel, le programme du Sahel.

4.1.3 *Priorités de la politique néerlandaise relative au Sahel, 1980-1991*

En 1980, les Pays-Bas ont commencé à élaborer une politique plus systématique pour l'aide au Sahel. Au début, les priorités fixées dépendaient souvent des possibilités d'identification de projets et de l'offre néerlandaise d'expertise, ce qui aboutit surtout à des projets multilatéraux d'infrastructure. L'irrigation retint aussi l'attention, malgré la priorité formelle pour l'agriculture «sèche». Dès 1983, les autorités néerlandaises intensifièrent leurs efforts en vue de mener une politique structurelle, basée sur les explorations à moyen et à long terme et sur la politique du CILSS et du Club du Sahel. Le Club du Sahel, en particulier, joue toujours un rôle actif dans l'organisation d'études et l'élaboration de la politique. Ainsi, une meilleure connaissance de certains thèmes a été acquise grâce au travail du Club du Sahel et du CILSS, citons: la lutte contre la désertification, le financement des frais courants, les stratégies de sécurité alimentaire, le développement de l'irrigation, les droits à la propriété foncière, les échanges commerciaux régionaux et le rôle de la société civile. On avait espéré au départ que le CILSS pourrait devenir un coordonnateur et gestionnaire efficace des flux d'aide bilatérale, mais la qualité et l'intégrité de la bureaucratie du CILSS firent l'objet de critiques. De plus, les Etats membres n'étaient guère disposés à renoncer à leur contrôle national sur les projets et les institutions. Le CILSS est cependant l'exécutant d'un certain nombre de programmes régionaux de recherche et de formation, qui opèrent avec un succès variable. Cette organisation reste une enceinte dans laquelle les connaissances nouvelles, émanant généralement des travaux de recherche du Club du Sahel, sont communiqués aux principaux décideurs des Etats membres.

Un fonctionnaire cadre posté en 1980 à l'ambassade à Ouagadougou, joua un rôle important dans l'élaboration de la politique néerlandaise. A cette époque, les

priorités de la politique furent discutées au sein de la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI) aux Pays-Bas dans un groupe de travail sur les problèmes du Sahel, composé de spécialistes internes et externes.

Les priorités de la politique pour le Sahel – et donc de la coopération avec le Mali – sont restées constantes pendant la période 1981-91. Elles sont résumées en trois titres dans les documents de politique successifs (Rapport sur le Sahel, 1981; Plans de politique régionale 1985-88, 1989-92, 1992-95). Voici ces titres et les principaux types d'activités exécutées dans ce cadre:

1. *Relèvement de la production et de la sécurité alimentaires.* Cet objectif est resté prioritaire dans la politique néerlandaise de coopération pendant toute la période. Une grande partie des ressources réservées à cet objectif fut consacrée au développement de l'irrigation. Les Pays-Bas ont contribué au relèvement de la sécurité alimentaire en participant à des programmes de restructuration (libéralisation) des marchés céréaliers et en donnant un appui à des banques céréalières au niveau villageois. La politique s'intéressa davantage à la recherche, au développement institutionnel et à l'information et moins à l'exécution de travaux de génie civil (extension des surfaces arables, etc.).

2. *Lutte contre la dégradation de l'environnement.* Prévention de la dégradation et remise en état de sols dégénérés. Dans la politique générale relative au Sahel, cet objectif avait toujours été subordonné à la production alimentaire. Au début, la hausse de la production était prioritaire au Mali, mais depuis 1989, la protection de l'environnement jouit dans la politique de coopération avec ce pays de la même priorité que la production alimentaire. La stratégie évolua au cours des années, passant de la plantation de forêts, surtout pour l'approvisionnement en bois de chauffage, à la formation des services de vulgarisation et à des projets villageois intégrés à forte participation des habitants aux objectifs. Un deuxième groupe d'activités englobe la recherche sur les caractéristiques écologiques (et autres) des systèmes d'exploitation (*farming systems*) dans l'agriculture et l'élevage, la conception et l'essai de mesures de conservation de la fertilité des sols et, à partir de 1990, l'élaboration de «profils d'environnement» pour les régions cibles de l'aide néerlandaise. Le premier spécialiste sectoriel «environnement et développement» fut nommé dans la région en 1992.

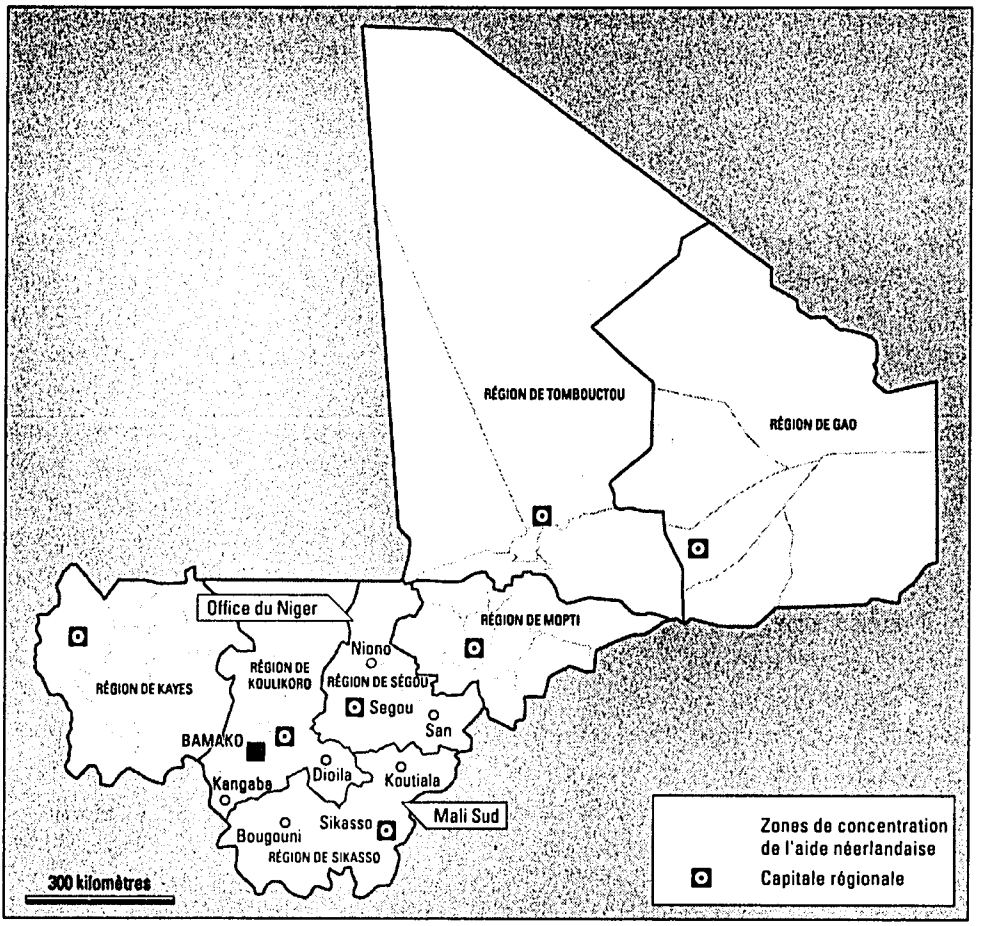
3. *Approvisionnement en eau pour la population, le bétail et l'agriculture.* Les activités déployées dans ce cadre comprennent le creusement de puits, la construction de petits barrages et des travaux d'irrigation. Au Mali, l'attention se concentre sur l'irrigation.

Ces secteurs sont restés les plus importants dans les documents de politique pendant toute la période sous revue, mais le champ d'intérêt s'est étendu au fil du temps à un certain nombre d'autres secteurs, thèmes et stratégies. Dans la mesure où ils sont importants pour la politique bilatérale concernant le Mali, ils peuvent être regroupés comme suit:

– *Concentration de l'aide sur certains pays Sahéliens.* La politique est délimitée sur le plan non seulement sectoriel, mais aussi géographique. A partir de 1984, la politique du Sahel se concentra sur les Etats membres du CILSS, mais cette restriction fut levée en 1990 par l'adjonction du Cameroun, du Bénin et du Ghana à ce que les Pays-Bas appellent «région du Sahel et reste de l'Afrique occidentale». Depuis 1989, la DGCI n'identifie dans la région des projets bilatéraux à gérer en régie directe qu'au Mali, au Burkina Faso, en Guinée-Bissau et au Cap-Vert. Il s'agit des pays du Sahel pour lesquels les Pays-Bas prévoient depuis 1986 un montant indicatif d'aide et, de ce fait, une concertation annuelle sur la politique. Le Burkina Faso faisait d'ailleurs partie des «anciens» pays cibles de l'aide bilatérale. Nous n'avons pas trouvé dans les documents de politique une justification explicite du choix de ces pays comme cibles du programme du Sahel. L'augmentation, au début des années quatre-vingt, de l'aide et de l'intérêt apportés au Mali est, quant à elle, justifiée dans les documents par le fait que le pays répond dans une très large mesure aux critères fixés pour les pays cibles (cf. 4.1.1.). Les entretiens avec les fonctionnaires cadres concernés donnent à penser que la sélection découle plutôt de l'aptitude avec laquelle les cadres ont su défendre les intérêts des pays dont ils s'occupaient et de la mesure où ces pays ont réagi à la politique néerlandaise[25]. La visite au Mali en 1985 du ministre de la Coopération, Madame Schoo, constitua la confirmation officielle du statut de pays cible. A la fin de sa visite, le ministre promit qu'il y aurait à l'avenir une représentation des Pays-Bas au Mali, ainsi qu'une concertation régulière sur la politique.

– *Régions cibles au sein du Mali.* On retrouve l'objectif de la concentration régionale au sein des pays dans les documents généraux de politique à partir de 1984. Cette concentration vise à rationnaliser la gestion et se fonde sur le principe qu'une plus grande corrélation entre les projets soutenus par les Pays-Bas donnera un résultat meilleur que la somme des parties. Le choix initial porta au Mali sur le delta mort

[25] Il ressort d'interviews de cadres de l'époque qu'en fonction des critères de l'aide bilatérale (cf. § 4.1.1.), le Niger avait au début plus de chances que le Mali de devenir deuxième pays cible dans le Sahel, après le Burkina Faso. La politique socio-économique du Niger fut jugée plus favorablement au début de la décennie quatre-vingt que celle du Mali; le degré de pauvreté et les besoins d'aide furent estimés au même niveau. Si le Mali a vu une extension rapide du programme d'assistance et a reçu de facto le statut de pays cible, c'est dû principalement à la manière efficace avec laquelle des personnages clés dans son Administration ont su traiter l'offre des Pays-Bas (formalisation des demandes, réaction aux conditions néerlandaises d'action et de gestion).



Carte 3 Zones de concentration de l'aide néerlandaise

du Niger, comportant le vaste système d'irrigation de l'Office du Niger et sur la zone cotonière du Mali-Sud, où la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT) joue un rôle central. Dès 1982, le choix de ces deux partenaires fut justifié comme suit dans le premier plan annuel de coopération bilatérale: «L'Office et la CMDT sont la première et la deuxième entreprise (publique) du Mali et gèrent ensemble la majeure partie du potentiel agricole pour lequel une action ciblée peut être utile.» Une troisième zone y fut ajoutée, à savoir le sud de la première région dans l'ouest du Mali, le territoire de l'Office de Développement Intégré des Productions Arachidières et Céréalières (ODIPAC). Ce choix fut lui aussi déterminé par le potentiel agricole, auquel s'ajouta dans ce cas le retard de développement par rapport aux deux autres régions. L'ouest du Mali cessa d'être une région cible en 1989, notamment du fait de la coopération décevante avec l'ODIPAC. La conclusion

d'une enquête effectuée en 1991 fut que cette organisation n'entrait pas en ligne de compte pour une reprise du soutien.

– *Développement rural intégré.* Les activités afférentes s'harmonisent avec les activités prioritaires en matière de production alimentaire et de lutte contre l'érosion et y sont intégrées. Elles comprennent l'infrastructure (construction et entretien de routes), la recherche agricole, l'organisation de groupements de paysans et le crédit et, s'agissant du Mali, surtout les soins de santé primaires. En 1987, le premier spécialiste sectoriel du développement rural fut placé dans la région (à Dakar). Fin 1992, il existait trois postes pour de tels cadres (à Dakar, Bamako et Ouagadougou).

– *Le rôle des femmes dans la société.* Ce thème est intégré dans les programmes et projets et dans les activités spécifiques en faveur des femmes. En 1987, la première spécialiste régionale du thème «femmes et développement» fut nommée à Dakar. Fin 1991, il y avait deux experts sur ce thème dans le Sahel. En 1992, une spécialiste régionale pour les pays occidentaux du Sahel fut placée à Bamako.

– *Analyse et aide macro-économiques.* Les Pays-Bas accordent depuis 1984 une aide à la balance des paiements et soutiennent sérieusement les programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI. L'intérêt politique pour les affaires macro-économiques fut éveillé par le problème des frais récurrents. Alors que les Pays-Bas appuient en principe les objectifs des programmes d'ajustement, les documents de politique soulignent néanmoins la nécessité de mener une action progressive et de limiter les effets sociaux négatifs de ces programmes.

– *Coordination des bailleurs de fonds.* Ce thème retient une attention croissante à tous les niveaux en raison de l'augmentation de l'aide et du nombre des bailleurs de fonds et du fait que l'on a constaté que l'aide ne produisait pas toujours des effets positifs. On commença à parler de coordination des donneurs dans le Sahel en 1985 et dès 1987, elle fut citée explicitement dans les intentions politiques pour la coopération avec le Mali. Au début, on pensait surtout au CILSS/Club du Sahel comme cadre de coordination; plus tard, ce sont la Banque Mondiale et le FMI qui remplirent cette fonction.

– *Politique démographique.* En 1989, la politique démographique devint aussi prioritaire dans le contexte du Sahel. Comme la question est délicate, les Pays-Bas n'ont envisagé aucun programme ni projet bilatéral spécifique. La concrétisation de cette intention s'est faite sous forme de financement de programmes multilatéraux et d'intégration du planning familial dans les projets de soins de santé primaires.

– *Droits de l'homme et démocratisation.* Tous les documents politiques sur la coopération avec les pays du Sahel s'intéressent aux droits de l'homme «classiques». En 1991, les droits de l'homme au sens large (bonne gestion des affaires publiques) et la démocratisation ont été pour la première fois liés directement aux décisions en matière de coopération au développpement. Les activités consistent en soutien à l'organisation et au financement des processus électoraux et en sanctions négatives, comme l'interruption de l'aide à la Mauritanie et l'ajournement provisoire de l'aide à la balance des paiements au Mali en mars 1991, en réaction à la répression par l'armée malienne des manifestations de jeunes à Bamako.

4.2 Gestion et organisation

4.2.1 *Grandes lignes de la gestion de l'aide bilatérale*

Personnel et politique du personnel

La politique néerlandaise de coopération au développement est élaborée et exécutée par la Direction Générale de la Coopération Internationale (DGCI, en néerlandais DGIS), une des trois directions générales du Ministère des Affaires Etrangères. Contrairement à de nombreux autres bailleurs de fonds, les Pays-Bas n'ont pas de ministère distinct pour l'élaboration de la politique ni d'instance spéciale pour son exécution. Le lien avec la politique étrangère est de ce fait plus grand: le même ministère est responsable des deux. Sur le plan qualitatif et quantitatif, la capacité n'est pas uniquement axée sur le domaine de la coopération au développement, situation encore renforcée par l'intégration du personnel des deux secteurs (coopération et affaires étrangères), y compris le personnel des ambassades. La réorganisation visant à l'intégration de tous les personnels fut terminée en 1987. Depuis lors, le personnel spécialisé et expérimenté est généralement engagé sur la base de contrats de travail et placé dans les divisions de conseil technique, les divisions chargées de programmes thématiques et sectoriels prioritaires et les ambassades (les «spécialistes sectoriels»). Sur les quelque 625 fonctionnaires cadres de la coopération au développement en 1991 (500 dans la DGCI et 125 dans les ambassades), 525 étaient des «généralistes» et une centaine seulement des «spécialistes». Beaucoup de ces généralistes furent d'ailleurs recrutés jadis par la DGCI en fonction de leur intérêt et de leurs qualifications pour la coopération au développement. Ces effectifs sont toutefois remplacés progressivement par de «vrais» généralistes engagés à la base et qui travaillent au cours de leur carrière dans différents domaines de la politique; peu d'entre eux ont une formation les préparant à la coopération ni de l'expérience en la matière.

Une deuxième évolution importante pour l'organisation est celle du rapport entre le nombre de fonctionnaires cadres, le budget de la coopération et le nombre de projets. Le volume du budget et le nombre des activités ont augmenté beaucoup plus vite que les effectifs. Le budget est passé d'environ 1 milliard de florins en 1970 à environ 4 milliards en 1980 et 6 milliards en 1990 (voir aussi tableau 8). Le nombre d'activités de projet[26] a augmenté encore plus vite, passant de 150 en 1970 à environ 1200 en 1980 et à plus de 4000 en 1990. Le nombre des fonctionnaires chargés de la préparation et de l'exécution de la politique (à la DGCI et dans les ambassades) est passé de quelque 360 en 1970 à plus ou moins 625 en 1990. Chacun d'entre eux a donc dû gérer en moyenne un nombre toujours plus grand d'activités et un budget de plus en plus important. Bien que l'on ait pris d'une part des mesures pour simplifier le traitement, surtout en confiant des tâches à l'extérieur, en déléguant des compétences au personnel sur le terrain, en standardisant les procédures et en ayant recours à la technologie de l'information, on a d'autre part soumis la politique et la gestion à des conditions toujours plus nombreuses. Selon les intéressés, la quantité d'informations qu'il faut rassembler et inscrire par activité ou par florin a augmenté au cours des années quatre-vingt, et surtout depuis 1991; en outre, les conditions et la systématique sont devenues progressivement plus strictes.

Bureaux chargés d'un groupe de pays et instructions pour l'exécution

Jusqu'en 1980, le mode d'exécution déterminait en majeure partie l'organisation de l'aide bilatérale. Les Pays-Bas donnaient un soutien technique, géré par la Direction de l'Assistance Technique (Internationale), et un appui financier tombant sous la responsabilité de la Direction de la Coopération Financière au Développement (DFO). La procédure de l'aide financière et celle de l'aide technique[27] existent toujours, bien qu'elles soient subdivisées depuis 1990 en, respectivement, 2 et 3 modalités (cf. § Modalités d'exécution ci-après). L'exécution des activités tombant

[26] Le nombre de projets dépend de la définition donnée à ce terme. Dans le système d'information et de documentation pour le management (système MIDAS), introduit récemment au sein de la DGCI, chaque engagement est considéré comme une activité distincte. Outre les «activités de projet», il y a aussi des «activités de programme» (traitées dans ce rapport au chapitre sur l'aide hors-projets) et des «contributions». Les activités peuvent être regroupées; un groupe d'activités peut comprendre p. ex. les engagements successifs pour un même projet, ou des engagements au titre de plusieurs catégories budgétaires. Le groupe d'activités correspond probablement le mieux à ce que l'on appelle un «projet» dans la coopération au développement. Le regroupement d'«activités» en «groupes d'activités» ou en «projets» et «programmes» ne se fait pas encore systématiquement dans le système MIDAS.

[27] Les dénominations «aide technique» et «aide financière» peuvent causer des malentendus, tant dans les pays en développement et les organisations internationales qu'aux Pays-Bas. Ainsi, le PNUD, dans son résumé de l'aide néerlandaise au Mali (GM/PNUD, 1991, etc.) qualifie d'«assistance technique» – c'est-à-dire d'aide sous forme de personnel – toutes les activités exécutées selon la procédure de l'aide technique. Comme le précise le chapitre 5, moins de la moitié de l'aide accordée via la procédure de l'aide technique se compose d'assistance technique. L'«aide financière», quant à elle, est assimilée à tort à l'«aide au programme».

sous la procédure de l'aide financière se fait sous la responsabilité du pays en développement, celle des activités tombant sous la procédure de l'aide technique, sous la responsabilité des Pays-Bas. Une autre différence est que cette dernière forme d'aide n'est pas liée, alors que la première est «partiellement déliée», c'est-à-dire que les fonds doivent être dépensés aux Pays-Bas ou dans des pays en développement.

Depuis 1980, l'organisation de l'aide bilatérale n'est plus subdivisée essentiellement selon le mode d'exécution, mais en fonction du pays ou de la région bénéficiaire. On a institué des directions régionales devant gérer les activités déployées en fonction tant de la procédure de l'aide financière que de celle de l'aide technique dans des pays couverts par un programme ou des pays appartenant à une région couverte par un programme[28]. Un nombre limité d'activités – qui augmenta toutefois dans les années quatre-vingt – ne tombait pas sous la responsabilité des directions régionales, bien que l'on ait supposé que les bureaux responsables de pays et de régions, et dans leur prolongement les ambassades, assumeraient au moins le rôle de coordonnateur de toute l'aide bilatérale dans le pays en développement concerné.

Parallèlement, le Rapport de 1979 sur la qualité de l'aide bilatérale, par exemple, annonce une plus grande délégation de tâches et le renforcement des ambassades. A partir de 1985, des spécialistes sectoriels ont été attachés aux ambassades. Fin 1991, il y en avait une cinquantaine sur le terrain. La répartition des tâches entre le siège de la DGCI à La Haye et les ambassades, telle qu'elle fut envisagée depuis l'annonce de la délégation de tâches en 1979, fut formalisée au cours des années. La détermination de la politique par le biais, par exemple, de plans d'action et de plans annuels, l'engagement de fonds néerlandais et l'appréciation des résultats restèrent la res-

Délégation aux ambassades ???

La liste interne des postes à pourvoir (août 1992) précise comme suit la tâche du fonctionnaire cadre du Bureau d'Afrique occidentale de la Direction de la Coopération au Développement en Afrique (DAF/WF), affecté au Ministère:

«Contribuer à l'élaboration de la politique de développement pour un ou plusieurs pays de la région sur la base des principes généraux de la politique; examiner les propositions de coopération; *assumer la responsabilité de l'ensemble du processus de préparation et de suivi de projets et de programmes dans les pays concernés.*» (Italiques par l'IOV)

[28] Appelés jadis «pays cibles», ils furent regroupés en «régions couvertes par un programme». Il y a encore quelques pays couverts par un programme, mais seulement en Asie. Une allocation régionale d'aide permet de mieux choisir entre les pays. Cela augmente la flexibilité pour le donneur; le revers de la médaille, c'est que le pays en développement dépend notamment pour la détermination de son volume d'aide néerlandaise, de l'idée que les Pays-Bas se font de la politique et de l'évolution dans les pays voisins.

ponsabilité de La Haye. Les ambassades devinrent responsables de l'identification de nouveaux projets et programmes et du suivi de l'exécution des activités d'aide. Cette délégation n'est pas tout à fait claire, surtout sur le plan du transfert de l'autorité qui accompagne les responsabilités déléguées. On pourrait déduire de la description – reproduite ici – des tâches d'un cadre d'un bureau régional pour l'Afrique occidentale que cette responsabilité reste à La Haye.

Une série d'instructions d'exécution fixent en détail les conditions et les formats à respecter pour les diverses étapes du cycle du projet, de l'identification au transfert et à l'évaluation ex post d'une activité d'aide. Les instructions furent introduites successivement de 1982 à 1989, et elles sont revues depuis 1991. Cette révision accorde un complément d'attention aux questions de gestion, entre autres par le biais d'un questionnaire relatif au contrôle des risques. Depuis 1992, on procède aussi à l'examen de la pertinence de la politique suivie au moyen d'une grille d'indicateurs de développement.

Programmes sectoriels et thématiques prioritaires: la matrice DGCI

Dans l'aperçu que nous avons donné de la politique néerlandaise, nous avons indiqué qu'au cours de la décennie quatre-vingt plusieurs thèmes ont retenu une attention particulière. Cela a donné lieu dans certains cas à l'institution de nouvelles divisions chargées du traitement de ces thèmes et de la gestion des fonds destinés à l'exécution de projets spécifiques dans le monde entier. Deux «anciens» programmes sectoriels, les programmes d'aide à la balance des paiements et d'aide alimentaire, ont subsisté l'un jusqu'en 1990, l'autre jusqu'en 1991. Dans le prolongement du Rapport de 1984 sur le réexamen de la politique d'aide bilatérale au développement, les autorités néerlandaises ont institué en 1985 des programmes sectoriels – ayant leurs propres budgets – de développement rural (comprenant l'«ancienne» aide alimentaire), de développement industriel, et de formation, d'enseignement et de recherche. En 1990, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique nouvelle, telle qu'elle est formulée dans le Document «Un monde de différences», l'organisation des programmes sectoriels fut à nouveau modifiée. Le programme sectoriel de développement rural est supprimé et remplacé par quatre programmes dits prioritaires (littéralement, programmes «fer de lance») pour l'environnement, les femmes et le développement, le développement urbain et la recherche. Il existe en outre des divisions pour la coopération avec et le financement des organisations de cofinancement et de la SNV, des programmes d'experts et une grande variété d'autres «cagnottes». Le caractère matriciel de l'organisation de l'aide bilatérale est important pour l'objectif de cette étude. Nous avons indiqué plus haut que depuis 1980 l'aide bilatérale est en principe organisée

par pays. La prolifération des programmes thématiques, sectoriels et autres ayant leurs propres ressources rend plus compliquée une bonne harmonisation. Dans une évaluation, publiée récemment, du programme sectoriel de développement rural, supprimé depuis, l'IOV constate que ces complications sont en effet fréquentes dans la pratique et considère que le double mandat des divisions exécutant les programmes sectoriels – politique thématique et gestion de projets – fait qu'elles ne peuvent s'intéresser suffisamment ni à l'un ni à l'autre (DGIS/IOV, 1991).

Modalités d'exécution

Nous avons signalé plus haut que l'exécution est placée sous la responsabilité soit du pays en développement (procédure de l'aide financière) soit des Pays-Bas (procédure de l'aide technique). Plusieurs modalités furent précisées dans le courant de la période 1981-91. Le système de gestion de la coopération au développement, lancé en 1989, distingue les modalités suivantes:

- Modalité d'exécution 1: Le gouvernement du pays en développement assume la totalité de la responsabilité juridique pour l'exécution. Les Pays-Bas virent des fonds par le biais de la Banque Néerlandaise d'Investissement pour les Pays en Développement (NIO), sur demande du pays en développement. Les Pays-Bas sont habilités à contrôler l'exécution.
- Modalité d'exécution 2: Comme 1, mais les (représentants des) autorités néerlandaises rendent des services dans le cadre de l'exécution.
- Modalité d'exécution 3: La responsabilité juridique de l'exécution est déléguée à des tiers, c'est-à-dire à des organisations internationales ou néerlandaises.
- Modalité d'exécution 4: La responsabilité juridique incombe aux autorités néerlandaises, mais l'exécution est donnée en sous-traitance à un tiers, sur la base d'un contrat entre l'Etat et un exécutant.
- Modalité d'exécution 5: Comme 4, mais l'exécution se fait sous la responsabilité directe des autorités néerlandaises. C'est l'exécution en régie directe.

En principe, la préférence va à l'exécution selon les modalités 1 et 2. Les possibilités en ce sens sont toutefois limitées parce qu'on considère dans certains cas la capacité et la qualité de l'exécution comme insuffisantes. On peut aussi préférer un mode d'exécution suivant les autres modalités – qui permet un suivi plus précis – s'il l'on a un jugement négatif sur la politique économique et sociale du pays en développement (cf. § 4.1.1.).

S'agissant du choix entre exécution en régie directe et sous-traitance, la préférence va depuis la fin des années soixante-dix à la sous-traitance, d'une part parce qu'on donne ainsi à l'aide une plus grande assise sociale (cf. § 4.1.), d'autre part, parce

qu'on supposait que confier des travaux à des tiers allégerait la tâche de la DGCI et améliorerait la qualité de l'exécution. Le rapport de 1984 sur le réexamen de la politique d'aide bilatérale au développement précise que la sous-traitance sera désormais la norme et que la régie directe sera réservée aux cas exceptionnels, si le bureau responsable de l'aide au pays concerné prouve que la sous-traitance serait préjudiciable. Dans un rapport de 1988, l'IOV constate que l'on ne peut pas prouver dans la pratique de manière convaincante ni l'allégement de la tâche de la DGCI, ni l'amélioration de la qualité d'exécution par suite de la sous-traitance (DGIS/IOV, 1988).

4.2.2 *Gestion de l'aide bilatérale au Mali*

Personnel

La gestion de l'aide dans la période qui précède l'institution des directions régionales et des bureaux chargés des programmes de groupes de pays n'a pas été étudiée. Au moment de la formation des directions régionales en 1981, le Bureau «Afrique de l'Ouest» (WF) fut chargé au sein de la Direction de la Coopération au Développement en Afrique (DAF) de la responsabilité pour la politique de coopération et la gestion de l'aide bilatérale au Mali. Jusqu'en 1988, il y eut une grande continuité au sein du personnel, tant dans le bureau régional qu'au niveau des conseillers techniques, chose exceptionnelle par rapport à d'autres programmes par pays. A partir de 1988, le personnel a changé plus fréquemment et la gestion du programme du Mali ne se distingue plus des autres sur ce plan. Une deuxième caractéristique du personnel de la DGCI, importante pour le programme du Mali, est qu'il se composait jusqu'en 1988 de fonctionnaires ayant une large expérience comme spécialistes du développement en Afrique occidentale. Après 1988, les effectifs se situent davantage dans la «moyenne»: la plupart des cadres n'ont que peu, ou pas du tout, d'expérience comme spécialistes du développement, mais ils ont généralement quelques années d'expérience comme collaborateur de la DGCI ou d'une ambassade dans un pays en développement. Les spécialistes sectoriels qui avaient jusqu'alors participé au programme avaient tous une vaste expérience dans leur secteur et en Afrique occidentale.

Jusqu'en 1985, la DGCI n'avait pas de représentation à Bamako. Le Mali était un des pays dans lesquels l'ambassade des Pays-Bas à Dakar représentait la DGCI par le biais de quelques visites de courte durée par an. Cette ambassade fut en mesure d'accorder davantage d'attention au programme de la DGCI au Mali en 1987, lorsque ses effectifs furent renforcés par la nomination de deux spécialistes

sectoriels (l'un en développement rural, l'autre en «femmes et développement»), ayant un mandat régional. Il y avait à Bamako depuis 1978 un bureau de la SNV, mais il ne s'occupait guère du programme de la DGCI. Pendant une visite de travail au Mali en novembre 1985, le ministre de la Coopération de l'époque décida d'installer à Bamako une représentation de la DGCI, qui devait à la longue recevoir le statut d'ambassade. Il fut également convenu qu'il y aurait dorénavant chaque année des consultations bilatérales entre les deux pays. Le Bureau de Coopération Néerlandaise (BCN) ouvrit ses portes la même année; au début, il fut occupé par l'administrateur d'un des projets bilatéraux, qui avait déjà un bureau dans les locaux de la SNV. Il fallut attendre 1988 pour que soit stationné à Bamako le premier fonctionnaire cadre, ayant rang de premier secrétaire d'ambassade et rattaché à l'ambassade à Dakar. En janvier 1990, le BCN obtint le statut d'ambassade; à sa tête se trouva un chargé d'affaires. Un spécialiste sectoriel en développement rural y fut nommé dans le courant de l'année. Jusqu'en 1991, les frais de bureau et les charges salariales du personnel local et de l'administrateur néerlandais du projet furent payés sur le budget du programme du Sahel. Les règles valables pour toutes les ambassades s'appliquèrent par la suite[29]. En 1992 – donc après la période couverte par l'étude – l'ambassade fut agrandie: à la fin de l'année, le personnel venant des Pays-Bas se composait du chargé d'affaires, d'un conseiller d'ambassade/coordonnateur de la coopération au développement, d'un spécialiste sectoriel en développement rural, de spécialistes sectoriels des thèmes environnement et «femmes et développement» (tous deux chargés aussi de quelques autres pays du Sahel), de deux assistants pour l'administration financière et d'une archiviste. Le tableau 9 reproduit le nombre de mois-personne consacrés par les cadres de la DGCI et de la SNV[30] au programme bilatéral. Comme les effectifs de l'ambassade avaient beaucoup augmenté fin 1992, l'aperçu reproduit aussi la situation en 1993.

Alors que le programme de la SNV disposait à Bamako, dès le départ, d'une capacité de gestion et d'exécution de la politique, ce ne fut le cas pour le programme (financièrement beaucoup plus important) de la DGCI qu'à partir de 1988. Depuis cette année-là, la capacité de la DGCI à Bamako s'est accrue assez rapidement. Pourtant, la main-d'œuvre disponible par florin, par projet ou par coopérant reste

[29] S'agissant des dépenses imputées au programme du Sahel, le BCN était inscrit dans l'administration de la DGCI comme un projet; de ce fait, ces dépenses (d'un montant de 1,6 million de florins) ont été enregistrées par le passé comme aide publique au développement (APD) et reprises comme telles dans les rapports. On est en droit de se demander si c'est à juste titre. Pour ce qui est des frais salariaux et opérationnels des ambassades, ceux concernant les spécialistes sectoriels sont inscrits comme APD.

[30] Bien que le personnel qui s'occupe aux Pays-Bas du programme de la SNV soit aussi classé parmi le personnel de la DGCI, il est cité ici à part (cf. aussi § 5.4.). Les cadres de la SNV qui travaillent au bureau de la SNV à Bamako sont engagés sur contrat de travail, tout comme, d'ailleurs, les spécialistes sectoriels rattachés aux ambassades.

Tableau 9 Nombre de mois-personne consacrés par des cadres au programme bilatéral néerlandais au Mali, 1980-1993

	1980	1985	1988	1991	1993
Ministère[a]	6	15	25	25	25
SNV La Haye	5	5	5	5	5
Ambassade Dakar	2	3	8	1	1
(dont spécialistes sectoriels)			(7)	(-)	(-)
Ambassade Bamako			12	24	45
(dont spécialistes sectoriels)			(-)	(12)	(25)
Personnel SNV sur le terrain	12	12	36	49	40
Total DGCI	8	18	45	50	71
Total SNV	17	17	41	54	45

[a] Estimation de tout le temps consacré par les fonctionnaires cadres de DAF/WF, des divisions chargées des programmes sectoriels et prioritaires et de la division de conseil technique (DST/TA), sur la base de leurs propres indications, fournies au cours d'interviews. Le temps des cadres de la SNV est mentionné à part. Celui des collaborateurs de la DGCI travaillant dans les divisions s'occupant des organisations de cofinancement, du programme des petits projets d'ambassade (KAP), etc., n'est pas repris dans ce tableau.

de loin inférieure à celle de la SNV et plus faible que celle de la plupart des autres bailleurs de fonds, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Il n'est donc pas étonnant que lors des entretiens que nous avons eus en 1991 et 1992, le personnel de l'ambassade, y compris le spécialiste sectoriel du développement rural, nous ait communiqué qu'il devait passer le plus gros de son temps à des questions de gestion. La même chose s'appliquerait, selon leurs dires, aux cadres de la SNV sur le terrain, qui gèrent pourtant une gamme d'activités beaucoup plus réduite.

4.2.3 *Consultations bilatérales et cycle du projet*

Nous examinerons successivement dans cette section les caractéristiques et l'évolution des consultations bilatérales officielles sur la politique et sur l'avancement des travaux, des documents d'appréciation des propositions de projet et des évaluations de projets. Les consultations bilatérales seront surtout vues sous l'angle de son importance comme instrument de gestion: les conclusions qui en découlent pour la politique ont été résumées précédemment (§ 4.1.2.). Le cycle du projet se compose de 6 phases (identification, formulation, évaluation ex ante, engagement, exécution et cessation). On dispose d'instruments pour faire une analyse quantitative par le biais des documents d'appréciation des propositions de projet, qui clôturent les trois premières phases du cycle, et par celui des rapports des évaluations faites pendant ou après l'exécution. Nous formulons en outre quelques observations générales. Des

éléments du cycle du projet sont aussi traités dans les chapitres suivants, dans le contexte de projets et programmes concrets soutenus par les Pays-Bas.

Consultations bilatérales

La première consultation officielle entre des délégations des gouvernements malien et néerlandais sur la politique eut lieu du 27 au 30 mai 1986 à Bamako. C'était une des choses qui avaient été convenues en 1985 lors de la visite de Madame Schoo, alors ministre de la Coopération, de même que l'ouverture d'une représentation de la DGCI. Depuis, une consultation sur la politique a lieu une fois par an à Bamako, qui se tient actuellement au mois de décembre. Depuis 1990, une consultation mi-parcours a également lieu chaque année.

La délégation néerlandaise fut à chaque fois dirigée par le chargé d'affaires et composée de collaborateurs du bureau régional (DAF/WF), de l'ambassade et du directeur de la SNV sur le terrain. La consultation mis-parcours a pris la forme d'une série de réunions avec les principaux partenaires maliens sur les questions de politique et surtout d'exécution des projets et programmes soutenus par les Pays-Bas et d'un entretien avec la Direction Nationale de la Coopération Internationale, éventuellement au cours d'une réunion de clôture en présence des autres partenaires. Du côté néerlandais, l'ambassade et DAF/WF ont également profité de cette occasion pour s'entendre sur la suite de l'exécution.

S'agissant du mode d'organisation des consultations sur la politique depuis 1986 et de la façon dont les thèmes y sont traités, nous pouvons communiquer ce qui suit:

- L'agencement en plusieurs jours, au moins trois et au plus six, a été maintenu pendant toute la période. Dans tous les cas, la concertation a comporté une séance plénière, parfois deux, sous la présidence du directeur malien de la coopération internationale et avec la participation de représentants des ministères et organismes semi-publics exécutants et coordonnateurs. Il y a eu en outre des consultations bilatérales avec les organisations exécutantes, en partie ailleurs qu'à Bamako, à savoir à Niono, Ségou, Koutiala et Sikasso. En marge des consultations, il y a toujours eu des contacts avec quelques ministres.
- Il y a eu peu de continuité dans la composition des délégations. Pendant les six années de la période analysée, quatre directeurs maliens différents ont présidé les séances plénières. Le personnel des organisations exécutantes a lui aussi changé fréquemment. La délégation néerlandaise comporta de quatre (1986) à sept (1990) fonctionnaires; elle fut dirigée une fois par l'ambassadeur à Dakar, deux fois par le directeur pour l'Afrique de la DGCI et trois fois par le chef du Bureau d'Afrique de l'Ouest (DAF/WF). Les participants les plus constants furent

les exécutants au niveau moyen, tant du côté malien que du côté néerlandais.

- Les deux tiers environ du procès-verbal officiel – de plus en plus long – des consultations sont à chaque fois consacrés aux projets et programmes concrets que les Pays-Bas soutiennent au Mali, le reste traitant de questions générales de politique et d'exécution. La structure des procès-verbaux suit toujours le même plan : confirmation des bonnes relations, priorités de la politique du Mali, priorités de la politique des Pays-Bas, puis, par ministère, accords convenus concernant les projets et les programmes.
- L'attention et le soin accordés par les Pays-Bas à la préparation et à la finition ont augmenté au cours des années. Un plan annuel toujours plus détaillé est rédigé avant les consultations sur la politique; depuis 1990, l'ambassade prépare par projet des rapports sur l'état des travaux; un nombre croissant de personnes a participé à la réunion où sont fixées les instructions qui sont devenues de plus en plus ambitieuses; l'explication qui accompagne le procès-verbal officiel est plus détaillée et les dispositions de travail dont conviennent l'ambassade et le bureau régional pour clore les consultations sont de plus en plus précises.
- Quant au fond, on peut constater que la discussion a changé progressivement, passant des projets «néerlandais» à des thèmes plus généraux de politique. L'intérêt porté à l'évolution macro-économique et au contenu des programmes

d'ajustement structurel a augmenté. Même dans les comptes rendus de la discussion sur les projets, on peut constater un surcroît d'attention pour les aspects de politique et le cadre macro-économique des activités.

- Les priorités de la politique néerlandaise sont mentionnées comme il se doit selon les instructions. Pourtant, la façon dont elles sont notées suggère l'obligation; le procès-verbal fait rarement état d'une discussion à ce sujet. Dans nos entretiens avec les Maliens, ils nous ont confirmé avec résignation que la délégation malienne anticipe les priorités de ses bailleurs de fonds, que ceux-ci veulent tous retrouver leurs idées fixes dans le procès-verbal officiel et que ces idées sont manifestement soumises à la mode. Ce n'est qu'à l'annonce (en décembre 1990) par les Pays-Bas que le respect des droits de l'homme serait désormais considéré comme une condition intégrale de l'aide que la réaction malienne enregistrée a été plus acerbe. Selon le texte du procès-verbal, «la partie malienne a déclaré en réponse que la coopération ne devrait pas être conditionnée, surtout parce qu'elle estime que certaines valeurs sont universelles, mais apparaissent sous différentes formes».

Documents d'appréciation des propositions de projet («bemos»)

Nous avons réuni au total 63 documents d'appréciation des propositions de projets («bemos»), concernant des engagements de la période 1983-91. L'analyse a porté sur 51 d'entre eux, parce que 12 étaient trop incomplets ou se rapportaient à des engagements de moins de 100.000 florins. Deux catégories d'aide sous-représentées dans le paquet analysé sont l'aide à la balance des paiements jusqu'en 1987 et les projets plus anciens exécutés par la SNV et financés sur le budget du programme sectoriel de développement rural. Nous n'avons pas retrouvé les «bemos» afférents. La sélection est pratiquement complète[31] pour les autres engagements. La liste des éléments en fonction desquels les «bemos» ont été analysés est reproduite dans l'annexe 1.5.

Le tableau 10 reproduit les principales constatations découlant de l'analyse des 51 «bemos» qui ont trait à 18 activités nouvelles (chaque engagement d'aide à la balance des paiements étant considéré comme une activité «nouvelle»), 4 engagements «additionnels» après coup, 10 engagements «intérimaires» (pour assurer la

[31] L'ancien système de gestion utilisait pour les engagements complémentaires le numéro existant d'identification du projet. Comme, simultanément, des dépenses étaient amorties, des remboursements d'avances étaient portés au crédit et des erreurs de comptabilité étaient corrigées, il est difficile de se faire une image complète des engagements (complémentaires) à partir des pièces justificatives des dépenses. Depuis 1990, chaque engagement reçoit un nouveau numéro d'identification (numéro FOS) et peut de ce fait être identifié séparément. L'opérationnalisation en avril 1993 du système MIDAS d'information et de documentation pour le management a encore amélioré la méthode.

poursuite d'un projet en attendant la formulation de la phase suivante, l'achèvement d'une évaluation, etc.) et 19 engagements pour la phase suivante d'une activité en cours. Puisque les mêmes chercheurs ont analysé tous les «bemos», il leur a été possible de constater des changements dans le temps. En 1986, une instruction détaillée a été arrêtée pour le contenu et la forme à donner aux «bemos», ce qui est important pour l'appréciation des résultats de l'analyse. Le modèle appliqué entre 1982 et 1986 était plus simple.

L'analyse a été complétée par des entretiens approfondis avec des fonctionnaires ayant participé à La Haye, Dakar et Bamako aux premières phases du cycle du projet.

Nous pouvons faire les constatations suivantes à partir de l'analyse et des entretiens:

- Au fil du temps, la DGCI a procédé de plus en plus soigneusement à la formalisation des engagements par le biais d'un document d'appréciation («bemo») systématique et complet. On le constate par exemple dans la longueur du document, qui passe d'une ou deux pages (dans 9 des 12 cas, une page seulement) entre 1983 et 1985 à une moyenne de plus de huit pages ces dernières années. La description de l'historique, les objectifs, la conformité aux priorités de la politique néerlandaise et les instruments de gestion et de suivi ont reçu toujours plus d'attention.
- Même dans sa forme élargie, le «bemo» reste surtout un justificatif de l'engagement en fonction des conditions de politique et de gestion néerlandaises. A la lecture des pièces des dossiers allant jusqu'à l'engagement et à entendre les fonctionnaires concernés, on a l'impression que la décision de financer est prise lorsqu'est arrêté un mémorandum d'identification se terminant par une conclusion positive. Nous n'avons pas trouvé dans les dossiers de cas où un mémorandum d'identification positif n'ait pas donné lieu à un engagement. Nous avons aussi appris au cours des entretiens que les mémorandums d'identification ne sont rédigés qu'après que «La Haye» et l'ambassade ont convenu officieusement qu'une proposition sera financée. Dans presque tous ces cas, il ne s'agit plus d'une simple idée: il existe déjà un document de projet et souvent aussi un «plan d'opérations» détaillé. Près des deux tiers des «bemos» concernent le financement complémentaire de projets en cours; la décision de financer est alors légitimée par un examen ou une évaluation dont le rapport conseille la poursuite des activités (cf. DGIS/IOV, 1993).
- Le «bemo» ne fonctionne que très partiellement en tant que discussion préalable systématique de la faisabilité, des résultats, des effets et de l'impact éventuel de l'activité proposée dans le pays en développement. Non seulement les objectifs et les points de mesure des résultats sont peu précis – comme on peut le

Tableau 10 Projets de coopération bilatérale au Mali, analyse des documents d'appréciation des propositions de projet («bemos»), 1983-1991

		1983–85	1986–88	1989–91
Nombre de «bemos» analysés		12	17	22
Durée moyenne du traitement[a] (jours)		41	30,6	41
Longueur moyenne des «bemos» (pages)		1,2	4,5	8
Description de l'historique:	absente	4	5	5
	globale	8	5	5
	détaillée	–	7	12
Objectifs à long terme:	abstraits	2	2	6
	concrets mais généraux	10	15	15
	concrets et précis	–	–	1
Objectifs à court terme:	abstraits	1	3	1
	concrets mais généraux	9	12	19
	concrets et précis	2	2	2
Intérêt pour les priorités de la politique néerlandaise:[b]	aucun	8	3	2
	lutte contre la pauvreté	2	6	16
	émancipation économique	2	8	4
	femmes et développement	–	2	6
	environnement	–	5	6
Plan de travail:	absent	7	7	6
	global	5	7	12
	concret	–	3	4
Points de mesure des résultats:	absents	10	9	12
	globaux	2	5	4
	concrets	–	3	6
Instruments de gestion ou de suivi[b]	pas cités/aucun	6	5	4
	encadrement par ambassade			9
	mission(s) de soutien	4	6	12
	suivi	–	–	2
	conseils externes	–	–	4
	comité de suivi	–	1	1
	évaluation	3	8	10

[a] La période entre la fin de la rédaction (date) du document par le rédacteur et le dernier paraphe, à savoir celui du chef de la Direction Afrique ou de la Commission des projets (depuis fin 1987 pour les engagements de 5 millions de florins et plus).

[b] Chaque document peut obtenir une notation pour une ou plusieurs caractéristiques.

déduire du tableau 10 – , mais encore les hypothèses sous-tendant l'estimation des résultats d'un financement proposé sont rarement citées. La politique malienne est généralement décrite très sommairement et d'une manière formaliste; les analyses institutionnelles sont rares et les considérations financières et économiques retenues ne sont guère systématiques. Aucun des «bemos» ne s'est référé à une analyse coûts-avantages formelle ni à une autre évaluation quantitative; dans un seul cas, l'exécution d'une telle analyse a été intégrée dans la nouvelle phase du projet.

- La quatrième conclusion concerne le rôle des différentes parties concernées et leur contribution à la rédaction et au traitement des «bemos». Le bureau chargé de la coopération avec le pays concerné est de loin le principal acteur dans le traitement de ces documents, auxquels il a, par la force des choses, consacré une dose croissante de temps et d'énergie au cours des années. Le bureau concerné a tendance, ces derniers temps, à reprendre davantage les textes – eux aussi de plus en plus touffus – des mémorandums d'identification dressés par l'ambassade. La plupart des «bemos» ont été rédigés par le bureau, d'autres relatifs à des projets auxquels s'appliquait la modalité d'exécution 3 le furent par la SNV ou une organisation de cofinancement. Il ressort des entretiens que dans de nombreux cas les conseillers techniques avaient été consultés avant que le «bemo» n'ait été arrêté. Jusqu'en 1988, la division de Conseil Technique exerça ainsi quelque influence sur les projets ruraux au Mali. La pénurie de spécialistes du développement jusqu'en 1991 et l'absence de normes pour la consignation formelle par écrit des conseils techniques font que l'on ne retrouve guère de traces du rôle de ces conseils dans le mécanisme de décision. Ce n'est que dans les derniers «bemos» de la série analysée que l'on trouve consignées formellement les appréciations et remarques des différents «techniciens» et des experts des programmes prioritaires «femmes et développement» et «environnement». Leurs commentaires semblent en partie plus rituels que substantiels. La participation des collaborateurs de la Direction centrale des Affaires Financières et Economiques est plus facile à tracer, car elle se traduit souvent par des adaptations du budget et par d'autres changements.

Rapports d'évaluation

On distingue dans le cadre de l'aide bilatérale néerlandaise deux grandes formes d'évaluation:

- Les évaluation effectuées par le Service d'Examen des Opérations (IOV), qui dépassent le cadre des projets et portent sur les principaux thèmes de la politique. Leur but est de contribuer à la préparation et à l'exécution de la politique néerlandaise de coopération au développement.

- Les évaluations qui tombent sous la responsabilité des unités opérationnelles de la DGCI. Elles portent sur des activités spécifiques de développement, en particulier sur des projets. Cette forme d'évaluation fait partie de l'exécution des projets et est considérée comme un instrument de gestion important des projets.

Nous avons examiné dans le contexte de cette étude les évaluations du deuxième groupe. Nous avons fait dans ce but l'inventaire des principales caractéristiques des rapports d'évaluation. Nous avons obtenu les données en analysant les rapports à l'aide d'un questionnaire structuré (cf. annexe 1.6). Le questionnaire se fonde sur l'analyse effectuée dans le cadre de l'étude récente de l'IOV sur l'évaluation et le suivi de l'aide bilatérale au sein de la DGCI (DGIS/IOV, 1993). Nous avons aussi pu constater de cette manière s'il y avait des différences notables entre la pratique générale de l'évaluation de l'aide bilatérale et celle suivie dans la coopération avec le Mali.

Le tableau 11 donne un aperçu de 19 évaluations exécutées dans la période 1984-91. Deux tiers des projets évalués furent, du moins en partie, financés par le budget du programme du Sahel. Sept projets tombent aussi dans la catégorie des programmes sectoriels (énergie, développement rural, environnement) et un projet a été financé par le budget de l'aide à la balance des paiements. On y retrouve toutes les modalités d'exécution, sauf la modalité 1 (exécution et contrôle par le Mali).

Pour 17 des 19 évaluations, nous avons pu constater dans les rapports à quel moment de l'exécution des projets elles ont eu lieu. La plupart d'entre elles (13) ont été effectuées à la fin d'une phase donnée de l'exécution, et trois au milieu d'une phase. Il n'y a pas eu au Mali d'évaluations ex post (après projet). Pourtant, quatre projets relativement petits, exécutés par la SNV, et sept projets plus grands, pour lesquels un montant total de 83 millions de florins avait été dépensé, prirent fin pendant la période des évaluations analysées. Nous n'avons pas vu de corrélation nette entre le volume des dépenses et la fréquence des évaluations, mais avons constaté que les grandes activités en cours furent évaluées au moins une fois pendant l'exécution; nous avons aussi été frappés par la régularité de l'évaluation de quelques petits projets (Laboratoire des sols, projet de sylviculture de la FAO).

Dans aucun des rapports examinés, l'équipe d'évaluation ne s'est prononcée en faveur d'une cessation du projet, même pas quand l'appréciation du déroulement du projet était négative. Presque toutes les équipes d'évaluation (17) proposent une phase consécutive en esquissant, le plus souvent globalement, les grandes lignes. Dans quelques cas, l'équipe d'évaluation propose un changement d'approche.

Tableau 11 Evaluations de l'aide bilatérale au Mali, 1984-1991

Projet	Budget	Exécution[a]	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
ARPON	sect./Sahel	5	x		x					x	3
Santé Ségou	sect./Sahel	4				x			x		2
PPIV Mopti	Sahel	5				x					1
DRSPR	Sahel	4		x			x				2
Barrages Kita	Sahel	5			x						1
Bois Villages/FORS	sect./Sahel	5/3					x				1
Laboratoire Sols	sect./Sahel	4				x			x		2
Riz Kogoni	Sahel	5					x				1
SNV-CMDT[b]	sect./Sahel	3							x		1
Sylviculture FAO	sectoriel	3				x	x				2
Santé Dioïla/Kangaba	sectoriel	3						x			1
CMDT PROFED	Sahel	4							x		1
Aide balance paiem.	BBS	2							x		1
Total			1	1	2	4	4	1	5	1	19

[a] Modalité d'exécution 2 = responsabilité juridique du Mali, la DGCI assiste dans l'exécution; 3 = responsabilité juridique et exécution déléguées à des tiers (ici SNV et FAO); 4 = responsabilité juridique de la DGCI, exécution donnée en sous-traitance; 5 = responsabilité juridique de la DGCI et exécution par elle.

[b] Il s'agit ici de trois projets exécutés par la SNV (Projet Aménagement de Terroirs Villageois, Projet Maraîchage dans le Cercle de Dioïla et Projet Greniers de Prévoyance).

Presque tous les rapports sont rédigés en français. La qualité du français varie de bonne (50 %) à médiocre (44 %). Un des rapports est rédigé en très mauvais français. Deux rapports sont écrits en néerlandais et comportent un résumé des conclusions et des recommandations en français.

Autant que l'on sache (42 % des rapports n'ont pas permis de l'établir), le compte rendu par écrit de l'évaluation se fait surtout aux Pays-Bas. Au Mali, le compte rendu se limite habituellement à la rédaction du résumé, des conclusions et des recommandations (39 % de tous les rapports le précisent). Dans la mesure où nous avons pu l'établir, le rapport complet a été rédigé une fois seulement au Mali; dans deux autres cas, il s'agissait d'une version provisoire de rapport.

Sur la base des données du tableau 12, quelques remarques peuvent être faites sur la composition de l'équipe d'évaluation. Pour une des évaluations, l'équipe se composa exclusivement de Néerlandais; une autre équipe comporta un membre belge et un membre néerlandais. Pour les 17 évaluations restantes, on constate la participation

d'évaluateurs locaux. La composition moyenne des équipes d'évaluation fut de 4,4 personnes, et la participation des évaluateurs locaux fut d'en moyenne 2,2 personnes, soit exactement la moitié.

Tableau 12 Evaluateurs et chefs de mission, selon leur origine, en pourcentage

Origine de l'évaluateur	Tous les évaluateurs (%)	Chefs de mission (%)
Consultant néerlandais	13	20
Institut de recherche néerlandais	14	15
Fonctionnaire cadre DGCI ou ambassade	3	–
Organisme public malien	31	15
Consultant malien	3	–
Autre	7	5
Pays-Bas/inconnu	16	45
Mali/inconnu	14	
Total	100 (N=81)	100 (N=20)[a]

[a] Une mission avait deux chefs de mission.

Pour 32 % des évaluateurs, nous n'avons pas pu établir dans quelle instance ils travaillaient. Presque tous les évaluateurs néerlandais (connus) sont rattachés à des instituts de recherche et à des bureaux de consultants. La participation de personnel de la DGCI ou de l'ambassade aux missions d'évaluation est rare. Les évaluateurs locaux viennent rarement du secteur privé; la plupart d'entre eux travaillent pour une instance publique locale. Il nous a été possible de retrouver dans 11 rapports d'évaluation la nationalité du chef de mission. Huit missions furent dirigées par un Néerlandais, deux par un Malien, une par un Belge et une par deux chefs (Malien/Néerlandais).

Nous avons pu établir pour 17 évaluations la durée de la présence des équipes sur le terrain, à savoir en moyenne 19,3 jours. 61 % des études sur le terrain ont duré de 2 à 3 semaines, 22 %, plus de trois semaines et 11 %, moins de 2 semaines. Dans un des rapports, la durée du travail sur le terrain n'était pas détectable. La mission la plus longue a duré 27 jours, la plus courte, 10 jours. Les rapports ne précisent pas combien de temps il a fallu consacrer à la préparation et à la mise au point du rapport final.

Il manque dans la plupart des projets un système de suivi fonctionnant bien. Nous l'avions déjà constaté lors de l'analyse des «bemos». Il est de ce fait difficile pour

les évaluateurs d'obtenir en peu de temps une base solide de données quantitatives. Ces données, ils les obtiennent généralement au cours d'entretiens avec des représentants des instances concernées, en consultant la documentation et en faisant des visites (courtes) sur le terrain. La combinaison du manque de temps et de l'insuffisance des données quantitatives a manifestement eu des répercussions sur la qualité et l'exhaustivité des rapports d'évaluation.

S'agissant du contenu des rapports d'évaluation, nous avons notamment examiné dans quelle mesure ils accordent une attention spécifique aux principaux thèmes de la politique néerlandaise de coopération («femmes et développement», environnement, lutte contre la pauvreté par l'approche des groupes cibles et durabilité). Tous les rapports abordent un ou plusieurs de ces thèmes. On y retrouve huit fois le thème «femmes et développement» et huit fois, celui de l'environnement. Le thème de la durabilité comporte différents aspects, dont l'aspect financier, (macro-) économique, écologique et technique. Aucun rapport ne traite intégralement la durabilité, mais tous contiennent des remarques sur un ou plusieurs de ses aspects. Il s'agit en particulier de l'intégration institutionnelle du projet (collaboration avec d'autres projets, formation du personnel, place du projet dans la politique malienne, mauvais fonctionnement du personnel, charge de travail excessive du chef de projet, etc.), de la durabilité écologique (surexploitation des ressources, conséquences pour la fertilité du sol, etc.) et, dans une moindre mesure, des possibilités de financement du projet à long terme (souvent, les remarques sur les possibilités de financement concernent l'autofinancement et sont du genre: «il ressort d'un calcul de rentabilité du projet que l'aide extérieure reste pour l'instant nécessaire, mais qu'une partie des frais peut déjà être financée sur les ressources propres»). Deux rapports seulement traitent de l'approche des groupes cibles.

Une deuxième façon d'analyser le contenu des rapports d'évaluation est de voir dans quelle mesure ils s'intéressent aux résultats atteints par le projet. Cela peut se faire de trois manières:
- Dans quelle mesure les objectifs recherchés sont-ils atteints? (efficacité)
- La façon dont est exécuté le projet est-elle optimale pour la réalisation des objectifs recherchés? (efficience)
- A quels changements (politiques, sociaux, économiques, écologiques) le projet a-t-il donné lieu? (analyse d'impact/d'effets)

En ce qui concerne l'efficacité, l'analyse se limite à décrire l'exécution des activités du projet. Tous les rapports le font. Comme les objectifs ne sont pas précis dans la plupart des cas et sont pratiquement toujours décrits en termes qualitatifs, il n'y a pas de norme claire à laquelle mesurer l'efficacité.

Le gros des rapports (62 %) ne s'arrête pas à l'efficience de l'exécution du projet. On retrouve dans quatre rapports (19 %) une ébauche de comparaison coûts-avantages; dans trois autres rapports, l'équipe d'évaluation se limite à faire quelques remarques sur les possibilités de réduire les frais totaux du projet en cause. Ici aussi, le manque de normes, de matériel de comparaison et de données joue un rôle.

Un tiers des rapports traite des effets du projet. Il s'agit le plus souvent d'une description superficielle, peu étayée par des chiffres.

Dans l'ensemble, l'analyse donne une image relativement sombre de la qualité des évaluations de projets faites au Mali entre 1984 et 1991, surtout si ces évaluations sont jugées à la lumière des conditions que fixe à cet effet la DGCI dans l'instruction d'exécution en vigueur[32]. Il est évident que l'on ne s'est pas servi du contenu de cette instruction, qui n'était probablement pas connue des responsables de la rédaction des termes de référence pour les évaluations. Les évaluateurs ne disposaient pas non plus des instructions pertinentes. Au Mali, les intéressés ont fait savoir que les évaluations sont utiles comme moyen de communication et, parfois, de négociation entre la DGCI, l'ambassade, les parties maliennes et les exécutants. Nous avons aussi constaté qu'elles sont utilisées dans tous les cas comme légitimation d'engagements complémentaires et que, dans ce contexte, on ne fait pas toujours grand cas des recommandations des évaluateurs. Les conclusions que l'IOV a tirées de son étude sur l'évaluation, portant sur tous les secteurs de la DGCI (DGIS/IOV, 1993), sont en général valables pour le programme bilatéral au Mali. Quelques évaluations nous ont paru cependant nettement meilleures.

Rapports sur les projets en cours d'exécution

Nous n'avons pas procédé dans le cadre de cette étude à l'inventaire systématique des rapports produits au cours de l'exécution ni à l'analyse de leur qualité. Comme la plupart des dossiers de la DGCI ayant trait à l'aide bilatérale au Mali ont été examinés dans le cadre d'une ou de plusieurs des sous-études sur lesquelles se fonde notre évaluation, nous pouvons cependant faire quelques remarques à ce sujet. La principale est que les rapports retrouvés dans les dossiers ne sont pas complets, ni sur le plan de la fréquence (officiellement une fois tous les six mois) ni sur celui du contenu. Dans de nombreux cas, la fréquence et l'exhaustivité des rapports sont loin de satisfaire aux normes officielles. Les entretiens avec les exécutants ont révélé que nombre d'entre eux n'étaient pas au courant de ces normes officielles (consignées

[32] On peut lire dans l'étude de l'IOV sur l'évaluation et le suivi de l'aide néerlandaise (DGIS/IOV, 1993, chapitre 2) une description détaillée et une discussion de ces conditions et du critère fixé au niveau international, par exemple par le biais du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

dans une instruction d'exécution en vigueur depuis octobre 1982). On peut toutefois constater que les rapports sur les projets donnés en sous-traitance à des tiers se font plus soigneusement que dans le cas d'activités exécutées par la SNV, par les organisations de cofinancement et en régie directe. Il n'y a de rapports systématiques de l'ambassade sur l'état des travaux que depuis 1990, après la nomination du premier spécialiste sectoriel. Ces rapports sur l'état des travaux, dont les avant-projets ont été rédigés par les chefs d'équipe, ont également servi de base aux consultations bilatérales officielles sur la politique et sur l'avancement des projets. Une dernière remarque concerne le rapport final sur les projets. Il n'en existe pratiquement pas, en raison surtout du fait que peu d'activités sont clôturées. Mais même pour les activités qui ont pris fin, un rapport final n'a été retrouvé que dans quelques cas.

4.3 Conclusion

Le Mali répond aux critères fixés pour les pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des liens de coopération de longue durée. Les objectifs de la politique néerlandaise de coopération avec le Mali correspondent bien, dans leurs grandes lignes, à ceux de la politique malienne de développement. Le développement rural, en particulier la production alimentaire et la lutte contre la dégradation du milieu naturel, sont des priorités importantes dans la politique des deux pays.

Pendant la période sous revue, les ambitions et les conditions de la politique et de la gestion néerlandaises ont augmenté considérablement, ce qui a réduit l'influence des parties maliennes sur et leur participation à l'élaboration de la politique de coopération. Ainsi, la consultation bilatérale annuelle sur la politique a ressemblé davantage à une réunion d'annonce d'intentions (néerlandaises) qu'à une concertation ouverte à ce sujet.

L'extension de la réglementation a augmenté la transparence des mécanismes néerlandais de décision et d'exécution. Jusqu'en 1992, la capacité des effectifs resta loin en deçà du niveau requis par la complexité croissante du programme. C'est pourquoi la DGCI n'a pu accorder que peu de temps aux analyses en vue d'une bonne harmonisation de l'action avec le contexte malien, ainsi qu'à la collecte systématique d'informations sur les résultats de l'aide par le biais du suivi. Nous n'avons retrouvé que peu d'objectifs concrets et de points de mesure pour les projets et programmes.

Chapitre 5 Programme de coopération bilatérale

Dans ce chapitre, nous analyserons les activités de coopération bilatérale, mais auparavant nous nous arrêterons brièvement aux autres relations entre le Mali et les Pays-Bas. Ensuite, nous analyserons les projets, programmes et dépenses de la période se terminant fin 1992 à la lumière d'un certain nombre de caractéristiques importantes dans le contexte malien, comme la répartition de l'aide entre les régions, les secteurs et les formes d'aide. Nous analyserons enfin le programme à partir de caractéristiques se rapportant à l'organisation néerlandaise de l'aide, comme les formules d'exécution et les catégories budgétaires. La dernière partie du chapitre est consacrée à la politique, à la gestion et au programme de la SNV et des organisations de cofinancement.

5.1 Relations extérieures à la coopération bilatérale officielle au développement

La coopération bilatérale au développement forme le cadre de la majeure partie des relations entre le Mali et les Pays-Bas. Une dizaine de missionnaires et de religieuses néerlandais et quelques chercheurs scientifiques travaillent au Mali en dehors du cadre de l'aide publique. Plusieurs d'entre eux font toutefois appel aux fonds néerlandais d'aide pour financer une partie de leurs activités. Il y a peu de touristes néerlandais au Mali.

Les relations commerciales entre le Mali et les Pays-Bas ne sont pas très développées. La France est en Europe le principal partenaire commercial du Mali. Il ressort des données de l'Office central (néerlandais) de la Statistique pour la période 1981-91 que la valeur des exportations maliennes vers les Pays-Bas atteignit son maximum en 1984, avec 15 millions de florins, pour retomber à moins de 1,5 million en 1991. La valeur totale des exportations maliennes pour la période 1981-91 représenta 94 millions de florins, près de 60 pour cent de ce montant provenant de l'exportation de coton égrené et 30 pour cent, des fruits et légumes.

Previous Page Blank

Pendant cette même période, les exportations néerlandaises vers le Mali sont passées d'un niveau d'environ 10 millions de florins par an à un niveau de 35 à 45 millions. Cette augmentation est largement imputable aux exportations financées par le biais de l'aide, surtout d'engrais, de machines et de pièces de rechange. Pourtant, les exportations commerciales de produits laitiers et de conserves néerlandais, qui sont passées de 5 à 20 millions de florins par an, représentent 40 pour cent des exportations totales néerlandaises vers le Mali. D'autres produits d'exportation commerciale sont les textiles et les fils. Il n'y a pour ainsi dire pas d'investissements privés néerlandais de quelque envergure au Mali.

Avant d'analyser la coopération bilatérale officielle à la lumière de ses éléments et caractéristiques, nous nous pencherons brièvement sur d'autres formes de coopération qui ne font pas l'objet de la présente étude, mais dont le financement est pourtant venu des Pays-Bas. Il s'agit des projets et programmes régionaux, de la participation néerlandaise à l'aide multilatérale et à l'aide du secteur privé.

Une partie du budget de la coopération bilatérale avec les pays du Sahel et de celui des programmes sectoriels (jusqu'en 1990) et des programmes prioritaires (depuis 1991) a été consacrée au financement de projets et de programmes régionaux. Il s'agit d'une vingtaine d'activités représentant à la fin de la période 1981-92 chaque année environ 20 millions de florins. Presque tous ces programmes furent axés sur le Sahel et nombre d'entre eux furent exécutés dans le cadre du CILSS ou du Club du Sahel. Ce groupe d'activités englobe aussi un grand projet de recherche, comme le Projet Production Soudano-Sahélienne, établi à Niono dans la région de Ségou et exécuté par le Centre de Recherche Agrobiologique (CABO) de l'Université agronomique de Wageningen en collaboration avec l'Institut malien de l'Economie Rurale. Puisque le Mali compte environ un cinquième de la population des Etats membres du CILSS, il semble judicieux de fixer aussi à environ un cinquième, soit 4 millions de florins, le montant des dépenses régionales annuelles des Pays-Bas, réservées au Mali.

Nous avons calculé dans l'annexe 2.4. quelle part des dépenses totales d'aide publique au développement (APD) des principales organisations multilatérales est financée par les Pays-Bas. Nous pouvons conclure de ce calcul que 5 pour cent au moins des dépenses multilatérales au Mali proviennent des contributions néerlandaises à ces organisations. Comme les dépenses des donneurs multilatéraux étaient ces dernières années de l'ordre de 300 millions de florins par an, la part du financement néerlandais dans ce montant devrait être d'environ 15 millions[33]. Cela

[33] Nous précisons, pour plus de clarté, qu'il s'agit ici des contributions annuelles que les Pays-Bas versent à ces organisations et qu'ils imputent au budget de l'aide multilatérale (cf. tableau 8). Il existe en

signifie aussi que 10 pour cent environ de l'APD totale au Mali ont été fournis par le budget néerlandais de la coopération au développement, à savoir de 7 à 7,5 pour cent par le biais de l'aide bilatérale et de 2,5 à 3 pour cent via des projets régionaux et la participation néerlandaise à l'aide multilatérale.

Le troisième type de fonds originaires des Pays-Bas et qui ne sont pas étudiés dans ce cadre est l'aide privée, combinée dans certains cas à une aide publique. Il n'existe pas d'aperçu de ces projets réellement privés, mais nous pouvons donner une indication de leur nature. Les missions catholiques et protestantes envoient sur place, à leurs frais, du personnel actif dans le domaine de la coopération au développement. Beaucoup d'entre elles reçoivent de l'argent de leur base. Il arrive aussi que des coopérants travaillant dans les projets reçoivent un soutien financier par le truchement de leurs contacts privés aux Pays-Bas pour couvrir de petites activités additionnelles. Ce mécanisme agit à double sens, car certaines organisations, entreprises ou personnes aux Pays-Bas « veulent faire quelque chose pour les pays en développement » et prennent elles-mêmes contact avec des coopérants néerlandais. Il s'agit au total de centaines de contacts entre des personnes et des organisations au Mali et aux Pays-Bas, auxquels prennent part des milliers de Maliens et de Néerlandais. Les sommes d'argent qui circulent ainsi sont faibles par rapport à celles des flux financiers publics. Mais le canal de l'aide privée assure la participation personnelle et l'intérêt d'un grand nombre de Néerlandais et de Maliens, ce qui est très important pour l'assise sociale de la coopération néerlandaise au développement. Parmi les organisations s'occupant de coopération au Mali, la SNV est particulièrement active dans ce domaine précis. Nous y reviendrons dans la section sur la SNV.

5.2 Les types d'aide, les secteurs et les régions

Plus de 90 pour cent de l'aide bilatérale néerlandaise est axée sur le bien-être de la population rurale. Quelques petites activités seulement s'adressent à des groupes urbains et une faible partie de l'aide hors-projets est générale et profite donc aussi à la population des villes.

On constate cependant un certain nombre de tendances dans cette orientation générale sur le développement rural, dont la principale est l'accroissement de la part de l'aide hors-projets et l'apparition de nouvelles formes dans ce cadre. Cette tendance sera analysée plus en détail au chapitre 6. Un deuxième changement qui frappe est le glissement de l'intérêt vers d'autres sous-secteurs et l'extension des

---

outre les financements dits « multi-bi », soit des projets ou programmes exécutés par des organisations multilatérales et financés par les budgets des programmes spéciaux ou des programmes par pays ou par région. Les financements « multi-bi » font partie de l'aide bilatérale.

Tableau 13 Aide bilatérale au Mali; répartition en aide aux projets et en aide hors-projets, et selon les secteurs, 1975-1992

	Dépenses en milliers de florins					Dépenses en pourcentage				
Secteur	**Avant 1981**	**1981-85**	**1986-90**	**1991-92**	**Total**	**Avant 1981**	**1981-85**	**1986-90**	**1991-92**	**Total**
Développement rural										
Irrigation	970	46 467	57 280	12 114	116 831	1,4	30,9	21,6	12,1	20,0
Sylviculture/environnement	–	3 900	20 196	11 561	35 657	–	2,6	7,6	11,6	6,1
Infrastructure	41 641	11 201	3 292	–	56 134	60,4	7,4	1,2	–	9,6
Eau	–	1 811	1 312	2 223	5 346	–	1,2	0,5	2,2	0,9
Soins de santé	–	4 256	7 329	3 477	15 062	–	2,8	2,8	3,5	2,6
Femmes et développement	–	180	2 316	3 354	5 850	–	0,1	0,9	3,4	1.0
Industrie	–	–	353	2 656	3 009	–	–	0,1	2,7	0,5
Divers/Multi-secteurs	10 703	15 432	29 239	11 369	66 743	15,5	10,3	11,0	11,4	11,4
Sous-total Développement rural	53 314	83 247	121 317	46 754	304 632	77,3	55,3	45,7	46,8	52,1
Autres secteurs										
Recherche	12 043	12 437	25 071	10 334	59 885	17,5	8,3	9,5	10,3	10,2
Enseignement	2 094	871	313	–	3 278	3,0	0,6	0,1	–	0,6
Autres projets	471	533	3 667	2 860	7 531	0,7	0,4	1,4	2,9	1,3
Sous-total Autres secteurs	14 608	13 841	29 051	13 194	70 694	21,2	9,2	11,0	13,2	12,1
Aide hors-projets										
Aide d'urgence	–	2 264	1 016	1 847	5 127	–	1,5	0,4	1,8	0,9
Aide alimentaire	1 024	29 236	11 302	4 239	45 801	1,5	19,4	4,3	4,2	7,8
Aide à l'importation	–	21 880	88 596	13 895	124 371	–	14,5	33,4	13,9	21,3
Cofinanc. avec Banque Mondiale	–	–	12 500	19 700	32 200	–	–	4,7	19,7	5,5
Allégement de la dette	–	–	1 428	341	1 769	–	–	0,5	0,3	0,3
Sous-total Aide hors-projets	1 024	53 380	114 842	40 022	209 268	1,5	35,5	43,3	40,0	35,8
Total	68 946	150 468	265 210	99 970	584 594	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

champs d'intérêt; ainsi, dans le domaine du développement rural, l'infrastructure perd du terrain et des thèmes comme la sylviculture et l'environnement, les femmes et le développement, et l'industrie rurale en gagnent. Cette tendance est encore plus manifeste qu'il ne ressort du tableau, parce que ces thèmes retiennent aussi davantage l'attention dans les projets faisant partie d'un seul sous-secteur (p.ex. irrigation) et dans les projets appartenant au vaste groupe «Divers/Multi-secteurs» du développement rural.

L'aide peut aussi être subdivisée selon l'affectation régionale des fonds. Le tableau 14 reproduit les résultats de cette analyse. Il montre à l'évidence un glissement de l'aide, qui était à l'origine concentrée sur les régions 1 (Kayes), 2 (Koulikoro) et 7 (Gao), vers l'Office du Niger et le Mali-Sud. Les trois quarts des dépenses pour les projets et programmes à orientation régionale sont allés en 1991-92 à ces deux dernières zones. Cela signifie pour la zone de l'Office du Niger, dont la population est passée dans les années quatre-vingt de 110.000 à environ 150.000 habitants, une dépense d'aide néerlandaise à orientation régionale d'en moyenne 100 florins par habitant par an, soit plus du double du montant dépensé en moyenne pour chaque habitant du Mali par tous les bailleurs de fonds ensemble. Dans la période 1976-85, les dépenses moyennes d'aide néerlandaise par habitant étaient d'un ordre de grandeur comparable à celui de l'Office du Niger dans les parties de la 7e région peu peuplées où furent effectués alors les travaux d'amélioration de la route d'Ansongo à Andéramboukané. Les dépenses annuelles moyennes des Pays-Bas par habitant du Mali-Sud sont inférieures à 5 florins et ne sont donc qu'une fraction des montants susmentionnés.

5.3 Projets, programmes, formes d'exécution et catégories budgétaires

5.3.1 *Composition du programme bilatéral*

Le tableau 15 mentionne les projets et programmes de la période 1981-92 en précisant la formule d'exécution, les dépenses totales, la durée et les dépenses par an. Avant de tirer des conclusions de ce tableau de base, nous tenons toutefois à attirer l'attention sur un certain nombre de simplifications et de restrictions.

- Plusieurs petits projets indépendants n'ont pas été repris dans ce tableau.
- Dans la liste, 13 des titres énumérés ici se composent de différents projets regroupés sous une même dénomination, par exemple «CEBEMO Cat 4»[34] ou

[34] S'agissant de chacune des organisations de cofinancement et de la SNV, les dépenses payées sur le financement par programme (Catégorie 4 du budget de la coopération) sont regroupées dans une même ligne. Les projets financés par d'autres catégories budgétaires et exécutés p. ex. par la SNV et la CEBEMO selon la modalité d'exécution 3 (cf. § 4.2.) sont mentionnés chacun séparément.

Tableau 14 Aide bilatérale au Mali; répartition selon les régions, 1975-1992

Région	Dépenses en milliers de florins					Dépenses en pourcentage				
	Avant 1981	1981-85	1986-90	1991-92	Total	Avant 1981	1981-85	1986-90	1991-92	Total
1 Kayes	8 956	5 929	3 120	0	18 005	13	4	1	–	3
2 Koulikoro	8 653	5 196	7 087	4 043	24 979	13	3	3	4	4
5 Mopti	–	3 364	2 515	1 727	7 606	–	2	1	2	1
6 Tombouctou	–	–	1 657	1 280	2 937	–	–	1	1	1
7 Gao	32 328	10 315	3 488	20	46 151	47	7	1	–	8
Mali-Sud[a]	330	24 064	87 071	31 417	142 883	–	16	33	31	24
Office du Niger[a]	970	46 204	75 952	19 526	142 652	1	31	29	20	24
Autres projects[b]	6 103	13 775	25 221	9 342	54 441	9	9	10	9	9
Projets nationaux et aide hors-projets	11 606	41 621	59 098	32 614	144 940	17	28	22	33	25
Total	68 946	150 468	265 210	99 970	584 594	100	100	100	100	100

[a] Y compris la part estimée de l'aide à l'importation et du cofinancement avec la Banque Mondiale (Mali-Sud III) destinée à ces régions.
[b] Il s'agit de dépenses de projets qui ne font pas l'objet de la concertation bilatérale sur la politique et ne sont pas couverts par le plan annuel de la DGCI, comme les dépenses des organisations de cofinancement, l'expatriation de coopérants de la SNV et d'experts associés multilatéraux, les petits projets d'ambassade, etc.

«aide à l'importation». Ainsi, tout le programme de la SNV, à l'exception du financement de neuf projets bilatéraux exécutés par elle, est regroupé en une seule ligne. Nous verrons au paragraphe 5.4. qu'en 1991 le programme de la SNV était opérationnel depuis 14 ans déjà et qu'au cours des années plus de 100 coopérants néerlandais ont travaillé dans plus de 20 projets différents. Les programmes des organisations néerlandaises de cofinancement se composent, eux aussi, d'un nombre considérable de projets régis selon un propre système de politique et de gestion. Pour le reste, la liste comprend toute une gamme d'activités, variant des petits projets d'ambassade dont les dépenses ne dépassent pas 15.000 florins à des séries d'engagements consécutifs d'aide à l'importation allant jusqu'à 20 millions de florins par activité. Les projets «classiques» sont subdivisent également: tous les projets qui durent plus d'un an sont construits sous la forme de phases. Les objectifs peuvent être adaptés de phase en phase. Parfois, la conception entière des projets est modifiée en cours d'exécution, comme nous le verrons lors de l'étude des projets au Mali-Sud. Etant donné que la subdivision en phases n'est pas toujours systématique – ainsi, la deuxième phase du projet ARPON s'est terminée en 1991, alors qu'il y a eu depuis 1984 neuf engagements distincts – nous n'avons pas repris ces phases dans le tableau.

- La base du tableau est constituée par les dépenses annuelles, telles que nous les avons retrouvées dans les rapports financiers de la DGCI et des organisations de cofinancement. Il existe depuis 1986 un système d'administration financière de la coopération au développement – le système FOS – relativement accessible et dans lequel on peut retrouver après coup, par an, à l'aide d'un numéro d'identification FOS, les dépenses faites pour un grand nombre d'activités[35].

La comptabilité précédant le système FOS informatisé est plus difficile d'accès. Ce sont surtout les chiffres d'avant 1981 qui sont incomplets. La plupart des analyses se limitent à la période d'après[36].

---

[35] Le FOS souffre encore de quelques imperfections. On ne peut pas y retrouver les projets financés sur la Catégorie 4 du budget. Il n'y a pas d'enregistrement par pays de certains budgets mondiaux, comme celui des experts-associés bilatéraux. Il n'est pas possible de tracer par le biais du FOS tel qu'il était appliqué jusqu'en 1990 les engagements successifs pour un même projet; par la suite, on a introduit un numéro FOS distinct par engagement («projet»). Enfin, la répartition selon le type de frais est incomplète: les transferts de liquidités via l'ambassade à des projets en régie propre, en particulier, ne sont pas, au moment du décompte, comptabilisés selon les types de frais auxquels les liquidités ont été consacrées.

[36] On peut se faire une image de l'exhaustivité et de la fiabilité des chiffres en comparant ceux additionnés à partir des sources et le montant communiqué chaque année comme aide bilatérale totale au CAD. Le rapport au CAD est aussi rédigé au Ministère (par le bureau DMP/MZ) à partir de toutes sortes de sources diffuses. Comme le CAD ne veut de répartition qu'en fonction de certaines caractéristiques qu'il précise, ces données ne peuvent plus par la suite être ventilées par projet. Pour toute la période 1981-90, les totaux des deux calculs correspondaient, avec une marge de quelques centaines de milliers de florins; certaines années, les différences étaient de quelques millions de florins.

Tableau 15 Aperçu des programmes et projets bilatéraux au Mali, 1975-1992 (Dépenses en milliers de florins)

Nom	Type[a]	Début	Fin	Années	Avant 1981	1981-85	1986-90	1991-92	Total
PPS recherche	4	1975	1988	14	7 001	794	23	–	7 818
Route Ansongo-Andéramboukané	4	1976	1989	14	32 328	7 544	3 292	–	43 164
CEBEMO Catégorie 4[b]	ocf	1976	en cours	17	4 500	3 103	5 193	1 629	14 425
ICCO Catégorie 4[b]	ocf	1976	en cours	17	1 104	2 551	3 905	1 728	9 288
NOVIB Catégorie 4[b]	ocf	1976	en cours	17	499	1 723	784	1 094	4 100
Inst. polytechnique rural (ISPRA)	5	1976	1988	13	2 094	871	313	–	3 278
Levés aériens Kaarta	3	1976	1979	4	3 600	–	–	–	3 600
Chambre froide Kayes	4	1977	1981	5	660	214	–	–	874
Direction de l'Hydraulique	5	1977	1979	3	10 000	–	–	–	10 000
DRSPR	4	1978	en cours	15	330	7 061	16 755	7 043	31 189
SNV Catégorie 4[b]	snv	1978	en cours	15	–	6 398	14 435	4 429	25 262
ARPON	5	1979	en cours	14	970	43 417	56 068	12 114	112 569
RURGS	4	1978	1990	13	4 696	4 087	500	–	9 283
Route Didieni-Goumbou	3	1979	1982	4	8 653	3 443	–	–	12 096
Aide alimentaire[bc]	5	1980	en cours	13	1 024	29 236	11 302	4 239	45 801
SNV réhabilitation Gao	3	1981	1989	9	–	926	134	–	1 060
Leurs Propres Barrages	5	1982	1989	8	–	1 628	2 620	–	4 248
SNV eau Dioila	3	1982	1989	8	–	1 811	427	–	2 238
Bois de villages/FORS	5/3	1983	en cours	10	–	2 071	6 928	3 093	12 092
SNV santé Djenné	3	1983	1988	6	–	105	89	–	194
SNV sylviculture Dioila	3	1983	1988	6	–	76	40	–	116
SNV santé Dioila	3	1984	en cours	9	–	1 219	2 451	1 498	5 168
Santé SSP Ségou	4	1984	en cours	9	–	161	4 593	1 959	6 713
Aide à l'importation[b]	2	1984	en cours	9	–	21 880	88 596	13 895	124 371
Aide d'urgence[bc]	5	1984	1991	8	–	2 264	1 016	1 847	5 127
Gao énergie solaire	4	1984	1990	7	–	1 845	62	20	1 927
Forêts Koulikoro (SNV)	3	1985	en cours	8	–	50	1 602	1 980	3 632
Forêts Koulikoro (FAO)	3	1985	en cours	8	–	1 703	5 485	2 063	9 251
Laboratoire Sotuba	4	1985	en cours	8	–	23	3 393	1 831	5 247
Riz Mopti	5	1985	1987	3	–	3 050	1 212	–	4 262

(Tableau 15 suite)

Cofinancement avec Banque Mondiale[b]	5	1986	1991	6	–	–	12 500	19 700	32 200
KPA/jumelage[b]	5	1986	en cours	7	–	–	173	30	203
Petits projets d'ambassade (KAP)[b]	5	1986	en cours	7	–	–	391	333	724
Recherche Riz Kogoni	5	1986	en cours	7	–	–	3 775	1 324	5 099
Projet de Lutte anti-érosive	4	1986	en cours	7	–	–	4 293	3 372	7 665
Projets d'archéologie[b]	4	1987	en cours	6	–	–	196	238	434
SNV PATV Fana	3	1987	en cours	6	–	–	435	789	1 224
SNV Greniers de Prévoyance	3	1988	en cours	5	–	–	252	1 209	1 461
PAAF/Projet Femmes et développement	4	1988	en cours	5	–	–	1 921	2 314	4 235
CEBEMO Dogon	3	1988	1989	2	–	–	393	–	393
SNV maraîchage Dioila	3	1989	en cours	4	–	–	55	1 040	1 095
Allégement de la dette[b]	1	1989	en cours	4	–	–	1 428	341	1 769
PSS Mopti	4	1989	1990	2	–	–	625	136	761
Macina puits	4	1990	en cours	3	–	–	885	870	1 755
Profil d'environnement Mali-Sud	4	1990	en cours	3	–	–	150	264	414
Atelier Koutiala	5	1990	en cours	3	–	–	353	1 064	1 417
ACORD Tombouctou	3	1990	en cours	3	–	–	1 657	1 280	2 937
Dogon eau	3	1991	en cours	2	–	–	–	1 353	1 353
Rizeries ON	4	1991	en cours	2	–	–	–	1 592	1 592
Démocratisation	5	1991	en cours	2	–	–	–	990	990
Appui au Programme[b]	5	1991	en cours	2	–	–	–	370	370
Autres projets					487	1 214	4 510	899	7 110
TOTAL DES DEPENSES					77 946	150 468	265 210	99 970	593 594

[a] La définition des modalités d'exécution se trouve dans le § 4.2.1. Dans les modalités 1 et 2, les autorités maliennes assument la responsabilité juridique de l'exécution; dans la modalité 2, les Pays-Bas donnent des conseils en matière d'exécution. Dans les modalités 3-5, la responsabilité juridique de l'exécution incombe aux Pays-Bas; dans la modalité 3, elle est déléguée (organisation de cofinancement, organisation multilatérale ou SNV); dans la modalité 4, l'exécution est confiée à des tiers (sous-traitance); et dans la modalité 5, la DGCI exécute elle-même. Dans le cadre de la modalité 5, on fait la distinction entre les projets en régie directe avec une assistance technique pluriannuelle et les projets et – surtout – programmes comme l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, le cofinancement avec la Banque Mondiale, mais aussi les petits projets d'ambassade, etc. qui sont exécutés par la DGCI elle-même et par l'ambassade, parfois avec le soutien de missions externes.

[b] Il s'agit d'un certain nombre d'activités distinctes (projets), parfois financées par des fonds de différentes catégories budgétaires.

[c] Ces activités avaient déjà lieu dans les années soixante-dix. Nous les avons omises ici parce que la documentation était incomplète.

N.B.: L'aide alimentaire comprend le PRMC.

- Enfin, il importe d'indiquer qu'il n'y a pas de corrélation entre le volume des dépenses et la quantité de travail qu'implique le traitement d'une activité. Ainsi, l'affectation des 3,5 millions de florins par an du budget de la SNV réclame dix fois plus de temps de travail que l'affectation de 15 millions de florins d'aide à la balance des paiements.

Nous pouvons tirer les conclusions suivantes du tableau:
- La coopération bilatérale au développement entre le Mali et les Pays-Bas a consisté en 51 programmes et projets différents – dont 18 sont terminés – et en quelques petites activités autonomes.
- Dans les années quatre-vingt, le nombre des projets et programmes exécutés en même temps est passé de 14 en 1981 à 33 en 1992.
- Le volume des projets et programmes varie fort: il ressort du tableau 15 qu'il y avait en 1991 et en 1992 11 projets pour lesquels les dépenses étaient inférieures à 1 million de florins pour les deux années ensemble et trois projets de plus de 10 millions de florins. La somme des dépenses pour 3 des 51 activités (route Ansongo, ARPON et aide à l'importation) représente plus de la moitié des dépenses totales.
- Si nous comparons la durée des projets ayant pris fin, nous constatons que les quatre projets exécutés par la SNV ont duré de 6 à 9 ans. La durée des autres projets fut soit beaucoup plus longue (3 fois 13 ou 14 ans) soit beaucoup plus courte (6 projets d'une durée de moins de 5 ans).

5.3.2 *Formes d'exécution*

Le tableau 16 ventile les projets et programmes en fonction de la forme de leur exécution. On peut déduire du tableau 16 que, jusqu'en 1985, toutes les activités ont été exécutées sous la responsabilité juridique du gouvernement néerlandais. Des 33 projets et programmes en cours fin 1992, deux sont exécutés sous la responsabilité juridique du Mali; ce sont l'allégement de la dette et l'aide à l'importation, bien qu'il y ait dans ces deux cas une vaste intervention des Pays-Bas.

On constate en outre que près d'un tiers des activités ont été exécutées dans le cadre de la modalité 3. Si l'on y ajoute les programmes de la SNV et des organisations de cofinancement, on arrive même à la moitié des activités en 1985 et en 1987. Ces projets représentent cependant beaucoup moins que la moitié des dépenses totales.

Le nombre maximal des projets «classiques» en régie directe (modalité d'exécution 5 avec des experts néerlandais) fut de 5 en 1987 (sur 31 activités); en 1992, il y avait

Tableau 16 Formes d'exécution du programme bilatéral au Mali, 1981-1992

Forme d'exécution[a]	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1992
Modalité 1					1	1	1
Modalité 2			1	1	1	1	1
Modalité 3 (SNV)	1	4	7	9	8	6	6
Modalité 3 (autres)	1		1	1	2	3	2
Modalité 4 (IRT)	1	1	3	4	5	6	6
Modalité 4 (autres)	4	3	3	4	5	4	3
Modalité 5 avec assistance technique	2	4	4	5	3	3	3
Modalité 5 sans assistance technique	1	1	2	4	6	7	7
Cat. 4 (SNV et org. de cofinancement)	4	4	4	4	4	4	4
Total	14	17	25	31	35	35	33

[a] La définition des modalités d'exécution se trouve dans le § 4.2.1. Dans les modalités 1 et 2, les autorités maliennes assument la responsabilité juridique de l'exécution; dans la modalité 2, les Pays-Bas donnent des conseils en matière d'exécution. Dans les modalités 3-5, la responsabilité juridique de l'exécution incombe aux Pays-Bas; dans la modalité 3, elle est déléguée (organisation de cofinancement, organisation multilatérale ou SNV); dans la modalité 4, l'exécution est confiée à des tiers (sous-traitance); et dans la modalité 5, la DGCI exécute elle-même. Dans le cadre de la modalité 5, on fait la distinction entre les projets en régie directe avec une assistance technique pluriannuelle et les projets et – surtout – programmes comme l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, le cofinancement avec la Banque Mondiale, mais aussi les petits projets d'ambassade, etc. qui sont exécutés par la DGCI elle-même et par l'ambassade, parfois avec le soutien de missions externes.

encore 3 de ces projets, contre 10 confiés à des tiers. La part exécutée par l'Institut Royal des Tropiques (IRT) a augmenté régulièrement, passant de 1 projet en 1981 à 6 projets en 1992. Le nombre des programmes gérés par la DGCI elle-même et, dans une mesure croissante, par l'ambassade passa de 1 en 1981 à 7 en 1992.

Nous avons dit dans la section sur la gestion de l'aide néerlandaise qu'à partir de 1981 les budgets des programmes par pays et par région constituent le noyau de tout programme de coopération bilatérale. Nous avons cité en outre le programme d'aide à la balance des paiements, les programmes sectoriels et les programmes prioritaires. Ces quatre postes budgétaires se sont en fait composés au cours de la décennie de 32 «cagnottes» différentes. Le nombre maximal de différentes «cagnottes» dans lesquelles on a puisé en même temps était de 16 en 1990. Il convient de faire remarquer ici que certains éléments du budget, importants pour les programmes bilatéraux de coopération avec certains autres pays, n'ont guère joué de rôle au Mali. Il s'agit des programmes sectoriels pour l'industrie, l'enseignement

et la recherche et des programmes d'experts employés à titre complémentaire ou d'autres fonds d'assistance en personnel.

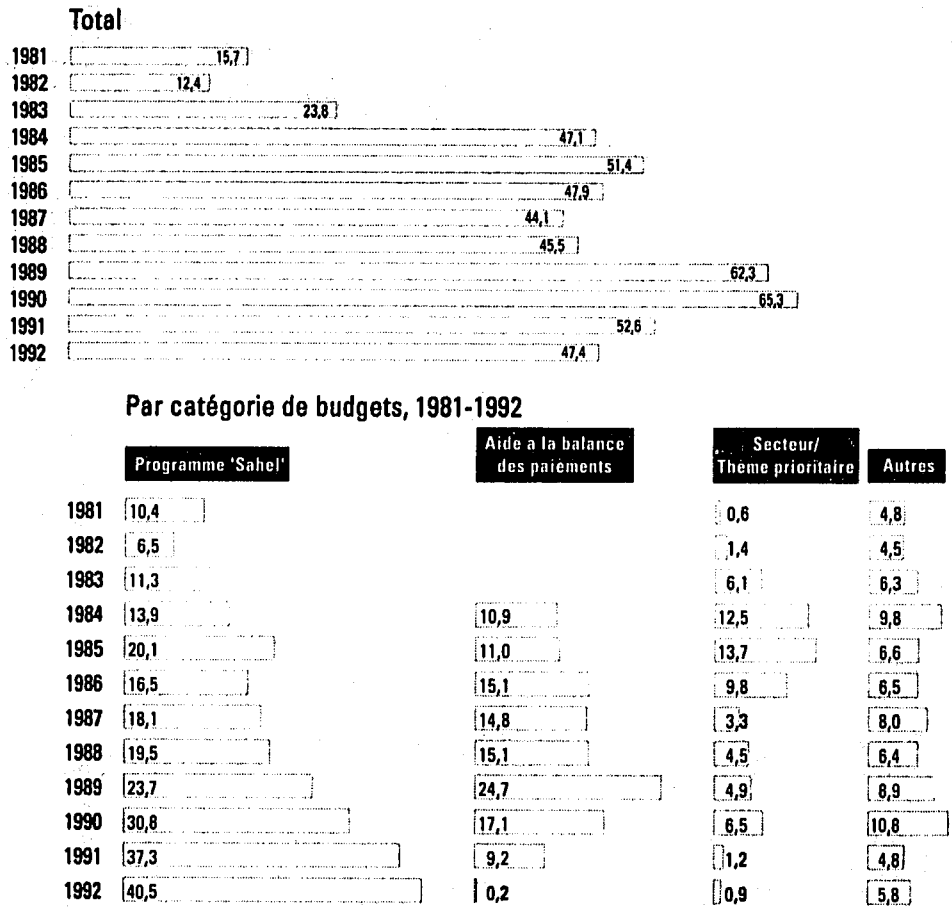


Figure 3 L'aide bilaterale néerlandaise au Mali, 1981-1992 (en millions de florins)

La figure 3 montre que la composition du financement a fort fluctué au cours des années. Nous distinguons quatre tendances manifestes:

a) Jusqu'en 1990, l'aide néerlandaise totale au Mali connaît une tendance à la hausse, avec un grand bond en avant en 1984, du fait d'un financement complémentaire imputé aux budgets de l'aide à la balance des paiements et des programmes sectoriels. En 1991, le total baisse considérablement avec le changement de la classification budgétaire. Alors qu'en 1991 certaines dépenses sont encore financées sur un «ancien» engagement au titre du programme d'aide à la balance des paiements, ce n'est plus le cas en 1992. Les dépenses totales seraient tombées en 1992 à moins de 40 millions de florins si l'on n'y avait pas ajouté vers

la fin de l'année un montant de 10 millions comme contribution néerlandaise supplémentaire au programme d'ajustement structurel, montant provenant du sous-épuisement d'un autre poste budgétaire. Le total des dépenses faites en 1992 a finalement atteint 47,5 millions de florins.

b) La part du financement au titre du programme ordinaire du Sahel (catégorie 2 du budget de la coopération) a augmenté régulièrement: en moyenne de 48,2 % pour toute la période 1981-92 et de 85,5 % en 1991.

c) Comme l'aide alimentaire et l'aide d'urgence diminuent, la part des «autres catégories budgétaires» passe d'en moyenne 16 % pour toute la période à environ 12 % en 1992. La part dans cette rubrique du financement sur la «catégorie 4» (organisations de cofinancement et SNV) reste relativement constante et se situe autour de 10 pour cent du total.

d) La part imputée aux budgets de l'aide à la balance des paiements, des programmes sectoriels et, plus tard, des programmes thématiques prioritaires fut d'une grande importance, surtout dans la période 1984-90, et représenta par exemple en 1984 et en 1989 la moitié de l'aide bilatérale totale. En ce qui concerne l'utilisation de différents programmes budgétaires pour le financement de projets distincts, deux constatations s'imposent:

- Le financement de 8 projets a été transféré des programmes spéciaux (comme le programme sectoriel de développement rural) au programme du Sahel.
- Pour quelques grands projets (p. ex. ARPON, DRSPR, Bois de Villages/FORS), on a eu recours tant successivement que simultanément au financement par différentes catégories (programme du Sahel, programme de développement rural, programme prioritaire environnement, programme d'experts associés bilatéraux, catégorie 4 SNV).

5.4 Programme de la SNV

5.4.1 *Evolution de la politique de la SNV*

La SNV, qui se présente au Mali sous le nom de «SNV, Organisation Néerlandaise de Développement», fut créée en 1965 en tant que «Stichting Nederlandse Vrijwilligers» ou Association des Volontaires Néerlandais, nom qui a changé deux fois depuis. Dans son premier document intégral de politique qui paraît en 1977, les deux objectifs principaux de l'organisation sont formulés comme suit:

- Exécution de programmes réguliers de concert avec les autorités de pays pauvres à orientation socio-démocratique et de programmes spéciaux axés sur les groupes de population défavorisés et opprimés dans des pays plus capitalistes et dictatoriaux (Objectif A).

- Renforcement de la sensibilisation de la population néerlandaise à la coopération au développement (Objectif B).

En 1983, la SNV a changé de cap: la répartition des pays en fonction de leur orientation socio-politique devint moins importante et l'accent fut mis sur les principes suivants:
- Action ciblée sur les groupes de population pauvres, défavorisés et opprimés dans les pays en développement et coopération avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales sensibles à la situation et aux besoins de ces groupes.
- Interventions systématiques d'aide institutionnelle à des organisations exécutantes et octroi d'une aide à long terme.

En 1986 parut le document «Qui dit A dit B», qui établit le lien entre l'Objectif A et l'Objectif B. La SNV cherche à appliquer depuis lors une stratégie qui donne aux pauvres l'occasion de prendre en main leur propre développement. Un document de stratégie (janvier 1991) et le plan d'action 1991-95 reflètent cette orientation. Le but de la SNV est maintenant d'«accroître l'aptitude des groupes de personnes pauvres, défavorisées et opprimées dans les pays en développement à se défendre sur les plans social, économique et politique». La participation et l'approche processus sont les notions clés de cette stratégie.

La plupart des interventions de la SNV sont restées en général sectorielles. L'organisation doit encore mettre au point une approche plus intégrée, qui constitue la base de l'approche processus. La formation du personnel local a toujours été un objectif important. La SNV s'intéresse de plus en plus aux femmes dans le contexte du développement. En 1991, la SNV a exécuté 422 activités dans 26 pays, dont 75 % dans les pays les moins avancés, avec une concentration en Afrique. 51 % des activités furent exécutées avec des organismes (semi-)publics et 49 %, avec des ONG locales. 162 anciens coopérants de la SNV participèrent à des activités d'information et de sensibilisation aux Pays-Bas, déployées dans le cadre de 19 programmes régionaux d'orientation.

5.4.2 *Politique et programme de la SNV au Mali*

Le choix du Mali comme (deuxième) pays cible dans le Sahel découle de l'objectif principal formulé en 1977, que nous avons décrit plus haut. Le Mali, avec sa grande pauvreté et son régime socialiste, répondait aux conditions fixées par la SNV pour les pays dans lesquels pouvait être lancé un programme «régulier». Un programme fut

préparé dès 1977 à partir de la Côte-d'Ivoire et la SNV ouvrit un bureau à Bamako en 1978. La convention officielle entre les gouvernements malien et néerlandais sur l'emploi de coopérants de la SNV fut conclue à Dakar en avril 1979 et le projet de loi portant approbation de cette convention par le Parlement néerlandais fut adopté en mars 1981.

La SNV avait voulu commencer ses activités au Mali dans le secteur des coopératives, essentiellement parce qu'elle avait obtenu de bons résultats dans ce domaine en Côte-d'Ivoire, mais elle n'y est pas parvenue en raison du manque d'intérêt et des lenteurs bureaucratiques du côté malien. Le choix du secteur de la santé fut surtout déterminé par les bons contacts que le premier représentant de la SNV au Mali entretenait avec le Ministère de la Santé. Pour des considérations d'ordre pratique, comme l'accessibilité depuis Bamako et les communications ardues entre les services nationaux et régionaux, les premières interventions furent concentrées dans deux zones, à savoir les cercles de Dioïla et de Kangaba. La période 1978-81 se caractérise par une participation néerlandaise modeste (trois coopérants) et la lente amorce d'un dialogue. Dans la période 1982-84, le nombre d'activités augmenta, en particulier dans les secteurs des soins de santé, de l'approvisionnement en eau et de la sylviculture.

Le premier plan quinquennal (1987-91) parut en 1987; il donne la priorité au développement rural en général et à la lutte anti-érosive en particulier.

L'approche de la SNV-Mali est restée surtout sectorielle au cours des années, bien qu'une attention accrue ait été donnée au développement rural intégré et à l'approche processus. La majorité des organisations partenaires se compose de services publics. Les interventions se concentrent dans la deuxième région (où sont stationnés plus de la moitié de tous les coopérants de la SNV) et, dans une moindre mesure, dans la troisième région. Fin 1991, la SNV-Mali exécutait 16 projets, dont 6 financés par la DGCI; elle avait 33 coopérants sur le terrain (dont 32 Néerlandais) et son bureau comptait 4 fonctionnaires cadres et du personnel de soutien.

Le tableau 17 reproduit la répartition sectorielle des projets auxquels la SNV a participé entre 1980 et 1991 et les nombres d'experts de la SNV par secteur. Le tableau illustre que le thème central des interventions de la SNV a évolué au cours des années, passant des soins de santé aux projets « classiques » d'approvisionnement en eau et de sylviculture, puis aux activités plus vastes dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de la conservation des ressources naturelles. La SNV avait pour partenaires principaux entre 1980 et 1991 le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé (surtout entre 1980 et 1986) et le Département des Eaux et Forêts. A partir de

Tableau 17 SNV-Mali, nombres de projets et de coopérants par secteur, 1980-1991

	1980		1986		1991	
Secteur	projets	coopérants	projets	coopérants	projets	coopérants
Soins de santé	1	6	4	11	1	5
Approvisionnement en eau	–	–	5	5	–	–
Sylviculture	–	–	3	7	3	13
Lutte anti-érosive	–	–	1	1	3	5
Développement rural (plusieurs secteurs)	1	1	1	2	7	8
Aide d'urgence	1	1	–	–	–	–
Développement urbain	–	–	–	–	1	1
Autres secteurs	1	1	1	–	1	1
Total	4	9	15	26	16	33

1986, l'accent s'est déplacé vers les secteurs semi-public et non gouvernemental: la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT), avec laquelle la SNV collabore dans le cadre de cinq projets, et des ONG locales (4 projets) sont devenues d'importantes organisations partenaires.

La SNV-Mali a fait réaliser plusieurs études sectorielles ou thématiques pour préparer sa politique et ses choix. Ces dernières années, il s'est agi d'études sur la condition des femmes, la pauvreté dans les villes et l'élevage. Ainsi, sur la base de ces études et d'une concertation intensive au sein de la SNV-Mali et avec les intéressés maliens, il a été possible de formuler une politique spécifique «femmes et développement». La SNV stimule aussi les processus de démocratisation, par exemple en soutenant un journal qui s'intéresse à l'émancipation de la population rurale ou en s'adressant aux jeunes diplômés maliens. Le programme du Mali fut sélectionné en 1987 par la SNV pour un essai de politique plus active sur le terrain, axée sur la sensibilitation à la coopération au développement aux Pays-Bas (Objectif B). Pour cet essai, le partenaire d'une coopérante de la SNV fut nommé. Il aida les coopérants à entretenir ou à établir des contacts avec des groupes intéressés aux Pays-Bas. Quand il est parti en 1991, le poste devint officiellement. Une enquête effectuée en 1990 montre que 60 pour cent de tous les coopérants de la SNV au Mali sont actifs dans ce domaine pendant leur séjour dans ce pays (Enckevort, 1990).

5.4.3 *Organisation et gestion de la SNV*

Au moment de la création de la SNV en 1965 en tant qu'Association des Volontaires Néerlandais, sa tâche principale était d'envoyer dans le tiers monde des volontaires chargés de travailler dans le cadre du programme gouvernemental (néerlandais) et des programmes d'organisations privées. Diverses options furent envisagées jusqu'en 1978 pour les mandats du ministre de la Coopération au Développement, du comité de direction de la SNV et des organisations privées; le but en était d'arriver à une politique commune. Il se révèla impossible d'arriver à un accord entre les parties et les organisations privées se retirèrent presque entièrement de l'Association.

Depuis cette époque, la SNV est un service public «quasi-autonome» pour le détachement de volontaires, appelés plus tard coopérants. Le mandat du comité de direction de la SNV est relativement restreint. Le comité a le droit de fixer la politique de l'organisation, mais la nomination du personnel du siège à La Haye, les conditions de travail des coopérants sur le terrain et le financement et le suivi de l'exécution des projets font partie du mandat du ministre de la Coopération. La discussion sur la privatisation de la SNV reprend régulièrement au fil du temps. En 1988, le débat portait sur deux possibilités diamétralement opposées: d'une part, l'intégration de la SNV dans une Direction de lutte contre la pauvreté au sein de la DGCI, d'autre part la fusion avec des organisations privées de même tendance. Une solution intermédiaire fut retenue, la SNV recevant le statut de «quasi-ONG».

Début 1991 les nouveaux statuts sont entrés en vigueur qui donnent plus de compétences au comité de direction de la SNV, par exemple son mot à dire sur les ressources budgétaires et sur le personnel. Le personnel du siège à La Haye fait, comme auparavant, partie des effectifs de la DGCI et le personnel de terrain continue à conclure un contrat de travail avec le ministre de la Coopération. Le ministre surveille la SNV par le biais d'une concertation semestrielle et en envoyant un observateur aux réunions du comité de la SNV. Ce comité a le droit de formuler sa propre politique; celle-ci est consignée dans des plans annuels et justifiée dans des rapports annuels et des rapports financiers détaillés. Les activités sont financées, dans les limites fixées, par le budget du ministère.

S'agissant de la gestion financière, la SNV a le statut d'une organisation privée. C'est pourquoi elle gère d'une façon autonome les ressources et le contenu des projets financés au titre du programme de cofinancement (catégorie 4 du budget de la coopération). La SNV a aussi recours à d'autres catégories budgétaires. L'incertitude a régné pendant longtemps sur le partage des responsabilités en

matière d'appréciation, de suivi de l'exécution, d'évaluation des activités et de gestion financière entre la direction de la DGCI responsable de la catégorie budgétaire en question et la SNV. Cette incertitude du côté néerlandais a été en majeure partie levée dans le cadre du Plan de gestion de la coopération au développement, appliqué depuis 1989. L'exécution de projets ou programmes par la SNV a été classée dans la «modalité d'exécution 3» (cf. § 4.2.): la responsabilité de l'exécution a été déléguée à la SNV.

Le besoin que ressent la SNV d'avoir une identité propre peut faire naître la confusion dans l'esprit de tiers. Les risques de complications sont devenus plus grands quand la SNV s'est fait connaître comme exécutant de projets bilatéraux relativement grands, parfois parallèlement avec l'exécution par la DGCI en régie directe ou sous la forme d'exécution en sous-traitance. En fonction des circonstances, la SNV se profile en tant que bailleur de fonds, consultant, exécutant de projets bilatéraux ou ONG. La mesure où cela se fait en harmonie avec le reste du programme bilatéral et la nature et l'intensité de la communication entre les bureaux de la SNV sur le terrain et les ambassades des Pays-Bas varient d'un pays à l'autre.

La SNV a entamé elle-même un processus de décentralisation: la formulation des politiques par pays et des plans quinquennaux doit progressivement être déléguée aux personnels sur le terrain. Un système élaboré garantit la participation des coopérants à la formulation de la politique à suivre et aux prises de décision. L'harmonisation progressive de l'administration financière de la SNV avec celle de la DGCI a réclamé beaucoup d'énergie. Les procédures ont été adaptées et la capacité de gestion administrative de la SNV-La Haye a été renforcée.

5.4.4 *Organisation de la SNV-Mali*

La SNV-Mali dispose par rapport à la DGCI, et surtout proportionnellement au volume du programme et au nombre de projets, d'un personnel important sur le terrain (cf. tableau 9). C'est le cas depuis le début, et le maximum fut atteint en 1988, avant l'arrivée à Bamako du premier fonctionnaire cadre pour le programme de la DGCI. Fin 1992, les effectifs du bureau SNV-Mali se composent entre autres d'un directeur et de trois représentants régionaux. La SNV exige de ces collaborateurs une formation préalable de niveau universitaire dans une discipline utile pour la coopération au développement et au moins quatre années d'expérience du travail sur le terrain. Les représentants régionaux et le directeur ne sont pas des spécialistes, mais des «généralistes du développement», le directeur étant surtout organisateur et gestionnaire. Dans les projets d'une certaine ampleur, la SNV peut

nommer des «collaborateurs spécialisés» comme chef de projet; ce sont des experts expérimentés qui ont les qualifications requises pour un tel poste. Fin 1991, le programme du Mali comportait trois postes pour de tels fonctionnaires. Le bureau à Bamako compte en outre un poste de cadre pour la dimension internationale de l'action de la SNV (élément de l'ancien Objectif B qui vise la sensibilisation au développement aux Pays-Bas). Un des postes des représentants régionaux sera remplacé par un poste de «contrôleur».

La participation des coopérants travaillant dans les projets est intégrée dans les procédures de fixation des plans annuels. Les cadres de la SNV-Mali sont tenus de consulter le «conseil de terrain» – composé de représentants des coopérants – au sujet de la politique et des plans d'exécution. Un autre mécanisme qui sert à intégrer les avis des coopérants dans la politique de la SNV-Mali sont les réunions spécialisées, par exemple sur l'écologie et les femmes et le développement. Ces réunions servent aussi d'enceinte pour les échanges de vues entre confrères, auxquels sont invités dans de nombreux cas des experts maliens ou internationaux. On organise en outre, de temps à autre, des réunions thématiques, comme un séminaire sur les aspects interculturels dans la vie quotidienne et le travail en 1991. Alors que des experts maliens participent toujours davantage en qualité de consultants à des études ou à la préparation de la politique, la détermination de la politique reste l'affaire des Néerlandais. Il convient enfin de faire remarquer qu'il n'y a guère eu, pour la préparation de la politique et la recherche, de regroupement entre d'une part la capacité de la SNV et les coopérants au Mali et, d'autre part, la capacité de l'ambassade et les experts et consultants de la DGCI. La cause en fut entre autres la révision du système de gestion financière et des rapports financiers, qui représenta une charge lourde, tant pour le bureau de la SNV-Mali que pour l'ambassade. Au niveau de l'exécution des projets, il y a parfois coordination, surtout dans les secteurs des soins de santé et de la lutte anti-érosive, où l'IRT joue un rôle important de concepteur, également pour les projets de la SNV.

Selon les intéressés, l'interaction entre la SNV-Mali et la SNV-La Haye est bonne. Les collaborateurs qui suivent à La Haye le programme du Mali ont une longue expérience du travail en Afrique et du travail avec la SNV. Par rapport à l'organisation de la DGCI, il y a peu de contacts directs entre les collaborateurs au Mali et ceux aux Pays-Bas. La fréquence des visites sur le terrain des collaborateurs de la SNV-La Haye est d'un tout autre ordre de grandeur qu'à la DGCI (où, ces dernières années, des fonctionnaires de La Haye passent au moins deux fois par an à chaque fois au moins une semaine au Mali). Les visites de collaborateurs de la SNV-La Haye sont très rares.

La SNV-Mali trouve que le processus de décentralisation n'est pas encore assez avancé et que La Haye continue à vouloir exercer une grande influence sur la gestion et la politique. Dans la période 1990-92, l'administration financière fut considérée par les deux parties comme un problème majeur qui suscita beaucoup d'irritation de part et d'autre. Toutes deux citèrent comme cause principale des problèmes le manque de personnel pour ces tâches. Selon les cadres de la SNV-Mali, le personnel du bureau de Bamako est trop peu nombreux vu l'ampleur du programme. Ils firent remarquer qu'ils doivent consacrer plus des deux tiers de leur temps à des questions administratives et organisationnelles. L'encadrement des projets quant au fond est déficient et l'on attendait avec joie l'achèvement de la révision administrative et l'arrivée à l'ambassade des spécialistes des thèmes «femmes et développement» et «environnement», pour compléter la propre expertise.

La communication aux Pays-Bas entre la SNV et la DGCI, en particulier le bureau chargé du Mali, est bonne. Les questions de procédures prennent beaucoup de temps et causent de gros retards. Au Mali, il y a régulièrement des irritations dans les relations entre le bureau de la SNV et l'ambassade des Pays-Bas. Les

deux instances confirment chacune de leur côté la nécessité d'une coordination et d'un soutien réciproque. Pourtant, la SNV considère par exemple les visites impromptues de membres de l'ambassade à des projets comme une ingérence injustifiée. Elle se réfère dans ce contexte aux accords conclus aux Pays-Bas, qui lui donnent le contrôle entier sur l'exécution des projets. L'ambassade considère pour sa part qu'elle a pour tâche de suivre toutes les activités bénéficiant d'une aide néerlandaise. La susceptibilité de la SNV peut s'expliquer en partie par le fait que la capacité, la présence et le dynamisme de l'ambassade augmentent à vue d'œil dans un environnement où le bureau de la SNV-Mali jouissait jadis d'une sorte de monopole. Début 1988, le premier fonctionnaire cadre de la DGCI s'installa dans les locaux de la SNV à Bamako. En 1993, cinq diplomates néerlandais travaillaient dans une ambassade comportant une réception, des partitions en verre pare-balles et une salle d'attente: un choc culturel pour les gens de la SNV! Pour les «nouveaux» collaborateurs de l'ambassade qui n'ont pas vécu le «droit de premier venu de la SNV-Mali», Bamako est tout bonnement une petite mission diplomatique dans un pays en développement. La susceptibilité de la SNV est aussi liée aux différents rôles qu'elle joue en même temps. La SNV-Mali est par exemple Mali enregistrée comme ONG auprès du Ministère de l'Administration Territoriale, elle fait fonction de bailleur et exécute ses propres projets. Aux Pays-Bas, on stimule ce rôle d'organisation de développement indépendante (N.B.: il n'est pas question d'organisation d'aide ni d'organisation de coopération au développement). Lors des concertations bilatérales sur la politique, le directeur de la SNV-Mali est également membre de la délégation gouvernementale néerlandaise dans les consultations bilatérales officielles avec le Mali.

Les relations entre la SNV-Mali et les organisations maliennes sont intensives et directes. La SNV a peu de contacts avec la Direction Nationale de Coopération Internationale; ceux-ci sont surtout entretenus par l'ambassade. La SNV-Mali a aussi peu de contacts avec le Comité de Coordination des Actions des ONG (CCA/ ONG). Les contacts avec les bailleurs de fonds bilatéraux et les ONG internationales sont soit liés à des projets, soit régionaux. Les relations avec d'autres associations de «volontaires» sont informelles.

5.5 Programme des organisations de cofinancement

5.5.1 *Evolution de la politique des organisations de cofinancement*

En 1968, le gouvernement néerlandais décida de canaliser son aide aux actions non gouvernementales dans les pays en développement par des organisations centrales intermédiaires, que l'on appelle dans le jargon de la coopération néerlandaise

«organisations de cofinancement». Ce nom découle de leur méthode de travail de base: elles cofinançent un projet à raison des trois quarts des coûts, après que le demandeur en ait fourni lui-même un quart. L'ICCO (Commission œcuménique de Coordination des Projets de Développement) est chargée de coordonner l'aide publique aux projets des églises protestantes (40 % du total), la CEBEMO (Agence centrale pour le Cofinancement de Programmes de Développement) reçoit le même mandat pour l'église catholique (40 %) et la NOVIB (Organisation néerlandaise pour la Coopération internationale au Développement) s'occupe des «autres» activités (20 %). Le HIVOS (Institut humaniste pour la Coopération avec les Pays en voie de Développement) a adhéré au programme en 1978.

Dans les années soixante-dix, les organisations de cofinancement exécutaient une politique d'aide donnant la priorité aux groupes les plus démunis des campagnes et des villes et à la formation de dirigeants locaux. Elles donnaient aussi la préférence aux activités visant à la justice sociale et à l'émancipation des groupes cibles, ainsi qu'à des projets bénéficiant d'un financement local relativement important. Ces organisations cherchaient à dépenser le moins possible de fonds d'aide en dehors du pays en développement.

Pendant les années quatre-vingt, les organisations de cofinancement accordèrent une attention explicite dans leur politique à l'importance du rôle des femmes dans les processus de développement. La plupart des principes, priorités et critères récents des organisations de cofinancement furent formulés au début de 1989 dans le règlement de financement du programme. Le point de départ reste l'appui aux groupes les plus démunis et l'accent est placé dans ce contexte sur le renforcement institutionnel des organisations partenaires, en tant qu'organismes intermédiaires ou qu'organismes des groupes cibles eux-mêmes.

Le volume total du programme de cofinancement est passé de 4,3 % du budget néerlandais de la coopération en 1975 (soit 69 millions de florins) à 6,5 % en 1992 (soit 336,6 millions de florins). En outre, les organisations de co-financement ont fait de plus en plus appel à d'autres postes budgétaires. A partir de 1986, ces financements additionnels ont atteint près de 2 % du budget total de la coopération. S'agissant du budget du programme de cofinancement dans la période 1986-90, 40,6 % en sont allés en Amérique centrale et en Amérique du Sud, 30,6 % en Afrique et 28,8 % en Asie.[37]

[37] Pour les dépenses de l'aide bilatérale *totale*, donc y compris celles passant par les organisations de cofinancement, la ventilation pendant cette même période est de 16 % pour le continent américain, 38 % pour l'Afrique, 34 % pour l'Asie et 11 % non spécifiés. Le contraste le plus frappant avec les organisations de cofinancement est la part de l'Amérique. Ces organisations sont, proportionnellement, beaucoup plus actives dans ce continent que les autres canaux d'aide.

5.5.2 *Programme des organisations de cofinancement dans le Sahel*

A l'époque coloniale, l'Eglise catholique a établi à partir du Sénégal quelques postes de mission dans les pays musulmans du Sahel (surtout au Burkina Faso, au Niger, en Mauritanie et dans une partie du Mali). L'action missionnaire s'est accompagnée d'activités dans les domaines de l'enseignement, de la santé et, dans une moindre mesure, de l'agriculture. Dans les années cinquante, le Secours Catholique Français lança au Burkina Faso et au Mali un programme de «micro-réalisations», axé surtout sur l'agriculture et l'approvisionnement en eau.

La grande sécheresse des années soixante-dix a incité les différentes organisations d'obédience religieuse à se concerter. Elles s'accordèrent à donner la priorité à l'aide d'urgence, à l'approvisionnement en eau des régions les plus défavorisées et à l'autosuffisance alimentaire des groupes cibles. Les programmes de cette époque se concentraient généralement sur la formation et le soutien matériel des jeunes paysans. L'impact négatif de cette approche plutôt individuelle et directive a donné lieu à la formulation d'une orientation nouvelle insistant sur les processus d'organisation au niveau villageois et sur une approche par programme.

La plupart des activités des ONG dans le Sahel sont initiées par des organisations religieuses. L'évolution des interventions des organisations de cofinancement dans le Sahel est marquée par un processus lent et prudent d'établissement de liens avec des organisations partenaires locales. La plus grande part de l'aide des organisations de cofinancement est allée au cours des années au Burkina Faso. La CEBEMO, qui pouvait compter sur le réseau des missionnaires (néerlandais), a commencé son action au début de la décennie soixante-dix. La NOVIB a entamé ses premières activités d'exploration en 1975 et l'ICCO a débuté en 1976 en concertation avec l'organisation allemande *Brot für die Welt*.

5.5.3 *Programme des organisations de cofinancement au Mali*

Les actions des trois organisations sont pour une large part axées sur le développement régional. Sur le plan du volume de l'aide, la CEBEMO a donné entre 1980 et 1991 la priorité à la quatrième région (Ségou) et à la cinquième (Mopti). L'assistance financière de l'ICCO s'est concentrée dans les première (Kayes), sixième (Tombouctou) et septième (Gao) régions et la NOVIB a appuiyé en particulier des programmes dans la sixième et la septième région. Toutefois, les actions de toutes les organisations de cofinancement sont disséminées dans tout le pays, de sorte que la valeur des remarques sur la concentration géographique est relative.

Les tableaux 18 et 19 donnent un aperçu des programmes des organisations de cofinancement au Mali. Les activités de la CEBEMO et de la NOVIB (tableau 18) s'articulent autour d'une division régionale. A l'origine, l'ICCO donnait son aide par le canal d'ONG internationales. Au fil du temps, l'ICCO a soutenu la création d'organisations maliennes. Les activités de l'ICCO se prêtent donc à une répartition entre les organisations partenaires (tableau 19).

Tableau 18 Aperçu de l'aide de la CEBEMO et de la NOVIB au Mali

Région	Type d'activités	Organisation(s) partenaire(s)	Période
CEBEMO			
Ségou	Développement régional	Diocèses de San et Ségou	1980–en cours
Mopti	Développement régional	Diocèse de Mopti	1980–en cours
Bamako	Aide d'urgence (SECAMA)	Secours Catholique Malien	1981–1983
Kayes	Enseignement et approvis. en eau	Diocèse de Kayes	1981–(interrompu provis.)
Gao	Approvis. en eau d'un hôpital	Euro-Action/ACORD	1981–1983
Sikasso	Développement régional/ agriculture	Diocèse de Sikasso	1984–en cours
NOVIB			
Kayes	Cultures maraîchères	Coopérative de maraîchers	1992
Koulikoro	Agriculture/ banques de céréales	Direction Régionale des Coopératives (DRACOOP)	1987–1989
Gao	Agriculture et élevage	Association Française des Volontaires du Progrès	1990–en cours
Tombouctou	Développement régional	Euro-Action/ACORD	1980–en cours
Bamako	Développement régional	Euro-Action/ACORD	1980–en cours
	Appui institutionnel	Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH)	1990–en cours
	«Femmes et développement» urbain	Association Libre pour la Promotion de l'Habitat et du Logement (ALPHALOG)	1990–en cours
	Appui institutionnel (Coordination d'ONG locales)	SECO-ONG	1990–en cours

Tableau 19 Aperçu de l'aide de l'ICCO au Mali

Organisations partenaires	Type d'activités	Régions	Durée
CIMADE (ONG française),	Développement régional	Mopti	1979–1986
plus tard AMADE	Appui institutionnel	Bamako	1983–en cours
	Développement régional	Kayes	1986–en cours
	Développement régional	Gao	1988–en cours
AFSC (ONG américaine),	Développement régional	Tombouctou	1977–1992
plus tard AMSS:	Développement régional	Tombouctou	1992–en cours
AFSC,	Femmes et développement	Bamako/Ségou	1978–1988
plus tard AED:	Femmes et développement	Bamako/Ségou	1989–en cours
ECE (Eglise évangélique)	Agriculture, aide alimentaire	Koutiala	1981–1990
AGEMPEM, conseil œcuménique du Mali	Appui institutionnel	Bamako	1988–en cours
	Diverses activités de développement rural	Différentes régions	1988–en cours
Comité de Coordination des Actions des ONG (CCA/ONG)	Appui institutionnel	Bamako	1988–en cours
	Fonds de projets Femmes et dév.	Tout le pays	1992–en cours
CADEF	Droits de l'homme, femmes et dév.	Bamako	1991–en cours

5.5.4 *Organisation et gestion au sein des organisations de cofinancement*

En 1968, lorsque le gouvernement néerlandais demanda aux organisations de cofinancement de coordonner l'aide publique aux projets non gouvernementaux. Celles-ci se virent assurées d'une aide financière pour une période de quatre ans, ce qui leur donna une marge d'action qui augmenta pendant la décennie soixante-dix. Dans cette marge, elles élaborèrent leurs propres procédures. L'Etat se contente d'une vérification marginale. Les organisations de cofinancement et la DGCI ont effectué en commun, aux fins d'ajustement de la politique, des évaluations du programme de cofinancement dans son ensemble et de projets distincts.

En 1980, les autorités ont satisfait au vœu des quatre organisations (le HIVOS a adhéré au programme en 1978) en leur confiant entièrement le programme de cofinancement. Elles convinrent toutefois de procéder à des évaluations conjointes

du programme; ces évaluations portent sur les périodes 1980-83 et 1984-88. Le gouvernement effectue des inspections et contrôle les finances, et reçoit à titre d'information les rapports annuels des organisations.

Les organisations de cofinancement n'exécutent pas elles-mêmes d'activités de développement, elles établissent des contacts avec des ONG qui ont besoin d'un soutien (financier). Les demandes arrivent par la poste, sont collectées pendant les voyages de collaborateurs des organisations ou sont présentées au cours de visites de représentants d'organisations partenaires aux Pays-Bas. Ces demandes sont examinées à la lumière de la politique de l'organisation de cofinancement concernée et selon ses propres procédures.

Une étude d'impact du programme de cofinancement récente, exécutée sur l'initiative des quatres organisations, conclut qu'il est impossible de dresser un bilan global: les différents critères de classement utilisés, la nature variée des projets et programmes qui sont souvent multisectoriels et se composent d'une multitude d'activités intégrées sont indiqués en tant que facteurs. Cette même étude arrive à la conclusion que la préparation et l'exécution réclament plus de réflexion, d'analyses et d'appui technique et qu'il faut s'intéresser davantage au rapport coûts-avantages. Une remarque intéressante dans ce contexte est que les instruments de financement sont trop liés à des projets et qu'ils ne conviennent donc pas au soutien de l'épanouissement des sociétés.

5.5.5 *Organisation de l'aide au Mali au titre du cofinancement*

Pour ce qui est de leurs activités au Mali, la NOVIB et la CEBEMO ont des relations de travail intensives avec la DGCI, parce qu'elles font usage non seulement de fonds du programme de cofinancement, mais aussi d'autres postes budgétaires de la DGCI. Les deux organisations se plaignent des longs retards dus aux procédures, du contrôle devenu plus strict et du manque de mémoire collective et de connaissances à la DGCI concernant les pays et les programmes. Les contacts de l'ICCO avec la DGCI sont restreints, parce que toutes ses activités au Mali sont couvertes par le programme de cofinancement. La DGCI ne fait pas appel à la collaboration de ces organisations pour la rédaction des documents de politique concernant le Sahel. La NOVIB est la seule à avoir des contacts avec l'ambassade à Bamako.

Les trois organisations ont mis au point leurs propres instruments d'appréciation, de suivi et de gestion financière. Les tâches de d'encadrement et d'appui technique sont généralement réglées par les organisations partenaires. Si l'on a besoin de

spécialistes externes, on donne la préférence aux ONG et consultants locaux ou régionaux. Les employés des organisations de cofinancement responsables des programmes pour le Mali constatent une augmentation de la charge de travail en général et des tâches administratives en particulier. La pression d'écouler les fonds se fait surtout sentir au sein de la NOVIB et de la CEBEMO. La continuité et la mémoire collective sont relativement grandes, surtout à la CEBEMO et à l'ICCO.

La NOVIB est la seule organisation de cofinancement à avoir une représentation dans le Sahel (depuis 1987). Les trois organisations appliquent le principe de la «gestion commune»; en d'autres termes, les projets et les programmes sont soutenus par plusieurs organisations internationales qui se partagent les tâches principales de gestion. Cette construction présente pour avantages de consolider la mémoire collective, de réduire les liens de dépendance et de répartir les risques, mais elle a pour inconvénient que la gestion devient compliquée et manque de transparence, parce que chaque organisation applique ses propres procédures.

Les trois organisations de cofinancement regrettent le manque d'harmonisation entre les interventions des différents donneurs internationaux au Mali. Elles n'ont toutefois pas établi entre elles de structure de concertation, ni aux Pays-Bas, ni au Mali.

Au sein de chacune des organisations aux Pays-Bas, une moyenne de 20 à 30 pour cent du temps de travail d'un employé est consacrée aux programmes au Mali. Les contacts entre la NOVIB et ses partenaires se font principalement par le biais du bureau du Sahel à Ouagadougou et des séminaires régionaux de concertation qui visent à promouvoir le «dialogue Sud-Sud». L'ICCO communique directement avec les différentes organisations partenaires. La CEBEMO a suivi au début les structures de l'Eglise catholique, mais a actuellement des contacts directs avec un certain nombre d'organisations locales formalisées, qui opèrent plus ou moins comme des ONG autonomes.

La CEBEMO et l'ICCO n'entretiennent pas de contacts avec les autorités maliennes. Les premiers partenaires de la NOVIB furent les services régionaux. Par la suite, ses programmes furent repris par des ONG. Les relations avec les services publics se rétablissent peu à peu ces derniers temps.

5.6 Conclusions

La coopération bilatérale au développement forme la part de loin la plus grande des relations entre le Mali et les Pays-Bas. Les échanges commerciaux sont restreints. Il existe un grand nombre de liens de nature privée, modestes sur le plan financier, dans lesquels des coopérants ou des missionnaires néerlandais jouent souvent un rôle clé.

Environ 90 pour cent de l'aide totale des Pays-Bas au Mali vise au développement rural. Dans la période sous revue (1981-92), la part de l'aide hors-projets a augmenté, de même que le nombre de projets exécutés simultanément et des thèmes et sous-secteurs sur lesquels l'aide est ciblée; en outre, le centre de gravité de l'aide est passé de l'Ouest (région de Kayes) et du Nord-Est (région de Gao) aux zones sous mandat de l'Office du Niger et de la CMDT (Mali-Sud).

L'exécution de l'aide est entièrement contrôlée par les partenaires néerlandais. A deux programme près, l'exécution se fait selon la procédure dite de l'aide technique, dans laquelle les Pays-Bas assument la responsabilité juridique.

Le financement du programme bilatéral se composa de contributions variables provenant d'un grand nombre de catégories budgétaires toujours changeantes. Ce financement compliqué est impossible à suivre pour les partenaires maliens. A partir de 1990, le nombre de «cagnottes» a diminué, de même que le volume total de l'aide, malgré le climat politique au Mali qui aurait dû mener à un accroissement de l'assistance.

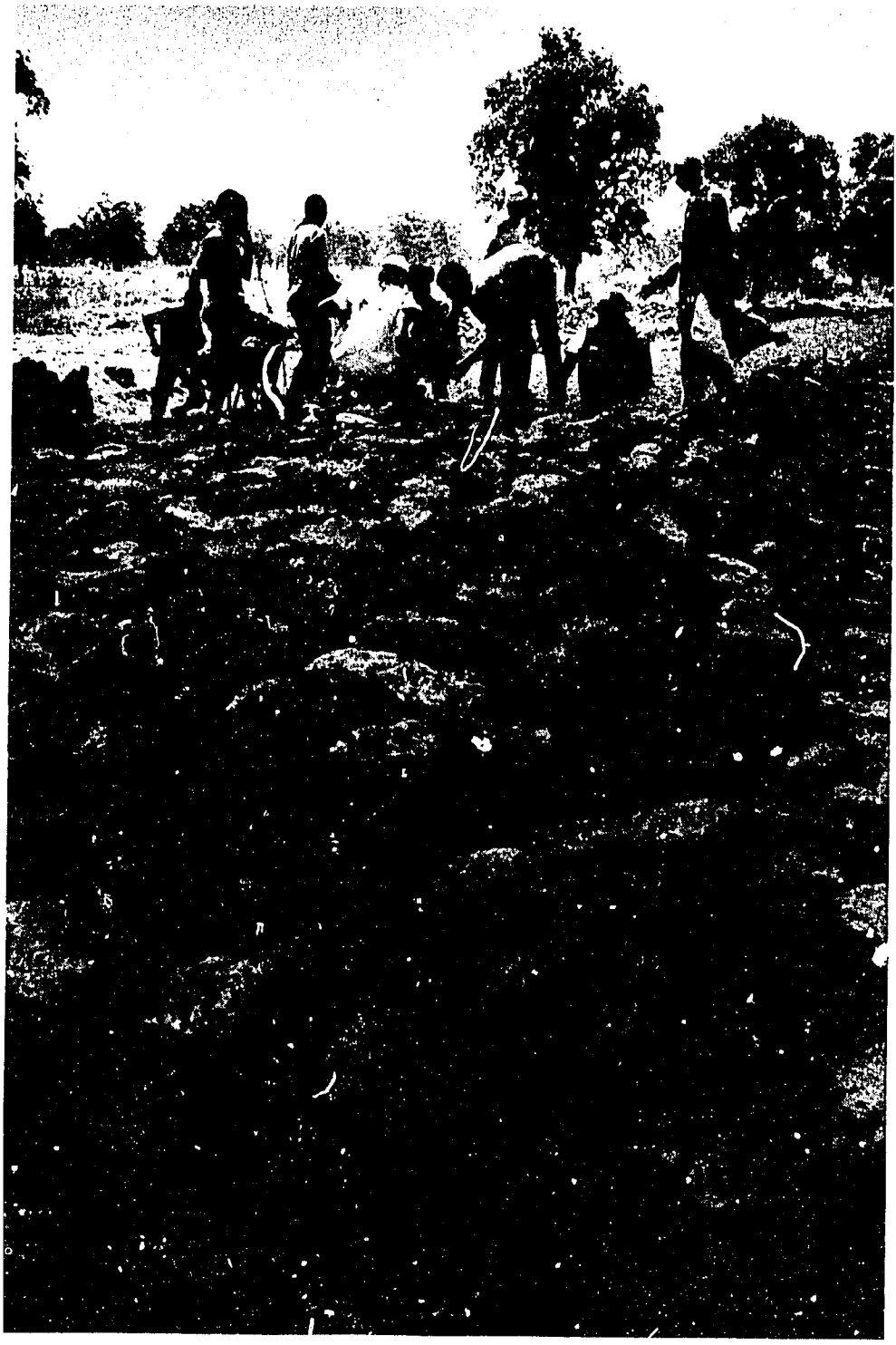
La politique de la SNV insiste sur la participation et sur l'approche évolutive. Pourtant, les méthodes de la SNV au Mali sont restées plutôt sectorielles. Les organisations de cofinancement ont axé leur politique sur les groupes les plus démunis et sur la formation de dirigeants locaux. Outre avec les services publics, la SNV collabore depuis 1986 avec la CMDT et des ONG locales. Les organisations de cofinancement travaillent exclusivement avec des organisations partenaires non gouvernementales.

L'intérêt pour la gestion financière augmente ces dernières années, tant dans les organisations de cofinancement qu'à la SNV, ce qui alourdit les tâches administratives. Les communications entre le siège de la SNV à La Haye et la SNV-Mali sont bonnes, bien qu'elles soient moins nombreuses que celles entre la DGCI et l'ambassade. Les contacts entre la SNV-La Haye et la DGCI sont également bons. La même chose s'applique aux organisations de cofinancement, bien que celles-ci se plaignent, avec

la SNV, des retards dus aux procédures de la DGCI. Les liens entre la SNV-Mali et l'ambassade n'ont pas été intensifs et ont suscité des irritations de part et d'autre. Parmi les organisations de cofinancement, seule la NOVIB a eu quelques contacts avec l'ambassade. Enfin, tant la SNV-Mali que les organisations de cofinancement ont peu de contacts avec d'autres organisations que leurs partenaires directs. Il y a peu de concertation avec d'autres donneurs internationaux et les organisations de cofinancement n'ont pas entre elles de dialogue sur leur politique relative au Mali.

PARTIE III ANALYSE DE L'AIDE NEERLANDAISE

Previous Page Blank



Chapitre 6 L'aide hors-projets

6.1 Types et tendances

L'aide hors-projets octroyée par les Pays-Bas au Mali se subdivise en quatre types:
- l'aide alimentaire, qui comprend l'aide d'urgence et les contributions à la restructuration du secteur céréalier,
- L'aide à l'importation,
- Le cofinancement des programmes d'ajustement structurel avec la Banque Mondiale,
- L'allégement de la dette.

Le tableau 20 résume les dépenses annuelles totales pour chacun de ces types d'aide hors-projets.

Le volume de l'aide hors-projets a connu de fortes fluctuations pendant la période considérée. Dans l'ensemble, la tendance majeure a été à la hausse jusqu'en 1990. La part de cette forme d'aide dans le budget total de la coopération bilatérale des Pays-Bas avec le Mali a aussi augmenté pendant cette période, pour diminuer à partir de 1991, en raison de la réduction du programme d'aide à la balance des paiements. Il restait encore en 1991, pour la livraison de marchandises, une partie du montant engagé l'année précédente dans le cadre de l'aide à la balance des paiements. Depuis 1991, les nouveaux engagements ne peuvent plus être financés que par le budget du programme régional pour le Sahel et l'Afrique occidentale. Ce budget ne fut complété qu'en partie par les fonds réservés auparavant à l'aide à la balance des paiements. Le résultat en fut une baisse nette de l'aide néerlandaise au Mali en 1991. En 1992, on évita de justesse la réduction de l'aide grâce à un versement occasionnel imputé au budget du programme régional: vers la fin de l'année, un montant supplémentaire de 10 millions de florins, disponible par suite de la sous-utilisation d'un autre poste du budget de la coopération, fut ajouté aux fonds alloués au Mali et viré à la Banque Mondiale à titre de contribution au programme d'ajustement structurel. Les autorités néerlandaises avaient pris cette décision pour satisfaire aux besoins supplémentaires d'aide pour réparer les dégâts

Tableau 20 Aide hors-projets des Pays-Bas au Mali, dépenses en milliers de florins et en pourcentage

	Aide alimentaire et aide d'urgence[a]		Aide à l'importation		Cofinancement PAS		Réduction de la dette		Total	
Année	(x 1000 fl)	(%)	(x 1000 fl)	(%)	(x 1000 fl)	(%)	(x 1000 fl)	(%)	(x 1000 fl)	(%)
Avant 1981	1 024	100							1 024	100
1981	2 592	100							2 592	100
1982	2 209	100							2 209	100
1983	9 717	100							9 717	100
1984	13 545	56	10 860	44					24 395	100
1985	3 437	24	11 020	76					14 457	100
1986	1 699	8	15 561	70	5 000	22			22 260	100
1987	3 278	18	14 827	82					18 105	100
1988	671	4	15 095	96					15 766	100
1989	2 680	9	24 570	78	3 750	12	158	1	31 158	100
1990	3 990	14	18 543	67	3 750	14	1 270	5	27 553	100
1991	4 151	19	9 024	41	8 600	39	170	1	21 945	100
1992	1 935	11	4 871	27	11 100	61	171	1	18 077	100
Total	50 928	24	124 371	60	32 200	15	1 769	2	209 268	100

[a] y compris la contribution au Programme de Restructuration du Marché Céréalier, 1989-92.

dus à la révolte de 1991 et pour soutenir l'édification d'une démocratie pluraliste au Mali.

Le tableau montre aussi une évolution manifeste dans les formes d'aide hors-projets au cours des années: d'abord uniquement de l'aide alimentaire; ensuite, la fourniture de biens d'équipement, puis, surtout, le cofinancement dans le cadre de l'ajustement structurel et de l'allégement de la dette. Cela implique quant au fond le passage de l'orientation de l'aide au micro-niveau à une orientation en fonction des conditions macro-économiques. Ce changement est aussi important pour les évaluations: on peut, par exemple, évaluer les micro-effets de l'aide d'urgence ou de l'aide alimentaire comme appui aux banques de céréales au niveau villageois. Mais ce n'est guère le cas de la fourniture de biens d'équipement en remplacement d'importations courantes normales et encore moins de la contribution néerlandaise à des programmes d'ajustement structurel et d'épongement de dettes.

Nous avons émis, au chapitre 2, un jugement positif sur la politique macro-économique, y compris sur l'exécution et les résultats de l'ajustement structurel. L'un dans l'autre, notre avis sur l'aide hors-projets, qui cadre avec cette politique macro-écono-

mique et l'ajustement structurel, est donc aussi positif. Pourtant, les Pays-Bas n'ont pas vraiment eu confiance dans les processus maliens. Pour l'aide à l'importation, en particulier, ils ont cherché en permanence à orienter les micro-effets de leurs livraisons vers des groupes cibles et des objectifs plus conformes à leur politique en précisant les destinataires des biens et en «liant» progressivement les fonds de contrepartie[38] générés par ce type d'aide.

6.2 Aide alimentaire

Il ressort du tableau 20 que les dépenses d'aide alimentaire au Mali se sont élevées à quelque 50 millions de florins entre 1981 et 1992. Avant 1985, les fonds furent affectés à la livraison de produits alimentaires achetés sur le marché mondial (en fait surtout aux Pays-Bas); l'achat local a pris le dessus dès 1985 et, à partir de 1989, les fonds sont allés pour la plupart au financement du Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC).

Notre étude n'a pas porté sur l'affectation de l'aide alimentaire comme aide d'urgence dans les années soixante-dix et quatre-vingt, surtout après la sécheresse de 1984/85. L'aide alimentaire des Pays-Bas au Mali a été évaluée dans le cadre d'une étude de l'IOV sur toute l'aide alimentaire néerlandaise (DGIS/IOV, 1990). Nous complétons ici les principales conclusions de cette étude par les constatations de quelques évaluations récentes. Nous traitons successivement de deux formes d'aide alimentaire: l'aide alimentaire pour soutenir les programmes nationaux de politique du marché céréalier et l'aide d'urgence combinée aux banques de céréales au niveau villageois.

Les Pays-Bas ne font pas partie des grand fournisseurs d'aide alimentaire au Mali. L'USAID est de loin le plus grand donneur d'aide alimentaire, suivi de la CE et du Canada. Le rôle de cette aide a changé au Mali dans les années quatre-vingt. Dès 1981, la majeure partie n'en est plus un but en soi (lutte directe contre la faim), mais un moyen d'influer sur la restructuration du marché céréalier. Les bailleurs de fonds s'engagent à fournir des produits alimentaires ou un financement pendant une période assez longue. Les produits sont vendus ou utilisés pour compléter les réserves stratégiques. Les activités sont coordonnées par le biais du Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC), dont le Programme Alimentaire Mondial (PAM) assure le secrétariat et auquel prennent part tous les donneurs

[38] Dans la Notice sur les fonds de contrepartie de mai 1988, nous trouvons la précision suivante: «Les fonds de contrepartie peuvent être définis comme la contrepartie en monnaie locale que les destinataires des biens financés par l'aide doivent payer au gouvernement du pays bénéficiaire.»

d'aide alimentaire. L'objectif premier du PRMC était de limiter le rôle de l'Etat dans la fixation des prix des denrées alimentaires et de casser le monopole formel de l'Office (para-étatique) des Produits Agricoles du Mali (OPAM) sur le commerce de ces produits. Ce monopole avait entraîné de gros dysfonctionnements. Le prix fixe favorisait les citadins et les habitants des régions à pénuries périodiques; pour les paysans, la seule chose intéressante était de produire des excédents pour le marché informel. Le marché céréalier fut libéralisé en 1988; seule, une partie de la production de paddy (riz non décortiqué) de l'Office du Niger jouit d'un prix garanti. Dans la pratique, ce prix minimum n'est plus guère appliqué et, depuis 1990, la majeure partie du riz de l'Office du Niger se vend aux prix (inférieurs) du marché (DGIS/IOV, 1992b). Le rôle de l'OPAM est ramené à celui de gestionnaire des réserves stratégiques et d'organisateur de l'information sur la situation alimentaire. La libéralisation a fait disparaître les subventions sur l'alimentation de la population urbaine. L'offre et les prix dépendent maintenant de la saison et des précipitations annuelles et peuvent fluctuer considérablement d'un endroit à l'autre. Les réticences politiques des autorités à autoriser l'exportation de la production excédentaire – en supposant qu'il y ait pour cela un marché – compriment les prix au producteur en cas d'excédents. En ce qui concerne le marché du riz, les importations illégales (surtout via la Guinée) et l'aide alimentaire hors du cadre du PRMC (riz américain[39]) sont responsables des excédents et des faibles prix au producteur de ces dernières années.

Depuis 1989, la contribution néerlandaise au PRMC ne se compose plus de fournitures d'aliments ni de financement d'achats d'aliments, mais du financement d'une partie du coût du programme. Dans son étude sur l'aide alimentaire, l'IOV a constaté qu'au Mali, par rapport à quelques autres pays africains où furent effectuées des études sur le terrain[40], cette aide a joué un rôle positif dans l'amélioration de la politique du marché céréalier. Une autre conclusion de cette étude est que la forte intervention des bailleurs de fonds et le volume important de leurs contributions ont réduit progressivement le contrôle du Mali sur sa propre politique céréalière. Ce sont eux qui déterminent dans une large mesure la marche à suivre.

Les fonds (de contrepartie) provenant de la vente des stocks furent utilisés au début pour financer la rationalisation de l'OPAM, pour donner des crédits commerciaux et pour acheter localement et transporter des produits alimentaires des régions

[39] Aide alimentaire aux conditions «PL 480» (Public Law 480). Cette forme d'aide alimentaire américaine se compose des surplus de l'agriculture américaine et est fournie en nature. Sur les fonds «réguliers» d'aide au Mali, l'USAID, comme les Pays-Bas et quelques autres, ont également versé une contribution financière au PRMC.

[40] L'IOV a étudié cette question au Sénégal, au Soudan, en Zambie et au Mali.

excédentaires vers les régions déficitaires. Peu à peu, les fonds de contrepartie sont devenus si importants que le PRMC a cherché d'autres utilisations. Une mission d'évaluation récente a constaté que les fonds de contrepartie non utilisés avaient atteint, mi-1991, 4,7 milliards de FCFA[41] et qu'ils étaient gérés par les bailleurs de fonds, en dehors des procédures budgétaires maliennes et avec un apport et un contrôle locaux limités. Elle a également remarqué que de gros crédits commerciaux étaient financés par le biais du PRMC à une époque où le Mali avait convenu avec le FMI d'une restriction du crédit, restriction soutenue par ces mêmes donneurs. Elle a enfin constaté que la promotion du commerce privé des céréales vivrières par l'octroi de crédits n'a pas pu empêcher quelques gros négociants de continuer à contrôler une très large part du marché interrégional. Malgré ce commentaire sur l'absence d'intégration dans les procédures maliennes et le manque de contrôle par le Mali, le programme reste l'exemple cité le plus souvent par les représentants des bailleurs de fonds à Bamako pour illustrer un projet efficace et bien coordonné.

[41] Le budget total de développement du Mali s'éleva en 1990 à 61,9 milliards de FCFA. Les fonds de contrepartie non utilisés du PRMC représentent donc 7,5 pour cent de ce budget et sont gérés par les donneurs participants hors du cadre du budget de l'Etat malien.

Pareille remarque reflète aussi le manque de prise en compte du système malien de coordination de la planification et de la budgétisation du développement et le manque de confiance dans ce système, signalés au chapitre 3.

Une autre forme d'aide alimentaire néerlandaise, financée ces dernières années par le programme régional, est l'achat local de produits alimentaires pour combattre au niveau villageois les pénuries aiguës et pour contribuer en même temps à l'accroissement de la sécurité alimentaire locale. Les Pays-Bas ont financé trois projets dans ce domaine: le premier par le truchement de la CEBEMO, exécuté par une organisation non gouvernementale catholique dans le diocèse de San, le second via la NOVIB et le service malien de l'action coopérative dans le nord de la région de Koulikoro. Les dépenses totales pour ces deux projets ont atteint jusqu'en 1992 1,8 million de florins. Dans les deux cas, l'aide va surtout aux greniers de prévoyance, qui sont des banques céréalières villageoises. Le troisième projet visant l'augmentation de la sécurité alimentaire locale au moyen des banques de céréales est exécuté par la SNV avec la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). Ce projet a bénéficié jusqu'en 1992 de 1,5 million de florins, non compris les frais de détachement d'un expert de la SNV depuis fin 1988.

Des évaluations récentes de ces trois projets confirment que l'aide alimentaire s'inscrivant dans l'organisation de la population autour des greniers de prévoyance peut fournir une contribution utile à la sécurité alimentaire locale. Jadis, les prix des céréales étaient très instables dans les zones des projets. Cette instabilité était due essentiellement aux pénuries survenant régulièrement pendant les périodes de soudure précédant la nouvelle récolte et dont la gravité était fonction de la pluviométrie. Les négociants pouvaient acheter les excédents à bas prix immédiatement après la récolte, parce que les producteurs avaient besoin d'argent. La pénurie temporaire survenant avant la nouvelle récolte faisait très fort monter les prix et les gens devaient alors s'endetter pour avoir à manger. Ces dettes, ils les remboursaient par la suite grâce au (faible) produit de leur récolte. L'octroi d'une subvention unique pour constituer un stock de réserve et surtout pour soutenir l'organisation de comités locaux a eu pour résultats une réduction des fluctuations de prix et une plus grande disponibilité sur place de céréales à des prix abordables. En outre, l'organisation des ménages dans le contexte de la sécurité alimentaire a constitué dans bon nombre de cas le point de départ d'autres activités productrices. Les évaluations ont également révélé que le système des banques céréalières locales autosuffisantes ne pouvait bien fonctionner que dans les zones où existe à plus long terme un équilibre entre l'offre et la demande. Dans les régions excédentaires, on n'a pas besoin de stocks tampons; dans les régions structurellement déficitaires, il faut toujours faire venir des céréales d'ailleurs et les banques céréalières locales

ne sont pas un moyen efficace pour augmenter la sécurité alimentaire. Les banques villageoises de céréales sont en fait une version moderne des réserves que constituait jadis chaque ménage, une pratique qui fut largement abandonnée en raison des besoins d'argent.

6.3 Aide à l'importation

Près des deux tiers de toute l'aide hors-projets de la période 1981-92 ont été proposés au Mali sous forme d'aide à l'importation. Les dépenses annuelles totales sont indiquées dans le tableau 20, la composition de l'aide à l'importation et l'origine des marchandises fournies, dans le tableau 21.

Tableau 21 Composition et origine de l'aide néerlandaise à l'importation au Mali, 1984-1992, dépenses en millions de florins et en pourcentage

Origine	Engrais			Equipement agricole	Total (millions de florins)	Total (%)
	Urée	Engrais NPK[a]	Engrais DAP			
Pays-Bas	39,2	31,0		18,1	88,3	71,0
Sénégal		17,7	5,5		23,2	18,6
Côte-d'Ivoire		3,7			3,7	3,0
Venezuela	2,5				2,5	2,0
Nigéria	1,8				1,8	1,4
Brésil	4,9				4,9	3,9
Total en millions de florins	48,4	52,4	5,5	18,1	124,4	
Total %	38,9	42,1	4,4	14,5		100

[a] Les engrais mixtes NPK ont eu différentes compositions. Un peu plus d'un dizième était le NPK standard 15-15-15, qui domine généralement dans les livraisons aux autres pays. Le «complexe coton», un mélange de NPK relativement cher (généralement 14-22-12) auquel on ajoute 6 ou 7 parts de soufre et 1 part de bore, a représenté la plus grande partie des importations.

Il ressort du tableau que plus de 85 pour cent de l'aide à l'importation ont été consacrés aux engrais. La part des (demi-produits pour) équipements agricoles fut la plus élevée en 1986 et 1987 avec, respectivement, 30 et 41 pour cent des dépenses totales d'aide à l'importation. Le tableau montre aussi que près des trois quarts de tous les biens fournis étaient d'origine néerlandaise[42]. Cela n'implique toutefois pas que les trois quarts des dépenses d'aide à l'importation aient été faites aux Pays-Bas. Une part importante des dépenses d'engrais, pouvant aller jusqu'à la moitié, a en

[42] La valeur ajoutée est le principal critère de détermination de l'origine d'un produit. Aux engrais chimiques s'applique aussi le critère que le produit doit être le résultat d'une réaction chimique et pas seulement du mélange de matières premières.

effet servi à payer le transport (Wooning, 1992; évaluation IOV sur les engrais, à paraître). La plupart des frais de transport sont payés dans la région, pour amener les engrais par voie terrestre du port (Dakar, Abidjan ou Lomé) aux entrepôts des destinataires. Une analyse plus poussée des fournitures d'engrais ne révèle pas de tendances systématiques. Le résultat découle de la concurrence que se font chaque année les producteurs néerlandais et les négociants (souvent aussi néerlandais) qui achètent dans tous les pays dits éligibles (*eligible source countries*)[43].

L'IOV est en train d'achever une évaluation thématique sur l'aide en engrais et sur le rôle de de ceux-ci engrais dans les pays en développement. Une des études sur le terrain faisant partie de l'évaluation porte sur le Mali. Dans le cadre de notre évaluation de tout le programme bilatéral avec le Mali, nous insistons ici sur la politique en matière d'aide à l'importation pour le Mali et sur l'exécution et les effets de cette forme d'assistance.

6.3.1 *Politique en matière d'aide à l'importation*

Des dépenses totales d'aide à l'importation – 124,4 millions de florins jusqu'en 1992 – un montant de près de 116 millions provient du programme d'aide à la balance des paiements. L'aide à l'importation octroyée par les Pays-Bas au Mali devrait donc être analysée et jugée sur la base des objectifs et des normes d'exécution de ce programme. Le programme d'aide à la balance des paiements était régi par un des bureaux de la Direction de la Coopération multilatérale au Développement et non par le bureau régional «Afrique de l'Ouest». Ce bureau pouvait présenter des propositions d'aide à la balance des paiements, toujours en complément au budget ordinaire, et était responsable de l'exécution de l'aide engagée.

Selon une notice sur l'aide à la balance des paiements adressée au Parlement néerlandais en 1986, l'objectif du programme bilatéral dans ce secteur était «de soutenir d'une manière aussi directe que possible les pays se trouvant dans une situation économique d'urgence». Une condition importante de l'octroi de cette forme d'aide était «l'acceptabilité de la politique intérieure» du pays bénéficiaire. Au moment de l'institution du programme en 1975, le principe directeur était que l'aide à la balance des paiements devait être axée sur la solution de problèmes conjoncturels temporaires. Après quelques années, donc avant que le Mali ne reçût en 1984 la première aide néerlandaise à la balance des paiements, les responsables politiques reconnurent que la plupart des problèmes macro-économiques étaient de

[43] Ce sont les pays où l'on peut acheter au titre de l'aide partiellement déliée.

nature structurelle. Le pays en développement devait de ce fait suivre une politique économique axée sur un redressement durable; en outre, on se mit à tenir compte davantage des recommandations de la Banque Mondiale et du FMI et reconnut «l'importance essentielle de la coopération avec d'autres bailleurs de fonds et de la concertation avec le pays concerné sur les mesures de restructuration à prendre [...]» (*Notitie Betalingsbalansteun*, 1986).

La politique néerlandaise d'aide à la balance des paiements avait donc une orientation macro-économique. Pour ce qui est des effets sur les groupes cibles ou d'autres priorités, la politique du programme était que l'aide à la balance des paiements ne devait pas entrer en conflit avec la lutte contre la pauvreté, chose qui était vérifiée à l'aide d'un test d'«acceptabilité de la politique intérieure». A compter de 1985, le programme se concentra presque exclusivement sur l'Afrique subsaharienne. En 1991, le budget de cette forme d'aide fut réduit radicalement. Depuis, les fonds restants du programme sont réservés presque entièrement au financement des opérations d'allégement de la dette. Les fonds libérés par la réduction de ce budget sont venus grossir en partie le budget des programmes par pays et par région et en partie celui des programmes prioritaires et de l'aide d'urgence. Nous avons déjà vu que cette évolution s'est entre-temps traduite par une baisse de l'aide bilatérale totale au Mali de plus d'un quart par rapport à 1990.

L'exécution s'est faite selon les procédures de l'aide financière (modalité 1 ou 2). La principale forme d'exécution fut le financement d'importations courantes afin d'utiliser la capacité existant dans l'agriculture, l'industrie ou le secteur des services. L'achat des biens a été partiellement délié[44] et l'on a tenu compte, au moment de conclure des accords, des points forts du potentiel d'exportation néerlandais. Plus tard, le programme d'aide à la balance des paiements a servi aussi à financer d'autres formes d'exécution, par exemple le remboursement d'importations déjà faites, la vente de devises, le cofinancement avec la Banque Mondiale et l'achat de titres de créance.

Les documents généraux de politique sont très réservés pour ce qui est de l'orientation complémentaire de l'aide à la balance des paiements par des règles pour l'affectation des fonds de contrepartie des importations. Les raisons avancées sont le caractère inopportun d'un double engagement et les difficultés d'exécution. Ces documents se prononcent peu sur la nécessité d'intégrer cette forme d'aide dans les programmes bilatéraux ordinaires. Dans la politique générale, l'aide à la balance des paiements est restée un instrument macro-économique auquel on pouvait avoir

[44] Cela signifie que les achats doivent se faire aux Pays-Bas ou dans les pays en développement «éligibles», désignés par l'OCDE.

recours d'une façon ponctuelle et en complément aux programmes par région et par pays.

Les documents de politique se sont toutefois intéressés à la grande influence que certains développements monétaires ont eu sur les résultats de l'aide à la balance des paiements et à l'importation. Des évaluations réalisées au début des années quatre-vingt montrent à l'évidence qu'un taux de change surévalué fausse largement l'image comparative de la force des différents secteurs de l'économie et rend difficile une bonne distribution des importations. A mesure que le cours du change est moins réaliste, le bailleur de fonds doit envoyer davantage de fonds aux secteurs de l'économie dont on peut attendre l'effet macro-économique maximal.

Voilà pour la politique générale. Trois facteurs ont joué un rôle important dans sa concrétisation dans le cadre de la coopération avec le Mali. Ce sont:

a) l'adhésion du Mali à la zone Franc,
b) la surévaluation de la monnaie, surtout jusqu'en 1986, et
c) le fait que le bureau «Afrique de l'Ouest» de la DGCI a assimilé à des projets les activités d'aide à l'importation, parce que cette aide est à ses yeux partie intégrante du programme par pays.

a) L'adhésion du Mali à la zone Franc a eu sur l'exécution de la politique des répercussions sur deux plans: l'arrêt de son exclusion de l'aide à la balance des paiements et une «fongibilité» accrue découlant de la convertibilité libre et fixe de la monnaie malienne.

Si, jusqu'en 1984, le Mali n'est pas entré en ligne de compte pour une aide néerlandaise à la balance des paiements, c'est «parce que l'octroi d'une aide à la balance des paiements au sens propre revient à soutenir le Trésor français». C'est ainsi que la DGCI avait formulé sa réaction à un avis de l'ambassade à Dakar visant à accorder en 1981 au Mali une aide à la balance des paiements sous forme de livraisons d'engrais. Pour le reste, la lettre confirme que le Mali satisfait aux autres critères du programme d'aide à la balance des paiements et suggère, pour contourner ce «soutien au Trésor français», de fournir des engrais subventionnés aux petits exploitants agricoles sur le budget ordinaire pour le Sahel. La politique d'aide à la balance des paiements à la zone Franc ouest-africaine fut modifiée. On avait constaté qu'il n'y avait pas de compensation automatique par le Trésor français des déficits de la balance malienne, mais tout au plus une possibilité d'emprunter des fonds sur les réserves d'autres pays membres de la zone au taux du marché et jusqu'à concurrence d'un maximum donné. Le fait que la France a des liens spéciaux avec les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et est de ce fait disposée à leur fournir

une aide supplémentaire dans des circonstances particulières n'a rien à voir avec les règlements de la zone Franc, mais est comparable aux liens spéciaux qui unissent par exemple les Etats-Unis et l'Egypte ou les Pays-Bas et le Surinam.

Une deuxième conséquence de l'adhésion à la zone Franc est le caractère remplaçable ou «fongible» de l'aide à l'importation. Par rapport à l'appui à un pays où règne une pénurie aiguë de devises, l'aide à l'importation accordée à des pays de la zone Franc est moins orientable ou plus fongible. Un importateur n'a en principe pas de problèmes de devises s'il dispose de monnaie locale: les monnaies locales dans la zone Franc sont convertibles à un cours fixe. Dans une économie à monnaie non convertible, ce n'est pas tant le manque de fonds locaux, mais l'accès aux devises qui détermine qui peut importer. Dans un tel pays, le financier dispose d'une possibilité supplémentaire d'agir directement sur les affectations de ses fonds dans l'économie par le choix des importations et des importateurs. Le financement extérieur est important dans la zone Franc en cas de restrictions de crédit, qui peuvent alors être «étirées» par le biais de l'aide. Le Mali a appliqué dans la seconde moitié de la décennie quatre-vingt une politique de restriction de crédit dictée tant par les réglementations de la zone Franc que par les nécessités de l'ajustement structurel, mais qui a cependant largement épargné les secteurs productifs, comme celui du coton et la riziculture.

b) La *surévaluation de la monnaie locale* a des effets nocifs pour la santé de l'économie: les importations deviennent (trop) bon marché et les exportations, trop chères, ce qui leur fait perdre leur compétitivité. On stimule la tendance à importer et l'on contrecarre la possibilité de gagner de quoi financer ces importations. Le risque d'un déficit croissant de la balance des paiements augmente. Nous avons écrit au chapitre 2 que le gouvernement malien est parvenu à réduire la surévaluation de la monnaie locale, qui est passée de 48 pour cent en 1980 à moins de 10 pour cent en 1991 (Marysse, 1992). Il s'est agi d'une opération difficile, puisque le pays n'avait pas la possibilité de décider d'une dévaluation au niveau national; le Mali y est arrivé surtout en modifiant les termes de l'échange entre le secteur du marché et le secteur publique. C'est pour cela qu'il est important de savoir qui sont les destinataires des biens d'importation (additionnels). Une étude de l'Institut Economique Néerlandais (NEI, 1988a et NEI, 1988b) confirme que les importations doivent profiter au secteur du marché et servir à des utilisations fournissant un rendement économique maximal. Les secteurs les plus performants de l'économie malienne ont été successivement le coton, le riz et l'arachide.

c) L'exécution de la politique fut toutefois déterminée dans une plus large mesure encore par les conceptions des fonctionnaires formant à l'époque le bureau «Afrique

de l'Ouest» de la DGCI, qui trouvaient que l'aide à la balance des paiements devait être entièrement axée sur les régions, secteurs et institutions avec lesquels les Pays-Bas avaient déjà des liens de coopération. Cette intégration dans la politique bilatérale s'écartait de la politique générale en matière d'aide à la balance des paiements, telle que nous l'avons décrite plus haut. Dans les premiers plans annuels officiels du bureau (1987 et 1988), le recours à l'aide à l'importation est proposé comme suit: «Pour donner à cette aide une affectation ciblée, les fonds seront utilisés comme appui aux secteurs dans lesquels les Pays-Bas exécutent des projets productifs.» Il ressort des entretiens avec les fonctionnaires concernés et des procès-verbaux de la concertation sur la politique que le bureau régional considérait l'aide à la balance des paiements comme un élément du programme bilatéral et non pas comme une facilité macro-économique distincte, dans laquelle le rôle du bureau régional se limitait à celui d'exécutant logistique. Apparemment, le bureau responsable de l'aide à la balance des paiements avait accepté cette dérogation à la politique générale.

C'est en 1984 que les Pays-Bas ont pris la décision de proposer dorénavant au Mali une aide à la balance des paiements; le processus d'assimilation de cette aide à des projets commença immédiatement après. Le bureau chargé de l'aide à la balance des paiements, qui avait examiné l'opportunité d'une telle aide au Mali, ne cite que des considérations macro-économiques dans son annonce de la décision favorable à l'ambassade à Dakar. Le bureau «Afrique de l'Ouest», quant à lui, demanda des propositions bien étayées. Dans la correspondance qui suivit entre le bureau «Afrique de l'Ouest» et quelques chefs de projets au Mali sur l'utilisation de l'aide à la balance des paiements, on trouve tout de suite des réflexions sur le «placement des fonds de contrepartie sur un compte bloqué», sur leur utilisation sous forme de subventions aux paysans pauvres et sur une «commission mixte» composée d'une majorité de représentants néerlandais et chargée de décider de l'affectation des fonds de contrepartie. Le raisonnement selon lequel il fallait éviter que le Ministère malien des Finances ne revendique les fonds de contrepartie des biens importés «parce qu'il s'agit d'une aide à la balance des paiements» prouve que les Néerlandais directement concernés s'intéressaient à cette forme d'aide plus comme moyen de lutte directe contre la pauvreté que comme instrument macro-économique. Ce n'est qu'à partir de 1989 que les Pays-Bas ont autorisé qu'un tiers des recettes des biens importés aille au budget général du Mali. Auparavant, les recettes étaient entièrement destinées aux organisations bénéficiaires.

La relation intensive avec l'aide aux projets fut renforcée par le fait que l'identification de beaucoup des biens et des destinataires fut réalisée par l'ancien chef du grand projet néerlandais ARPON dans l'Office du Niger. L'Office du Niger, la CMDT et

l'ODIPAC furent proposés comme destinataires des biens d'importation. La CMDT était un partenaire important du grand projet néerlandais de recherche agricole DRSPR. L'ODIPAC était l'organisation de développement dans la première région, considérée alors comme une éventuelle troisième région de concentration de l'aide néerlandaise. Il apparut peu à peu que la CMDT, en particulier, était un partenaire intéressant pour l'affectation de l'aide à la balance des paiements, parce qu'elle était capable sur le plan logistique, qu'elle était en mesure de traiter un grand volume de biens d'importation et qu'elle remplissait, outre une fonction de gagne-devises, une tâche importante dans la production vivrière et dans d'autres secteurs du développement rural. Dans l'Office du Niger, les biens d'importation allèrent directement au projet ARPON, qui organisa au moyen du Fonds d'Intrants Agricoles (FIA) et plus tard du Fonds de Développement Villageois, entre autres par la disponibilité en temps utile de «crédits de campagne», l'accès aux engrais, aux machines agricoles et aux autres fournitures requises pour la riziculture. L'aide à la balance des paiements a fourni le capital de démarrage du FIA. L'aide à l'importation fut gérée directement par des collaborateurs du projet ARPON. L'aide à l'importation accordée à l'ODIPAC était plutôt un ballon d'essai pour examiner si une coopération plus intense avec cette organisation et, par là, avec la première région du Mali était possible.

Au début, les Pays-Bas n'ont pas fixé de conditions officielles pour l'utilisation des fonds de contrepartie. Il est intéressant de constater que ce sont précisément les organisations bénéficiaires qui ont encouragé la fixation en commun avec les Pays-Bas de cette utilisation. On le voit déjà dans les propositions faites à ce sujet par le directeur de la CMDT en 1981, trois ans avant le premier octroi d'une aide à l'importation. Dans les entretiens que nous avons eus avec lui et avec d'autres fonctionnaires, ils ont confirmé qu'ils avaient suivi cette tactique pour éviter que le Ministère des Finances ne réclame ces fonds. Leur raisonnement était que le Ministère des Finances ne rechercherait pas la confrontation avec le bailleur de fonds sur ce point et qu'il était préférable pour l'Office du Niger et la CMDT de pouvoir compter sur les fonds de contrepartie plutôt que sur une aide budgétaire que le Ministère leur promettrait éventuellement sur la base de l'aide à la balance des paiements. Les arrangements bilatéraux sur l'accès aux fonds de contrepartie ont aussi mis ces deux organisations en mesure de se soustraire quelque peu aux conditions imposées par la Banque Mondiale et d'autres dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Par la suite, la participation néerlandaise à ces programmes et à la concertation afférente s'intensifia, mais ce n'est qu'en 1990 qu'il est suggéré de soustraire les recettes des engrais de la contribution du gouvernement malien à ces organisations dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Depuis 1989, la CMDT et l'Office du Niger doivent transférer un tiers des fonds de contrepartie au Ministère des Finances. La même année, un comité de suivi fut institué à la CMDT, chargé de surveiller la réception des paiements des paysans et l'affectation de ces fonds de contrepartie à des objectifs compatibles avec la politique néerlandaise. L'ambassade siège dans ce comité à titre d'observateur.

6.3.2 *Mise en œuvre de la politique d'aide à l'importation*

La mise en œuvre de l'aide à la balance des paiements s'est faite selon la procédure de l'aide financière, dont la principale caractéristique est que les autorités du pays bénéficiaire assument la responsabilité juridique de l'exécution des activités convenues. Au nom de l'Etat néerlandais, la Banque néerlandaise d'investissements pour les pays en développement (NIO) gère ce financement, qui provient d'ailleurs en entier du budget de la coopération. La DGCI connaît deux variantes dans la procédure de l'aide financière: l'une avec et l'autre sans conseils des Pays-Bas pour l'utilisation (cf. section 4.2.1.). S'agissant de l'aide au Mali, elle a opté pour la variante avec conseils.

Nous avons déjà indiqué que 116 des 124,4 millions de florins dépensés avaient été financés par le budget de l'aide à la balance des paiements. Les dépenses ont été faites sur la base de sept engagements successifs dans la période 1984-90. Dans le cadre de l'aide à la balance des paiements, le cycle «normal» de projet fut suivi dans un ordre quelque peu différent: la décision sur l'engagement («offre d'un don») fut prise comme première étape du cycle, après la comparaison de plusieurs pays en développement pauvres à la lumière d'un certain nombre de critères macro-économiques et socio-économiques. L'identification du contenu de l'activité et la formulation ont eu lieu ensuite (simultanément). Parfois, l'activité était déjà en cours avant que la Commission des Projets, à laquelle il fallait soumettre chaque proposition d'engagement de plus de 4 millions de florins, ne puisse émettre son avis. Ainsi, la Commission a constaté au cours du traitement de la proposition d'aide à la balance des paiements de 1988 que «puisque l'engagement en question a déjà été concrétisé, il est devenu inutile à ce stade d'en traiter le contenu.»

Il arrive aussi qu'une aide à la balance des paiements serve à épuiser le budget de la coopération, lorsqu'il y a des sous-utilisations d'autres postes budgétaires. C'est surtout le cofinancement avec la Banque Mondiale qui en profite, car dans ce cas l'engagement est très vite suivi de la dépense (DGIS/IOV, 1989). Le transfert à la Banque Mondiale le 31 décembre 1986 d'un montant de 5 millions de florins en vue du cofinancement du programme d'ajustement structurel au Mali en est un exemple

évident, tout comme le montant de 10 millions de florins engagé vers la fin de 1992 et immédiatement viré à la Banque Mondiale.

Dès 1981, les autorités maliennes avaient manifesté leur intérêt pour des livraisons d'engrais. La première décision d'accorder au Mali une aide à la balance des paiements fut prise en 1984 et la DGCI demanda à des chefs de projet d'identifier les produits et leurs destinataires. La sélection d'un deuxième type d'importations, à savoir les machines agricoles ou de pièces à assembler sur place, découla entre autres du fait que la CMDT avait besoin d'un plus grand stock de charrues que celui que pouvait lui livrer le fabricant local (para-étatique). La mécanisation agricole et la disponibilité de machines étaient aussi des éléments importants de la stratégie dans l'Office du Niger, où, à l'époque, un projet pilote néerlandais relativement petit et visant à l'accroissement de la production était transformé en un vaste projet. Au début, les importations nécessaires furent financées sur le budget du projet; par la suite, l'Office du Niger reçut aussi une partie de l'équipement au titre de l'aide à l'importation. L'Office avait besoin, outre de machines de labour (à traction animale), de batteuses et de décortiqueuses de riz.

Le Bureau d'Achat de Produits Alimentaires (VIB) du Ministère néerlandais de l'Agriculture, de la Conservation des Ressources Naturelles et de la Pêche, a organisé pendant toute la période, à la demande des destinataires maliens, les appels d'offres, l'adjudication et l'expédition des engrais chimiques. L'étude de l'IOV sur l'aide en engrais chimiques traite plus en détail la méthode de travail du VIB en matière d'achat d'engrais. Nous nous contentons ici de faire quelques observations sur la façon dont ont eu lieu l'identification, l'achat et l'expédition maritime, observations empruntées en partie à cette étude ou qui y sont traitées et confirmées.

1. En général, le VIB a opéré selon les prescriptions, d'une manière efficace et efficiente. Dans les entretiens que nous avons eus avec des agents et d'anciens agents de la CMDT, ceux-ci nous ont raconté que la passation des commandes par le biais du VIB et l'annonce que le paiement serait effectué par la NIO incitaient les fournisseurs à donner des rabais intéressants par rapport aux prix que la CMDT aurait dû payer à ces mêmes fournisseurs si elle avait passé elle-même commande. La bonne réputation que le VIB s'est forgée chez les Maliens est aussi illustrée par le fait que la CMDT lui a demandé d'effectuer l'achat des engrais qu'elle paie de ses propres ressources maliennes et qu'elle a réglé pour quelques-uns de ses employés un stage auprès du VIB. L'achat de l'équipement agricole et des pièces de rechange n'a pas eu lieu par adjudication publique, mais le VIB a négocié avec le fournisseur. Le choix de ce fournisseur était fonction

de son expertise dans le domaine concerné. Des experts externes ont donné régulièrement leur avis sur le rapport qualité-prix.

2. Pourtant, l'IOV constate dans la partie de son étude sur les engrais qui traite du prix recommandé par le VIB que dans plus des deux tiers de toutes les transactions avec le Mali le niveau des prix fob dépassait de manière significative les prix alors en vigueur sur le marché mondial. Cela vaut surtout pour les produits courants comme l'urée, le DAP et le NPK 15-15-15, et dans une moindre mesure pour la formule spéciale «complexe coton». Le VIB explique ce niveau par le manque d'intérêt pour livrer au Mali et par le prix extrêmement élevé réclamé pour la livraison dans des pays sans port maritime. Ce qui est frappant, c'est que ce sont en particulier les pays Sahéliens exportateurs qui ont réclamé des prix fob très élevés. Ils ont pourtant gagné quelques adjudications parce que leurs frais de transport vers le Mali étaient relativement bas. L'étude constate en même temps que les prix du transport terrestre vers le Mali dénotent un caractère de monopole et qu'ils sont très hauts par rapport à une comparaison internationale.
   Il a enfin été constaté qu'en 1985 un engagement tardif, combiné à la nécessité de faire les dépenses avant la fin de l'année (système de budget annuel), a fait choisir un autre fournisseur que le meilleur marché; parfois aussi, ce système a créé des problèmes de stockage des engrais, qui avaient été livrés bien avant la prochaine campagne.

3. Malgré des problèmes occasionnels dus au fait que la date de livraison dépendait du calendrier de l'aide et non du calendrier agricole, le produit était en général présent en temps utile à l'endroit voulu. Le mérite en revient non seulement au VIB, mais aussi à la CMDT, bien organisée sur le plan logistique, et à l'Office du Niger. Celui-ci était généralement représenté par le Fonds d'Intrants Agricoles (FIA).

4. La discussion sur la composition exacte du lot annuel de marchandises à procurer au titre de l'aide ne fut pas très systématique. Il y a eu à plusieurs reprises des disputes sur le rendement des engrais du «complexe coton», une formule coûteuse. La discussion ressembla parfois plus à une querelle religieuse qu'à une analyse objective. Le débat sur la mécanisation de l'agriculture et sur ses conséquences fut lui aussi mené par à-coups.

La conclusion de cette section est que le VIB a transformé de façon efficace et efficiente les engagements en fournitures, même si les engrais étaient relativement chers. Les marchandises étaient en général disponibles au moment opportun aux

endroits voulus. Nous n'avons retrouvé que peu de données sur les spécifications des produits livrés et sur leurs effets.

6.3.3 *Effets et appréciation*

A mesure que l'aide hors-projets est utilisée dans un contexte macro-économique, il devient plus difficile d'en isoler et d'en apprécier les effets. L'aide à l'importation que le Mali a reçue des Pays-Bas a surtout eu des effets au niveau intermédiaire ou méso-niveau, celui des deux grandes organisations régionales de développement, la CMDT et l'Office du Niger. Ses conséquences macro-économiques et ses effets dans la lutte contre la pauvreté furent en fin de compte surtout le fruit de la politique et de la mise en œuvre de ces deux organisations, qui ont disposé de ressources complémentaires (considérables) grâce à l'aide à l'importation.

Trois composantes de l'aide à l'importation ont eu des effets directs en dehors du méso-niveau: deux au niveau des exploitations agricoles et une au macro-niveau.

a) La majeure partie des engrais importés pour l'Office du Niger a été, dans la pratique, ajoutée aux moyens consacrés par le biais du projet ARPON à l'amélioration de la riziculture paysanne. C'est pourquoi les effets de cette aide à l'importation ne peuvent pas être dissociés des effets du projet ARPON qui, jusqu'en 1987, avait adopté une position assez indépendante vis-à-vis de l'Office du Niger. Ce projet est traité dans le chapitre suivant. Nous renvoyons aussi à la publication que l'IOV lui a déjà consacrée (DGIS/IOV, 1992b).

b) Les importations de pièces détachées et de machines agricoles (15 pour cent de l'aide totale à l'importation) n'auraient probablement pas eu lieu sans l'aide des Pays-Bas. Elles ont eu au niveau des exploitations des effets directs que nous examinons séparément ci-après.

c) La partie du revenu de la vente des importations que la CMDT et l'Office du Niger ont cédée au pouvoir central a été ajoutée au budget général de l'Etat. Comme le transfert n'était pas conditionné, les fonds ont contribué à la politique gouvernementale générale. Jusqu'en 1992, il ne s'agissait ici que de 15 pour cent environ du total de 124,4 millions de florins d'aide à l'importation. Sur le plan des effets, cette partie de l'aide ressemble le plus au cofinancement du programme d'ajustement structurel et à la remise de dettes, qui portent aussi leurs fruits par le truchement de la politique socio-économique et macro-économique du Mali.

La plupart des effets de l'aide à l'importation ont donc été obtenus dans le cadre de la politique des organisations para-étatiques et de la mise en œuvre de celle-ci, puisque ces organisations ont bénéficié des fonds de contrepartie. Ces effets se manifestent de différentes manières par rapport aux quatre aspects pour lesquels les Pays-Bas ont fixé des conditions à respecter.

1) Le choix des produits à importer. Conformément à la politique néerlandaise (cf. section 6.3.1.), le Mali a reçu l'offre «d'importations courantes afin d'utiliser la capacité existant dans l'agriculture, l'industrie ou le secteur des services», jusqu'à concurrence d'un montant donné. Il fallait acheter les produits à importer soit aux Pays-Bas soit dans des pays en développement «éligibles». Dans la pratique, plus de 80 pour cent de l'aide à l'importation furent consacrés à l'achat et au transport d'engrais.

La sélection des produits à importer et des fournisseurs incombèrent aux parties maliennes, qui en étaient aussi responsables en cas d'importations commerciales normales. En ce qui concerne l'équipement agricole, l'offre néerlandaise était ciblée. Le choix d'un produit néerlandais pour les batteuses de paddy (Office du Niger) se révéla très bon (DGIS/IOV, 1992b), ce qui fut moins le cas des charrues sélectionnées par les Pays-Bas (voir ci-après). Il n'y a pas de raisons de croire que sans l'aide néerlandaise à l'importation le Mali aurait importé beaucoup moins d'engrais; il aurait probablement financé (en partie) ses importations grâce à l'aide à l'importation ou à la balance des paiements provenant d'autres bailleurs de fonds.

2) Le choix des destinataires des biens importés. Le choix de la CMDT et de l'Office du Niger comme principaux destinataires de l'aide à l'importation fut dicté par le désir des Pays-Bas d'établir un lien entre leur aide à la balance des paiements et les régions et thèmes les plus importants du programme bilatéral en cours. Le même choix fut fait quelques années plus tard dans une étude sur le rôle de l'aide à la balance des paiements dans la zone Franc en Afrique occidentale (NEI, 1988a et NEI, 1988b). Dans cette étude, la sélection de la CMDT et de l'Office du Niger se fonde moins sur les thèmes de la politique bilatérale que sur l'importance majeure du coton et du riz pour l'économie. La préférence pour la CMDT et l'Office du Niger convenait aussi au Mali, puisque ces secteurs de l'économie y étaient prioritaires et que les deux organisations retenues étaient en mesure, sur le plan de la gestion et de l'administration, de gérer un aussi grand volume d'aide à l'importation. La priorité malienne pour ces cultures de marché implique aussi que les devises néerlandaises versées dans ce but n'ont probablement guère été additionnelles. L'aide néerlandaise a toutefois contribué à ce que, dans l'Office du Niger, les engrais soient disponibles en temps utile, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette remarque ne

s'applique pratiquement pas à la CMDT. Il est même suggéré dans un examen récent du programme Mali-Sud III que les grandes réserves d'engrais (néerlandais) incitent à la négligence sur le plan du stockage et de la gestion. La fourniture d'engrais néerlandais à la CMDT et à l'Office du Niger leur a fait économiser de grosses sommes d'intérêts qu'ils auraient dû payer sinon pour faire la soudure entre le contrat de livraison et le remboursement par les consommateurs finals. A l'Office du Niger, beaucoup moins solvable que la CMDT, les fournitures de produits néerlandais ont probablement eu un caractère plus additionnel qu'à la CMDT, notamment parce que ces produits ont été gérés et revendus à crédit dans le cadre de l'approche intégrale du projet ARPON (voir aussi § 7.3. et DGIS/IOV, 1992b).

3) Le choix des bénéficiaires des fonds de contrepartie. Jusqu'en 1989, la CMDT a aussi pu disposer des fonds de contrepartie de la vente des produits d'importation aux paysans dans sa zone d'intervention. A l'Office du Niger, les fonds de contrepartie sont passés par le FIA. Depuis 1989, ils doivent tous deux verser au pouvoir central un tiers de la valeur des biens importés au titre de l'aide; ces ressources vont au budget général de l'Etat. Les accords bilatéraux sur le droit de disposer des fonds de contrepartie ont permis aux organisations régionales concernées, surtout à la CMDT, de disposer de ressources complémentaires considérables[45]. Il n'y a pas de raison de supposer que, sans cette orientation par les Pays-Bas, le pouvoir central aurait mis une somme pareille à leur disposition. Nous avons déjà indiqué plus haut que c'est pour cela que le directeur de la CMDT proposa à l'époque lui-même de lier les fonds de contrepartie. Comme la CMDT avait, jusqu'il y a peu, une seule comptabilité pour ses opérations cotonnières et ses activités générales de développement rural, elle pouvait diriger librement ses ressources vers l'un ou l'autre secteur d'opérations. Les premiers fonds de contrepartie générés en 1985 ont sans nul doute été utilisés pour compenser quelque peu les pertes encourues par la CMDT du fait du prix de vente très bas du coton ces années-là. Plus tard, ces fonds purent être ajoutés aux ressources provenant du bénéfice sur le coton et que la CMDT transférait aux programmes de développement rural. Les fonds de contrepartie ne peuvent donc pas être distingués des autres ressources de la CMDT: ils sont entièrement fongibles. Ils ont même donné à la CMDT une position plus forte dans ses négociations avec d'autres bailleurs de fonds, en particulier la Banque Mondiale et la CCCE française. L'appréciation des effets et de l'impact de l'aide à l'importation accordée à la CMDT équivaut donc en fait

[45] Le volume moyen des fonds de contrepartie générés par an par le plus gros bénéficiaire, la CMDT, est de l'ordre de 10 millions de florins. Cela représente entre 2 et 3 pour cent de la valeur totale brute de la vente du coton et des produits d'origine cotonnière. Une autre comparaison peut-être plus pertinente est celle avec les pertes de la CMDT qui sont estimées à environ 33 millions de florins (5 milliards de FCFA) pour 1992/93, année où le prix mondial du coton atteignit son niveau le plus bas.

à l'appréciation de sa politique et de la façon dont elle l'a mise en œuvre. La situation est différente à l'Office du Niger, parce que l'aide à l'importation et les fonds de contrepartie sont passés par le FIA et étaient donc liés plus directement aux activités du projet ARPON. Nous évaluerons dans le chapitre suivant la politique et sa mise en œuvre à la CMDT, à l'Office du Niger et dans le projet ARPON. Comme l'appréciation globale est, l'un dans l'autre, positive, l'appréciation des effets de l'aide à la CMDT et à l'Office du Niger l'est aussi. L'aide à l'importation donnée à la CMDT avait cependant un caractère exclusivement bilatéral. Jusqu'il y a peu, les Pays-Bas n'avaient pas fait usage des possibilités d'harmoniser la politique de coopération avec la CMDT ou à la rigueur de la confronter à celle d'autres bailleurs de fonds importants. Au début, c'eut été assez difficile, parce qu'il n'y avait pas encore de représentation néerlandaise au Mali; de plus, le programme d'ajustement structurel ne constitue que depuis 1988 un cadre précis pour une concertation de ce genre. Une autre raison en est probablement le manque d'intérêt, voire initialement l'aversion des Pays-Bas pour le secteur cotonnier, qui semblait dominé par l'aide française et par des intérêts privés. De plus, le fait que l'aide à la balance des paiements était engagée sur une base annuelle limitait les chances de discussions structurelles. Les Pays-Bas ont pourtant négligé dans la pratique des occasions réelles de coordination entre donneurs, chose qu'ils ont prônée si souvent. Leurs contributions et connaissances importantes, surtout dans le domaine de la productivité durable dans le Mali-Sud, n'ont par conséquent guère joué de rôle dans les discussions de politique sur le contenu des grands programmes élaborés dans le cadre de l'ajustement structurel. Même après que l'ambassade avait vu grossir sa capacité en 1990, celle-ci se consacra en premier lieu au suivi et à la gestion des projets en cours et ne s'intéressa que peu à l'établissement systématique de liens entre l'aide néerlandaise aux projets, l'aide hors-projets et la coordination des bailleurs de fonds au Mali-Sud.

4) L'affectation des fonds de contrepartie. L'accord conclu initialement sur l'affectation des fonds de contrepartie prévoyait qu'ils devaient être utilisés pour le financement d'activités de «développement rural». Le respect de cet accord n'a pratiquement pas été vérifié. L'attitude néerlandaise a changé en 1988, surtout à l'égard de la CMDT; les Pays-Bas insistèrent pour recevoir une justification plus détaillée des recettes en fonds de contrepartie et de leur utilisation. La CMDT n'a jamais été en mesure de donner cette justification détaillée, parce que les fonds de contrepartie étaient entièrement fongibles avec ses ressources propres. La «justification» que la CMDT donne aux Pays-Bas par le biais du comité de suivi se rapporte à une partie de sa politique et de la mise en œuvre de celle-ci, mais pas à l'utilisation des fonds «néerlandais». La CMDT tient cependant compte dans son action des conceptions des Pays-Bas, qui sont un bailleur de fonds extérieur important. Concrètement, cette

influence a joué dans la réduction du prix des engrais en 1990. Au cours d'entretiens, entre autres pendant les consultations bilatérales officielles en 1989, les Pays-Bas avaient critiqué la grande marge que la CMDT ajoutait aux prix du marché mondial lors de la vente des engrais. Cette marge servait notamment à faire baisser les prix des insecticides – très importants pour la qualité du coton. Un deuxième domaine dans lequel l'influence des Pays-Bas s'est probablement fait sentir est celui des subventions sur les prêts aux paysans pauvres pour l'achat d'outils. Enfin, l'attention de la CMDT pour les objectifs des projets exécutés par les Pays-Bas au Mali-Sud a aussi été stimulée par la généreuse aide budgétaire. Nous y reviendrons au chapitre suivant.

Notre conclusion de l'analyse ci-dessus des quatre niveaux liant l'aide à l'importation est que l'aide à la balance des paiements a en général soutenu la politique macro-économique du Mali, que les Pays-Bas jugeaient positive. L'importance effective de l'aide à l'importation a résidé dans l'aide budgétaire bilatérale qu'elle a apportée à la CMDT et, dans une mesure un peu moindre, à l'Office du Niger. La CMDT a pu disposer de ce fait de ressources supplémentaires pendant une période de baisse des prix du coton et pour mieux exécuter sa propre politique de développement rural quand la conjoncture s'améliorait. L'influence des Pays-Bas sur cette politique a été faible. On aurait peut-être obtenu plus facilement le même effet en transférant les devises aux bénéficiaires et en y rattachant une discussion de politique. Vu le caractère essentiellement bilatéral, jusqu'il y a peu, des débats de politique, les Pays-Bas ont manqué plusieurs occasions de mettre des objectifs importants de leur politique de coopération à l'ordre du jour des concertations entre le Mali et d'autres bailleurs de fonds. L'aide budgétaire à l'Office du Niger faisait partie intégrante de l'appui néerlandais à la riziculture paysanne dans la région. Le lien était à ce point direct que l'Office du Niger a même utilisé des fonds de contrepartie des livraisons néerlandaises d'engrais pour rembourser au projet ARPON des avances qu'il avait faites.

Les effets des livraisons de charrues

Par rapport aux livraisons d'engrais, les fournitures de pièces d'équipement agricole ont eu une plus grande valeur ajoutée car sans cette aide, les importations n'auraient sans doute pas eu lieu. Le Mali avait demandé à l'époque de consacrer une partie de l'aide à la balance des paiements à l'importation d'équipement agricole, surtout de charrues à bœufs, parce que l'offre sur le marché local était insuffisante. On avait constaté en 1985 que la Société Malienne d'Etude et de Construction de Matériel Agricole (SMECMA), une entreprise semi-publique, n'était pas en mesure de fabriquer suffisamment d'équipement agricole pour un marché en pleine expansion, du fait des campagnes de vulgarisation de la CMDT sur la traction bovine. L'Office

du Niger stimula, lui aussi, la mécanisation de plusieurs tâches, dont le battage et le décorticage du riz. Pour contribuer à cette mécanisation, le projet ARPON avait aménagé un atelier en 1983. Quelques années après les premières livraisons, on lança aussi des projets dans les zones d'intervention de la CMDT et de l'ODIPAC pour soutenir la mécanisation agricole. L'analyse et l'appréciation ci-après de cette forme d'aide à l'importation et des projets afférents se fondent surtout sur deux études coordonnées par le bureau « Afrique de l'Ouest » de la DGCI : l'évaluation de 1990 de l'aide à la balance des paiements et l'évaluation de 1993 de la mécanisation agricole.

Le deuxième but de l'importation d'équipement agricole était d'avoir des produits de meilleure qualité. On a choisi comme stratégie d'aménager des ateliers centraux, où les nouvelles machines agricoles seraient assemblées et, plus tard, fabriquées, à partir de de matières premières importées. On avait proposé dès le début une coopération avec des forgerons locaux, dans l'hypothèse que forgerons et ateliers pourraient s'entraider. Les ateliers pourraient importer des technologies nouvelles, les transférer aux forgerons et équiper ceux-ci d'outils et de matériaux; les forgerons pourraient gagner un revenu comme sous-traitants des ateliers et comme réparateurs des machines en panne.

Les deux missions d'évaluation considèrent que la disponibilité de charrues et d'autres machines a contribué à l'augmentation de la production, tant au Mali-Sud qu'à l'Office du Niger, qui représentent à eux deux soixante-dix pour cent du marché de l'équipement agricole. Les quantités livrées, surtout de charrues, étaient telles qu'il y a eu constitution de stocks considérables. L'introduction de la mécanisation à petite échelle dans la zone de l'Office du Niger pour le battage et le décorticage du riz a eu un effet spectaculaire. L'utilisation des batteuses et décortiqueuses, qui ont un rendement financier élevé, ont mis les groupements de paysans en mesure de gagner beaucoup d'argent et d'accroître ainsi, entre autres, leur indépendance à l'égard de l'Office du Niger, organisation bureaucratique et inefficace (cf. DGIS/IOV, 1992b). Précisons toutefois que la libéralisation du marché céréalier a créé les conditions indispensables au succès du traitement du riz à petite échelle. Auparavant, l'Office du Niger avait le monopole de la transformation du paddy.

Pourtant, les missions d'évaluation, surtout la dernière, formulent quatre points de critique sur le mode de soutien du processus de mécanisation et sur ses conséquences. Ces remarques concernent les livraisons à la CMDT et au projet d'atelier à Koutiala, au cœur de la région cotonnière, et portent successivement sur les spécifications techniques et le prix des nouvelles machines de labour, sur les suppositions relatives aux intérêts communs des forgerons et des ateliers, sur les

conséquences des charrues (subventionnées) pour la charge de travail des femmes et sur les conséquences de l'extension des superficies cultivées pour la fertilité du sol dans la zone cotonnière.

Les charrues introduites au Mali depuis 1986 grâce à l'aide néerlandaise à l'importation sont de meilleure qualité que l'équipement utilisé avant. Pourtant, la mission déclare que leur supériorité n'est pas prouvée dans les conditions du Mali-Sud. Selon une étude faite en 1988 par le projet DRSPR, les résultats de la charrue importée sont à peine meilleurs que ceux de la charrue locale beaucoup moins chère, la «Tropicale Mali». Comme la charrue néerlandaise a un soc de 5 cm de plus, elle exige une plus grande force de traction que les charrues locales, ce qui constitue un inconvénient, puisque les bœufs ne sont plus en très bonne forme à l'époque du labour, juste avant la saison des pluies. La charrue, plus lourde et plus grande, est plus difficile à manier pour les femmes et les enfants, qui font une large part du travail. Il est donc compréhensible que la charrue néerlandaise Rumptstad ne soit jamais devenue populaire. Les charrues ont été vendues avec des subventions et un crédit très attrayant. Même le modèle adapté, la «Sandy III», ne tient pas suffisamment compte, selon les experts, des conditions de travail et des besoins des paysans.

Un deuxième commentaire, qui se situe dans le même contexte, concerne le rôle que les forgerons locaux étaient censés jouer. Tout comme, du côté de la demande, le choix des outils n'avait pas été basé sur une bonne connaissance des conditions de travail des paysans, les décisions successives de livrer des outils, puis d'installer un atelier, n'étaient pas fondées sur une bonne connaissance de l'offre d'équipement agricole. La capacité de production des forgerons locaux – une partie du secteur informel ou non structuré de l'économie – avait beaucoup augmenté du fait que la CMDT avait stimulé la traction bovine pendant des années. Les forgerons ne tenaient pas à travailler en sous-traitance pour les ateliers de l'Office du Niger et de la CMDT. Selon la mission d'évaluation, si les responsables n'étaient pas au courant de cet état de choses, c'est parce que les consultations avaient eu lieu avec le secteur formel, dont le but principal était de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de charrues. La fabrication locale décentralisée n'était pas spécialement attrayante pour la CMDT et l'Office du Niger. Il n'y avait pas de problème de financement, l'aide était un don, qui venait s'ajouter aux ressources propres. Ce n'est que quand ces deux institutions ont voulu se retirer de la production des outils que les coûts réels de l'opération et les capacités et intérêts effectifs des forgerons sont apparus au grand jour.

Le troisième commentaire concerne les conséquences de la mécanisation agricole pour les femmes. Le nombre plus grand de charrues a entraîné une extension

des terres cultivées dans le Mali-Sud, surtout des champs «collectifs», placés sous le contrôle du «chef de l'exploitation», un homme. Cette extension a augmenté la demande de main-d'œuvre, surtout pour le désherbage des champs, tâche qui revient surtout aux femmes et aux enfants. Autre conséquence, le ramassage de bois de chauffage prend plus de temps, car les distances deviennent plus grandes et les superficies comportant des buissons et des arbres deviennent plus petites (Van Driel, 1993). Les femmes ont donc eu moins de temps pour s'occuper de leurs propres champs. On ne sait pas si elles ont profité des rendements supplémentaires des champs collectifs. Une chose est certaine, c'est l'homme chef de l'exploitation qui prend la décision en la matière et il n'est pas évident que les ressources supérieures soient réparties également entre tous les membres du ménage.

Le dernier commentaire a trait aux conséquences de la mécanisation agricole pour la conservation de la fertilité du sol. Nous avons parlé au chapitre 2 du phénomène d'épuisement du sol par suite de la consommation de ses faibles réserves de substances nutritives. Le sol ne peut garder sa productivité que si les nutriments qui en sont extraits par les cultures et l'élevage sont complétés. Si l'on recourt en permanence aux réserves, on arrive à un point où la perte de productivité est irréversible: la terre est épuisée. Ce processus peut durer des dizaines d'années, en fonction de la productivité originale du sol, c'est-à-dire surtout de sa teneur en substances organiques, et de l'intensité de production. La meilleure stratégie pour éviter l'épuisement est l'intensification de l'agriculture, ce qui revient à travailler intensivement les sols, à les protéger et à y ajouter des (combinaisons d') engrais. Les terres qui ne sont pas utilisées pour la production agricole sont en friche et peuvent servir à l'élevage extensif. Du point de vue du paysan, pareille stratégie n'est pas évidente. L'intensification est un processus à coefficient élevé de main-d'œuvre et de capital, entraînant des frais supplémentaires qui ne produisent pas toujours un profit acceptable. Si le paysan peut maintenir ou étendre sa production en labourant une parcelle de plus, ce sera pour lui une option rationnelle. La disponibilité de charrues à bon marché et de terres incultes a donc donné lieu à une extension des surfaces cultivées. La superficie des jachères et la durée de la période de friche ont diminué, de sorte que l'épuisement de la terre a progressé. En même temps, il y a eu une réduction des pâturages, de sorte que le cheptel (grandissant) a dû survivre sur un territoire plus petit, avec pour résultat le surpâturage. Des études récentes (IER/IRT, 1991) constatent que la dégradation des sols augmente à un rythme rapide.

L'aide à l'importation par le biais de matériel agricole a eu des effets macro-économiques positifs. En introduisant les nouvelles charrues et en soutenant la production locale, on s'est trop peu basé sur les groupes cibles, tant du côté de la demande – les paysans – que du côté de l'offre – le secteur non structuré ou informel. La

disponibilité de charrues (subventionnées) a amélioré l'accès des paysans pauvres aux moyens de production, mais a entraîné une surcharge de travail pour les femmes ainsi qu'une extension des superficies cultivées et a contribué à l'épuisement du sol.

6.4 Cofinancement de l'ajustement structurel et épongement des dettes

Sur la base de l'analyse de la politique et de l'évolution macro-économiques du Mali, surtout entre 1986 et 1991, nous étions arrivés plus haut à une évaluation favorable des effets de l'aide néerlandaise à la balance des paiements. Il est donc logique qu'il en aille de même, grosso modo, du cofinancement dans le cadre des programmes d'ajustement et de l'épongement des dettes, qui sont liés, plus encore que l'aide bilatérale à la balance des paiements, à la politique macro-économique du Mali. Les fonds mis à la disposition du Mali par la voie du cofinancement et de l'épongement des dettes représentent pour l'économie malienne une réduction proportionnelle des déficits de la balance des paiements et pour l'Etat une aide budgétaire nette. Les fonds ne sont liés que sous forme d'accords sur la politique dans le cadre du programme d'ajustement structurel. Jusqu'en 1992, le cofinancement néerlandais était lié à l'ajustement structurel général, au programme d'ajustement structurel pour les entreprises publiques et à celui pour le Mali-Sud. Sauf au Mali-Sud, les Pays-Bas ne se sont mêlés du contenu de ces programmes que pour rédiger des mémorandums d'identification et des documents d'appréciation des propositions de projet, qui reproduisent essentiellement les considérations et les avis de la Banque Mondiale et du FMI. Les Pays-Bas ont fait part de leurs préoccupations à deux reprises, mais sans y rattacher de conséquences pour les engagements et les dépenses d'aide.

Une de ces préoccupations concernait les conséquences sociales de l'ajustement structurel, car les doutes à ce sujet avaient augmenté depuis la fin des années quatre-vingt. Cependant, les Pays-Bas n'ont pas entrepris de démarches concrètes pour examiner si et comment l'ajustement avait un impact négatif ni pour modifier les interventions en conséquence. Ils ont cependant soutenu les programmes mis en place au début des années quatre-vingt-dix qui visent à compenser les effets défavorables éventuels de l'ajustement sur les populations.

La deuxième préoccupation était due au rythme des changements. Avec d'autres donneurs bilatéraux, les Pays-Bas ont insisté auprès de la Banque Mondiale et du FMI afin qu'ils fassent preuve de compréhension pour les coûts sociaux et politiques de l'ajustement structurel et ils ont mis en garde contre la désorganisation pouvant découler de l'introduction trop rapide de mesures draconiennes d'assainissement. Ces critiques, consignées dans des documents néerlandais de politique, ont surtout

été formulées lors des consultations entre les représentants de la Banque Mondiale et du FMI – souvent des missions de courte durée – et l'ambassade à Bamako. Les Pays-Bas peuvent aussi donner leurs commentaires sur le contenu des programmes d'ajustement structurel à l'assemblée annuelle de ces deux institutions, lors de la concertation périodique que des missions de la DGCI et du ministère néerlandais des Finances ont à Washington avec celles-ci et lors des contacts quotidiens par le biais du gouverneur néerlandais de la Banque Mondiale. Avec la plupart des bailleurs de fonds rencontrés au Mali, nous trouvons que les donneurs bilatéraux doivent suivre en détail et dans un esprit critique les effets des programmes d'ajustement structurel sur les groupes de personnes, de secteurs et de régions, car cela constitue un complément important à la restructuration – d'ailleurs indispensable – du mode de fonctionnement du secteur public au Mali. Nous répétons ici qu'il s'est présenté, surtout au Mali-Sud, maintes occasions qui n'ont pas été utilisées.

S'agissant de l'exécution, le cofinancement avec la Banque Mondiale est très simple. Après l'engagement et la confirmation de celui-ci au gouvernement malien, les Pays-Bas virent l'argent sur le compte de la Banque Mondiale à Washington. Sur le plan administratif, la transaction est clôturée dès réception de la confirmation du virement. L'utilisation concrète de la contribution néerlandaise est justifiée dans les rapports sur l'exécution du programme d'ajustement structurel et dans les évaluations de cette exécution par le service d'examen des opérations de la Banque. Cette forme d'aide est aussi très attrayante pour le Mali sur le plan du traitement administratif. En fonction de son appréciation de l'avancement des mesures convenues, la Banque Mondiale vire à chaque fois une partie du financement fixé sur le compte central de l'Etat malien, qui peut aussi utiliser l'argent pour couvrir ses dépenses courantes. La remise de dettes est elle aussi attrayante pour les autorités maliennes parce qu'elle augmente leur marge pour les dépenses.

6.5 Conclusions

L'aide hors-projets au Mali a atteint jusqu'en 1992 quelque 210 millions de florins, soit près des deux cinquièmes du total de l'aide bilatérale. Au début, l'aide alimentaire était la plus importante, mais elle fut relayée à partir de 1984 par l'aide à l'importation; ces dernières années, c'est le cofinancement des programmes d'ajustement structurel qui prend le dessus.

Les dépenses d'aide alimentaire s'élevèrent à près de 50 millions de florins. Depuis le début des années quatre-vingt, la communauté des donneurs a lié la plupart de l'aide alimentaire au Mali à la mise en œuvre d'une politique de libéralisation

du marché céréalier. Cette politique est appréciée, parce qu'elle a stimulé la production, relevé les revenus des paysans et augmenté l'efficience de la Fonction publique. Le financement conjoint a cependant aussi donné lieu à la constitution d'un grand fonds, dont les ressources furent affectées par les donneurs à une multitude d'utilisations, généralement sans passer par les mécanismes budgétaires maliens. De petits montants ont été consacrés aux banques de céréales au niveau villageois. Celles-ci ont surtout leur utilité dans les régions où il y a à moyen terme équilibre entre la demande et l'offre de produits alimentaires de base.

Le Mali reçoit une aide à l'importation depuis 1984. Il s'est agi principalement d'engrais (100 millions de florins) et d'équipement agricole ou de pièces détachées (18 millions de florins). La CMDT a reçu environ les trois quarts des marchandises, et l'Office du Niger, un cinquième. Presque toute l'aide à l'importation a été financée sur le programme d'aide à la balance des paiements. Pour le bureau de la DGCI responsable de la coopération avec le Mali, l'aide à la balance des paiements faisait partie intégrante du programme bilatéral; c'est pourquoi il a orienté les fonds afférents vers les secteurs, régions et groupes cibles de la politique bilatérale. Cette approche s'est écartée de la politique générale d'aide à la balance des paiements, axée sur les effets macro-économiques.

L'aide en engrais accordée à la CMDT fut presque entièrement «fongible», c.-à-d. que la CMDT aurait acheté les engrais, même sans cette aide. La vraie valeur ajoutée de ce don consiste en l'aide budgétaire qu'il a générée, du fait que la CMDT pouvait garder l'argent payé par les paysans pour les engrais, entièrement jusqu'en 1989 et jusqu'à concurrence des deux tiers, par la suite. Jusqu'en 1992, la comptabilité des activités générales de développement de la CMDT – l'affectation convenue de l'aide budgétaire – n'était pas dissociée de celle des activités cotonnières. L'efficacité et l'efficience des deux types d'activités (promotion, achat, transformation et vente du coton et développement rural) sont jugées bonnes dans plusieurs évaluations des donneurs concernés. L'appréciation des effets des livraisons néerlandaises d'engrais chimiques à la CMDT est de ce fait aussi favorable.

Les livraisons d'engrais à l'Office du Niger ont eu une valeur ajoutée plus marquée. Sans elles, il y aurait probablement eu des pénuries d'urée pour la riziculture. Pour le reste, l'approvisionnement des cultivateurs en engrais, y compris la gestion des crédits saisonniers, faisait partie du grand projet néerlandais d'appui à la riziculture dans la zone de l'Office du Niger.

L'effet des livraisons d'équipement agricole fut aussi moins «fongible» que celui des engrais pour le coton. Les batteuses et décortiqueuses pour le traitement du paddy

à petite échelle se sont révélées très rentables et ont ainsi contribué à renforcer la base financière des groupements de paysans. L'importation et l'assemblage sur place de charrues «améliorées» donnèrent des résultats moins favorables. Les charrues étaient inutilement lourdes et chères, la capacité de fabrication de charrues des forgerons du secteur informel n'a pas été utilisée à fond, les tâches des femmes et des enfants sont devenues plus lourdes en raison de l'extension des surfaces cultivées, sans qu'ils en tirent un profit supplémentaire et l'agriculture extensive, devenue plus profitable grâce aux charrues (subventionnées) a vite entraîné une surcharge de la capacité naturelle d'assimilation des sols.

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, le traitement de l'aide à l'importation fut presque entièrement bilatéral. Les chances d'intégrer cette aide – et surtout les dispositions d'action convenues dans ce contexte – dans les accords conclus avec d'autres bailleurs de fonds furent négligées. Cela aurait pourtant pu être utile dès 1988, avec le démarrage de programmes d'ajustement structurel dans l'agriculture.

Les contributions néerlandaises au cofinancement de l'ajustement structurel et à la remise de dettes sont jugées bonnes, parce qu'elles ont soutenu la politique macro-économique judicieuse du Mali. Les Pays-Bas ont suivi en général les analyses et les jugements de la Banque Mondiale et du FMI. La recherche empirique, éventuellement de concert avec d'autres donneurs, sur les conséquences effectives de ces programmes pour les différents groupes, secteurs et régions pourrait fournir une contribution importante à la discussion sur la politique à suivre.

Chapitre 7 Aide aux projets dans les zones cibles

7.1 Introduction

Il ressort du tableau 14 que dans la période 1975-92 près de la moitié de l'aide bilatérale totale des Pays-Bas au Mali est allée au Mali-Sud et à la zone de l'Office du Niger, à savoir environ 24 pour cent à chacune des deux zones. Le Mali-Sud est la zone d'intervention de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT), dont la mission principale est la promotion, l'achat, la transformation et la vente du coton. La riziculture irriguée est la principale activité économique dans l'autre zone cible. L'Office du Niger est responsable tant de l'organisation de la riziculture que d'un certain nombre d'autres tâches.

Nous avons dressé un profil régional pour chaque zone cible et analysé quatre projets dans l'une et trois dans l'autre, à la lumière surtout de leur conformité aux processus de développement en cours dans leur cadre contextuel. Pour avoir une impression de l'opinion de la population rurale sur les changements intervenus autour d'elle ces dix dernières années, nous avons procédé à une recherche participative dans plusieurs villages.

Les sept projets sélectionnés représentent le courant principal de toutes les activités pour ce qui est de l'ampleur, de la durée, de la formule d'exécution et des caractéristiques sectorielles et thématiques. Ils étaient tous en cours au moment de l'évaluation. Il n'y a pas, dans les deux zones cibles, de projets importants déjà transférés. Les projets sélectionnés sont les suivants:

Mali-Sud:
- Appui à la Division de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (DRSPR)
- Projet Femmes et Développement (PROFED)
- Projet d'Aménagement des Terroirs Villageois (PATV)
- Foresterie Rurale de Ségou (FORS)

Office du Niger:
- Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger (ARPON)
- Soins de Santé Primaires – Ségou (SSP-Ségou)
- Riz Kogoni

Pour pouvoir juger de l'efficacité et de l'efficience des projets et pour analyser les chances de durabilité de leurs résultats, nous avons déterminé, outre les facteurs contextuels, les caractéristiques des projets et celles du système de projet.

Nous entendons par «*caractéristiques du projet*» les éléments consignés dans le document de projet, comme les objectifs, les groupes et régions cibles, le type des organisations exécutantes, l'ampleur et la complexité, le degré d'innovation et la durée.

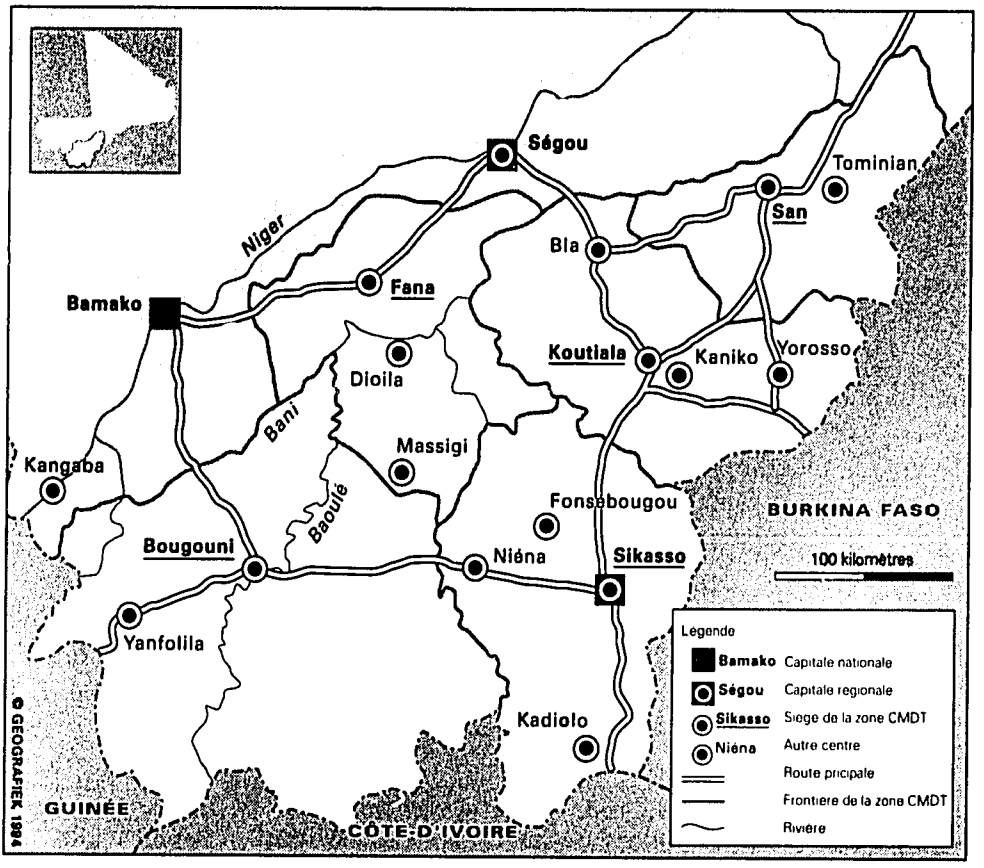
Nous entendons par «*système de projet*» la façon dont le projet est conçu et exécuté, ou la manière dont se déroule le cycle de projet. Aux fins de l'analyse, le cycle de projet est subdivisé en trois phases: préparation (identification et formulation) – exécution – contrôle (suivi et évaluation). Cette distinction entre caractéristiques de projet et système de projet – ou caractéristiques d'exécution – a été mise au point par le Centre du Tiers Monde de l'Université d'Anvers et décrite entre autres dans la thèse de Hugo Couderé (Couderé, 1993).

Il a été difficile de dissocier l'analyse de l'efficacité de celle de l'efficience, parce que les facteurs déterminants ont joué un rôle sur les deux plans. Les aspects des caractéristiques de projet et du système de projet sont de ce fait présentés sans distinction stricte entre efficacité et efficience.

Quant à l'analyse des chances de durabilité des résultats, nous nous sommes basés sur les recommandations afférentes du CAD (OCDE, 1992) et sur leur opérationalisation dans l'évaluation récente par l'IOV du programme sectoriel de développement rural (DGIS/IOV, 1991).

Les instruments de travail pour les études sur le terrain sont repris dans l'annexe 1. L'annexe 3 se compose des résumés des évaluations de projets. Les résultats de la recherche participative se retrouvent dans l'analyse régionale; certaines déclarations et constatations sont reprises et encadrées dans le texte.

Le chapitre se termine par une réflexion sur les résultats des projets à la lumière des thèmes centraux de la coopération néerlandaise au développement, à savoir la lutte contre la pauvreté, les femmes et le développement, et l'environnement.



Carte 4 Mali-Sud

7.2 L'aide aux projets au Mali-Sud

7.2.1 *Mali-Sud: caractéristiques et processus de développement*

Le Mali-Sud est sous maints aspects une zone hétérogène, avec des variations considérables sur les plans de la population, des aspects agro-écologiques et des systèmes agricoles. Sa principale caractéristique est de coïncider avec la zone d'intervention de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). La CMDT n'applique pas la même subdivision administrative que l'Etat. Le Mali-Sud comprend toute la région de Sikasso et des parties des régions de Koulikoro et de Ségou. La CMDT a subdivisé le Mali-Sud en cinq sous-zones d'intervention: Sikasso, Koutiala, San, Fana et Bougouni.

La superficie totale du Mali-Sud est d'environ 122.000 km^2 (près de 10 pour cent du territoire national et plus de trois fois la superficie des Pays-Bas). Un tiers de

la population malienne habite au Mali-Sud, où la densité de population est en moyenne de près de 25 habitants au km².

7.2.1.1 *Caractéristiques générales*

Sur le plan climatique, le Mali-Sud n'est pas homogène, mais toute la région a une seule saison des pluies par an, qui dure de trois à six mois. Généralement, on subdivise la région en trois zones, pour pouvoir en décrire les différences sur le plan de la quantité et des fluctuations des pluies et, partant, les différences dans les processus écologiques et économiques (cf. aussi carte 2, § 2.3). Les trois zones sont:

- L'ancien delta du Niger, la zone semi-aride septentrionale qui fait partie de la savane soudanaise sur le plan agro-écologique; les précipitations sont de 500-900 mm/an; leur écart est de 30 à 50 %. Ce territoire couvre la zone d'intervention de San et les parties nord de Fana et de Koutiala.
- Le Plateau de Koutiala, la zone centrale semi-humide, qui appartient sur le plan agro-écologique à la savane guinéenne, avec des précipitations de 900-1100 mm/an, dont l'écart est de 20-40 %. Ce territoire comprend la majeure partie des zones d'intervention de Bougouni et de Sikasso et les parties sud de Fana et de Koutiala.
- Le cours supérieur du Bani/Niger, la zone humide méridionale, faisant partie de la forêt ouest-africaine. Les précipitations y dépassent 1100 mm/an, leur écart étant de 15-20 %. Cette zone comprend les parties les plus méridionales de Sikasso et de Bougouni.

Sur le plan économique, le Mali-Sud est d'un intérêt vital pour l'économie nationale en raison du secteur cotonnier. La région fournit 47,5 pour cent du produit national brut (PNB) et 78 pour cent des recettes totales d'exportation (coton et produits de l'élevage).

La population trouve le gros de ses moyens de subsistance dans le secteur primaire, bien que tous les ménages ou presque aient aussi des revenus provenant d'autres activités: transformation de produits agricoles, artisanat, commerce et autres services. Les principales cultures vivrières sont le millet, le sorgho, le riz et le maïs. Le Mali-Sud est plus qu'autosuffisant sur le plan alimentaire: la plupart des années, il produit un excédent. Les femmes ont, traditionnellement, leurs propres champs où elles cultivent surtout des légumes pour leur famille et parfois pour la vente locale. Le Mali-Sud est parfois appelé le grenier du Mali. Le secteur cotonnier s'est développé très vite depuis les années soixante et constitue la base du développement économique du Mali-Sud. La recherche en vue du développement d'autres produits

ou secteurs en plus du coton n'a pas encore délivré d'autres possibilités. Le tableau 22 montre que l'augmentation de la production de coton s'est accompagnée d'une forte hausse de la production alimentaire.

Tableau 22 Production vivrière et cotonnière au Mali-Sud, 1984/85-1989/90

Culture	Nombre d'exploitations		Superficie (ha)		Production (1000 kg)		Rendement (kg/ha)	
	1984/85	1988/89	1984/85	1988/89	1984/85	1988/89	1984/85	1988/89
Millet/Sorgho	60 866	88 329	135 570	261 791	120 938	259 944	892	993
Maïs	34 365	52 237	38 096	63 750	50 037	117 135	1 313	1 837
	1983/84	1989/90	1983/84	1989/90	1983/84	1989/90	1983/84	1989/90
Coton	59 928	93 094	103 924	178 335	135 175	219 526	1 301	1 231

Source: Statistiques CMDT

Il ressort du tableau 22 que la production de coton a augmenté rapidement dans la deuxième moitié de la décennie quatre-vingt, par suite d'une extension des surfaces cultivées. Il y a eu dans la période 1965-75 une hausse de la productivité d'en moyenne 300 kg par hectare; le niveau actuel est de 1250 à 1300 kg/ha. L'augmentation encore plus forte de la production alimentaire a elle aussi été atteinte par une extension des surfaces cultivées, bien que l'on puisse constater aussi pour le maïs une hausse significative de la productivité par hectare. Les chiffres semblent contredire une thèse souvent avancée selon laquelle l'extension des cultures commerciales se ferait au détriment de la production vivrière. On pourrait même conclure le contraire dans le cas du Mali-Sud. Le phosphore que le coton laisse dans le sol est une substance nutritive importante pour le maïs qui vient après. Les services qui ont pu être financés dans la région grâce au coton ont donné lieu à une infrastructure et à une vulgarisation agricole meilleures; les revenus directs du coton ont permis des investissements dans la production alimentaire et dans l'infrastructure sociale (écoles, etc.). Contrairement à d'autres régions où les cultures commerciales et vivrières sont en concurrence pour la même terre, il était encore possible au Mali-Sud de cultiver plus souvent des terres en friche. Nous verrons plus loin que les superficies de terres incultes utilisables diminuent et que l'extension des cultures peut entraîner l'épuisement des réserves en substances nutritives des sols.

Une deuxième activité économique importante est l'élevage, qui se pratique sous une forme sédentarisée et (semi-) nomade. Le tableau 23 donne un aperçu de l'évolution du cheptel au Mali-Sud jusqu'en 1986. Le nombre des bovins, chèvres

Tableau 23 Le cheptel au Mali-Sud, 1977-1986 (nombre de bêtes x 1.000)

Année	Bovins			Petit bétail		
	Mali	Mali-Sud	% cheptel national	Mali	Mali-Sud	% cheptel national
1977	4 058	937	23	8 582	1 055	12
1980	5 850	1 671	29	11 587	1 421	12
1983	4 899	1 604	32	10 582	1 515	15
1986	4 589	1 783	39	10 529	1 576	15

Source: Rapports annuels, Direction Nationale de l'Elevage.

et moutons a augmenté à un rythme rapide dans la période 1977-82, puis a baissé un peu. Celui des chèvres et moutons s'est stabilisé et celui des bovins a augmenté à nouveau progressivement. On estima en 1986 à 3,4 millions le nombre total de têtes de bétail au Mali-Sud. Il est d'ailleurs extrêmement difficile d'obtenir des données fiables sur le cheptel. Il est évident que le Mali-Sud abrite une proportion croissante du cheptel malien, et ce pour plusieurs raisons: les sécheresses et les pénuries de fourrage ont stimulé les migrations des bêtes et des hommes venant du nord vers le sud; le nombre des paysans a augmenté du fait de la croissance démographique naturelle; les recettes provenant d'autres secteurs, dont l'agriculture, ont été investies dans du bétail; et la mécanisation grâce à la traction animale a fait monter la demande. Selon des études récentes, la densité du bétail dans certaines régions, en particulier la zone semi-aride du nord du Mali-Sud, a entraîné un dépassement de la capacité d'absorption du sol, avec l'inévitable dégradation qui s'ensuit.

Sur le plan industriel, le Mali-Sud dépend surtout de fabriques dans le secteur cotonnier et de quelques autres agro-industries. Elles déterminent l'emploi dans le secteur secondaire formel. Il existe dans les villages et les villes du Mali-Sud un secteur industriel informel florissant (par exemple les forges) qui dépend lui aussi fortement des besoins et des rendements du coton et de l'élevage.

Sur le plan de l'infrastructure physique, le Mali-Sud est assez bien équipé. La densité de population relativement forte, mais surtout la nécessité de transporter le coton ont suscité la construction d'un réseau routier convenable. L'infrastructure dans les secteurs sociaux (entre autres écoles, centres d'alphabétisation et autres formations) est un peu mieux développée que dans le reste du pays.

Les principales données concernant la *population* du Mali-Sud sont les suivantes:
- Nombre d'habitants: 3.000.000 (estimation)
- Densité: 24,5 habitants/km^2 (variant selon les zones de 11 à 33 habitants/km^2)

- Croissance démographique: 3 % (grande variation en fonction du degré de migration)
- Espérance de vie moyenne: 54 ans
- Pourcentage de population rurale: 89 %
- Nombre de villages: 3.500
- Nombre d'exploitations agricoles: 250.000
- Principaux groupements ethniques: Bambaras à Fana. Bobos et Miniankas à San. Miniankas à Koutiala. Sénoufos à Sikasso. Bambaras à Bougouni. En outre, Peuls, Sarakolés, Ganas, Markas et Dogons.

7.2.1.2 *Les acteurs du développement au Mali-Sud*

Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT)

La CMDT s'intéresse en premier lieu au secteur du coton, mais son mandat ne s'y limite pas: sa mission est en général d'améliorer les conditions de vie de la population rurale. La CMDT fut créée en 1974 par le gouvernement malien et la Compagnie Française pour le Développement des Textiles (CFDT). L'Etat malien détient 60 pour cent des actions. De 1960 à 1974, la CFDT domina le secteur cotonnier malien, comme elle le faisait d'ailleurs aussi dans les autres pays francophones producteurs de coton d'Afrique occidentale. Le modèle malien actuel présente pour particularité que toutes les tâches, de la vulgarisation à la transformation et à la vente des produits finis, sont confiées à une seule organisation. Dans les autres pays, les tâches furent réparties entre des organisations distinctes. La mission de la CMDT fut élargie au cours des années par l'adjonction d'autres secteurs que le coton. Elle exécute depuis 1979 au Mali-Sud de vastes programmes quinquennaux de développement rural (Programmes Mali-Sud I, II et III) avec l'aide de la communauté internationale. La Banque Mondiale a intégré le troisième programme pour le Mali-Sud dans le programme d'ajustement structurel pour le secteur agricole (PASA). Un contrat-plan fut signé dans ce cadre en 1989, qui règle contractuellement les rapports entre l'Etat et la CMDT et apporte une nette séparation entre les activités cotonnières d'une part et les activités de développement rural de l'autre. Selon ce contrat-plan, les activités cotonnières doivent être en principe exploitées sur une base commerciale. Les revenus des activités cotonnières devraient en partie être cédés aux actionnaires et en partie servir au financement des tâches de développement rural que l'Etat a confiées à la CMDT et auxquelles contribuent les bailleurs de fonds internationaux. La séparation financière stricte n'a pas encore été réalisée dans la pratique; elle fait de plus en plus l'objet de discussions vu la baisse des prix mondiaux du coton depuis 1991.

Le budget de l'actuel programme «Mali-Sud III» pour la période 1990-94 s'élève à environ 245 millions de florins. Ce programme est exécuté par la CMDT et soutenu par quelques bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale, la France et les Pays-Bas.

> *«Hommes et femmes, jeunes ou vieux, considèrent la CMDT comme le principal acteur du développement».* (remarque des chercheurs de l'étude villageoise participative)
>
> *«C'est grâce à la CMDT que nos enfants aujourd'hui connaissent beaucoup plus de choses».* (une jeune femme)
>
> *«Pour nous, la CMDT demeure l'intervenant majeur, qui ne s'occupe pas seulement du coton, mais occasionne également des réalisations socio-sanitaires».* (un homme âgé)

Les principales activités qu'entreprend la CMDT, parfois sous forme de projets, sont les suivantes:

- Vulgarisation, organisation, achat, transformation et exportation de la production de coton.
- Vulgarisation en matière de cultures vivrières et autres cultures commerciales (telles que maïs, sésame, arachides, tournesols, riz, etc.), en vue de la diversification de l'agriculture.
- Introduction de la traction bovine et d'activités connexes liées à l'élevage.
- Promotion des associations villageoises (AV).
- Alphabétisation et autres activités de formation au niveau villageois.
- Fournitures d'intrants (engrais chimiques, pesticides et semences pour les cultures cotonnières; semences et, éventuellement, engrais pour quelques autres cultures; bœufs, charrues et herses pour un labour meilleur).
- Octroi de crédits (de plus en plus par le biais de la banque de développement rural, la BNDA, et d'autres caisses d'épargne et de crédit spécialisées et des associations villageoises).
- Promotion de mesures de prévention de l'érosion et de lutte contre celle-ci.
- Activités «femmes et développement» (dont agriculture, cultures maraîchères, élevage, transformation de produits à l'aide de moulins à grain).
- Aménagement et entretien de routes secondaires et de points d'eau potable.

Dans le passé, la CMDT s'est aussi occupée de soins de santé et de commercialisation d'autres cultures.

Peu à peu, certaines activités sont abandonnées ou transférées à d'autres organisations ou personnes spécialisées. On trouve des exemples de transfert dans le domaine de l'octroi de crédit, avec le recours à des banques et caisses d'épargne et de crédit, mais aussi dans celui de la fourniture d'intrants, où le secteur privé et les associations villageoises reprennent de plus en plus des tâches qui étaient jadis l'apanage exclusif de la CMDT.

La CMDT est considérée comme une organisation efficace et efficiente, tant pour ses activités cotonnières que dans d'autres domaines. Dans un rapport d'évaluation de la Banque Mondiale de 1990, on peut lire que «la CMDT, par sa compétence et son efficience en matière de gestion et d'exécution de projets, se trouve en tête des compagnies cotonnières performantes d'Afrique occidentale». L'efficacité et l'efficience de la CMDT sont aussi jugées très grandes dans une évaluation récente de la Banque Africaine de Développement (ADF/OPEV/91/04, mars 1991). La rentabilité économique du prêt accordé par cette banque au programme Mali-Sud II, exécuté par la CMDT, est de 37,5 pour cent, selon cette évaluation. De même, dans une comparaison entre le secteur cotonnier du Mali et celui de la Tanzanie, faite dernièrement par l'Institut Economique Néerlandais (NEI), l'efficacité et l'efficience du secteur cotonnier malien reçoivent une appréciation très positive.

A une époque où les services publics «normaux» étaient faibles, entre autres par manque de moyens, et où les organisations non gouvernementales étaient pratiquement inexistantes, il était logique pour la CMDT de toujours étendre son mandat; c'était même positif pour soutenir sa fonction essentielle dans le secteur du coton. Les bailleurs de fonds, pour leur part, étaient généralement disposés à stimuler l'élargissement du mandat de la CMDT, car ils voyaient en cette organisation une solution de rechange accessible et efficace pour les faibles structures publiques. Nous verrons par la suite que cette attitude a aussi ses limites.

Représentation régionale du pouvoir central

Il existe des structures publiques, tant administratives que techniques, du niveau national au niveau villageois (cf. § 2.1.2. et 2.2.3.). Les interventions de la CMDT doivent être coordonnées à tous ces niveaux avec les instances gouvernementales compétentes. Formellement, cette coordination a lieu; dans la pratique toutefois, la CMDT est le plus souvent toute-puissante et libre d'entreprendre les interventions qui lui plaisent, même si elles font partie du mandat d'autres services publics (exemples: activités d'élevage qui devraient être entreprises par les différents services d'élevage; activités sylvivoles et anti-érosives qui devraient être entreprises par le service des Eaux et Forêts).

Bien que l'on applique depuis un certain temps une politique de décentralisation, l'influence des organismes publics régionaux et sub-régionaux est fortement entravée dans la pratique par l'insuffisance de la délégation de compétences, le manque de fonds et la participation trop faible de la population. Depuis les évènements de 1991, la politique de décentralisation a été redynamisée et l'on donne dans ce contexte une attention accrue à la participation de la population. Le rôle dominant

de la CMDT fait largement l'objet de discussions dans le débat sur les options de décentralisation effectives.

Autres organismes de développement semi-publics

La CMDT n'est pas la seule instance semi-publique active dans le domaine du développement rural au Mali-Sud, mais elle est de loin la plus importante. Citons l'Opération Thé à Sikasso, l'Opération N'dama pour l'élevage à Yanfolila, l'Opération Riz Ségou et l'Opération d'Aménagement et de Reboisement de Sikasso. Le nombre et le type d'activités déployées par ces organismes sont généralement limités; leur zone d'intervention est petite et se trouve parfois en partie hors du Mali-Sud.

Organisations non gouvernementales (ONG)

Peu d'ONG internationales sont actives au Mali-Sud. Font exception quelques églises chrétiennes ou organismes d'aide d'obédience chrétienne, comme World Vision, Save the Children et Helvetas. Le nombre d'organisations privées maliennes augmente rapidement depuis la fin des années quatre-vingt, surtout au niveau des villages et des cercles. Elles sont souvent fondées par de jeunes diplômés qui ne sont plus assurés automatiquement d'un travail dans la fonction publique. Il est difficile d'obtenir des données sur leur nombre et leurs activités, parce qu'elles changent vite. Les activités se font à petite échelle et sont ciblées. Certaines ONG locales sont soutenues par des ONG internationales ou directement par des donneurs bilatéraux et multilatéraux.

Associations villageoises (AV)

Dès sa fondation, la CMDT fut le promoteur de la création des associations villageoises au Mali-Sud. Elle stimula leur institution pour des raisons pragmatiques, à savoir pour transférer aux producteurs eux-mêmes les tâches de base pour la production et la transformation du coton et limiter ainsi ses propres besoins en personnel et ses frais opérationnels. Les AV ont repris progressivement, en tout ou en partie, les tâches suivantes: gestion des crédits, planification agricole, collecte et achat du coton, alphabétisation et distribution des intrants. La CMDT ne s'est guère mêlée de l'organisation et du règlement intérieur des AV, ce qui ne fut pas le cas des autres formes de groupements villageois, propagées par exemple par l'ancien parti politique ou l'instance de développement des coopératives. La CMDT se contenta de convenir avec les AV de la nature et de la qualité des services dont elles devaient s'acquitter, du soutien qu'elles recevraient et de l'indemnisation éventuelle des services (Le Roy, 1991).

En 1991, 40 pour cent environ des villages du Mali-Sud avaient une AV, contre 13 pour cent en 1983. Ces AV se trouvent à différents stades de développement. Ces dernières années surtout, les paysans ont pris eux-mêmes plus d'initiatives. Bien que la CMDT ne se soit pas beaucoup occupée de l'organisation intérieure des AV, les paysans étaient manifestement mécontents de son attitude paternaliste. Ce mécontentement se transforma parfois en actes de violence lors du renversement du régime de Moussa Traoré en mars 1991. Depuis cette révolution politique, les producteurs de coton se sont organisés au sein du Syndicat des Producteurs Cotonniers et Vivriers, pour s'adresser conjointement à la CMDT au sujet d'affaires importantes comme le prix d'achat du coton brut (hausse en 1991) et les prix des principaux intrants agricoles. Des représentants des paysans siègent maintenant dans le comité de suivi pour l'exécution du contrat-plan.

Il est clair que l'on assiste à un processus d'émancipation des associations villageoises, que la CMDT ne peut plus canaliser, mais qui cherche sa propre voie. Ce processus se fait par à-coups, de sorte que le résultat n'en est pas prévisible. Il serait d'ailleurs faux de considérer les AV comme le reflet démocratique de tous les groupes de population. La représentation de différents groupes, comme les femmes et les paysans pauvres, y est très faible. De plus, près des deux tiers des villages n'ont toujours pas d'AV. Les AV augmentent donc d'une part la participation d'une partie des ménages au développement régional et, d'autre part, elles accentuent les différences.

> *Les hommes sont bien informés des divers changements et de leurs causes. Les femmes, par contre, sont très mal informées et ne sont pas du tout impliquées dans les prises de décision.*
> (remarque des chercheurs).

Bailleurs de fonds

Les donneurs étrangers sont aussi parties aux processus de développement au Mali-Sud, vu leurs relations avec les intervenants maliens et leur contribution au financement. Il s'agit en particulier ici

- de la Banque Mondiale, qui coordonne les programmes d'ajustement structurel et prône une séparation entre le secteur cotonnier et d'autres activités;
- de la France, qui soutient le secteur cotonnier et l'ajustement structurel, surtout par l'intermédiaire de la CCCE, mais qui s'intéresse actuellement aussi aux processus de promotion de la société civile en donnant une aide directe aux comités villageois;
- de la Suisse, cofinancier de la Caisse de Stabilisation pour le coton et, pendant des années, financier d'un vaste programme de reboisement par le biais de la Direction des Eaux et Forêts;

- des Pays-Bas, qui ont donné la majeure partie de leur aide macro-économique bilatérale à la CMDT, qui soutiennent la recherche sur les systèmes de production et financent des projets de la CMDT dans les domaines de la lutte contre l'érosion, de la production à petite échelle et de la promotion féminine.

7.2.1.3 *Les processus de développement au Mali-Sud*

Bien que l'approche de la CMDT se révèle fructueuse et que les résultats économiques soient bons, il se pose plusieurs problèmes cruciaux, de plus en plus complexes. Nous les analyserons dans les paragraphes ci-après. Les problèmes écologiques et sociaux, surtout, s'aggravent et s'intensifient. Comme les rapports changent, la question se pose de savoir si la CMDT doit garder sa position dominante.

L'évolution économique

Le *coton* est, nous l'avons vu, le principal produit d'exportation du Mali, ce qui présente des avantages et des inconvénients. L'avantage, c'est que le Mali n'est pas dépendant, pour ses ventes, des marchés locaux très insuffisants. L'inconvénient, c'est qu'il est évidemment dépendant des fluctuations du prix mondial du coton, où la tendance était à la baisse vers la fin de 1992. Les prix bas de la période 1984-86 ont, par exemple, affaibli la position financière de la CMDT. Cette situation s'est répétée dans le courant de 1992. Malgré une réduction considérable des coûts de vulgarisation, de transformation, de transport et de vente entre 1985 et 1992, la CMDT perd de l'argent sur chaque kilo de coton; elle doit puiser dans ses réserves, reporter les travaux d'entretien et utiliser les dons et les prêts des bailleurs de fonds pour pouvoir continuer à payer le prix d'achat, qui a légèrement monté. Selon des calculs de la CFDT, la valeur ajoutée par campagne dans le secteur cotonnier est tombée dans la période de 1990/91 à 1992/93 de 34 à 23 milliards de FCFA. Pour les ménages (paysans et travailleurs), la baisse n'a été que d'un milliard (de 21 à 20 milliards de FCFA). Nous avons vu au chapitre précédent que l'aide néerlandaise à la balance des paiements a servi essentiellement en 1985-86 à compenser les pertes d'exploitation dans le secteur cotonnier. Cette situation s'est reproduite en 1992.

> *«Ce qu'on avait considéré comme un progrès s'est transformé en régression à cause du coût excessif des intrants et du très bas prix du coton. Certains exploitants ne parviennent même pas à rembourser leurs dettes.»* (un homme âgé)

Les résultats financiers et économiques de l'*élevage de bovins* dépendent aussi en partie des prix sur le marché mondial. Le marché local et la valeur des bovins

pour la traction animale déterminent une autre partie de la rentabilité. Selon les estimations, un tiers environ de la production annuelle possible (11 pour cent du cheptel pourraient être abattus chaque année) est disponible pour l'exportation (Wooning, 1992) vers la Côte-d'Ivoire dans le cas du Mali-Sud. Sur le marché ivoirien, la viande surgelée peu coûteuse d'Argentine (jusqu'au début des années quatre-vingt) et des pays de la CE (par la suite) a réduit la part des importations du Burkina Faso et du Mali, qui est passée de 54 pour cent de la consommation totale en 1975 à 27 pour cent en 1990. L'avantage concurrentiel des exportateurs de la CE découle entièrement de la politique de subvention de la CE. Les ventes annuelles de bétail au Mali-Sud sont de ce fait beaucoup plus faibles qu'il ne serait techniquement possible.

> *Selon les villageois, l'introduction d'équipement agricole (notamment les charrues) constitue le facteur économique le plus favorable, qui a permis le paiement des taxes et impôts, l'achat de bétail, le paiement du mariage des enfants, l'accès aux soins sanitaires et l'achat de produits de consommation.*
>
> (remarque des chercheurs).

Les paysans n'ont pas vraiment de solutions de rechange rentables; ils restent donc largement tributaires, pour leurs revenus, du rendement du coton. Ils sont parfaitement conscients des risques financiers et autres qu'implique la culture cotonnière et cherchent à les répartir par différentes mesures, comme l'autosuffisance alimentaire et l'adaptation du mode de production. Les possibilités de répartir les risques diffèrent, selon qu'on est pauvre ou riche. En fonction des conditions du marché et du climat, les paysans riches optent pour une stratégie d'intensification (plus d'intrants sur une même superficie pour obtenir un rendement supérieur) ou pour l'extension des champs cultivés. Les paysans pauvres, par contre, n'ont certainement pas les moyens d'intensifier les cultures et ne peuvent pas non plus étendre les surfaces qu'ils cultivent parce qu'ils n'ont pas assez de charrues et de bœufs (cf. Berckmoes e.a., 1990).

> *«Quand on entre dans un village et qu'on y voit des charrues, des vélos, des motos, des maisons en tôle et des bovins en nombre suffisant, on peut dire que ce village est développé ou en tout cas qu'il n'est pas à la traîne. Or notre village est dans ce cas.»*
>
> (un homme âgé)

La production plus grande de coton et de plantes vivrières et les revenus plus élevés ont stimulé le secteur artisanal; les forgerons, en particulier, assemblent et réparent l'équipement agricole. La monétarisation croissante suscite toutes sortes d'activités commerciales et de transformation et contribue ainsi à un certain essor du secteur non structuré ou informel. Cet effet est bien visible dans les villes du Mali-Sud. Les femmes surtout cherchent à exploiter les possibilités du secteur informel.

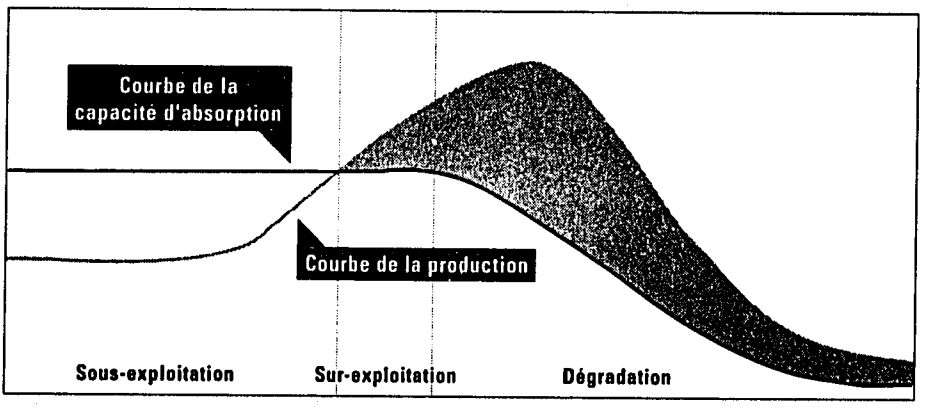
L'évolution économique et les changements agro-écologiques et sociaux qui en découlent varient d'une zone à l'autre dans le Mali-Sud. Le tableau 24 en donne un schéma pour les trois principales zones. Dans les parties septentrionale et centrale du Mali-Sud, la surexploitation et la dégradation du sol qui en découle forment déjà un grave problème.

Tableau 24 Evolution dans les trois zones agro-écologiques du Mali-Sud

Zone	Usage du sol	Evolution économique	Evolution écologique
Zone semi-aride septentrionale: ancien delta du Niger	*Agriculture:* Arachide comme culture commerciale. Millet et sorgho comme cultures vivrières. Mécanisation réduite et faible usage d'intrants. *Elevage:* Nomade et sédentaire. Grande pression exercée sur le sol.	Relativement en retard sur le plan économique Revenus bas, stagnants et/ou en baisse	Surexploitation Dépassement de la capacité d'absorption
Zone sub-humide centrale: Plateau de Koutiala	*Agriculture:* Coton comme culture commerciale. Maïs, millet et sorgho comme cultures vivrières. Beaucoup de traction animale. Usage assez important d'intrants pour le coton. *Elevage:* Sédentaire et nomade. Conflits sur l'accès aux terres.	Développement économique rapide Différenciation socio-économique croissante Forte monétarisation de l'économie	Epuisement rapide des réserves naturelles Pression croissante exercée sur le sol
Zone humide méridionale: le cours supérieur du Bani et du Niger	*Agriculture:* Introduction récente du coton comme culture commerciale. Diverses cultures vivrières. Mécanisation croissante et usage d'intrants. *Elevage:* Surtout sédentaire.	En cours de développement Monétarisation croissante et désenclavement de la zone.	Sous-exploitation Disponibilité de réserves naturelles.

Evolution écologique

Le développement économique n'est donc pas resté sans conséquences pour l'environnement; dans certaines régions, le processus de dégradation écologique commence à réduire les possibilités de développement économique. Dans la partie septentrionale du Mali-Sud, il est clairement question de surexploitation et de dépassement des limites de la capacité d'absorption. La zone centrale est en voie de se retrouver sous peu dans une situation semblable de surexploitation, mais on essaie d'enrayer cette évolution de différentes manières. Dans la partie méridionale du Mali-Sud, toutes les ressources ne sont pas encore utilisées. Le rapport entre le degré d'exploitation et la capacité d'absorption de l'écosystème est reproduit schématiquement dans la figure 4. En termes généraux, la situation dans la zone sub-humide méridionale ressemble le plus au stade de la sous-exploitation; le plateau de Koutiala a atteint le stade de la surexploitation et, çà et là, celui de la dégradation. Dans la partie nord de la zone règne une situation de surexploitation et de dégradation.



Source: Geerling en Diakité, 1988

Figure 4 Rapport entre le niveau de production et la capacité d'absorption

Dans la section introductive sur les changements écologiques au Mali (§ 2.3.), nous avons traité plusieurs des caractéristiques et processus critiques de la dégradation écologique. Nous verrons ci-après les facteurs spécifiques pour le Mali-Sud. Une production constamment élevée des cultures annuelles, comme le coton et les céréales, rend le système de production particulièrement vulnérable à l'épuisement et à la dégradation, vu les conditions climatiques et la qualité des sols (Breman, 1992). Si, en outre, une large part du rendement de tous les nutriments végétaux,

comme la semence de coton, très riche en azote, est vendue à l'extérieur, le risque s'intensifie. Du côté de la demande, l'augmentation rapide de la population, due tant à la croissance démographique naturelle qu'à l'immigration, est lourde de conséquences. Elle a entre autres entraîné une extension des superficies cultivées et la surexploitation dans certaines parties de la région.

Par sa méthode de travail, la CMDT a, elle aussi, introduit des changements qui ont eu des effets tant positifs que négatifs sur l'environnement. Ainsi, la culture du coton à grande échelle est allée de pair avec une forte utilisation de pesticides et l'introduction de la traction bovine (subventionnée) à grande échelle s'est traduite par l'extension des cultures. Les effets écologiques en sont défavorables. Mais la CMDT a aussi stimulé l'usage des engrais chimiques et, par là, la restauration de la fertilité du sol (avec, pour le coton, des effets résiduaires pour d'autres cultures), elle a donné des informations sur la rotation des cultures et mis en place des programmes de lutte anti-érosive.

Les activités agricoles ne sont pas les seules à s'être étendues: l'élevage a suivi le mouvement. Les intérêts de l'élevage axé sur la production de lait et de viande se heurtent de plus en plus à ceux de l'agriculture. Comme il n'y a pas suffisamment d'autres possibilités d'investissement, les paysans riches et les commerçants des villes achètent du bétail pour la production de viande et, autour des villes, pour la production de lait. Pendant la saison sèche, des troupeaux de nomades du Nord viennent aussi paître au Mali-Sud. Puisque la superficie et la qualité des pâturages diminuent, il y a toujours plus de conflits entre les cultivateurs et ces éleveurs. Un autre type d'élevage est celui que pratiquent les agriculteurs, qui ont des bêtes pour la traction et pour la fumure. Des efforts sont en cours pour mieux intégrer l'agriculture et l'élevage, mais s'il y a surexploitation manifeste, les possibilités de freiner la dégradation sont limitées.

«L'équipement agricole a occasionné l'accroissement de la production et des revenus, mais a aussi augmenté la soif de plus de terres, ce qui a créé des conflits, car il n'existe plus de terre disponible.» (un jeune homme)

«Depuis que nous avons abandonné les cultes de nos ancêtres, la pluie se fait rare et les champs ne produisent plus les quantités comme avant.» (un homme âgé)

«En plus du manque de pluies, il y a le nombre croissant de la population, l'exploitation permanente des champs et l'utilisation massive des outils modernes de culture.» (un homme âgé)

Il ressort de la recherche participative que nous avons menée et de la littérature que la population a conscience de la régression qui menace. Les efforts entrepris pour enrayer cette tendance vers le bas sont encouragés et soutenus non seulement par la CMDT, mais encore par des services publics, comme la Direction des Eaux et Forêts, et par les ONG. On fait beaucoup de recherche (appliquée) dans ce domaine et le programme national de lutte contre la désertification est aussi exécuté au Mali-Sud. Malgré les efforts, il n'y a pas encore de revirement de la situation. Un obstacle important réside dans la marge financière de la CMDT et des paysans, marge qui est faible, voire nulle ou même négative dans le cas où le prix du coton est bas; ainsi, continuer à épuiser les réserves du sol reste pour les producteurs la solution la plus rationnelle à court terme. L'épuisement rapide du sol est également encouragé par l'absence d'une politique – réfléchie et axée sur une production durable – dans les domaines des impôts, des subventions et des prix et par les complications que causent l'application de normes traditionnelles et de règlementations modernes en matière de droits fonciers.

Evolution socio-culturelle

La CMDT n'a pas uniquement contribué à la croissance économique, elle a aussi influé sur l'évolution sociale au Mali-Sud. Les villages ont reçu des équipements de base, tels que centres communautaires, puits, dispensaires, moulins à grain et batteuses. Les programmes d'alphabétisation et de formation soutenus par la CMDT (en 1991, 68.000 personnes au total étaient alphabétisées) ont atteint une partie de la population, surtout les hommes de la zone centrale du Mali-Sud, où se concentre la croissance économique. Il y a eu ces dix dernières années un nombre de transformations socio-culturelles, dont les principales sont les suivantes:

La fragmentation des familles polynucléaires. Les grandes familles traditionnelles qui se composent d'un chef de famille, des fils avec leurs femmes et enfants et qui englobent souvent cinquante personnes ou plus se fragmentent à un rythme rapide, pour former des familles plus ou moins nucléaires, c.-à-d. un homme avec ses femmes et ses enfants. Ce phénomène se traduit par une réduction constante de la taille des ménages, qui ne comptent plus actuellement qu'une dizaine de personnes en moyenne. Ce processus est dû surtout au manque de terres, à l'exode des jeunes qui en découle et à l'intensification des conflits de générations.

> *«L'exode rural fait que les jeunes ne respectent plus les vieux. Ils préfèrent s'habiller proprement et n'aiment plus travailler.»* (un homme âgé)

> *«Nous n'avons plus d'argent pour les condiments, pour nous habiller et habiller nos enfants. Toute cette charge revient aujourd'hui à nos maris dont le coton est vendu à crédit à la CMDT.»*
> (une femme âgée)

L'évolution défavorable pour les femmes. Les activités de la CMDT dans les domaines sociaux et des soins de santé ont amélioré l'état de santé, notamment des femmes et des enfants. La situation économique des femmes, par contre, est devenue plus précaire. Les revenus qu'elles tirent depuis toujours de leurs travaux de cueillette et de transformation (par exemple du karité et du néré) et du travail de leurs champs sont menacés par le manque de terres et la dégradation écologique. La contribution des paysannes à la culture du coton passe inaperçue. Alors que leur participation aux travaux de production cotonnière sur les champs familiaux a augmenté, elles n'ont pas profité dans une même mesure des services de la CMDT ni des revenus supérieurs du coton, qui sont gérés et dépensés par les hommes. En outre, les tâches des femmes dans l'agriculture augmentent du fait de l'exode des jeunes et le ramassage du bois de chauffage est devenu une tâche plus lourde, parce qu'il faut parcourir des distances toujours plus grandes (Zuidberg et Djiré, 1992; Perquin, 1993; Van Driel, 1993).

> *Les femmes voudraient bien être alphabétisées. Les hommes ne rejettent pas le principe, mais pensent qu'il ne faut pas brûler les étapes.*
> (remarque des chercheurs)
>
> *«Seule la patience permet de conduire les poussins et la mère poule à La Mecque.»*
> (un homme âgé)

L'accentuation de la différenciation socio-économique. Les différences sont grandes, tant entre les villages qu'à l'intérieur de ceux-ci. La CMDT a surtout concentré ses activités du niveau villageois dans la zone centrale productrice de coton du Mali-Sud. C'est là que les associations villageoises (AV) sont le plus développées et que l'on a pensé à établir des liens entre elles. Dans les zones septentrionale et méridionale du Mali-Sud, il y a beaucoup moins d'AV et nombre de villages ne reçoivent aucun soutien de la CMDT. Souvent, ces villages sont moins bien équipés que les villages à AV de la zone centrale. Au sein des villages, le fossé est large entre les grands exploitants cotonniers qui ont souvent plusieurs paires de bœufs et charrues, ont plus facilement accès au crédit et occupent une place importante dans l'AV, et les petits exploitants, qui sont généralement moins bien équipés, ont moins ou pas accès au crédit et n'ont aucune influence dans le village. Le processus de différenciation est accentué par la fragmentation des familles et l'immigration de groupes de population venant du Nord. Le rapport final Mali-Sud II précise que plus de 50 % des revenus agricoles sont gagnés par 10 % seulement des exploitations. Il

s'est créé de ce fait ces dix dernières années une nouvelle classe d'ouvriers agricoles, toujours plus nombreux.

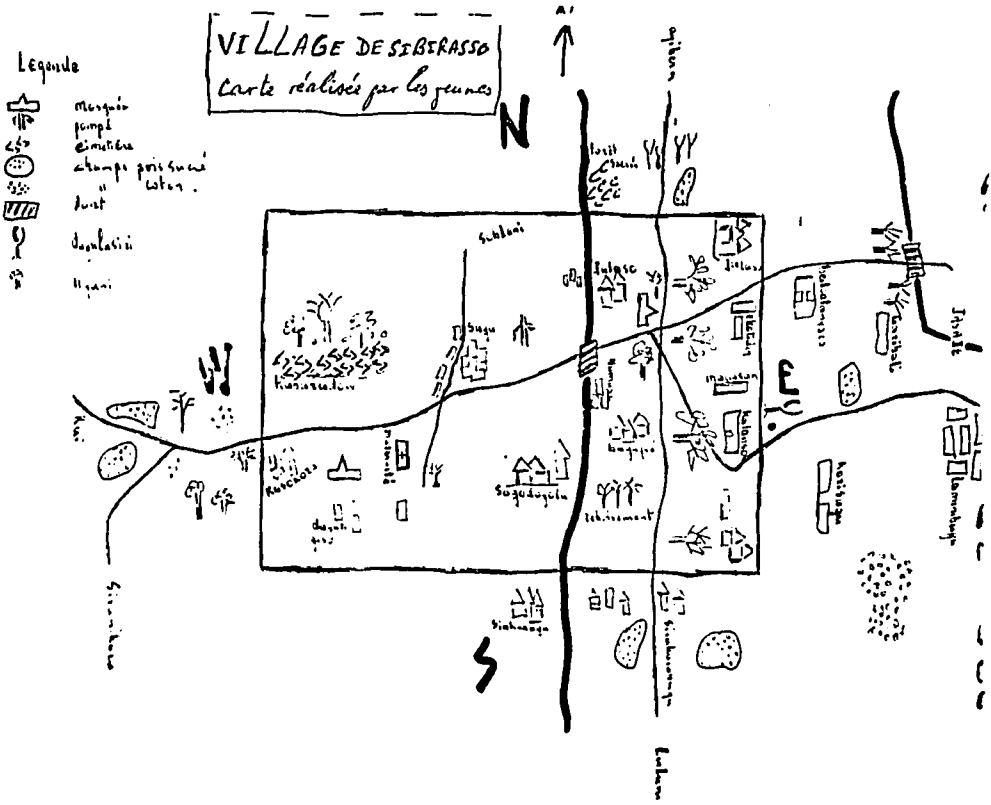
Les conflits de générations. L'autorité traditionnelle des vieux devient de moins en moins évidente et est toujours plus contestée par les jeunes, surtout les jeunes hommes. Les interventions de la CMDT en matière d'alphabétisation et de création d'associations villageoises ont joué un rôle dans cette évolution, puisque les jeunes hommes occupent une fonction importante dans la nouvelle économie villageoise monétarisée. Les vieux sont moins bien en mesure de répondre aux exigences des temps modernes et perdent ainsi de leur autorité. Par ailleurs, l'intensification des conflits de générations contribue au départ des jeunes, frustrés, vers la ville.

> *«Nous avons nous-mêmes soutenu l'alphabétisation de nos fils et maintenant qu'ils ont acquis de ce fait plus d'autorité, ils manquent de respect à notre égard.»*
> (un homme âgé)

L'augmentation des flux migratoires. Le manque de terres et d'emplois et les frustrations causées par l'autorité et les valeurs des vieux ont incité beaucoup de jeunes hommes, et parfois aussi des jeunes femmes, à quitter les villages, ce qui peut avoir des effets négatifs pour le développement de la région. Il y a en même temps, depuis des années, une immigration importante au Mali-Sud, notamment de groupes de population des zones septentrionales, plus marginales. L'insertion de ces groupes s'accompagne parfois de problèmes. Les migrations ne sont toutefois pas un phénomène récent: il existe depuis des années et fluctue.

On peut dire en général que la population s'émancipe et devient plus autonome; elle recherche ses propres formes d'organisation. Ce processus se déroule par à-coups et est influencé par la situation politique et économique. Tout le monde n'y participe pas dans une même mesure, loin de là; il existe manifestement un petit groupe qui va de l'avant et un grand groupe (dont les femmes, les paysans pauvres et les villages sans AV) qui reste derrière. Il est toutefois indéniable que la tendance est à la participation accrue de la population aux décisions qui la concernent directement.

> *«L'alphabétisation a permis de responsabiliser les fils du village et de mettre ainsi fin à la mauvaise gestion de certains agents de l'extérieur.»* (Un jeune homme)



Carte 5 Plan du village Sibirasso au Mali-Sud

Cette carte a été dessinée par les jeunes hommes du village au cours de la recherche participative qui avait pour but de recueillir les opinions des villageois sur les changements ayant eu lieu dans leur environnement direct. Au cours de cette étude, les participants furent divisés en trois groupes: les «vieux», les jeunes hommes et les femmes. Chaque groupe dessina sa propre carte du village et les trois différents plans formèrent la base des discussions avec tout le monde.

Processus institutionnels et forces politiques

Le rôle central de la CMDT dans les processus de développement au Mali-Sud est régulièrement remis en question. Il est donc peu probable qu'elle continuera de l'assumer dans les années quatre-vingt-dix comme elle l'a fait dans la décennie quatre-vingt. On ne sait pas encore quels seront les résultats des processus de changement. Les autorités, qu'elles soient nationales, régionales ou sub-régionales, indiquent de temps à autre qu'elles voudraient restreindre l'indépendance et la

puissance de la CMDT; elles le font par exemple en remplaçant des fonctionnaires aux postes clés, comme celui de directeur général.

Les services techniques régionaux et sub-régionaux ne forment pas encore une solution de rechange valable, puisque leur capacité est très limitée. Il n'empêche que les salaires beaucoup plus élevés du personnel de la CMDT et leurs conditions de travail meilleures éveillent des frustrations. Dans les discussions qui ont eu lieu en 1992 et 1993 sur la nécessité de décentraliser, on a recherché de nouveaux moyens de coopération entre services au niveau sub-régional, qui permettent aussi une participation plus grande de la population. La CMDT jouerait un rôle moins dominant dans ces nouvelles formes de coopération au niveau du cercle. Comme il n'existe pas pour l'instant de solution de rechange – acceptable sur les plans qualitatif et quantitatif – pour l'exécution actuelle par la CMDT, peu de parties sont favorables à un transfert de tâches aux services ministériels, par exemple.

Comme nous l'avons vu plus haut, les bailleurs de fonds exercent, eux aussi, de l'influence sur la CMDT. La Banque Mondiale et la France, en particulier, cherchent à guider la CMDT et, par là, l'évolution au Mali-Sud sur la voie qu'elles préconisent. La Banque Mondiale le fait à partir de sa position clé dans le programme d'ajustement structurel pour le secteur de l'agriculture (PASA), dans lequel est intégré le programme Mali-Sud. La Banque Mondiale prône une séparation stricte entre les activités cotonnières et les autres activités et exige une comptabilité distincte et détaillée pour chacun des deux secteurs. La France a depuis le début beaucoup d'influence sur la CMDT, notamment parce que la CFDT, qui est copropriétaire de la CMDT, appartient à son tour à la CCCE. La France a toujours insisté sur la nécessité d'avoir un secteur cotonnier rentable et de faire une nette distinction entre les activités relatives au coton et les autres, mais ne s'est certainement pas limitée au coton. Elle exécute des projets en collaboration avec la CMDT et procède à des missions et études sur toutes sortes de thèmes, comme l'alphabétisation, les groupements villageois et la mécanisation. Les Pays-Bas sont aussi un important bailleur de fonds pour les activités de développement rural au Mali-Sud, mais ils ne se sont jamais occupés du secteur du coton. La participation néerlandaise au débat sur le rôle de la CMDT est resté limité jusqu'il y a peu par rapport à celle de la Banque Mondiale et de la France. La concertation entre les Pays-Bas et la CMDT a été surtout bilatérale. Nous reviendrons en détail dans les paragraphes qui suivent aux relations entre les Pays-Bas et la CMDT.

Un troisième facteur significatif qui, au Mali-Sud, commence à faire contrepoids à la CMDT est le mouvement paysan naissant. Grâce aux interventions de la CMDT, les paysans s'émancipent. Les AV ont adopté une attitude critique et exigent de

Les conclusions des chercheurs donnent une indication des champs de tension que subissent les paysans:
- Manque de plus en plus grand de pluies, que l'on rationalise par des explications mystiques.
- Attachement aux valeurs traditionnelles et heurts entre les générations.
- Manque de terres cultivables en raison de la croissance démographique et de la modernisation de l'agriculture.
- Priorité aux cultures vivrières: la disponibilité d'intrants pour le coton a, indirectement, un effet positif sur les rendements des cultures vivrières; c'est la raison principale avancée pour justifier la production de coton.
- Appréciation des contributions fournies par la CMDT au développement rural, mais critique croissante à l'égard de cette organisation, du fait de la conscientisation qu'elle a stimulée et de la situation préoccupante du secteur cotonnier. S'agissant du nouveau projet de contrat-plan du gouvernement et de la CMDT:

«Dans une amitié à trois personnes, si deux se réunissent pour décider de quelque chose à l'insu de la troisième, cela est une trahison.» (un homme âgé)

plus en plus voix au chapitre pour la gestion du secteur cotonnier. La baisse des recettes de ces dernières années, due à la stagnation des prix et à la hausse du coût des facteurs de production, active le mécontentement des paysans. Pendant la révolution politique de mars 1991 et immédiatement après, les producteurs ont montré clairement que leur confiance en la CMDT diminue. Bien que la CMDT fasse des efforts pour mieux informer les paysans de la gestion du secteur cotonnier et les fasse participer, notamment sur l'insistance des donneurs, à la formulation du contrat-plan, le climat est à l'antagonisme. Cette situation ressemble à celle des jeunes qui s'opposent aux vieux: les associations villageoises ne veulent plus des rapports de force traditionnels et veulent vraiment codécider. On ne sait pas dans quelle mesure l'AV continuera à l'avenir à représenter la population rurale. Actuellement, c'est un mélange: elle est à la fois organisation de producteurs, association d'habitants, organisation politique, organisation de défense d'intérêts et organisation sociale. Il existe, en plus de l'AV, d'autres organisations au niveau villageois, généralement informelles. Il est possible que le rôle universel de l'AV soit aussi remis en question plus tard, mais dans la situation actuelle, ce rôle est crucial.

«Depuis 30 ans, nous cultivons le coton, mais de jour en jour nous constatons que le prix des engrais augmente alors que celui du coton baisse. Alors nous trouvons que les paysans travaillent non pas pour eux-mêmes, mais pour la CMDT.»
(un homme âgé)

Les champs de forces institutionnels et politiques esquissés ici continueront d'évoluer sous l'influence des changements constants dans les rapports de force entre

les paysans, la CMDT, les autorités, les donneurs et même les ONG. Cette dernière décennie a été marquée par la forte extension du mandat et du pouvoir de la CMDT, avec le soutien des donneurs. La nécessité de donner à d'autres acteurs un rôle plus important dans le développement de la zone est de plus en plus reconnue, même par la CMDT. Tous les intéressés se demandent depuis 1991 comment réaliser pareille délégation de mandats sans compromettre ce faisant les résultats positifs de la CMDT.

7.2.2 *Aperçu de l'aide néerlandaise au Mali-Sud*

Dans la période 1977-91, l'aide bilatérale totale dépensée au Mali-Sud a atteint 121 millions de florins, dont 47 pour cent d'aide aux projets et 53 pour cent d'aide hors-projets. La CMDT fut de loin le principal partenaire de la coopération néerlandaise, car elle a reçu toute l'aide hors-projets et a été mêlée directement ou indirectement à la quasi-totalité des projets. En 1990, les projets néerlandais exécutés en collaboration avec la CMDT ont été intégrés dans le «Programme Mali-Sud» (phase III).

La participation des Pays-Bas au développement du Mali-Sud remonte à deux initiatives indépendantes datant de la seconde moitié des années soixante-dix. L'une d'entre elles est la décision prise en 1977 par l'Institut Royal des Tropiques (IRT) d'entamer une recherche sur les systèmes de production agricole dans le village de Fonsébougou, près de Sikasso. Ce choix avait été préparé par quelques chercheurs, qui voulaient autre chose que la recherche agronomique habituelle dans les stations d'essai. L'Institut malien d'Economie Rurale (IER) fut l'organisation partenaire locale. Deux ans plus tard, le Projet de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale reçut pour la première fois un soutien financier de la DGCI. Après quelques années, l'IER créa en son sein un service spécial de recherche et le nom du projet fut modifié en Projet d'Appui à la Division de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (DRSPR). Au fil du temps, les chercheurs se sont heurtés à plusieurs problèmes, pour la solution desquels ils ont développé des stratégies et des méthodes. Le partenaire naturel pour mettre ces stratégies en pratique était la CMDT qui, nous l'avons vu plus haut, participait d'une façon ou d'une autre à pratiquement toutes les activités agricoles. La DGCI a dû exercer son pouvoir de persuasion (financière) pour l'établissement des liens entre chercheurs et exécutants, mais cette coopération a donné lieu depuis à des projets dans les domaines de la protection du sol, des femmes et du développement et, moins directement, à des projets de sécurité alimentaire par le biais des banques de céréales et de la construction et de l'exploitation de petits barrages. L'IRT a continué à participer à

Tableau 25 Aperçu de l'aide néerlandaise au Mali-Sud (1977-1992)

Organisation exécutante	Nom du projet	Durée/dépenses jusqu'en 1992 (en florins)	Exécutant néerlandais	Secteur/thème principal	Avancement/remarques
Direction régionale de la Santé Publique et CMDT	Puits Améliorés, Dioila/Kangaba	1982-1989 2.238.000 Fl	SNV	Approvisionnement en eau des villages	Clôturé avec succès. Transféré à la population
CMDT	Projet Lutte Anti-Erosive (PLAE)	1986- 7.665.000 Fl	IRT	Lutte contre l'érosion et gestion des terres	2e phase. Bons résultats par intégration dans structures CMDT. L'extension rapide peut compromettre l'ancrage
CMDT	Appui à l'Animation Féminine (PAAF) Projet Femmes et Développement (PROFED)[a]	1987-1990 (phase I) 1991- (phase II) 4.235.000 Fl	IRT	Femmes et développement rural	Faibles résultats Est traité dans le texte
CMDT	Appui au journal «Jekabaara»	1987-1991 198.000 Fl (plus de contribution de la DGCI après 1989)	SNV	Information/développement rural/ renforcement alphabétisation par journal en langue bambara	Le journal est populaire. 1989: transfert de la gestion de la CMDT à coopérative
CMDT	Aménagement des Terroirs Villageois, Fana (PATV)[a b]	1987- 1.224.000 Fl	SNV	Lutte contre l'érosion, (ré)aménagement des terroirs villageois	Résultats acceptables. Traité dans le texte
CMDT	Greniers de Prévoyance, San[a]	1988- 1.461.000 Fl	SNV	Mise en place de banques de céréales + développement socio-économique	Résultats acceptables. Lent remboursement des crédits
CMDT	Maraîchage, Dioila[a]	1989- 1.095.000 Fl	SNV	Cultures maraîchères/Femmes et développement	Retards en 1990, dus au remplacement temporaire du chef d'équipe

(Tableau 25 suite)

Organisation exécutante	Nom du projet	Durée/dépenses jusqu'en 1992 (en florins)	Exécutant néerlandais	Secteur/thème principal	Avancement/remarques
CMDT	Projet Aménagement des Petit Bas-Fonds	1992-	SNV	Barrages et maraîchage	Démarré récemment
CMDT	Atelier des Forgerons, Koutiala	1990- 1.917.000 Fl	DGCI[c]	Production de machines agricoles et formation de forgerons villageois	Bons résultats techniques. Doutes sur conception et insertion
CMDT	Aide à la balance des paiements	1984- 69.101.000 Fl	Procédure aide financière	Hausse de la production et de la productivité	Appui au fonctionnement de la CMDT, surtout pour développement rural
Institut d'Economie Rurale (IER)[a]	Projet de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (PRSPR)	1977-1982	IRT	Recherche agronomique appliquée	Bons résultats. Traité dans le texte
	Appui à la Division de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (DRSPR)	1983- (phase IV évaluée en 1992) 31.189.000 Fl			
IER	Profil d'Environnement Mali-Sud	1989-1992 415.000 Fl	IRT	Profil d'environnement	Bon résultat. Profil publié en 1992
Direction Régionale de la Santé Publique	Soins de Santé Primaires, Dioila/ Kangaba	1984- 5.168.000 Fl	SNV	Soins de santé primaires et fourniture de médicaments	Intégré depuis 1988 dans le Programme de Développement Sanitaire (Mali-Banque Mondiale)
Direction Régionale des Eaux et Forêts	Reboisement, Dioila	1983-1988 116.000 Fl	SNV	Reboisement/Fours à bois	Réaction positive de la population rurale et des services publics locaux

(Tableau 25 suite)

Organisation exécutante	Nom du projet	Durée/dépenses jusqu'en 1992 (en florins)	Exécutant néerlandais	Secteur/thème principal	Avancement/remarques
Direction Régionale des Eaux et Forêts (Ségou)	Bois de Villages, Ségou	1983-1984	DGCI[c]	Sylviculture	Maigres résultats. Traité dans le texte
	Foresterie Rurale, Ségou (FORS)[a]	1986-12.092.000 Fl			
Direction Régionale des Eaux et Forêts (Koulikoro)	Appui à la Foresterie Villageoise (PAFV)	1985-3.362.000 Fl[d]	SNV	Sylviculture	Résultats très maigres; avancement ardu
Direction Régionale de la Santé Publique (Ségou)	Appui aux Soins de Santé Primaires, Ségou	1984-p.m.[e]	IRT	Soins de santé primaires/système de gestion pour fourniture de médicaments	Fait partie de l'analyse de l'aide aux projets dans la zone de l'Office du Niger
Diocèse de San	18 projets différents + aide d'urgence	1980-6.112.427 Fl	CEBEMO	Développement régional	Les activités sont de plus en plus des composantes intégrées du développement régional
Diocèse de Sikasso	4 projets différents	1984-140.116 Fl	CEBEMO	Développement régional	voir CEBEMO/San

[a] Projets ayant fait l'objet d'une étude détaillée dans cette évaluation.
[b] Ces projets ont été intégrés en 1991 dans le programme «Appui de la SNV à la CMDT».
[c] Projets en régie directe.
[d] Projet en partie dans le Mali-Sud: Dioïla.
[e] Projet en partie dans le Mali-Sud: San.

cette évolution et était, en 1993, l'exécutant du projet de recherche et de quelques autres activités.

La seconde initiative fut la sélection par le Ministère de la Santé Publique et la SNV des cercles de Dioila et de Kangaba comme première région cible du programme de la SNV au Mali. Des programmes d'approvisionnement en eau et de sylviculture suivirent bientôt et, dans une deuxième phase, une coopération s'établit entre la SNV et la CMDT dans d'autres parties du Mali-Sud. En 1993, la SNV exécute 7 projets dans cette zone, dont 5 avec la CMDT; ces projets sont consolidés depuis peu au sein d'un même programme et font aussi partie du Programme Mali-Sud III.

La concentration de l'aide néerlandaise dans le Mali-Sud fut confirmée en 1984 par le choix de la CMDT comme principal destinataire de l'aide à la balance des paiements; nous avons vu au chapitre précédent que cette aide a représenté dans la pratique une aide budgétaire à la CMDT.

Bien que, progressivement, une part considérable de l'aide bilatérale néerlandaise ait été réservée au Mali-Sud et que la région soit désignée comme région cible dans les documents de politique depuis le début des années quatre-vingt, cette situation n'est pas la résultante d'un choix délibéré fondé sur une demande du Mali et sur les objectifs de la politique néerlandaise. Tout a commencé par hasard: quelques activités fortuites se sont révélées utiles et réalisables, et peu à peu on y a accroché un nombre croissant de priorités maliennes et néerlandaises.

On peut déduire du tableau 25 que le programme néerlandais présente les caractéristiques suivantes:
- la moitié des projets est placée dans le cadre de la CMDT;
- les projets sont relativement petits, à part deux activités de grande envergure (aide à la balance des paiements et DRSPR);
- les projets sont en général de longue durée;
- quant aux secteurs et aux thèmes, les activités se concentrent sur le relèvement de la production et des revenus et sur la protection de l'environnement.

7.2.3 *Résultats, efficience et efficacité*

Les dépenses des quatre projets analysés plus en détail représentent environ les deux tiers de l'ensemble de l'aide aux projets au Mali-Sud pour la période 1977-92. Ces projets sont les suivants:

- Projet d'Appui à la Division de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (DRSPR)
- Projet Femmes et Développement (PAAF/PROFED)
- Projet d'Aménagement des Terroirs Villageois (PATV)
- Projet de Foresterie Rurale de Ségou (BVS/FORS)

Les données de base sur ces projets sont résumées au tableau 25; les rapports d'évaluation par projet sont dans les annexes 3.1-3.4.

Les pages qui suivent donnent une appréciation des résultats et leur signification pour les processus régionaux de développement, puis analysent les facteurs qui y ont contribué et qui déterminent l'efficacité et l'efficience de l'aide.

7.2.3.1 *Résultats des projets et leur relation avec l'évolution régionale au Mali-Sud*

Les résultats du projet DRSPR, exécuté depuis 1977 par l'Institut Royal des Tropiques (IRT) en collaboration avec l'Institut d'Economie Rurale (IER) et qui s'occupe de recherche agronomique appliquée, sont considérés comme relativement positifs. Grâce à des activités de recherche effectuées dans les exploitations mêmes, les méthodes et la rationalité des agriculteurs du Mali-Sud sont assez bien connues. Cette connaissance, notamment, a permis de déterminer un certain nombre de conséquences importantes des systèmes de production, ainsi que de mettre au point des méthodes d'utilisation plus durable des terres, de les tester et, chose plus importante encore, de parvenir à les faire appliquer en partie par la CMDT, le principal «client» du projet DRSPR. L'«approche par le système de production», suivie par le projet, est maintenant généralement acceptée et suscite l'intérêt, même hors du Mali.

Le PAAF/PROFED, exécuté par la CMDT en collaboration avec l'IRT, vise à améliorer la condition des femmes rurales. Jusqu'à présent, le projet s'est surtout intéressé aux conditions d'exécution, comme l'élaboration d'une stratégie de projet, le renforcement de la capacité de l'encadrement de la CMDT et la collecte de données. L'appui concret à des activités économiques a été peu systématique et peu efficace. On n'a pas tenu compte de la contribution des femmes à la production du coton ni envisagé leur accès aux services de la CMDT axés sur le coton. C'est pourquoi les résultats du PAAF/PROFED dans le domaine de l'amélioration de la situation économique des femmes rurales sont restés faibles.

Le projet PATV (lutte contre l'érosion), exécuté par la CMDT et la SNV, a donné de bons résultats, en particulier pour ce qui est des ouvrages de génie civil (dont barrages et digues). Le manque initial d'intérêt pour les aspects économiques en

limite l'applicabilité par les paysans. Depuis l'évaluation de 1990, on s'intéresse beaucoup plus à la mise en valeur des ouvrages construits.

Le projet BVS/FORS, exécuté par la SNV en collaboration avec la Direction Régionale des Eaux et Forêts, vise la protection de l'environnement. Au début, le but était l'introduction des bois de villages et l'utilisation judicieuse du bois de chauffage, un concept que la SNV avait mis au point dans le Burkina Faso voisin. Cette approche n'étant pas fructueuse au Mali, on essaya d'autres méthodes axées sur l'intégration de l'agriculture, de la sylviculture et de l'élevage et sur la conservation de l'équilibre écologique. La principale contribution du projet BVS/FORS fut le développement d'une approche qui intègre les activités forestières dans la gestion des terres.

Les projets DRSPR, PATV et PAAF/PROFED ont soutenu la CMDT qui, nous l'avons vu, joue un rôle crucial tant dans la production agricole que dans d'autres secteurs du développement rural du Mali-Sud. Ils ont eu, tous les trois, une fonction innovatrice au sein de la CMDT. Les projets DRSPR et PATV (avec le Projet de Lutte Anti-Erosive (PLAE), qui n'est pas traité ici) sont parvenus à orienter une partie de l'énergie de la CMDT vers une des plus grandes menaces pour le développement durable au Mali-Sud: la baisse de la capacité d'absorption de l'environnement. Le projet DRSPR a rempli dès le début une fonction de signal en insistant sur les effets écologiques néfastes de la croissance de la production. Il a aussi formulé des stratégies d'intensification et des mesures anti-érosives, qui furent appliquées par la CMDT et d'autres projets. Le PATV met en pratique une approche participative pour ses activités de lutte contre l'érosion, approche mise au point par le projet PLAE, issu du projet DRSPR.

La situation du projet PAAF/PROFED est différente. Bien que la CMDT ait entamé elle-même des activités «femmes et développement» et ait présenté la demande de projet, ce thème n'est pas prioritaire pour elle. Dans la «culture» de la CMDT, le développement des femmes est surtout vu dans le contexte de projets sociaux, ce qui rend plus difficile son intégration dans les activités principales de l'organisation. Le mérite du projet est d'avoir augmenté l'intérêt que le cadre de la CMDT porte aux questions «femmes et développement».

Le projet BVS/FORS a contribué à améliorer progressivement les relations entre la population rurale et la Direction Régionale des Eaux et Forêts, qui étaient mauvaises. Comme ce service devait infliger et percevoir les amendes en cas d'incendie (volontaire) des forêts et d'autres usages «illégaux» des buissons et des arbres, une compétence qu'il exerçait volontiers – souvent au profit de ses agents –, ses fonctionnaires n'étaient pas très appréciés de la population.

Trois des projets soutenus par les Pays-Bas portent donc sur les importants processus écologiques dans la zone. Ils sont de ce fait pertinents pour les priorités de développement du Mali-Sud, bien qu'ils ne consacrent que peu d'attention à l'élevage, avec son énorme potentiel économique et écologique. Cette concentration néerlandaise sur l'environnement pourrait avoir un effet pervers involontaire, à savoir que d'autres participants en viennent à penser qu'ils peuvent rechercher librement le «véritable» développement économique, puisque les projets néerlandais en neutraliseront les conséquences écologiques. Il est donc regrettable que la connaissance des processus dramatiques de dégradation de la capacité d'absorption de la nature, obtenue surtout par le biais du projet DRSPR et d'autres projets de recherche, n'ait pas dicté systématiquement l'attitude des Pays-Bas dans la concertation sur la politique, que ce soit au sujet de la CMDT, avec celle-ci ou avec d'autres bailleurs de fonds au Mali-Sud. Mise à part leur participation à quelques missions dans le cadre du programme «Mali-Sud III», les Pays-Bas n'avaient, jusqu'il y a peu, pas investi grand-chose dans ces entretiens, et les accords furent conclus bilatéralement.

Au sein des projets, les responsables sont pleinement conscients du fait qu'ils ne sont pas en mesure d'arrêter seuls la dégradation écologique, loin de là. Ce n'est que s'il est intéressant, d'un point de vue économique, pour les paysans d'investir dans une production durable – ce qui nécessite toujours l'apport d'une quantité suffisante d'engrais – qu'existera une chance d'éviter l'épuisement total du sol. Il faudra pour cela, outre des techniques de production durable, une politique adéquate et des mesures financières, éventuellement des subventions. Grâce à leur généreuse aide à la balance des paiements et à leurs contributions à l'ajustement structurel, les Pays-Bas ont accès à la discussion sur une telle politique avec la CMDT, le pouvoir national, la Banque Mondiale et la CCCE française. Il est intéressant qu'au cours de la discussion des résultats de cette sous-étude, des représentants de la CMDT aient de leur propre initiative conseillé aux Pays-Bas d'adopter pareille attitude. Ils leur ont proposé d'insister sur ces questions de fond et de laisser davantage aux parties maliennes le soin de définir les détails des projets.

Quant à l'évolution socio-économique au Mali-Sud, les projets n'y ont guère été attentifs. Sauf le DRSPR, qui a fait une typologie des exploitations agricoles (sans toutefois pousser l'analyse jusqu'aux relations au sein des ménages), les projets n'ont pas essayé sérieusement de faire un relevé de la situation socio-économique ni, surtout, des différences entre riches et pauvres dans la population rurale. Aucun des projets n'a contribué à une amélioration visible de la condition socio-économique des femmes. La valeur des résultats des projets dans le contexte de l'évolution socio-économique est traitée plus avant dans le paragraphe 7.4. (Lutte contre la pauvreté).

7.2.3.2 *Efficacité et efficience des résultats des projets*

L'efficacité et l'efficience des résultats sont appréciés par (a) l'analyse des caractéristiques des projets et (b) l'analyse des caractéristiques du système de projet.

(a) Caractéristiques des projets

Objectifs, groupes cibles et région cible

- La formulation des *objectifs* à long terme des projets est soit vague (DRSPR: «identification et développement de moyens et de méthodes en vue de systèmes de production rurale plus durables et plus rentables»), soit ambitieuse (PAAF/PROFED: «augmentation des revenus des femmes rurales et allégement des tâches des femmes»), soit peu réaliste (PATV: «réduction de la dégradation de l'écosystème, amélioration des conditions pour la production agricole, approvisionnement en eau des campagnes»; BVS/FORS: «amélioration de la production agricole, forestière et animale; conservation de l'équilibre écologique»).
- La définition du *groupe cible* des trois projets est vague: PAAF/PROFED: «femmes rurales»; BVS/FORS: «population rurale dans trois cercles sélectionnés»; et PATV: «zones d'intervention de la CMDT». Le projet DRSPR a plusieurs groupes cibles, à savoir «les paysans des zones étudiées par le projet, les autorités politiques, les donneurs et les organisations de développement, en particulier la CMDT».
- La *région cible* des projets DRSPR et PATV a été clairement délimitée. Le champ d'action du PAAF/PROFED est tout le territoire du Mali-Sud, celui du BVS/FORS se compose de trois cercles qui ne sont pas limitrophes.

L'efficience des projets PAAF/PROFED et BVS/FORS et l'avancement de leurs travaux ont souffert des descriptions vagues et/ou peu réalistes des objectifs, groupe cible et région cible (et du manque d'attention pour les caractéristiques contextuelles). Des objectifs précis et réalistes étaient indispensables dans les processus compliqués dans lesquels ces projets devaient opérer, avec de grands nombres de participants ayant des conceptions et des intérêts divergents. On confond parfois flexible et dynamique – propriétés qui peuvent être importantes dans ces circonstances – avec vague. Pour les deux autres projets, la situation était meilleure, car leurs objectifs et activités furent formulés d'une façon plus concrète.

Organisations exécutantes

- L'efficacité et l'efficience de la CMDT ont en général eu une influence positive sur le fonctionnement du DRSPR, du PATV et, plus tard, du PAAF/PROFED. En raison de l'attitude de la CMDT, qui est centrée sur la production et sur

les hommes, il fut difficile, au début, au PAAF/PROFED de choisir la bonne approche. L'attitude autoritaire et la mauvaise réputation de la Direction des Eaux et Forêts ont ralenti la mise au point d'une approche adéquate pour le BVS/FORS. Ce service dépendant beaucoup de ressources extérieures pour compléter les très petits salaires de ses fonctionnaires et couvrir une partie de ses frais de fonctionnement, il ne s'est pas assez préoccupé des objectifs du projet.

- Comme le projet DRSPR est placé dans un institut public, il a fallu suivre des procédures assez compliquées et longues pour un travail de recherche. Ici aussi, l'aide en personnel et l'aide matérielle dépassaient les ressources locales. De ce fait, nombre de décisions furent prises en fonction non de la politique malienne, mais de l'appréciation par le Mali de la marge de manœuvre que donnait l'aide néerlandaise.

Ampleur et complexité

- La grande dispersion géographique et thématique du projet DRSPR et le nombre élevé de partenaires avec lesquels il collaborait (paysans, CMDT, instituts de recherche) en ont augmenté considérablement les frais de gestion et d'exploitation.
- Le manque de connaissance du contexte et le morcellement des activités sur un territoire étendu ont fait baisser notablement l'efficacité et l'efficience du PAAF/PROFED.
- S'agissant du BVS/FORS, les grandes distances entre les régions cibles, les différences entre les écosystèmes et les ambitions exagérées ont eu un effet négatif sur l'efficience du projet.

Degré d'innovation et complexité

L'introduction et l'intégration de nouveaux thèmes dans la «culture» des organisations exécutantes ne fut pas toujours aisée. Dans deux cas, il a fallu sacrifier la première phase d'exécution pour (re)formuler un plan adéquat (PAAF/PROFED et BVS/FORS). La méthode de travail du BVS/FORS, surtout, s'écartait fort, à l'époque de l'évaluation, de la «culture» et des tâches fondamentales de la Direction des Eaux et Forêts.

Durée

Tous les projets ont eu l'occasion de se développer en plusieurs phases. Grâce à cela, les organisations exécutantes et les projets ont pu tirer profit de l'expérience acquise. Le financement en phases de deux à quatre ans présente toutefois un risque: les projets pour lesquels des études et des expériences approfondies seraient pourtant utiles peuvent avoir tendance à opter pour le court terme et pour des

résultats rapides (PAAF/PROFED, BVS/FORS et PATV). Les quatre projets ont tous eu un apport innovateur important. C'est pourquoi des interventions plus courtes auraient probablement eu une influence négative sur, à la fois, l'efficacité et l'efficience.

(b) Système de projet

Préparation

Dans cette phase, on fixe les objectifs, les exécutants, l'ampleur, la stratégie, etc., des projets. C'est pourquoi la qualité de l'identification et de la formulation est d'une grande influence sur ie déroulement des travaux et sur les résultats.

- Comme indiqué plus haut, les définitions des objectifs et des groupes et régions cibles des projets, notamment du PAAF/PROFED et du BVS/FORS, étaient relativement vagues et peu réalistes. Pour le DRSPR, l'identification et la formulation étaient basées sur l'expérience acquise par l'IRT et la CMDT et étaient en général adéquates. Dans le cas du PAAF/PROFED, qui devait s'attaquer à un nouveau thème («femmes et développement»), les facteurs du contexte socio-culturel, économique et institutionnel ont été gravement sous-estimés. C'est vraisemblablement dû au fait que les Pays-Bas étaient pressés de mettre en œuvre leur politique «femmes et développement» et que la CMDT avait insisté pour que des actions concrètes soient entreprises rapidement. Le caractère innovateur du PATV fut reconnu dès le départ et le projet fut préparé à fond.
- Les caractéristiques spécifiques du projet BVS/FORS, notamment le fait que les interventions forestières (participatives) ne donnent pas de résultats à court terme, n'ont pas été retenues comme points de départ. Le projet a été basé sur des suppositions incertaines, voire naïves, concernant tant la capacité et la motivation de l'organisation exécutante malienne que la volonté du groupe cible de coopérer. L'attitude peu critique de la DGCI à l'égard de cette initiative s'explique probablement par l'intérêt toujours croissant des Pays-Bas à cette époque pour les problèmes environnementaux (institution d'un programme sectoriel, qui était «à la recherche de projets»).

Exécution

- Le projet DRSPR, bien formulé, a pu, au cours des premières années de son exécution, affiner son approche et gagner progressivement la confiance des paysans sur un territoire limité. Il n'a étendu ses interventions que dans la deuxième phase, pour couvrir peu à peu la majeure partie du Mali-Sud. Lorsqu'il s'agit d'extensions d'une telle envergure et de projets de longue durée, il importe de soumettre périodiquement les objectifs, la méthode de travail, etc., à un examen critique – qui constitue en fait une répétition partielle du processus de

formulation – pour voir s'ils conviennent encore au nouvel environnement. Le fait que tous les résultats de la recherche ne sont publiés systématiquement que depuis 1990 montre qu'auparavant le projet avait un caractère plus informel.

- Le PAAF/PROFED a été confronté à la mission impossible de devoir couvrir un territoire très vaste sans avoir de connaissance spécifique de la condition féminine et de devoir convaincre le personnel masculin de la CMDT, en majeure partie sceptique, de l'utilité du projet. Il y a eu par conséquent dans la première phase un éparpillement des interventions et peu de résultats au niveau villageois. Le projet est cependant parvenu à amorcer un changement de mentalité à la CMDT et à mieux s'ancrer dans les structures de l'organisation. Ce n'est que dans la deuxième phase que la priorité fut donnée à la collecte systématique de données permettant l'établissement d'une stratégie de projet adéquate.
- Dans sa première phase, le projet BVS/FORS a cherché à réaliser ses objectifs quantitatifs (nombre de plants et hectares plantés). A la fin de cette phase, on a compris que la sylviculture devait être intégrée dans une perspective plus vaste de gestion des terroirs et qu'une approche participative était d'une grande importance pour la conception et l'exécution d'une stratégie à cet effet.
- Bien qu'une phase pilote ait été prévue dans la première phase du PATV, le projet a rapidement mis l'accent sur la construction de barrages et d'autres ouvrages, sans en analyser suffisamment les aspects socio-économiques. Les premières expériences ont toutefois abouti progressivement à une méthode de travail plus innovatrice, faisant davantage appel à la participation de la population.

Suivi et évaluations

- En général, les projets ont eu une grande autonomie opérationnelle. Le rôle de la DGCI, tant depuis La Haye que, plus tard, depuis Bamako, est resté limité. Il n'y a pas de structures consultatives externes. Les organisations auxquelles a été confiée la part néerlandaise de l'exécution, à savoir l'IRT et la SNV, ont réglé le suivi sur le plan interne. Le fait que l'IRT est spécialisé entre autres en recherche agronomique et a une vaste expérience des pays du Sahel a été d'une grande utilité pour le projet DRSPR et pour l'organisation de la coopération structurelle avec l'Institut malien d'Economie Rurale, en tant qu'organisation exécutante. Simultanément, le projet a mis l'IRT en mesure d'étendre son expertise dans ce domaine et de vendre aussi la recherche sur les systèmes de production (*Farming Systems Research*) dans d'autres pays et à d'autres clients. Le manque de suivi technique de l'IRT dans le domaine «femmes et développement», par contre, fut une des causes des faiblesses du PAAF/PROFED. Les communications entre la DGCI et l'IRT ont toujours été tendues, surtout celles concernant la gestion du projet DRSPR. Ce dernier était devenu progressivement si grand et comportait tant de spécialistes qu'il était difficile aux cadres de la DGCI de déterminer si

tout cela était indispensable au développement du Mali ou si l'IRT, de concert avec l'IER, donnait surtout la priorité à ses propres objectifs scientifiques et commerciaux. La DGCI a d'ailleurs augmenté sa dépendance à l'égard de l'IRT en ayant recours à des experts de cet institut comme consultants et évaluateurs pour d'autres activités. Un même mélange de responsabilités s'est aussi produit au fil du temps pour le Centre de Recherche agrobiologique (CABO) qui exécutait des projets de recherche tout en servant de consultant pour d'autres activités. Sur l'insistance de la DGCI, un contrat distinct de soutien technique a été conclu au milieu des années quatre-vingt avec l'Université Agronomique de Wageningen, auquel ont participé les sections de sylviculture, de gestion des ressources naturelles, de vulgarisation et de sociologie. Le projet BVS/FORS y a fait appel. Le FORS a aussi mis au point un système de planification, de suivi et d'évaluation.

- Il y a eu au total 5 évaluations des 4 projets (cf. tableau 11). La qualité de ces évaluations et leur impact sur les projets varient. Les conclusions et recommandations des évaluations du PAAF/PROFED, BVS/FORS et PATV ont eu des répercussions manifestes sur l'orientation du projet concerné. Quant au DRSPR, les questions fondamentales sur la nature et la pertinence des recherches en cours, l'ampleur géographique du projet, le nombre des activités et la durabilité financière et institutionnelle n'ont jamais été examinées à fond. La complexité du projet, l'absence de suivi externe et le peu de temps disponible pour la préparation des missions d'évaluation et leur travail sur le terrain constituent des facteurs importants pouvant expliquer le caractère superficiel des évaluations du projet.

7.2.4 *Durabilité des résultats des projets*

La question qui nous intéresse ici est de savoir si une part substantielle des résultats peut être garantie et maintenue pendant une période relativement longue après la cessation de l'aide extérieure. Le tableau 26 donne une appréciation des chances de durabilité des résultats des quatre projets analysés dans le Mali-Sud. Les principaux facteurs influant sur la durabilité des résultats des projets sont ensuite traités.

Durabilité politique

Il est probable que les priorités maliennes dans lesquelles s'inscrivent trois des quatre projets (DRSPR, BVS/FORS et PATV) ne seront pas modifiées à court terme. Les facteurs de risque pour la durabilité politique des résultats résident dans la capacité du (nouveau) gouvernement d'exécuter les mesures de décentralisation annoncées, dans les effets d'une redistribution éventuelle des responsabilités entre la CMDT et les services publics et dans les réactions aux exigences croissantes d'une

Tableau 26 Appréciation de la durabilité des résultats de quatre projets au Mali-Sud

Aspects de durabilité	Appréciation de la durabilité des résultats des projets			
	DRSPR	PAAF/PROFED	BVS/FORS	PATV
Durabilité politique	3 Cadre avec la politique nationale, mais soutien effectif faible.	2 La politique malienne «femmes et développement» est peu articulée. Pas de priorité.	3 Cadre avec la politique nationale, mais soutien effectif faible.	3 Cadre avec la politique nationale, mais soutien effectif faible.
Durabilité économique au niveau des groupes cibles	3 Recherche sur et introduction de techniques qui améliorent (aussi) la rentabilité économique.	2 Le manque de connaissance du contexte et du potentiel est cause des maigres résultats.	3 Rendement limité des activités sylvicoles, mais potentiel dans nouvelle approche de gestion du terroir.	4 Indications positives pour effets à long terme des barrages sur les revenus et pour effets de la lutte anti-érosive.
Durabilité financière	1 Continuité impossible après cessation aide extérieure.	2 Dépend de la CMDT, dont les actions de développement rural dépendent à leur tour des recettes du coton.	1 La continuité dépend presque entièrement de la poursuite de l'aide extérieure.	3 Incertaine pour la partie barrages après cessation de l'aide extérieure. Lutte anti-érosive: reprise par la CMDT.
Durabilité institutionnelle	3 Approche et méthodes de travail généralement acceptées. Les ambitions et l'échelle actuelle ne sont probablement pas durables sans aide extérieure.	3 Changement de mentalité à la CMDT. Une sous-section «femmes et développement» a été instituée.	2 La stratégie innovatrice de gestion intégrale de l'environnement a donné lieu à la création au sein des Eaux et Forêts d'une structure de projet à caractère particulier. Les résultats n'ont pas été diffusés ailleurs dans le service.	4 Projet intégré dans les structures de la CMDT. Les objectifs cadrent avec le mandat principal de la CMDT.

(Tableau 26 suite)

Aspects de durabilité	Appréciation de la durabilité des résultats des projets			
	DRSPR	**PAAF/PROFED**	**BVS/FORS**	**PATV**
Durabilité socio-culturelle	**4** En général, attention sérieuse pour les paramètres socio-culturels. Peu d'attention pour les problèmes des femmes.	**2** Le manque de connaissance des relations hommes-femmes dans leur environnement immédiat entrave l'identification d'interventions efficaces.	**3** Augmentation progressive de la prise de conscience des causes et effets de la dégradation écologique.	**3** La population ne sait pas comment aménager les terres autour des barrages. Conscientisation croissante à la nécessité de lutter contre l'érosion.
Durabilité écologique	**4** La recherche et les conseils sont surtout axés sur la productivité durable.	**2** Quelques interventions pertinentes, mais limitées.	**3** Signes d'effets positifs après adaptation de l'approche et des activités.	**3** Signes d'effets positifs contre la dégradation. Ignorance des effets négatifs éventuels des barrages.
Durabilité technologique	**4** Les innovations cadrent avec la capacité locale.	**2** Interventions jusqu'à présent limitées.	**3** Les techniques de gestion du terroir sont appliquées.	**3** Utilisation de techniques simples et communicables pour les barrages. Les techniques d'exploitation ne sont pas encore acquises.

Degré de durabilité des résultats des projets: 5=très élevé; 4=élevé; 3=bon/moyen; 2=médiocre; 1=faible.

population rurale mieux informée et organisée. Le taux de succès en la matière dépendra aussi du soutien effectif accordé à ces processus de développement et de démocratisation au macro-niveau par, entre autres, les organisations internationales d'aide. Un autre dilemme est celui de la mise en balance, dans les décisions politiques, des exigences à court terme (revenus des habitants) et des exigences à long terme (écologie). Il semblerait que du fait précisément de la démocratie pluraliste on s'intéresse moins aux effets à long terme.

Durabilité économique

Les chances de durabilité économique des résultats sont largement fonction de facteurs extérieurs à la sphère d'influence du Mali, à savoir le prix du coton sur le marché mondial et les débouchés sur le marché de la viande en Afrique de l'Ouest. Dans la mesure où elles dépendent de facteurs intérieurs au Mali, les chances de résultats économiques durables de trois des quatre projets sont considérées comme moyennes, puisque les projets s'occupent de systèmes de production ou de mesures qui visent à freiner la dégradation écologique et, par là, la baisse de la productivité. Une attention accrue pour le mécanisme de décision au sein des exploitations augmenterait les chances de durabilité.

Durabilité financière

Les chances de durabilité financière de deux projets – DRSPR et BVS/FORS – sont très faibles, parce que les organisations exécutantes ne seront jamais en mesure d'en assumer les frais, ni à court terme, ni à long terme. La durabilité des résultats du PATV est jugée moyenne, parce que les activités s'inscrivent dans le mandat principal de la CMDT. Par contre, les chances de durabilité du PAAF/PROFED sont plus réduites, parce que le thème «femmes et développement» n'est pas une priorité de la CMDT et que cette organisation n'hésiterait pas à l'abandonner si elle devait réduire ses interventions de développement rural.

Durabilité institutionnelle

Les quatre projets ont renforcé, l'un plus que l'autre, la capacité des organisations exécutantes. La durabilité institutionnelle des résultats du PATV est élevée, puisque le projet est entièrement intégré dans les structures de la CMDT. Quant aux résultats du DRSPR, les chances de poursuite institutionnelle sont moyennes. La gestion d'activités complexes de recherche serait lourde pour l'organisation exécutante, qui devrait peut-être réduire fortement l'échelle des travaux, mais la méthode de travail est acceptée et généralisée et les résultats de la recherche sont appliqués à une échelle toujours plus grande. La durabilité des résultats du PAAF/PROFED et du BVS/FORS est faible sur le plan institutionnel en raison du caractère innovateur des projets et de leurs résultats encore maigres. En outre, la durabilité du PAAF/

PROFED est menacée par la faible priorité que la CMDT donne aux activités axées sur les femmes. La capacité restreinte de la Direction Régionale des Eaux et Forêts réduit les chances de durabilité institutionnelle du BVS/FORS.

Durabilité écologique
L'appréciation sur ce plan est comparable à celle de la durabilité économique. Dans leurs limites, trois projets recherchent principalement la durabilité écologique de l'agriculture et de l'élevage. Il ne faut cependant considérer leurs résultats que comme un premier pas, puisque la dégradation de l'environnement dépasse de loin la capacité de projets individuels et est même déterminée en partie par des développements internationaux. Force nous est de répéter ici que l'on n'a guère fait usage des possibilités de regrouper les connaissances des différents projets dans ce domaine et de les mettre en évidence lors des analyses et des consultations avec les partenaires maliens et autres sur la politique macro-économique et sectorielle. Même les conséquences écologiques de l'aide hors-projets néerlandaise n'ont reçu que très tard une partie de l'attention qu'elles auraient mérité sur la base des expériences des projets.

7.2.5 *Mali-Sud, conclusions*

Grâce au secteur cotonnier, le Mali-Sud est d'un intérêt vital pour l'économie malienne. La production de coton s'est développée à un rythme rapide depuis les années soixante. Le rôle de la CMDT, une organisation semi-publique performante, soutenue par de nombreux donneurs, a été déterminant en la matière. Les activités de la CMDT ont aussi eu une influence décisive sur le développement rural.

Plusieurs menaces pèsent sur le développement de la région:
- menace économique: la grande dépendance à l'égard du coton qui est pratiquement la seule culture commerciale et dont les prix sur le marché mondial fluctuent fort et sont en baisse ces derniers temps; la hausse des prix des intrants agricoles; la perte d'une partie du marché d'exportation du bétail en raison des exportations (subventionnées) de la CE;
- menace écologique: la dégradation galopante de l'environnement;
- menace socio-culturelle: l'effritement rapide des normes et valeurs traditionnelles;
- menace institutionnelle/politique: les associations villageoises n'acceptent plus le rôle dominant de la CMDT.

Jusqu'en 1992, les Pays-Bas ont consacré environ 147 millions de florins au Mali-Sud, dont la moitié sous forme d'aide hors-projets; les deux tiers de l'autre moitié sont allés à quatre projets: DRSPR, PAAF/PROFED, BVS/FORS et PATV. La plupart de l'aide visait donc à relever la production et les revenus dans l'agriculture et à protéger l'environnement.

Trois des quatre projets ont contribué directement ou indirectement à la recherche d'un équilibre entre les nécessités économiques et écologiques. Ils ont renforcé la capacité des autorités maliennes et de la CMDT de s'occuper de ces aspects, et leur efficacité a été influencée favorablement par celle de l'organisation. Ces projets sont évidemment trop petits pour pouvoir stopper la dégradation de l'environnement au Mali-Sud.

Pour que la lutte contre la dégradation de l'environnement soit efficace, il doit être intéressant pour les paysans, sur le plan économique, d'investir dans la conservation de la fertilité du sol. Etant donné le volume de leur aide hors-projets (engrais), les Pays-Bas étaient à même de mettre cette question à l'ordre du jour. Ce n'est pourtant qu'à la fin des années quatre-vingt que ce débat a pu être entamé dans un cadre multilatéral. Auparavant, les affaires étaient réglées bilatéralement avec la CMDT.

La formulation des objectifs, groupes cibles et régions cibles fut en général vague ou peu réaliste. Comme les projets comportaient plusieurs phases, il fut possible d'y apporter des ajustements en cours de réalisation. Les projets connaissaient mal la situation socio-économique de leurs groupes cibles. Aucun des quatre projets n'a abouti à une amélioration visible de la condition socio-économique des femmes rurales.

Par rapport aux caractéristiques et à l'exécution des projets, les résultats de trois d'entre eux devraient, raisonnablement, pouvoir être rendus durables. Pour deux des projets, les organisations exécutantes ne seront jamais en mesure d'en assumer les coûts actuels. La durabilité politique, économique et écologique sera toutefois largement déterminée par l'évolution des marchés du coton et de la viande, sur laquelle le Mali ne peut pas agir. Les chances de résultats durables dépendront aussi des mesures de décentralisation et de réforme annoncées par le nouveau gouvernement et de la position future de la CMDT. Il semblerait que le pluralisme, important sur le plan politique, fasse baisser l'intérêt pour le long terme, ce qui est grave vu les possibilités très limitées – et dans de nombreux cas déjà dépassées – d'une production durable au Mali-Sud.

7.3 L'aide aux projets dans la zone de l'Office du Niger

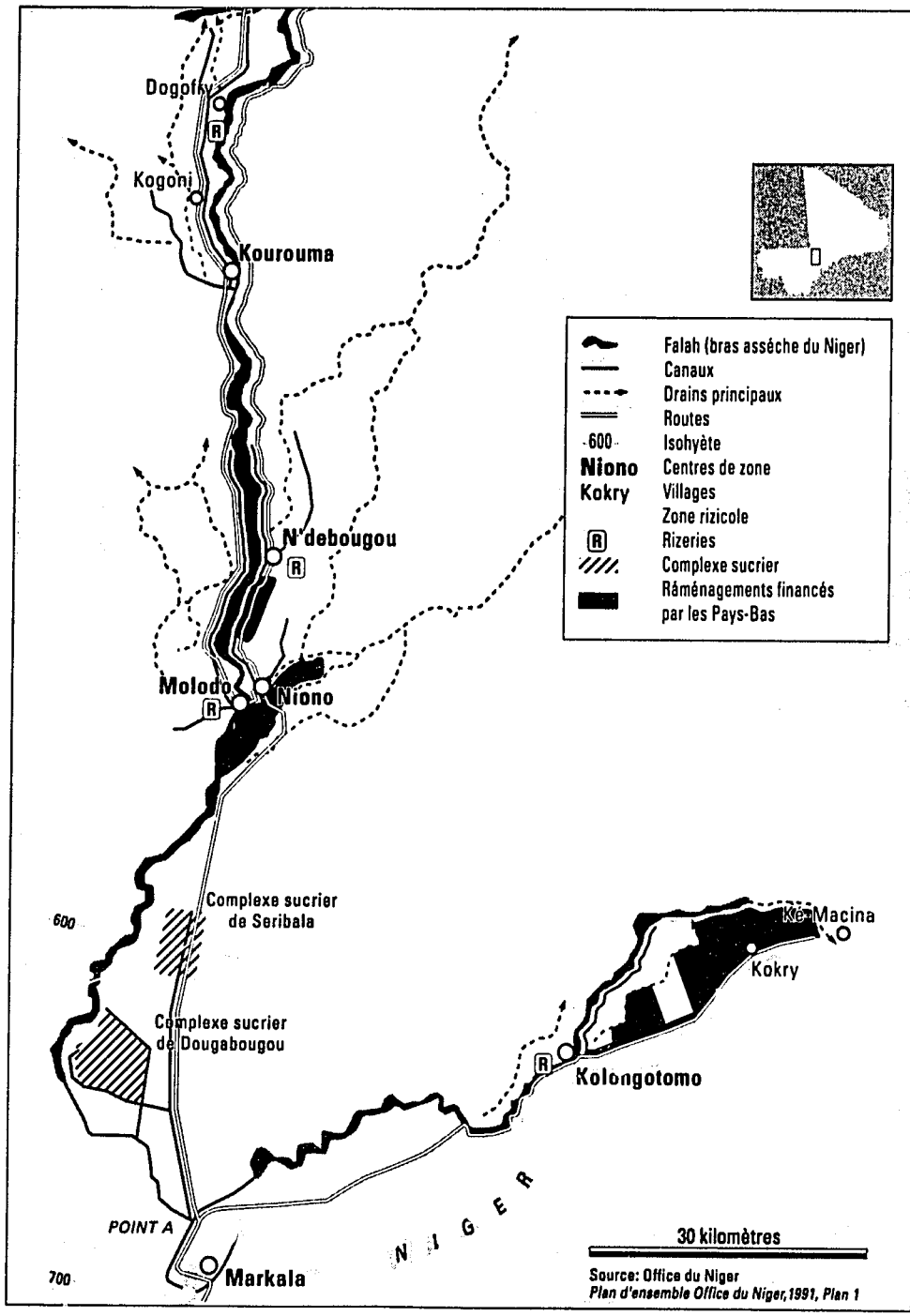
7.3.1 *Office du Niger: caractéristiques et principaux processus de développement*

Le nom «Office du Niger» désigne le système d'irrigation d'un delta mort du Niger au nord de la ville de Ségou ainsi que l'organisation semi-étatique qui gère ce système. L'aménagement commença en 1930, sur l'ordre des autorités coloniales françaises. Un barrage fut construit sur le Niger à 250 km environ au nord-est de la capitale Bamako. De là, l'eau est amenée sous l'effet de la gravité vers cinq zones rizicoles et une plantation de cannes à sucre situées à une distance allant de 60 à 120 km du point d'amenée. La zone (cf. carte 6) que nous appelons ici Office du Niger mesure approximativement 100 km sur 150 km. Une superficie d'environ 55.000 ha (égale à celle du Polder du Nord-Est aux Pays-Bas) a été rendue apte à l'irrigation. La zone tombe dans les cercles administratifs de Niono et de Macina de la région de Ségou et comptait en 1992 quelque 150.000 habitants.

7.3.1.1 *Caractéristiques générales*

Le fleuve Niger détermine les caractéristiques *agro-écologiques* actuelles de la zone, qui appartient à la partie occidentale du grand delta intérieur. Avant l'aménagement du système d'irrigation, cette partie morte du delta présentait les caractéristiques de la zone du Sahel dans laquelle elle se trouve (cf. § 2.1.5.). A l'heure actuelle, le contexte écologique est surtout déterminé par le réseau d'irrigation. Dans les autres parties du delta, ce sont les inondations annuelles qui jouent un rôle important dans les systèmes écologiques et les systèmes de production.

La zone a un *climat* soudano-sahélien, avec des précipitations moyennes de 300 à 540 mm par an. Le sol est sablonneux-argileux et pauvre en nutriments (moins de 1 % de substances organiques). La forte pression exercée par les gens et surtout par leur bétail a transformé la végétation; le paysage est parfois désertique, parfois c'est la savane comportant çà et là quelques arbres.
Sur le plan *économique*, le système d'irrigation de l'Office du Niger est important pour la production céréalière nationale. Le riz est prioritaire dans la politique céréalière du Mali. Bien que la part du riz dans la satisfaction des besoins en céréales du pays se situe entre 11 et 15 pour cent, il est d'une très grande importance dans certains segments du marché céréalier. La moitié de la production nationale de riz est commercialisée, contre 20 pour cent seulement de la production de millet et de sorgho. En sa qualité de plus grand producteur, l'Office du Niger a longtemps dominé le marché du riz.



Carte 6 Zone de l'Office du Niger

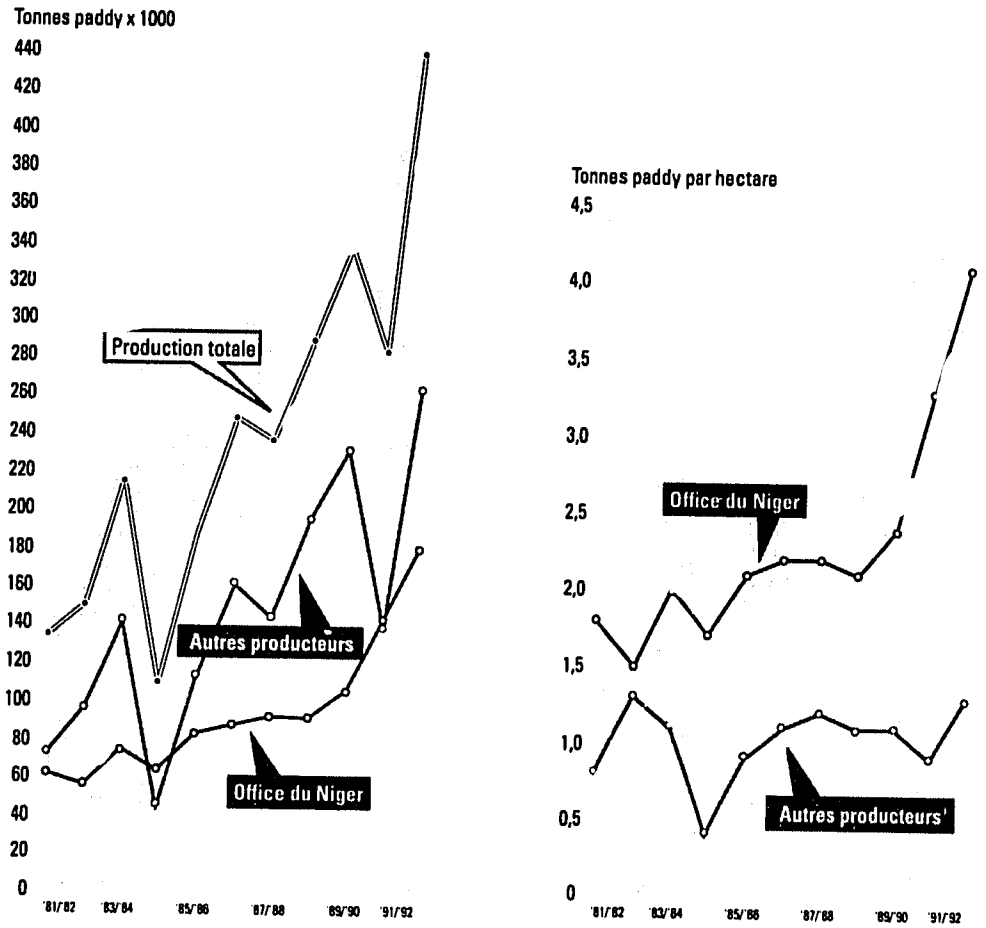


Figure 5 Production et productivité de la riziculture au Mali, 1981/82–1991/92

La superficie de rizières irriguées couvrait au total en 1992 quelque 45.000 ha. Entre 1980/81 et 1991/92, la population a doublé et le rendement du riz a triplé. Dans la période 1981-92, l'Office du Niger a fourni entre un tiers et la moitié de la production nationale de riz. Le riz occupe une grande place dans la consommation de céréales des villes, mais sa demande augmente aussi à la campagne.

Dans les parties non irriguées de la zone, il y a çà et là des champs de millet et de sorgho, surtout pour l'autoconsommation. Les rendements sont faibles ((±) 400-700 kg/ha); on ne dispose pas de données sur la superficie totale de ces champs.

L'élevage est la deuxième activité économique importante. La division de l'élevage de l'Office du Niger a estimé en 1990/91 le nombre des bovins à 118.000 et celui

du petit bétail (chèvres et moutons) à 172.000. Ces estimations sont probablement inférieures aux nombres réels.

Les principales données relatives à la *population* de la zone de l'Office du Niger (1992) sont les suivantes:
- Nombre d'habitants: (±) 150.000
- Personnes par ménage: 11,2 en moyenne
- Densité: très variable, jusqu'à 200 hab/km^2
- Population rurale: 75 %
- Croissance démographique: 2,75 %
- Composition: 50 % de moins de 16 ans et 9 % de plus de 50 ans
- Mortalité infantile: 160 pour 1000
- Problèmes sanitaires: malaria (25 % de morbidité); diarrhée (30 % de la mortalité infantile); bilharziose (près de 100 % de la population sont infectés)
- Taux de scolarisation: 6,15 % (dont 1/5 de filles)
- Taux d'alphabétisation: moins de 5 %
- Groupes ethniques: Bambaras (50 %), Miniankas (25 %), Mossis/Samoghos (11 %), Peuls (2 %), Dogons (2 %), autres (10 %)

7.3.1.2 *Les acteurs du développement dans la zone de l'Office du Niger*

L'Office du Niger

L'Office du Niger fut institué par les Français en 1932 à l'intention de l'agriculture irriguée. Le but était d'aménager 960.000 hectares de champs irrigués. On recruta à cet effet une main-d'œuvre supplémentaire, surtout au Burkina Faso. Le projet visait en premier lieu la culture du coton, que l'on abandonna peu à peu parce que les rendements étaient décevants. Après l'indépendance du pays en 1960, l'Office du Niger se concentra sur le riz et le sucre; depuis les années soixante-dix, le coton ne figure plus dans le plan de cultures. En 1984, le secteur sucrier fut placé sous la responsabilité de l'entreprise SUKALA, fondée avec l'aide Chinoise.

Dès l'époque coloniale, mais surtout depuis l'indépendance, les gouvernements successifs ont manifesté un intérêt particulier pour l'Office du Niger et sont aussi intervenus directement dans sa gestion, surtout par les nominations aux postes clés. Les raisons principales en étaient l'intérêt stratégique du riz comme aliment pour la population urbaine, les fonctionnaires et l'armée, les moyens de compléter la rémunération de fonctionnaire en jouant au riziculteur et les possibilités de faire de la politique avec les milliers de postes et de contrats à pourvoir dans l'Office. La plus grande intervention formelle de l'Etat eut lieu entre 1960 et 1968,

la période on l'on s'essaya à l'agriculture collective. Ensuite, on opta à nouveau pour les exploitations individuelles, bien que les paysans fussent tout, sauf libres. Ils dépendaient quasi entièrement de l'Office: ils n'avaient pas de droits formels sur la terre qu'ils cultivaient, ils devaient se procurer à crédit à l'Office ce dont ils avaient besoin pour la riziculture et étaient obligés de livrer toute leur récolte à l'Office.

> *«A l'époque, le riz de l'Office du Niger était devenu trop blanc pour être consommé par un paysan».* (un homme âgé)

A la fin des années soixante-dix, le système d'irrigation se trouvait dans un état de dégradation avancé et la production de riz stagnait. Il y avait eu pas mal d'échecs pour l'économie nationale, mais plus encore pour les paysans:

- 55.000 ha seulement des 960.000 ha prévus avaient été aménagés,
- le rendement était tombé à 2000 kg de riz non décortiqué (paddy) par hectare,
- les paysans étaient traités comme des esclaves par l'entreprise publique et s'étaient appauvris et endettés,
- l'Office du Niger avait des problèmes financiers graves,
- une «police économique» contrôlait les livraisons, la transformation et le commerce,
- beaucoup de familles de paysans souffraient régulièrement de pénuries alimentaires,
- le réseau d'irrigation ne fut guère entretenu.

> *«Par l'institution de la police économique, nous-mêmes nous avons compris que le paysan était considéré comme un esclave de l'Office du Niger».* (un homme âgé)

En 1978, le gouvernement lança un appel à la Banque Mondiale et aux donneurs bilatéraux pour qu'ils participent à la remise en état du système d'irrigation de l'Office du Niger.

Il y a eu, entre 1979 et 1992, des changements positifs importants dans l'Office du Niger, non seulement sur le plan de la production, mais aussi dans d'autres domaines. La relation entre les paysans et l'organisation, en particulier, a structurellement changé de caractère, grâce à l'action des associations villageoises émergentes. Les paysans ne sont plus totalement dépendants de l'Office du Niger et celui-ci a abandonné certaines tâches. On est en train d'édifier de nouvelles structures qui reprennent les responsabilités de l'Office. Une autre conséquence de cette restructuration est que le personnel de l'Office est tombé dans les années quatre-vingt de plus de 4000 employés à environ 2000 (en 1991). La formalisation de la restructuration, y compris du rétrécissement du mandat et donc aussi d'une forte réduction des effectifs de l'Office du Niger, a fait l'objet en 1991 et en 1992

de discussions entre le gouvernement malien, la direction de l'Office du Niger et les bailleurs de fonds, à savoir la Banque Mondiale, la France, les Pays-Bas et la Communauté Européenne (CE).

Les organismes publics

Ségou, la capitale de la quatrième région, se trouve à 35 km au sud du point d'amenée d'eau du réseau d'irrigation. Le siège principal de l'Office du Niger est établi dans ce centre administratif où ont lieu la plupart des contacts et des négociations entre les instances gouvernementales et l'Office du Niger. Les services techniques régionaux sont indépendants de l'Office du Niger depuis 1961. Comme ces organismes publics ont des moyens financiers et logistiques limités, la plupart de ceux implantés dans la zone d'irrigation servent de «sous-traitant» à l'Office, qui dispose de beaucoup plus d'argent qu'eux grâce à l'aide extérieure. La zone abrite aussi trois instituts de recherche de l'Etat, qui s'occupent respectivement de la riziculture, de l'élevage et de la sylviculture.

Les organisations non gouvernementales

Très peu d'ONG sont actives dans la zone de l'Office du Niger.

Les groupements de paysans

Il y a eu, tout au long de l'histoire de l'Office du Niger, un certain nombre de tentatives de créer des groupements de paysans. La forme de ces groupements a changé au cours des années. Répondant à des directives du gouvernement malien, l'Office du Niger a institué en 1984 et 1985, dans une période très courte, des associations villageoises (AV). Celles-ci devaient surtout leur raison d'être au fait que le monopole de l'Office du Niger sur le battage du riz avait été levé et que de petites batteuses et décortiqueuses avaient été fournies (par le biais de l'aide à l'importation), ce qui permettait d'organiser par village cette activité lucrative. Mi-1992, il existait quelque 150 AV, qui sont devenues progressivement (co)responsables du battage, de la production et de la vente des semences, de la gestion des fonds de crédit, de l'achat et de la distribution d'autres intrants agricoles, de la gestion des terres ainsi que de la commercialisation, de la transformation et du stockage du riz. Environ 75 groupements d'intérêt économique féminins (GIEF) s'occupent du décorticage du riz.

Les bailleurs de fonds

Le gros des interventions soutenues par les bailleurs de fonds concerne le secteur du riz. La Banque Mondiale a entrepris depuis 1977 deux essais peu fructueux de

réhabilitation. Peu à peu, elle a pris sur elle de coordonner la restructuration de l'Office du Niger. La Caisse Centrale (française) pour la Coopération Economique (CCCE) soutient depuis toujours l'Office du Niger et finance depuis 1986 un projet de remise en état d'une petite partie du réseau (RETAIL). Le Fonds (français) d'Aide et de Coopération fournit depuis 1978 une assistance technique pour des activités telles que la recherche, l'aménagement du territoire, la maîtrise des eaux, l'institution du cadastre et la gestion financière. L'appui des Pays-Bas à la riziculture paysanne remonte à 1979; il a été consacré à la réhabilitation du système, aux tentatives d'augmenter la production, à la recherche agronomique et aux activités forestières et sanitaires. Les Pays-Bas ont aussi fourni une aide à la balance des paiements. L'organisme allemand *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) et le Fonds Européen de Développement (FED) ont financé, l'un en 1985/86, l'autre en 1987, des études de faisabilité dans le domaine de la réhabilitation. Ils ont payé entre autres les travaux de réhabilitation des canaux primaires et des ouvrages d'art pour la distribution de l'eau et soutiennent depuis peu la remise en état du réseau tertiaire. Le FED a assumé en outre les frais de réhabilitation de 2000 ha du réseau. L'Arabie Saoudite a fourni un prêt destiné à l'achat d'équipement agricole et le Japon a financé des études de faisabilité.

Dans la période 1975-92, l'aide internationale à la zone de l'Office du Niger représente au total environ 300 millions de florins. Cela signifie pour cette période une moyenne par habitant de la zone de 3000 florins de dépenses d'aide, dont 45 pour cent proviennent des Pays-Bas. Jusqu'en 1986, ceux-ci étaient les seuls à financer directement des interventions en faveur des paysans. L'aide néerlandaise a donc joué un rôle de précurseur. Après une longue période de démarrage, les dépenses des autres donneurs ont augmenté rapidement. On s'intéresse plus, depuis la fin de la décennie, à l'harmonisation des interventions des donneurs et à un dialogue conjoint sur la politique dans le cadre de la restructuration de l'Office du Niger.

7.3.1.3 *Les processus de développement dans la zone de l'Office du Niger*

L'évolution économique

La *production de riz*, qui avait progressivement diminué en raison de la dégradation du réseau d'irrigation et de la faible motivation des paysans, a peu à peu repris dans les années quatre-vingt. Après la libéralisation du marché céréalier en 1984 et la levée du monopole de l'Office du Niger sur le battage et le décorticage du riz, il devint de plus en plus intéressant pour les paysans d'accroître leur production. Fin 1992, les résultats moyens avaient même triplé. On constate une très forte

hausse de la productivité depuis la campagne 1989/90 (cf. figure 5). La croissance est imputable en partie à l'extension des superficies cultivées, qui passèrent de 35.000 ha en 1980/81 à 45.000 ha en 1991/92. L'intensification constitue toutefois la principale explication des hausses de production, comme il ressort du fait que le rendement moyen est passé de moins de 2 tonnes de paddy par hectare en 1980 à 4 tonnes/ha en 1991/92.

L'intensification fut rendue possible par des améliorations dans un certain nombre de domaines (interdépendants):
- utilisation générale de la mécanisation grâce à la traction bovine et passage du semis à la volée au repiquage de plants,
- meilleure fourniture d'intrants et disponibilité de crédits,
- utilisation plus régulière d'engrais chimiques et organiques et de semences améliorées,
- meilleures marges bénéficiaires pour les paysans qui reçoivent directement une partie de la valeur ajoutée de la transformation et de la vente.

On peut déduire de la hausse soudaine des rendements à partir de la campagne 1989/90 qu'il fallait apparemment dépasser dans tous ces domaines un seuil critique avant que la productivité ne puisse s'améliorer d'une manière significative. Ces dernières années, la riziculture irriguée de l'Office du Niger satisfait à environ 40 pour cent de la demande nationale croissante de riz; sur le marché national, elle peut concurrencer les prix du marché mondial (NEI, 1991).

L'*élevage* est devenu la deuxième activité économique pour les raisons suivantes:
- Le système d'irrigation attire le bétail d'autres régions pendant la saison sèche, en raison de la disponibilité constante d'eau et de sous-produits de la riziculture,
- L'épargne sous forme d'achat de bétail est une des rares possibilités pour les paysans aisés d'investir leurs excédents,
- La traction bovine réclame la disponibilité constante d'animaux de trait.

Il n'y a pas de recensement fiable des nombres d'animaux. Les chiffres disponibles sont probablement inférieurs à la réalité. Selon les statistiques de l'Office du Niger, le nombre des bovins a doublé entre 1980/81 et 1990/91. La sécheresse de 1984/85 a réduit de moitié le petit bétail. Le niveau de 1980/81 (163.000 têtes) n'a été rattrapé qu'en 1990/91.

La *pêche* dans le Niger a diminué par suite de la construction du barrage de Sélingué en amont de Bamako et de la surexploitation. La pisciculture dans les viviers a augmenté, mais reste réduite.

Les *cultures maraîchères* constituent, tant pour les hommes que pour les femmes, une source intéressante de revenus additionnels, et s'étendent progressivement. Pour certains produits, le marché est d'ailleurs presque saturé.

L'infrastructure de la zone s'articule autour du réseau d'irrigation et de la riziculture. La ville principale dans la zone irriguée est Niono, à 110 km environ au nord de Ségou. C'est là que se trouve une partie des ateliers et d'autres services de l'Office du Niger. Niono est le seul centre urbain avec une population permanente d'environ 11.000 habitants et un marché animé, où se vendent des produits venant de loin. La population de Niono peut atteindre 20.000 habitants, du fait de l'établissement temporaire de migrants, en particulier venant du Nord. Etant donné sa situation dans une cuvette entre deux canaux d'irrigation primaires, le manque d'eau potable et le mauvais drainage, Niono est un lieu peu attrayant et malsain. Les équipements sociaux y sont limités.

La prospérité économique relative de la zone dépend fortement de la riziculture. Le coût de production du riz est avantageux par rapport à celui d'autres systèmes de production au Mali. Il y a même des perspectives d'accroissement des rendements et des marges pour les paysans. Des calculs récents montrent que le riz de l'Office du Niger pourrait concurrencer sans protection tarifaire sur le marché intérieur le riz importé au prix officiel du marché mondial. Comme on accorde des rabais considérables sur le marché international et que les importateurs de riz peuvent faire de plus gros profits en important qu'en faisant le commerce de riz malien, cette position concurrentielle est compromise dans la pratique par d'énormes importations, souvent illégales. Cela constitue une menace pour le système national de production de riz et pour la prospérité des paysans.

> *«Il faut que le gouvernement intervienne pour empêcher l'entrée au Mali du riz venant de l'extérieur».* (un jeune homme)

> *«La libéralisation des prix du riz et le repiquage ont fait de nous des rois. Avant, être colon ou fils de colon était synonyme de misérable. On ne pouvait même pas obtenir la main d'une femme citadine pour se marier. Aujourd'hui, grâce à notre production de riz, nous sommes bien accueillis à Niono, Ségou et dans toutes les grandes villes.»* (un homme âgé)

L'évolution écologique

Le système d'irrigation et la riziculture intensive ont eu une influence déterminante sur l'évolution de la région. Comme toujours quand on applique l'irrigation dans

> *L'inquiétude principale des jeunes réside dans la réduction des superficies exploitables et dans la déforestation qui provoque le manque de bois de chauffe.*
> (remarque des chercheurs)

des zones arides et semi-arides, on constate un certain nombre de problèmes écologiques spécifiques, comme la salinisation des sols (les avis des experts sur la gravité de ce problème sont partagés), et la présence endémique de certaines maladies associées à l'eau, comme la malaria et la bilharziose. De plus, la grande concentration de gens et d'animaux cause des problèmes spécifiques dans les environs, comme le déboisement par suite d'une coupe exagérée de bois et l'érosion du sol.

Il existe deux visions diamétralement opposées de l'évolution écologique. Selon la première, la capacité d'absorption de cette zone semi-aride est déjà dépassée du fait de la forte pression démographique et de la riziculture irriguée intensive, et les effets défavorables de ce taux élevé d'exploitation ne pourront plus qu'augmenter à un rythme rapide. Dans la deuxième conception, ce sont précisément la concentration de population et la productivité élevée dans le territoire irrigué qui permettent d'investir dans la conservation de l'environnement naturel et de la capacité d'absorption; de plus, la production intensive dans cette zone soulage les régions environnantes dont la capacité d'absorption est beaucoup plus faible et la vulnérabilité, plus grande (cf. § 2.1.3.). Au moment de l'étude en 1991 et en 1992, il n'était encore nullement question d'une situation écologique stable. Pourtant, par rapport à la situation et aux tendances constatées au Mali-Sud, il y aurait dans l'Office du Niger plus de possibilités d'intensification durable grâce au réseau d'irrigation qu'en cas d'agriculture sèche, avec le coton comme seule option réaliste pour acquérir un revenu.

L'évolution socio-économique

De grands changements sont intervenus dans la zone depuis l'aménagement du système d'irrigation. Tout a commencé par l'«importation» de grands nombres de personnes de différentes régions du Mali et du Burkina Faso et par l'introduction de l'agriculture irriguée intensive dans des conditions contrôlées presque exclusivement par l'Office du Niger. Au début des années quatre-vingt, les conditions de vie de deux tiers des paysans étaient très précaires; selon des estimations, moins de 10 pour cent des exploitations rapportaient un revenu correct. La hausse des revenus des fermes et l'introduction et le renforcement des groupements de

> *«L'alphabétisation a donné au village son autonomie; ainsi les jeunes gèrent eux-mêmes les affaires du village sans recourir à une personne extérieure».*
> (une femme âgée)

paysans au niveau villageois ont accru la capacité des paysans à tenir tête aux calamités et à l'exploitation.

Nous avons indiqué plus haut que les paysans se sont surtout organisés par le biais des associations villageoises (AV), qui furent créées en 1984 et 1985 dans presque tous les villages de la zone: elles sont au nombre de 150. La base économique de l'AV était, au départ, l'exploitation commune de batteuses; elle fut étendue par la suite par le transfert progressif d'autres activités, comme la commercialisation, la gestion des crédits, la distribution de matériel agricole et la promotion des investissements collectifs. Les paysans sont en général positifs à l'égard de l'AV, qui a renforcé leur position face à l'Office du Niger. Pourtant, le succès n'est pas encore complet. Une étude récente prend le degré de remboursement des prêts comme indicateur de réussite des AV; selon cette étude, 40 pour cent des AV sont performantes, 30 pour cent ont des résultats corrects et 30 pour cent sont faibles.

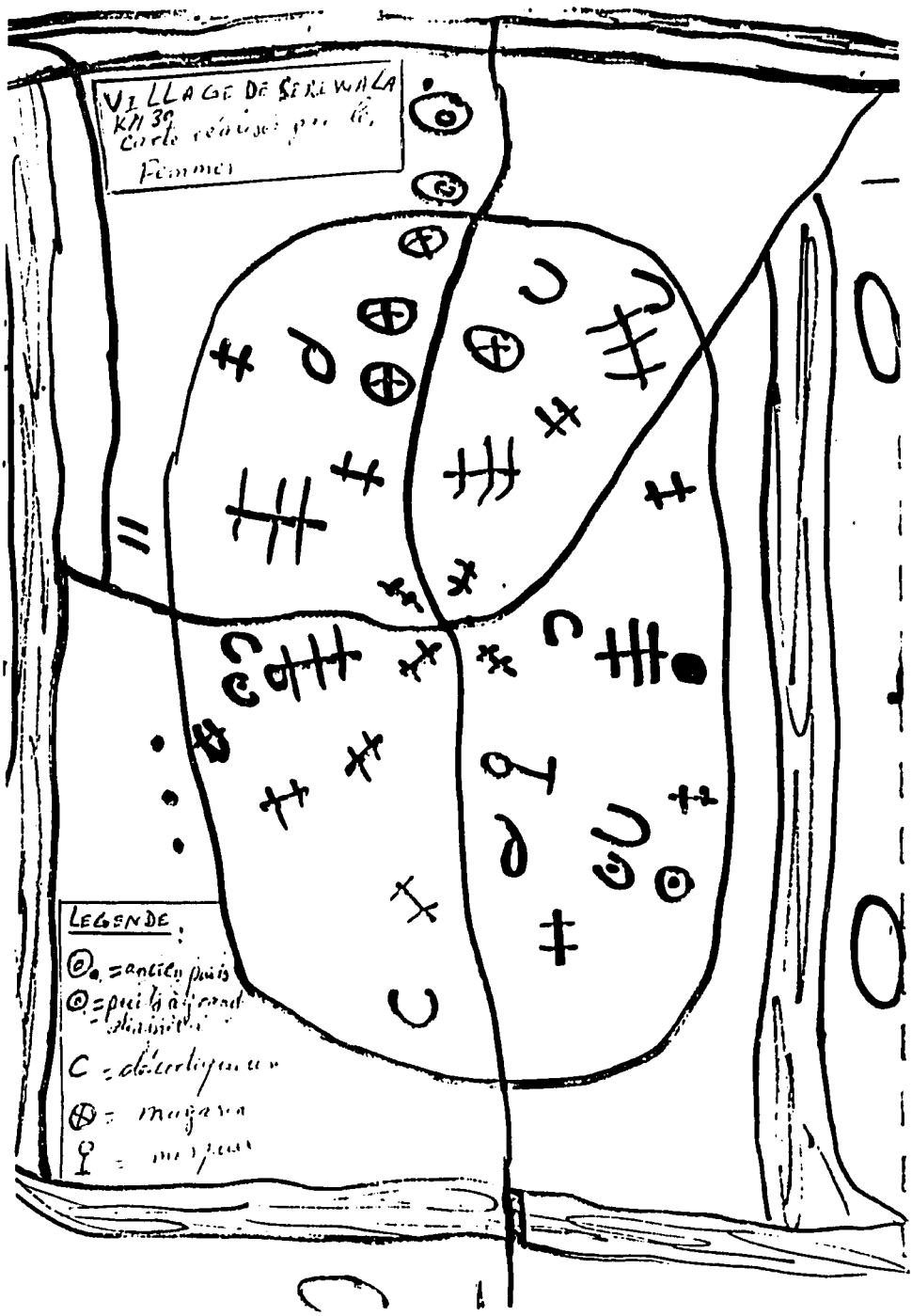
> *«L'installation d'une caisse d'épargne et de crédit met à l'abri des voleurs l'argent des colons.»* (un homme âgé)

Selon cette étude et quelques autres[46], les facteurs suivants jouent un rôle dans le processus d'organisation par le biais des AV:

- l'association villageoise est encore souvent considérée dans les villages comme une structure imposée d'en haut par l'Office,
- les normes culturelles, comme la gérontocratie et le statut social, déterminent dans une large mesure la composition des comités directeurs des AV: les administrateurs n'ont pas toujours les capacités requises pour encadrer les activités économiques et pour gérer des fonds qui sont, dans certains cas, considérables,
- le faible taux d'alphabétisation,
- la faible représentation des jeunes et des femmes,
- le degré de cohésion sociale et d'homogénéité culturelle dans les collectivités villageoises: les différences sont grandes sur ce plan, vu l'origine variée de la population,
- le statut vague des AV: les rôles politiques et économiques s'enchevêtrent.

Une question centrale qui se pose au sujet du développement de l'AV est de savoir dans quelle mesure il est souhaitable d'intervenir de l'extérieur. D'une part, il semble nécessaire d'encadrer l'AV, en particulier sur le plan de la gestion financière; d'autre part, des interventions extérieures pourraient compromettre les processus de transfert de responsabilités et de renforcement du comité directeur et de l'autonomie.

[46] Sources: Division Promotion Rurale de l'Office du Niger, Etude sur le rôle et le fonctionnement des AV, 1986; CESAO, 1988; IMRAD, 1988; Nieuwkerk et al., 1991.



Carte 7 Plan du village Serewala dans la zone de l'Office du Niger, dessiné par les femmes du village
(Voir carte 4, p. 218, pour plus d'informations)

En général, la population a profité du progrès économique. Le fossé entre riches et pauvres s'est toutefois élargi. Différentes études récentes[47] permettent de distinguer les groupes socio-économiques suivants.

Groupe 1: les paysans riches et aisés. Cette catégorie comprend tout d'abord les grandes familles qui sont établies depuis longtemps dans la région, sont influentes et disposent de superficies irriguées et sèches relativement grandes. Elle comprend en outre de nouveaux «colons» qui ont réussi et pour qui la riziculture intensive est devenue une véritable source d'accumulation de capital. Le groupe des paysans riches et aisés représente actuellement environ 10 % du nombre total d'exploitations dans la zone, une situation comparable à celle de 1980.

> Les villageois, qui viennent en majeure partie d'autres régions du Mali et du Burkina Faso, sont moins attachés aux valeurs traditionnelles qu'au Mali-Sud. Ils sont ouverts aux changements, mais prudents: *«On ne peut connaître la nature de l'être qui habite dans un trou que si on y entre et si on en sort.»*
> (un homme âgé)

Groupe 2: les paysans sécurisés. Ce groupe comprend les paysans qui ont assez pour vivre et s'intéressent aux techniques d'intensification pour accroître leur revenu, et englobe de 22 à 36 % de toutes les exploitations.

Groupe 3: les paysans en équilibre précaire et/ou pauvres. Ces paysans ont peu de moyens de production, ils sont endettés, ne sont parfois pas autosuffisants et sont forcés de vendre leur force de travail en période de pénurie alimentaire. Ce groupe englobe les «nouveaux» paysans qui reçoivent peu de soutien des associations villageoises, par exemple pour l'obtention de crédits, et les «anciens» paysans des zones dégradées. Il est estimé à environ 30 à 35 % de toutes les exploitations.

Groupe 4: les non-résidents. Font partie de ce groupe les fermiers qui n'habitent pas dans la zone, mais considèrent l'agriculture comme une source importante de revenus et veulent investir dans la riziculture intensive. Ce groupe comprend aussi des personnes qui ne sont pas des paysans, mais tirent un revenu secondaire de l'agriculture extensive. Selon les estimations, cette catégorie très diffuse, dont beaucoup de membres ont aussi un revenu de fonctionnaire, englobe de 27 à 32 % de toutes les exploitations et a profité le plus, avec le groupe 2, des changements intervenus.

[47] Diawara, 1990; Leesbert et al., 1990; Bal, 1990.

Groupe 5: les «non-paysans». Ce sont des personnes qui n'ont pas de terres pour la riziculture. Leur nombre augmente, parce que les progrès réalisés dans l'Office du Niger créent des emplois et augmentent le pouvoir d'achat. La composition de ce groupe est elle aussi très variée:

- la main-d'œuvre saisonnière, qui comprend d'anciens esclaves du Nord et des victimes de la sécheresse. Une partie de ces travailleurs, comme les Bellas, a tendance à s'établir à proximité des collectivités existantes.
- les anciens colons évincés par l'Office du Niger, qui louent leurs services à des tiers;
- les commerçants, artisans, pêcheurs et bergers qui se sont établis à Niono et dans les villages.

Ce groupe se compose donc à la fois de gens attirés par les développements dans la zone et de «victimes» de la politique de l'Office du Niger. Leur nombre augmente, mais les données précises manquent.

Le développement économique a donc entraîné une plus grande différenciation socio-économique dans la population rurale, mais il a eu aussi d'autres conséquences, dont certaines sont analogues à celles rencontrées au Mali-Sud.

> *«L'éducation des enfants laisse à désirer, parce que les épouses qui sont les mères des enfants ne respectent plus leur mari.»*
> (un homme âgé)

- Tensions croissantes au sein des ménages et des villages: les grandes unités familiales traditionnelles se fragmentent. Les jeunes, qui ne sont pas censés participer au mécanisme de décision, commencent à se révolter et l'autorité des anciens, comme chefs des exploitations, s'effrite peu à peu.
- Evolution défavorable pour les femmes dans l'agriculture irriguée: les intérêts des femmes comme coproductrices et leurs nombreuses responsabilités au sein du ménage n'ont guère été pris en compte. Il s'ensuit un affaiblissement de leur position et un alourdissement de leurs tâches: les femmes n'ont pas acces à la terre; les décisions concernant la production et l'affectation des revenus au niveau de l'exploitation sont généralement prises unilatéralement par les hommes; la riziculture intensive s'accompagne d'une multiplication des travaux des femmes, comme le repiquage, le vannage et le décorticage, dont la rémunération est faible; la participation des femmes aux AV est limitée et les activités économiques fructueuses des groupements d'intérêt économique féminins (GIEF) sont souvent reprises par les hommes.

> *Le village avait tout préparé pour nous recevoir, sauf d'avertir les femmes.*
> (remarque des chercheurs)

Les processus institutionnels et les forces politiques

Cinq questions centrales ont joué un rôle dans l'évolution du contexte politique:

- L'inquiétude de quelques fonctionnaires maliens occupant des postes clés dans l'Administration et de quelques conseillers internationaux devant la mauvaise situation régnant dans la zone dans la seconde moitié des années soixante-dix: A la fin de la décennie, la situation s'était à ce point dégradée qu'il se forma une coalition informelle. L'objectif principal de ce petit groupe, comprenant aussi quelques personnes responsables des décisions concernant l'aide néerlandaise, était de défendre les intérêts des paysans, qui étaient traités plus ou moins comme des esclaves, et de casser la position de l'Office du Niger, qui était devenu un Etat dans l'Etat.
- La restructuration de l'Office du Niger: Le premier plan de restructuration (de la mission Lamour) fut lancé en 1982 et l'on organisa cette année-là une table ronde des donneurs. Mi-1992, on prépara l'élaboration d'un deuxième contrat-plan pour la période 1992-94, avec la participation de la Banque Mondiale, de la France, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la CE.
  Le processus de restructuration fut lent[48], en raison non seulement de la complexité de l'Office, mais aussi du manque d'unanimité de la part des donneurs. Les progrès furent rares jusqu'en 1984. Ensuite, les mesures concrètes suivantes furent prises: abandon du secteur sucrier, réduction des effectifs (de 4000 employés en 1980 à 2000 fin 1991), suppression de la police économique et institution des associations villageoises. En 1990, cinq divisions de l'Office du Niger reçurent le statut de «structures autonomes». Ces nouvelles organisations sont restées jusqu'à présent fortement dépendantes de l'Office. Les questions suivantes soulèvent encore des problèmes: la délimitation des tâches de l'Office du Niger, l'assainissement financier et les droits des paysans à la terre.

Pour les paysans, la libéralisation du prix du riz par le gouvernement en 1983 et l'introduction de la technique du repiquage du riz par le projet ARPON en 1979 ont été les principaux agents du progrès:

«Ce sont les couteaux qui ont brisé nos chaînes d'esclaves et ont réhabilité notre personnalité vis-à-vis de l'Office du Niger.» (un homme âgé)

Néanmoins, les paysans se rendent compte du fait que ce sont des couteaux à double tranchant (baisse du prix du riz, provoquée par la concurrence du riz importé, et réduction des superficies cultivables à cause de la politique d'intensification).

[48] Il fut décidé fin 1992 d'abandonner l'idée d'un contrat-plan. On opta pour une construction dans laquelle l'Office du Niger serait dissous au 31 décembre 1993, pour renaître sous une forme moins lourde au 1er janvier 1994: le nouvel ON s'occupera exclusivement des tâches fondamentales qu'implique la gestion du réseau d'irrigation.

- L'émergence du mouvement paysan: Le progrès économique global, la création des AV et leur responsabilité croissante pour les activités économiques ont renforcé la capacité de gestion des villages et l'aptitude des paysans à défendre leurs intérêts face à l'Office du Niger. La population rurale s'est émancipée et les événements de mars 1991, suivis de mouvements de démocratisation, ont encouragé les villageois à adopter une attitude plus ferme dans les négociations avec l'Office. Bien qu'il y ait eu un changement positif de mentalité au sein de l'Office du Niger, celui-ci reste une organisation lourde qui a de la peine à réagir de façon adéquate aux exigences croissantes des paysans. Il subsiste des problèmes dans les relations entre les paysans et l'Office du Niger, par exemple:
  - la longue période d'exploitation des paysans par l'Office, qui reste vivante dans la mémoire de la population rurale,
  - la tendance de l'Office à contrôler la gestion financière des AV,
  - la position incertaine des paysans concernant leurs droits sur leurs terres.
- La place de l'Office du Niger dans la politique malienne: Les motifs justifiant l'intérêt politique national porté à l'Office existent toujours: le riz reste un produit stratégique dans le Sahel et l'Office est toujours un organisme où l'on peut faire de la politique, par le truchement soit des postes à pourvoir, soit des terres à distribuer. Les nominations aux postes clés sont toujours faites par le gouvernement au plus haut niveau et les autorités gardent une certaine emprise sur la gestion du personnel et des finances de l'Office.
- La décentralisation et la réforme des services techniques pour soutenir un développement rural véritable: Cette question est aussi cruciale dans la zone de l'Office du Niger qu'au Mali-Sud. Ici aussi, la majeure partie de l'aide internationale est allée à une seule organisation semi-étatique dominante. Les rapports d'inégalité entre l'Office et les services publics sont comparables à ceux entre la CMDT et les services publics.

7.3.2 *Aperçu de l'aide néerlandaise dans la zone de l'Office du Niger*

Les dépenses de l'aide bilatérale néerlandaise dans la zone s'élèvent au total pour la période 1979-92 à quelque 150 millions de florins, dont un sixième sous forme d'aide à la balance des paiements, le reste étant de l'aide aux projets. Plus de 90 pour cent de l'aide ont concerné la riziculture et l'Office du Niger. Avec une moyenne de plus de 100 florins par habitant par an d'aide néerlandaise, à laquelle s'ajoute ces dernières années un même montant par habitant provenant d'autres donneurs, cette zone bénéficie largement de quatre fois plus d'aide que la moyenne disponible par habitant du Mali.

La baisse rapide des rendements et la détérioration de l'infrastructure d'irrigation ont incité le gouvernement malien à lancer en 1978 un appel aux bailleurs de fonds pour qu'ils aident à la réhabilitation de l'Office du Niger. Comme au Mali-Sud, il y a eu ici une combinaison de circonstances personnelles et fortuites s'ajoutant à des objectifs intéressants pour la politique néerlandaise d'aide. La connaissance personnelle qu'un spécialiste sectoriel de la DGCI avait du contexte, ses relations avec des figures clés maliennes concernées par l'Office du Niger et l'expertise des Pays-Bas en matière d'irrigation furent autant d'atouts qui s'ajoutèrent à la marge budgétaire plus volumineuse pour l'aide au Sahel. Comme les nouveaux engagements devaient, à l'époque, satisfaire à des conditions officielles moins nombreuses, les travaux purent commencer rapidement.

L'intervention concrète des Pays-Bas dans le domaine de la riziculture débuta en 1979 avec un projet de recherche visant à faire l'inventaire des besoins en eau (projet BEAU). Ce projet fut suivi par une étude sur la gestion de l'eau (projet GEAU) et par le financement d'un centre de formation agricole pour l'Office du Niger. Les deux projets de recherche furent exécutés par l'Université Agronomique de Wageningen, et le troisième projet, en régie directe. Ces premières interventions peuvent, selon la méthode de l'approche-programme du développement, être considérées comme les activités de démarrage du grand programme d'Amélioration de la Riziculture Paysanne dans l'Office du Niger (ARPON), entamé officiellement en 1984.

En raison de l'ampleur de l'analyse et des interventions dans nombre de secteurs, on se heurta assez vite à des problèmes pour la solution desquels on mit en place des projets distincts. Ainsi, les problèmes de santé associés à l'irrigation donnèrent lieu à l'élaboration d'un programme de soins de santé, qui fut par la suite entièrement intégré dans le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales et couvre maintenant de grandes parties de la région administrative de Ségou. De même, on constata que la population très dense utilisait beaucoup de bois, et que la région se déboisait. D'où le projet «Bois de Villages» (BVS), qui deviendra plus tard le projet «Foresterie Rurale dans la Région de Ségou» (FORS) et que nous avons traité dans le cadre de l'aide au Mali-Sud. En outre, comme on avait besoin de meilleures variétés de riz, on lança un projet d'appui à la recherche agronomique à Kogoni. Nous constaterons que pour ce dernier projet, tout comme pour le projet FORS, les chances d'intégration institutionnelle avaient été surestimées. Enfin, la présence d'experts néerlandais donna lieu à un projet visant à améliorer les conditions de vie dans la petite ville de Niono, financé presque entièrement, jusqu'à la fin de 1992, par des fonds privés.

Tableau 27 Aperçu de l'aide néerlandaise dans la zone de l'Office du Niger (1979-1992)

Organisation exécutante	Nom du projet	Durée/dépenses jusqu'en 1992 (en florins)	Formule d'exécution	Secteur/thème principal	Avancement/remarques
Office du Niger	Besoins en Eau (BEAU)	1979-1981 724.000 Fl	Université agronomique de Wageningen	Inventaire des besoins en eau pour l'agriculture	Précurseur d'ARPON
Office du Niger	Gestion d'Eau (GEAU)	1980-1984 1.589.000 Fl	Université agronomique de Wageningen	Etude sur la gestion de l'eau	Précurseur d'ARPON
Office du Niger	Amélioration de la Riziculture Paysanne dans l'Office du Niger (ARPON)	officiellement 1984- 112.569.000 Fl	En régie directe	Réhabilitation du réseau d'irrigation, meilleure organisation des paysans	Les objectifs du projet sont largement réalisés
	y compris:				
	Centre de formation Agricole (CFA),			Formation des cadres agricoles et vulgarisation	
	Fonds d'Intrants Agricoles (FIA)			Système de crédit pour les paysans	
Office du Niger	Réhabilitation et autonomisation des rizeries	1990- 500.000 Fl	En coopération avec la CCCE et donné en sous-traitance au bureau français ARFA	Réhabilitation des rizeries de l'ON	
Office du Niger	Aide à la balance des paiements	1984-1991 24.000.000 Fl	Aide financière	Relèvement de la production et de la productivité	Engrais. Les fonds de contrepartie vont au FIA, aux activités de réhabilitation et à l'Etat

(Tableau 27 suite)

Organisation exécutante	Nom du projet	Durée/dépenses jusqu'en 1992 (en florins)	Formule d'exécution	Secteur/thème principal	Avancement/remarques
Institut d'Economie Rurale (IER) (centre national de recherche du Ministère de l'Agriculture)	Projet «Riz Kogoni»	Phase I: 11.1985-12.1988 Phase intérimaire: 01.1989-04.1992 Phase II: en préparation 5.099.000 Fl	En régie directe	Recherche appliquée sur la riziculture	Faibles résultats (la fonction du projet n'est pas claire)
Direction Régionale de la Santé Publique, Ségou	Soins de santé primaires-Ségou	Phase pré-projet à phase III: 1984-95 6.713.000 Fl (en partie au Mali-Sud)	Institut Royal des Tropiques (IRT)	Soins de santé élémentaires et gestion des médicaments de base	En partie au Mali-Sud Bons résultats et chances de durabilité
Comité Local de Développement de Macina	Opération Puits Macina	1990- 1.755.000 Fl	CARE	Approvisionnement en eau et soins de santé	
Direction Régionale des Eaux et Forêts – Ségou	Bois de Villages-Ségou (BVS)	1984-1985	En régie directe	Sylviculture	Uniquement dans le cercle de Niono (Aussi au Mali-Sud)
	Foresterie Rurale-Ségou (FORS)	1986-1993 12.092.000 Fl	SNV		Résultats médiocres. Voir Mali-Sud

Le tableau 27 donne un aperçu de l'aide néerlandaise dans la zone de l'Office du Niger pendant la période 1979-92. Il ressort de ce tableau que l'aide néerlandaise aux projets dans la zone ON présente les caractéristiques suivantes:
- La majeure partie de l'aide est passée par l'organisation de l'Office du Niger.
- Le gros de l'aide est allé dès le début au secteur du riz sous la forme du projet ARPON (et de ses précurseurs).
- Les projets durent en général longtemps.

ARPON a joué un rôle non négligeable dans l'exécution d'un projet que nous ne traiterons pas ici en détail, parce qu'il ne fait pas partie de l'aide publique au développement. Ce projet est financé par la compagnie provinciale d'électricité du Brabant-Septentrional (PNEM Noord-Brabant) et vise à améliorer les équipements d'utilité publique, les égouts et le traitement des déchets de la ville de Niono. En 1989, à l'occasion du 75e anniversaire de l'entreprise, la direction de la PNEM offrit un don d'un million de florins pour l'exécution d'un projet dans un pays du tiers monde et prit à cet effet contact avec la DGCI. Ainsi, des employés de la PNEM sont entrés en contact avec les experts néerlandais à Niono, qui ont joué un rôle significatif dans les choix et l'exécution du projet.

7.3.3 *Analyse des résultats de l'aide aux projets*

Les dépenses des trois projets sélectionnés pour l'analyse de l'aide aux projets dans la zone de l'Office du Niger s'élèvent au total à plus de 96 pour cent de l'ensemble de l'aide aux projets à cette zonne. Ces projets sont:
- Appui à l'Amélioration de la Riziculture Paysanne dans l'Office du Niger (ARPON)
- Riz Kogoni
- Soins de Santé Primaires – Ségou (SSP-Ségou)

Les données de base sur ces projets sont résumés au tableau 27 et les comptes rendus détaillés de l'analyse par projet sont reproduits dans les annexes 3.5-3.7.

7.3.3.1 *Résultats des projets et leur relation avec l'évolution régionale dans la zone de l'Office du Niger*

ARPON a fourni une contribution significative au relèvement de la production et de la productivité dans la riziculture, ainsi qu'au renforcement de l'indépendance et de la capacité des paysans à défendre leurs intérêts et à s'organiser. De plus, la contribution d'ARPON au processus de restructuration de l'Office du Niger, en

particulier par la création de nouvelles organisations qui ont repris une partie des tâches de l'Office, a été d'une grande importance.

Le projet Riz Kogoni, qui s'occupe de recherche appliquée dans le domaine de la riziculture, n'a pas encore donné grand-chose comme résultats, entre autres parce qu'on n'avait pas compris la nature de l'organisation exécutante, l'Institut d'Economie Rurale (IER): dès la préparation du projet, la DGCI avait insisté sur la participation des paysans de l'Office du Niger et sur la nécessité de les informer; cette priorité et cette méthode de travail ne coïncidaient pas avec la mission des stations de recherche de l'IER. Il s'y ajoute que les activités – fortement centralisées – de recherche agronomique du Ministère de l'Agriculture, auquel appartient l'IER, faisaient l'objet d'un processus de restructuration de longue durée, dont les résultats n'étaient pas encore évidents début 1992.

Le projet SSP-Ségou a contribué à améliorer l'accessibilité géographique des soins de santé primaires (90 pour cent de la population des zones irriguées et 30 pour cent de la population qui vit ailleurs), à réduire le coût des médicaments et à mieux former les agents sanitaires locaux et villageois. L'approche innovatrice du projet par la participation de la population à ses propres équipements sanitaires et par le système de gestion des médicaments de base, a aussi rempli une fonction de précurseur dont l'effet s'est fait sentir au niveau national. SSP-Ségou est entièrement intégré dans le service sanitaire régional.

La direction du programme ARPON et les responsables à la DGCI et plus tard à l'ambassade ont toujours eu conscience du contexte économique, social et politique de l'Office du Niger au niveau régional et national. De ce fait, on a su reconnaître et exploiter les changements qui pouvaient être avantageux pour les paysans. Les relations entre l'Office du Niger et l'ARPON furent souvent tendues, surtout dans la première phase. Le programme avait choisi délibérément d'établir une distance entre lui et l'Office, ce qui lui a fourni la marge de manœuvre nécessaire pour exécuter des interventions innovatrices et efficaces, tant dans les domaines techniques que sur le plan de l'organisation des paysans.

> Tout, dans les discussions, tourne autour du projet ARPON, le «projet des Hollandais».
> *«Le projet ARPON est venu à une époque où beaucoup d'entre nous étaient prêts à abandonner le village. A travers ses composantes, l'ARPON a pris le relais de certains partenaires, tels que la BNDA et l'ON, qui étaient déjà essoufflés.»*
> (un homme jeune)

A partir de la deuxième phase en 1986, le programme est à nouveau intégré dans l'organisation de l'Office du Niger, mais celle-ci a un mandat plus restreint qu'auparavant. La création par ARPON

de nouvelles organisations pour remplir certaines tâches de l'Office du Niger fut au début l'objet de critiques violentes d'autres bailleurs de fonds, comme la Banque Mondiale et la France, parce qu'elle ne cadrait pas avec le processus de restructuration tel qu'ils le concevaient et parce qu'ils n'avaient pas été consultés. Ce n'est que depuis 1990 que l'on cherche sérieusement à harmoniser les interventions des donneurs.

> *«La prospérité actuelle est à l'honneur d'ARPON. C'est lui qui nous a libéré des dettes et des nombreuses redevances à payer à l'office.»* (un homme jeune)

Avec le projet français RETAIL, ARPON a grandement contribué au relèvement de la production et de la productivité. La remise en état du système d'irrigation dégradé fut entreprise à grande échelle dans les sous-zones de Niono et de Kokry. Les travaux portèrent au total sur plus de 11.000 ha. On mit en place un système de crédit et de fourniture d'intrants. Les paysans furent mis en mesure de se mécaniser à l'aide de la traction bovine. On introduisit des semences améliorées et l'intensification de la riziculture. Toutes ces interventions ont abouti à une augmentation du nombre d'hectares cultivés et au doublement des rendements moyens par hectare grâce à l'intensification. Il convient cependant de faire remarquer que ces résultats ne furent atteints qu'après de longues années d'interventions.

> *«Avant, les champs aussi bien que les canaux arroseurs de nos rizières étaient tous gâtés. Mais, avec l'arrivée de l'ARPON, il y a eu des réaménagements et l'introduction du système du repiquage. Quand je repique 4 ha de riz, je récolte une quantité deux fois plus grande que celle produite par 8 ha semés à la volée.»* (un homme âgé)

> *«Avant, plus on avait d'enfants, plus on avait droit à la terre. Aujourd'hui, on donne aux petites familles le plus grand nombre d'hectares. Ce n'est pas juste.»* (un vieil homme)

Les interventions de l'ARPON dans le maraîchage et d'autres cultures que le riz ont été modestes. La contribution à l'élevage est restée limitée à la diffusion de la traction bovine.

> *«En six ans, le projet ARPON a réalisé ce que l'Office du Niger n'a pas pu faire en trente ans. Nous lui devons même la survie de l'Office. Aujourd'hui, nous nous considérons comme développés. Ne voyez-vous pas des animaux, de grosses motos partout dans le village? N'entendez-vous pas le ronronnement des décortiqueuses partout dans le village? Avant, nous ne recevions que l'ombre du développement. Aujourd'hui, avec l'appui de l'ARPON, c'est le vrai développement.»* (un vieil homme)

Plusieurs études furent exécutées dans le cadre du programme ARPON dans les domaines de la salinisation, de la fertilité du sol et des maladies associées au régime hydraulique. Une analyse globale de la situation écologique eut lieu pendant ARPON II. On peut constater en général que les travaux de réhabilitation effectués par l'ARPON ont ralenti le processus de salinisation grâce à l'amélioration de l'évacuation des eaux. Le projet a aussi joué un rôle important dans la conservation de la fertilité du sol en s'intéressant aux engrais et à la fumure. On n'a pas utilisé d'insecticides. Pourtant, les effets à long terme de la riziculture intensive sur la capacité d'absorption de la zone ne sont pas encore clairs, et les divergences de vues à ce sujet sont grandes. Les maladies endémiques, comme la malaria et la bilharziose, sont restées un problème majeur que le projet SSP-Ségou n'a pas su résoudre. La lutte contre la bilharzia, surtout, entamée récemment par le projet, est très coûteuse.

On peut dire dans l'ensemble que les objectifs des trois projets sont en harmonie avec la politique malienne de développement qui donne la priorité à la sécurité alimentaire et à la santé pour tous en l'an 2000. Les projets ARPON et SSP-Ségou ont donné de bons résultats qui influèrent aussi sur les processus de développement de la zone. Les résultats du projet Riz Kogoni furent trop limités pour avoir eu un effet quelconque sur le développement de la zone.

Une remarque critique s'impose toutefois: le vaste programme ARPON n'a guère tenu compte des institutions extérieures à l'Office du Niger, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales. Les responsables avaient en général tendance à ne pas trop prendre au sérieux les autres acteurs dans la région. De plus, la communication entre les différents projets appuyés par les Pays-Bas n'a pas toujours été optimale et ARPON fut ressenti comme dominant par les autres. La représentation importante et de longue durée des Pays-Bas n'a pas stimulé la concertation entre tous les participants au développement de la région autant qu'il aurait été possible et souhaitable, vu l'ampleur et la variété des interventions néerlandaises et le volume des moyens financiers disponibles.

7.3.3.2 *Efficacité et efficience des résultats des projets*

L'efficacité et l'efficience des résultats sont mesurées en fonction (a) des caractéristiques de projet et (b) des caractéristiques du système de projet.

(a) Caractéristiques des projets

Objectifs, groupes cibles et région cible

- Les *objectifs* officiels des trois projets ont été formulés en termes assez globaux. ARPON: «relèvement de la production et de la productivité (...) renforcement de l'organisation des paysans et autogestion»; Riz Kogoni: «recherche agronomique appliquée dans le but d'améliorer et de relever la production». Les objectifs des trois phases successives du projet SSP-Ségou reflètent l'approche-processus retenue. Pour aucun des projets, les objectifs ne furent quantifiés, ce qui rend difficile l'appréciation des résultats.
- Les *groupes cibles* des projets ARPON et SSP-Ségou sont indiqués en termes globaux (la «population»); ceux d'autres projets ne sont pas spécifiés.
- Quant aux *régions cibles*, on sélectionna d'abord pour ARPON une partie spécifique du réseau d'irrigation (la zone de Niono, cf. carte 6), qui avait un niveau moyen de développement par rapport au reste. Peu de temps après le démarrage du programme, on y ajouta une deuxième partie de territoire (le secteur de Kokry dans la zone de Macina) qui était, sur tous les plans, la partie la plus difficile du réseau. Le projet SSP-Ségou commença dans la zone de Niono et s'étendit progressivement à trois cercles, pour la plupart extérieurs à l'Office du Niger. La région cible du projet Riz Kogoni ne fut pas spécifiée.

L'appréciation de l'efficacité d'ARPON est positive. Il a contribué non seulement à accroître la production et les revenus de la plupart des membres du groupe cible, mais aussi à renforcer la capacité des paysans à défendre leurs intérêts et à s'organiser. La contribution des Pays-Bas au processus de restructuration de l'Office du Niger, notamment par le biais de la création de nouvelles organisations, ne fut pas négligeable. Il ressort d'une analyse coûts-avantages effectuée dans le cadre de l'évaluation que l'efficience de ce vaste projet d'investissement fut acceptable (DGIS/IOV, 1992b).

L'efficacité du projet SSP-Ségou est relativement grande, vu l'amélioration de l'accès aux soins de santé primaires, le taux de participation de la population, le renforcement de la capacité locale et l'intégration des comités de santé dans les structures villageoises existantes. Une partie de l'assistance technique coûteuse que le projet reçoit de l'Institut Royal des Tropiques (IRT) a notamment abouti à la préparation d'une stratégie nationale de soins de santé primaires.

L'efficacité et l'efficience du projet Riz Kogoni sont faibles, puisque les objectifs n'ont pas été atteints et qu'il n'a pratiquement rien réalisé, à part un peu d'infrastructure.

L'efficacité et l'efficience ont été influencées entre autres par les facteurs suivants.

Les organisations exécutantes

- A l'origine, les activités du projet ARPON étaient assez indépendantes de l'Office du Niger, bien qu'un minimum de coopération ait été nécessaire pour que le projet ait le droit et soit en mesure de fonctionner. Pour le projet, il était prioritaire de renforcer la capacité des paysans à défendre leurs intérêts et d'augmenter leurs revenus, et l'Office du Niger était à ses yeux une entrave dans ce processus, de même que les autorités locales (DGIS/IOV, 1992b). Pendant longtemps, il a adopté une attitude de pionnier et de catalyseur des changements dans la zone. En 1985 a débuté la préparation d'un lent transfert de l'aide néerlandaise par la mise en place de structures (autonomes) chargées par exemple de l'octroi des crédits, de la multiplication des semences et de la production d'équipement agricole. Ce processus était bien avancé en 1991. Après coup, on peut qualifier de stratégie assez risquée la méthode initiale de travail, ainsi que la création de structures distinctes, avec des experts néerlandais pour chacune d'entre elles. Vu a posteriori, il aurait été fort bien possible que l'Office du Niger passe entièrement outre aux interventions et aux méthodes de travail néerlandaises. Il est probable que les bons résultats de production, l'intérêt des paysans et les pressions exercées sur l'Office du Niger en raison du programme d'ajustement aient rendu l'approche ARPON acceptable pour l'Office. Il semblerait que les bonnes relations personnelles existant entre des figures clés de part et d'autre y aient aussi contribué. Le fait également que les chefs d'équipe néerlandais respectifs ont accepté de mettre à la disposition de l'Office du Niger une partie des fonds du projet (sous la forme de prêts) pour des dépenses courantes a contribué au maintien de bonnes relations. La méthode de travail retenue a eu des implications, tant pour la durée que pour le coût du programme.

> *«Si la situation a tant soit peu favorablement évolué ces deux dernières années, force est de reconnaître que le projet ARPON était dans le temps indépendant et était de nom un projet de l'Office du Niger.»* Citation d'un document de l'Office du Niger sur le désengagement des experts néerlandais (ON, 1989). Dans: DGIS/IOV, 1992b, p 93.

- Les différentes interprétations de la fonction du projet Riz Kogoni et les incertitudes quant aux résultats du processus de restructuration de l'IER ont fait que les fonds néerlandais destinés au projet ont surtout été consacrés à la survie de la station de Kogoni (dont l'avenir est incertain) et à la rémunération de son personnel. Les paysans de la zone de l'Office du Niger n'en ont guère profité.
- L'intégration complète du projet SSP-Ségou comme organe consultatif dans le service exécutant, les relations de travail non hiérarchiques entre le personnel du

projet et celui du service régional de santé et la contribution de la population aux frais ont eu sur l'efficacité du projet une influence favorable.

L'étendue des régions cibles

- Les projets ARPON et SSP-Ségou se sont limités à des régions cibles nettement délimitées pour l'exécution des composantes principales de leur mandat. Cela a eu un effet positif, tant sur la qualité que sur le coût des activités (techniques).
- Les malentendus concernant le groupe et la région cibles du Riz Kogoni sont coresponsables de l'insuffisance des résultats.

Le degré d'innovation et la complexité

- Les activités innovatrices et l'approche-processus des projets ARPON et SSP-Ségou ont eu des conséquences pour la durée des interventions. Le champ de forces politiques dans lequel ARPON a opéré et sa stratégie en étapes délibérée, qui a donné lieu à une grande diversité d'activités, ont rendu sa gestion opaque et en ont augmenté les frais. Ni le programme, ni la DGCI ne se sont, au début, intéressés vraiment au suivi et à l'analyse systématiques des résultats et des effets des nombreuses interventions, ce qui est important lorsqu'on adopte une stratégie flexible.
- L'approche participative du projet SSP-Ségou, tenant compte autant que possible, pour les activités techniques (médicales), du contexte socio-culturel et institutionnel en place, a aussi eu des conséquences pour la durée et le coût du projet. Par rapport au programme ARPON, ce projet s'est préoccupé davantage du suivi et de la mesure des résultats.

La durée

S'agissant de la durée, les projets ont reçu une grande marge de la DGCI. Cela a eu un effet positif sur l'efficacité et l'efficience des projets innovateurs et complexes ARPON et SSP-Ségou. Par contre, dans le cas du projet Riz Kogoni qui n'a jamais bien fonctionné, le financement a été prolongé pendant des années sans que des actions concrètes aient été entreprises et que des améliorations aient été constatées.

(b) Le système de projet

Préparation

- La stratégie ARPON a été appuyée pendant longtemps par un petit nombre de figures clés maliennes et néerlandaises; elle était basée sur de petites études ayant pour but de mieux faire connaître la situation de la zone et de ses habitants et de tester une méthode technique de travail, afin de pouvoir ensuite intervenir rapidement à grande échelle. Les responsables savaient dès le départ que l'aide allait

jouer un rôle manifeste dans le champ de forces politiques et institutionnelles. De ce fait, l'approche fut assez «activiste», et les activités ne purent pas être formulés en détail d'avance.

- La proposition de projet pour Riz Kogoni, telle qu'elle avait été formulée par l'IER, ne fut pas entièrement acceptée par la DGCI; cela n'a pourtant pas donné lieu à une reformulation. Il y a eu dès le début confusion concernant le mandat de la station de recherche de Kogoni et le rôle du projet. Il n'y a pas eu de plan opérationnel pour l'exécution de la première phase.
- Le projet SSP-Ségou fut préparé par une équipe néerlando-malienne qui se basa sur l'expérience acquise par la SNV dans les soins de santé primaires dans la zone. L'exécutant néerlandais, l'IRT, spécialisé entre autres dans les soins de santé dans les pays tropicaux, fut coresponsable de la formulation de la première phase. Les phases ultérieures furent formulées par les exécutants néerlandais et maliens. On a opté dès le début pour une approche-processus participative et c'est donc peu à peu que les activités ont pris leur forme actuelle.

Exécution

- Grâce à son approche-programme (ou approche-processus), le projet ARPON a su réagir aux changements susceptibles d'être dans l'intérêt des paysans. Ce qui est moins positif, c'est qu'il n'a guère tenu compte des institutions extérieures à l'Office du Niger, tant publiques que non gouvernementales. La grande délégation de responsabilités au chef du projet a garanti un maximum de flexibilité et de dynamisme. Le choix de personnalités expérimentées et énergiques pour remplir la fonction de chef du projet a aussi largement déterminé l'application fructueuse de la stratégie. L'information de la DGCI par un suivi et des rapports officiels fut toutefois minimale. Pendant plusieurs périodes, les rapports financiers arrivèrent en retard et furent loin d'être complets. Cette façon de faire souleva de gros problèmes lorsque la DGCI, du fait notamment de la création d'une ambassade au Mali, exigea une plus grande conformité aux règles de planification et de comptes rendus sur les projets.
- La négligence du contexte politique et institutionnel dans lequel se trouvait l'organisation malienne proposée pour l'exécution du projet Riz Kogoni a causé des divergences d'interprétation entre les parties malienne et néerlandaise sur la fonction du projet. L'absence de plans opérationnels et, peut-être, le manque d'initiatives de la part de la direction du projet expliquent en partie les très faibles efficacité et efficience du projet.
- Les plans opérationnels détaillés du projet SSP-Ségou ont servi de guide au projet, sans pour autant entraver la créativité de l'équipe pendant l'exécution. L'approche-processus sous forme d'une recherche-action continue a permis des interventions adéquates et un taux relativement élevé de participation des villageois.

Suivi et évaluation

- Jusqu'en 1988 environ, les projets ont eu en général une grande autonomie opérationnelle. C'était principalement dû aux effectifs réduits de la DGCI pendant cette période, mais cadrait aussi avec la stratégie suivie par les collaborateurs du bureau «Afrique de l'Ouest» chargé de l'aide au Mali, qui s'appuyaient fort sur les chefs de projet qu'ils avaient eux-mêmes sélectionnés.
- Ce bureau et les autres bureaux concernés n'ont pas eu recours à des groupes consultatifs permanents, comme il est coutume pour certains programmes par pays. Toutes les décisions importantes concernant le programme ARPON, exécuté en régie directe, furent prises pendant une longue période (1979-88) par un nombre limité de figures clés sur le terrain et à la DGCI à La Haye. Au Mali, il s'agissait du chef d'équipe et de quelques personnalités maliennes occupant des postes clés dans la Fonction Publique. Nous avons vu qu'il y a eu, à cette époque, au sein de la DGCI, une continuité inhabituelle, de sorte que les deux cadres qui s'étaient occupés pendant si longtemps du programme pouvaient représenter ce programme avec autorité à la DGCI. C'est aussi à cause de cela qu'ARPON a pu faire si facilement appel à des fonds complémentaires provenant d'autres catégories budgétaires. Pendant longtemps, ce fut essentiellement le chef d'équipe qui procéda à l'identification et à la formulation des extensions du programme, y compris de l'aide à la balance des paiements devant soutenir ces extensions. Cette situation de lignes de communication brèves et de coopération pratiquement parfaite, mais aussi de comptes rendus très sommaires, a changé à la fin de la décennie quatre-vingt. Le manque d'informations sur le déroulement et la situation financière du programme causa, à partir de ce moment, des tensions, surtout entre l'ambassade alors renforcée et la direction du projet. Dans le courant de 1991, le projet perdit la plupart de son autonomie et devint une activité «normale» exécutée en régie directe.
- Le projet Riz Kogoni exécuté en régie directe a «piétiné», sans suivi. Selon la documentation, plusieurs organisations internationales avaient été citées pour assurer le suivi du projet, mais aucune d'entre elles ne semble avoir exercé une quelconque fonction d'appui.
- Le suivi du projet SSP-Ségou, dont l'exécution avait été confiée à l'IRT, fut principalement assuré par cet institut. Le fait que l'IRT est spécialisé en soins de santé primaires dans les pays du Sahel a garanti le suivi adéquat du projet, et la DGCI lui a fait confiance. Les relations de travail entre la DGCI et l'IRT concernant ce projet furent toujours bonnes.
- Il y a eu des évaluations externes du projet ARPON en 1984, 1986 et 1990. Leur contribution à une meilleure compréhension de la situation et à l'ajustement du programme a été faible, ce qui s'explique par l'absence de données de suivi et de bons rapports, par le fait que les missions étaient trop courtes pour pouvoir

réunir des informations suffisantes sur une situation complexe et par l'attitude plutôt défensive de l'équipe du projet à l'égard des évaluateurs.
- L'évaluation de la phase I du Riz Kogoni s'est concentrée uniquement sur les aspects techniques, alors que les principaux problèmes se situaient au niveau de la politique et de l'institution.
- Deux équipes externes ont évalué le projet SSP-Ségou en 1987 et en 1990. Le projet a pris leurs recommandations au sérieux et les a transposées dans la formulation des phases ultérieures. Pour sa troisième phase, il a opté pour une évaluation finale interne afin de renforcer la continuité. Cette construction fait cependant disparaître la distinction entre évaluation, suivi interne et formulations de plans ultérieurs.

7.3.4 *Durabilité des résultats des projets*

Le tableau 28 reproduit schématiquement l'appréciation des chances de durabilité des résultats des trois projets analysés dans la zone d'intervention de l'Office du Niger.

Les principaux facteurs influant sur la durabilité des résultats des projets peuvent être résumés comme suit.

Le contexte politique

Les projets se sont développés dans un climat politique plutôt favorable. En raison de l'importance politique de l'Office du Niger, l'Etat continuera à s'intéresser à cette organisation, ce qui n'est pas toujours un avantage. Les objectifs des projets s'harmonisent avec les grandes lignes de la politique malienne. Vues sous cet angle, les chances de durabilité des projets ARPON et SSP-Ségou sont moyennes. La poursuite des activités et le succès du projet Riz Kogoni (qui n'a jamais vraiment démarré) dépendent de la mesure où les objectifs néerlandais s'harmoniseront avec la réforme de la politique malienne en matière de recherche et du rôle de la station dans cette politique nouvelle. La libéralisation du secteur céréalier a eu une influence positive importante sur la durabilité des résultats de la riziculture.

La durabilité économique

Pour deux des projets (ARPON et SSP-Ségou), les chances de durabilité économique à long terme des résultats au niveau du groupe cible sont relativement élevées. La participation active de la population rurale et l'importance accordée au

Tableau 28 Appréciation de la durabilité des résultats de trois projets exécutés dans la zone d'intervention de l'Office du Niger

Aspects de durabilité	Appréciation de la durabilité		
	ARPON	Riz Kogoni	SSP/Ségou
Durabilité politique et d'action	4 Le projet cadre avec la politique nationale (autosuffisance alimentaire). Processus de décentralisation en cours et meilleure organisation de la population. Important pour politique nationale, mais aussi intervention dans la gestion ON.	3 Le projet cadre avec la politique nationale (autosuffisance alimentaire). Le statut/rôle de la recherche agronomique est remis en question (processus de restructuration).	3 Le projet cadre avec la politique nationale «la santé pour tous en l'an 2000». Le soutien politique des soins de santé primaires est surtout théorique. Le projet joue un rôle dans le développement d'une nouvelle stratégie de santé publique.
Durabilité économique et financière au niveau des groupes cibles	3 Augmentation considérable de la production. Risques: Concurrence des importations illégales de riz; hausse des coûts de production.	1 Les groupes cibles ne sont pas évidents. Faibles résultats concrets.	3 Les soins de santé deviennent peu à peu payables grâce à la participation de la population, e.a. à la gestion des médicaments de base.
Durabilité financière (au niveau de la gestion)	2 Les structures mises en place ne peuvent pas encore s'autofinancer. Faible efficience de l'ON.	1 Le projet assure la survie d'une station de recherche marginalisée.	2 Le soutien financier du pouvoir central (et de l'extérieur) reste indispensable.
Durabilité institutionnelle	3 Meilleure organisation de la population rurale. Très dépendant de la nouvelle structure institutionnelle.	1 Interprétations différentes de la fonction du projet par les parties malienne et néerlandaise.	3 Le projet est entièrement intégré dans le service régional. La capacité de gestion n'est pas encore garantie. Grande mobilité du personnel.

(Tableau 28 suite)

Aspects de durabilité	Appréciation de la durabilité		
	ARPON	**Riz Kogoni**	**SSP/Ségou**
Durabilité socio-culturelle	**3** Attention sérieuse pour les paramètres socio-culturels. Peu d'attention pour les questions concernant le rôle des sexes dans la société. La différenciation sociale augmente.	**1** Pas de contacts avec la population rurale. (L'organisation exécutante malienne trouve que cette question n'est pas pertinente.)	**4** Forte participation de la population rurale tant à l'exécution qu'à la gestion. Le système de financement communautaire augmente le contrôle sur les services.
Durabilité écologique	**3** La réhabilitation freine la salinisation. Très faible utilisation d'insecticides. Irrigation: maladies associées à l'eau. Progrès économique: pression croissante exercée sur la capacité d'assimilation de l'environnement.	**2** Modeste amorce de recherche sur des cultures de remplacement.	**2** Les cas de maladies associées à l'eau restent nombreux.
Durabilité technologique	**4** Technologie simple. Bon encadrement de l'application de techniques améliorées qui correspondent aux capacités des paysans. L'entretien du réseau n'est pas encore optimal.	**1** Résultats très faibles.	**3** La stratégie innovatrice et les systèmes de gestion correspondent aux capacités de la population rurale. Il faudra encore beaucoup d'encadrement des agents sanitaires et des comités de santé villageois.

Degré de durabilité des résultats des projets:5=très élevé; 4=élevé; 3=bon/moyen; 2=médiocre; 1=faible

renforcement de l'autogestion augmenteront dans une certaine mesure les chances de poursuite. Les résultats d'ARPON peuvent être compromis par des facteurs de risque macro-économiques externes, comme la concurrence du riz importé et la hausse des frais de production.

La capacité financière

Les chances de durabilité financière des organisations maliennes responsables de la gestion des activités et de leurs résultats peuvent être qualifiées d'«incertaines» ou de «restreintes» pour les trois projets. Les facteurs qui exercent une influence défavorable sur cette durabilité sont de natures différentes. Dans le cas d'ARPON, le problème principal est la faible efficience de l'organisation exécutante (organisme semi-public lourd et intervention du pouvoir central dans la gestion du personnel et des finances). Pour le SSP-Ségou, vu les circonstances économiques fragiles du Mali, les services de santé ne pourront jamais couvrir leurs propres frais. Bien que le budget du Ministère de la Santé Publique doive augmenter au titre des accords d'ajustement structurel, cette augmentation n'a pas encore eu lieu. Même un budget supérieur ne suffirait pas à financer dans tout le pays des programmes comme celui organisé par le projet SSP-Ségou, sans compter les changements de politique qui s'imposeraient en vue d'une telle priorité financière. Quant au Riz Kogoni, il n'a encore guère donné de résultats susceptibles d'être perpétués. Il est peu probable que l'IER puisse mettre à la disposition de la station et de ses activités des moyens financiers adéquats.

La durabilité institutionnelle

Deux projets (ARPON et SSP-Ségou) ont obtenu de bons résultats dans le renforcement des organisations de la base. Dans les deux cas, la capacité des organisations exécutantes à perpétuer les résultats sans aide extérieure est cependant douteuse: s'agissant de l'Office du Niger, on se demande si le processus de restructuration qui s'est amorcé lentement aboutira à une gestion autonome et efficiente de l'Office[49]. Pour le projet SSP-Ségou, le manque d'effectifs de l'organisation exécutante régionale demeure un problème qui n'est pas résolu par le système de gestion centralisé du service de santé, qui donne de fait la priorité aux soins de santé secondaires et tertiaires dans les villes. Les incertitudes concernant le cadre institutionnel du projet Riz Kogoni impliquent une faible durabilité des résultats.

[49] On ne sait pas encore quelles seront les conséquences de la décision prise récemment (novembre 1993) avec les bailleurs de fonds d'instituer au 1er janvier 1994 un nouvel Office du Niger «dégraissé» qui se limitera à ses tâches fondamentales.

La durabilité écologique

Le problème de la durabilité écologique dépasse les possibilités des projets et est étroitement lié à la petite marge de manœuvre que le Mali a sur ce plan et que nous avons traitée dans des chapitres précédents. Les effets de la riziculture irriguée sur l'environnement sont jugés de façons très différentes: leurs appréciations varient de «très négatifs» à «plutôt positifs». Il est évident que l'usage intensif des terres et la concentration de population exercent de fortes pressions sur l'environnement naturel. Mais on ne sait pas encore si des mesures compensatoires seront techniquement et financièrement possibles. En outre, le coût écologique de la production alimentaire dans ce système doit être comparé au coût écologique de la production ailleurs.

7.3.5 *Office du Niger, conclusions*

L'organisation semi-publique Office du Niger joue depuis les années trente un rôle déterminant dans la riziculture du Mali et dans le développement rural de sa zone d'intervention. A la fin de la décennie soixante-dix cependant, le réseau d'irrigation était en mauvais état, la production de riz stagnait et la situation des paysans était précaire.

Les restructurations réalisées grâce à une aide internationale considérable ont apporté de grandes améliorations dans les années quatre-vingt, tant en termes économiques que sur le plan des relations entre les paysans et l'Office. Bien que les relations soient restées tendues, le processus de restructuration a donné lieu à une certaine décentralisation, à un changement de mentalité et au renforcement de la gestion au niveau villageois. Par ailleurs, les valeurs traditionnelles se sont effritées à un rythme rapide et la différenciation socio-économique s'est intensifiée. Il subsiste des goulots d'étranglement dans les domaines de la délimitation des mandats, de l'assainissement financier de l'Office et des droits fonciers.

Les dépenses d'aide bilatérale néerlandaise s'élèvent au total pour la période 1979-92 à environ 150 millions de florins, dont un sixième sous forme d'aide à l'importation, le reste étant de l'aide aux projets. A 5 pour cent près, toute l'aide néerlandaise est allée au secteur du riz. Le projet ARPON était de loin le plus grand.

Les trois projets analysés (ARPON, SSP-Ségou et Riz Kogoni) ont été formulés en termes assez généraux. Les deux premiers ont opté délibérément dès le départ pour une approche-processus, ce qui s'est traduit dans le projet ARPON par une grande flexibilité et un grand dynamisme, que la présence de chefs de projet énergiques a permis d'exploiter. En raison notamment de problèmes institutionnels, le projet Riz Kogoni a à peine fonctionné. Les projets ARPON et SSP-Ségou reçoivent une appréciation positive pour leur efficacité. Bien que le coût de l'ARPON ait été élevé, son efficience est jugée acceptable, vu les résultats de l'analyse «coûts-bénéfices» (DGIS/IOV, 1992b). L'aide de longue durée des Pays-Bas à la zone de l'Office du Niger n'a pas stimulé la création d'une enceinte de concertation de toutes les parties participant au développement de la zone.

Les chances de durabilité des résultats des projets ARPON et SSP-Ségou sont relativement bonnes, parce que la population est consciente des avantages que ces résultats présentent pour elle et qu'elle essaie de les conserver. La riziculture est devenue une entreprise rentable, tant au niveau du groupe cible qu'à celui de l'économie nationale. Après la restructuration, l'Office du Niger devra pouvoir s'assumer financièrement. Quant aux autres projets, leur durabilité financière dépendra des contributions du secteur public. Enfin, il n'est pas encore possible de se prononcer valablement sur la durabilité écologique, parce que les avis sur la capacité d'absorption de la zone divergent fort.

7.4 Effets des projets sélectionnés sur les thèmes prioritaires de la politique néerlandaise

7.4.1 *Lutte contre la pauvreté*

La lutte contre la pauvreté a retenu peu d'attention systématique dans la pratique des projets. Il est donc difficile de juger les effets des projets sur la pauvreté. La transposition de cette priorité d'action en termes opérationnels, par exemple au moyen de profils de pauvreté, est assez récente à la DGCI, de sorte qu'il est discutable de reprocher quoi que ce soit sur ce point aux responsables de la formulation et de l'exécution des projets.

Un deuxième point spécifique pour le Mali est sa faible capacité de production. Il existe, il est vrai, des différences entre riches et pauvres, mais elles ne sont pas extrêmes, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Cela étant, les Pays-Bas ont suivi la politique malienne visant à exploiter d'une manière aussi durable que possible les rares sources de croissance économique.

Définir clairement les groupes cibles, réunir des données de base sur la situation socio-économique des groupes de population et développer des systèmes de suivi dans ce domaine n'ont pas constitué des conditions importantes lors de l'approbation des propositions de projets. Même quand un projet était en exécution, il n'y a pas eu de suivi systématique de ses effets sur les pauvres et sur les riches ni des changements intervenant dans les rapports entre ces groupes.

Il serait toutefois injustifié de tirer de ces constatations générales la conclusion qu'aucun effort n'a été fait pour orienter l'aide aux projets vers la lutte contre la pauvreté. Les résultats des projets DRSPR, ARPON et SSP-Ségou, en particulier, montrent que ceux-ci se sont intéressés de différentes manières aux groupes moins prospères.

Le projet DRSPR a élaboré une typologie des exploitations agricoles, qui a eu un effet correcteur sur les interventions de la CMDT. Ainsi, une approche spécifique et des modules distincts de vulgarisation furent mis au point pour chacun des quatre types d'exploitations. C'est aussi sur la base de cette typologie que l'on a accordé à des paysans pauvres des crédits subventionnés provenant de l'aide budgétaire néerlandaise à la CMDT et destinés à l'achat d'équipement agricole et d'autres fournitures. La typologie ne fait pas de distinction entre hommes et femmes.

Le projet ARPON a été crucial pour l'amélioration de la situation d'une grande partie de la population de la zone d'intervention de l'Office du Niger. A la fin des

années soixante-dix, presque tous les paysans se trouvaient dans un état d'appauvrissement extrême, pratiquement comme des esclaves de l'Office du Niger. Leurs intérêts constituèrent le point de départ de la stratégie de démarrage du projet, souvent contre le gré de l'Office. Le projet a fourni une base économique aux associations villageoises en mettant (à crédit) à la disposition des villages de petites batteuses et décortiqueuses de riz. Le transfert progressif de la gestion des fonds de crédit et de la fourniture des intrants agricoles, par exemple, aux associations villageoises a renforcé considérablement les moyens de défense de la population rurale. Pourtant, du fait notamment du succès de la riziculture, le fossé s'est creusé entre gens aisés, qui ont souvent aussi des revenus de fonctionnaires, et gens pauvres. Le projet ARPON ne s'est guère intéressé à ces processus. Sa fonction de promoteur des groupements de paysans a diminué depuis 1988.

> *«La libération, la vraie, est intervenue avec l'arrivée du projet ARPON en 1984 dans le village. C'est à partir de ce moment-là que le village s'est organisé et a été équipé de batteuses et de décortiqueuses.»*
> (un vieil homme)

Grâce à la participation de la population rurale à l'identification, à l'exécution et au suivi des activités sanitaires, les interventions du projet SSP-Ségou ont pu répondre toujours plus aux besoins réels des habitants. Cette approche a également renforcé la capacité locale, du niveau du village à celui du cercle, et a stimulé en particulier les villageoises à jouer un rôle actif dans l'organisation et la fourniture des soins de santé.

Quant aux quatre autres projets, leurs effets sur la lutte contre la pauvreté sont faibles; ils ne s'y sont d'ailleurs pas vraiment intéressés. Les projets PATV et PAAF/PROFED de la CMDT étaient axés sur les producteurs de coton et donc sur des régions plutôt prospères du Mali-Sud. Leurs activités se concentrent dans les villages ayant une association villageoise bien organisée, ce qui n'est le cas que de 40 pour cent de tous les villages. Dès sa première phase, le projet PAAF/PROFED a voulu couvrir toute la zone d'intervention de la CMDT sans étudier au préalable les relations socio-économiques entre hommes et femmes et les différences culturelles. Les résultats au niveau villageois sont restés faibles. Pendant sa deuxième phase, le projet a entamé la collecte de données, qui devrait aboutir à l'élaboration d'une stratégie adaptée. Les effets des projets PATV et BVS/FORS sur la pauvreté ont été faibles jusqu'à présent, premièrement parce que les méthodes, souvent expérimentales, ne pouvaient pas donner de résultats tangibles à court terme, deuxièmement parce que les intérêts socio-économiques de la population ne furent intégrés dans l'approche qu'à un stade ultérieur. Il est impossible de retracer les relations entre le projet Riz Kogoni et la population de l'Office du Niger.

7.4.2 *Femmes et développement*

Les projets, PAAF/PROFED et SSP-Ségou exceptés, ont accordé peu d'attention explicite aux intérêts et au potentiel des femmes rurales. Ils ont eu tendance à s'abriter derrière les normes culturelles des collectivités: la situation défavorisée des femmes fut considérée comme un problème structurel, pratiquement insurmontable, dans lequel des étrangers ne doivent ni ne peuvent intervenir. Le thème «femmes et développement» fut plus ou moins considéré comme une «idée louable» du bailleur de fonds, qu'il ne fallait pas trop prendre au sérieux. La capacité et les moyens financiers des projets pour ce thème étaient limités et les organisations exécutantes n'avaient dans ce domaine ni la motivation, ni l'expérience, ni les connaissances requises.

Dans le cas du projet ARPON, l'insistance néerlandaise pour qu'il s'occupe davantage des paysannes fut plus ou moins considérée comme une idée fixe des Pays-Bas, tant par l'équipe du projet que par l'Office du Niger. Les contraintes socio-culturelles des femmes rurales dans la zone servirent d'argument pour ne pas trop s'«ingérer» dans des affaires qualifiées de purement maliennes. C'est un argument bien faible pour un projet innovateur qui a eu le courage de remettre en cause le statu quo d'un organisme semi-public fortement politisé et omniprésent.

> *«Si pour les hommes, jeunes et vieux, l'ARPON est le principal agent de développement du village, les femmes, dans leurs déclarations, ne font nullement mention de ce projet.»*
> (remarque des chercheurs)

Le projet PAAF/PROFED a donné jusqu'à présent peu de résultats concrets. Comme les femmes rurales au Mali-Sud se trouvent dans une position défavorisée et régressent sur le plan économique parce que les interventions de développement sont axées sur les hommes, il est cependant important que le projet ait fait œuvre de pionnier au sein de l'organisation qui exécute ces interventions. Le PAAF/PROFED a pour grands mérites d'avoir changé la mentalité de l'encadrement de la CMDT pour ce qui est du thème «femmes et développement» et de s'être ancré dans cette organisation. L'influence de la CMDT, qui voulait voir rapidement des actions concrètes, a cependant entraîné un éparpillement des interventions dans toute la zone.

Dans le cas du projet SSP-Ségou, la décision d'intégrer les intérêts des femmes dans les processus d'exécution n'émane pas d'une prise de position politique néerlandaise, mais de la compréhension progressive du contexte socio-culturel grâce à l'approche-processus. Puisque l'intégration des intérêts et du potentiel des femmes s'est faite progressivement et sur la base du contexte réel, elle a été acceptée.

La nomination récente d'une spécialiste du thème «femmes et développement» à l'ambassade à Bamako a augmenté les possibilités de s'intéresser sérieusement et professionnellement à ce thème.

7.4.3 *Environnement*

Dès avant que le thème «environnement» ne devienne une priorité, l'aide néerlandaise au Sahel en général et au Mali-Sud en particulier était déjà largement centrée sur ce problème. Les contributions de trois des huit projets dans ce domaine (DRSPR, PATV et BVS/FORS) concernent directement ce thème. La complexité et l'ampleur de la problématique surpassent toutefois de loin la capacité de ces projets et d'autres activités pertinentes soutenues par les Pays-Bas. Il est dommage que ceux-ci n'aient pas encore fait de leur aide intensive de longue durée au Mali-Sud et de leurs connaissances des mécanismes de dégradation des sols et des moyens pour la limiter ou la prévenir, un thème prioritaire dans la concertation sur la politique future entre les parties maliennes et étrangères, par exemple dans le cadre des programmes Mali-Sud sous la direction de la Banque Mondiale.

Le débat concernant les effets de l'agriculture irriguée sur l'environnement n'est pas nouveau et plusieurs problèmes écologiques retiennent l'attention du projet ARPON et d'autres projets soutenus par les Pays-Bas dans la zone irriguée et ses alentours. L'étude d'impact sur l'environnement, effectuée récemment, devrait accroître les connaissances des phénomènes. Dans la situation actuelle, il existe deux conceptions diamétralement opposées de la capacité d'absorption de la zone de l'Office du Niger. Selon la première, la capacité d'absorption est déjà dépassée avec l'actuelle pression démographique et la riziculture intensive. Selon la seconde, la population de l'Office du Niger pourrait doubler, ce qui aurait des effets favorables pour les régions environnantes où la capacité d'absorption est maintenant dépassée. Il est très important d'avoir à court terme des éclaircissements sur les possibilités de réaliser et de financer des mesures pour compenser les dégâts subis par l'environnement.

Au cours des années, les stratégies appliquées pour la concrétisation des intentions politiques dans ce domaine se sont modifiées considérablement et sont devenues plus exhaustives. Au début, on avait choisi comme principales méthodes de travail la plantation de «bois de villages» et l'introduction de foyers améliorés pour économiser le bois, de même que l'application de techniques devant limiter l'érosion. Peu à peu, on a compris que les investissements à des fins écologiques devaient cadrer avec la rationalité des ménages, qui est en partie économique, mais aussi socio-culturelle.

La recherche sur les mécanismes physiologiques et biologiques s'est poursuivie, mais elle fut complétée par de la recherche et des expériences dans le domaine des systèmes de production. On a en outre introduit les «profils d'environnement» pour faire l'inventaire de l'état du milieu naturel et des processus en cours. Le terme de «développement durable», qui fit pour la première fois l'objet d'un examen sérieux dans le rapport de 1990 sur la politique de la coopération néerlandaise vis-à-vis de l'environnement (DGIS/IOV, 1992a), combine les aspects économiques, sociaux et écologiques en une seule notion, qui doit encore être mise en œuvre.

7.4.4 *Conclusions*

La lutte contre la pauvreté n'a pas été rendue systématiquement opérationnelle dans la pratique des projets. Trois projets ont cependant accordé de différentes manières une attention directe à des groupes moins prospères. Indirectement, presque tous les projets ont contribué à la lutte contre la pauvreté omniprésente au Mali, parce qu'ils ont soutenu l'exploitation aussi durable que possible des rares ressources du pays, dans les régions dont le potentiel est satisfaisant, selon les circonstances maliennes.

A deux projets près, dont l'un est spécifiquement axé sur les femmes, les projets ne se sont pas vraiment occupé du thème «femmes et développement». Ils ont eu tendance à s'abriter derrière les valeurs culturelles des collectivités, en considérant la situation défavorisée des femmes comme une affaire malienne ne tolérant aucune ingérence étrangère.

Les problèmes environnementaux constituent le fondement de trois projets au Mali-Sud. La situation écologique du Mali-Sud réclame toutefois des interventions qui dépassent les compétences et les moyens des projets. Dans la zone de l'Office du Niger, le projet ARPON s'est consacré à plusieurs aspects écologiques. Les opinions divergent quant à l'ampleur et à la gravité des dégâts subis par l'environnement dans cette zone. Vu la petite marge de manœuvre existant au Mali, il n'est pas impensable qu'il soit rationnel d'accepter un certain taux de dégradation écologique, par exemple par l'irrigation intensive de cultures vivrières, pour réduire ce faisant la pression exercée sur des régions plus vulnérables.

Jèkabaara
Jèkabaara

Chapitre 8 Analyse d'autres projets

8.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous faisons état des résultats de deux sous-études concernant un certain nombre de projets et de programmes qui n'ont pas été repris dans la sélection pour l'analyse de l'aide hors-projets et de l'aide aux zones cibles. La première des deux études porte sur cinq projets (clôturés) dans l'ancienne zone de concentration de l'aide néerlandaise. Celle-ci comprend la première région (Kayes) et une partie de la deuxième région (Koulikoro). La deuxième sous-étude traite de sept projets qui reflètent les différents canaux d'exécution et modalités de financement dans l'aide bilatérale, auxquels nous ne nous sommes pas encore beaucoup intéressés dans le présent rapport.

Les douze projets traités dans ce chapitre sont analysés à la lumière de leurs objectifs, caractéristiques de gestion et résultats. L'appréciation des résultats est surtout basée sur du matériel d'évaluation existant et, s'il n'y en a pas, sur les avis prononcés par différentes parties ou consignés dans les dossiers. Les analyses de projets, sur lesquelles se fondent les deux sous-études, sont reproduites dans les annexes 3.8 à 3.18.

S'agissant des cinq projets clôturés, nous avons examiné si et comment l'appréciation que l'on s'en fait à partir de l'étude des dossiers aux Pays-Bas diffère de celle qui se fonde sur l'observation et sur des interviews sur le terrain sans qu'il y ait accès aux dossiers. Nous avons en outre cherché à établir si les projets qui sont considérés sur le terrain comme réussis ont en commun des caractéristiques particulières.

Dans la sous-étude sur les sept projets exécutés par le biais de différents canaux, nous avons accordé une attention spéciale à la tension qui peut exister entre les objectifs des projets et les objectifs propres (officiels, mais surtout opérationnels et informels) des organisations concernées. Dans cette sous-étude, les projets de coopération ou interventions sont examinés dans la «perspective des acteurs» (Long, 1989; Long,

1992 et DGIS/IOV, 1993). Le cycle de projet «neutre» forme le point de départ de l'analyse consignée dans le chapitre général sur la gestion des projets (surtout le § 4.2.3). Dans les rapports sur l'aide néerlandaise dans les zones cibles, par contre, l'accent est mis sur la place qu'occupent les projets dans un champ de forces plus vaste. Les objectifs des intervenants servent de point de départ au présent chapitre.

8.2 Evaluation ex post de cinq projets dans la première et la deuxième région

8.2.1 *Introduction*

Deux études distinctes ont été effectuées pour cette évaluation ex post: une analyse des dossiers des projets aux Pays-Bas et une étude sur le terrain au Mali. L'étude des dossiers avait pour but d'apprécier la qualité des dossiers, de décrire les caractéristiques des projets et de la gestion et d'estimer les résultats et leur durabilité sur la base de la documentation disponible. Pendant l'étude sur le terrain, les chercheurs ont essayé de retracer autant que possible l'historique de chaque projet. Se fondant sur leurs propres observations et sur leurs entretiens avec les intéressés, ils se sont fait une opinion sur les résultats des projets et sur leur durabilité. Les chercheurs sur le terrain – un malien et une néerlandaise habitant au Mali – n'ont pas eu accès aux dossiers des projets et ont identifié eux-mêmes leurs informateurs. Ils ont entamé leur étude en n'ayant que quelques indications sommaires sur les projets.

Après l'achèvement des deux études, les chercheurs ont été priés de classer les projets par ordre d'efficience, d'efficacité, de durabilité des résultats et de qualité de la gestion, ce qui devait nous permettre de constater si et dans quelle mesure la source d'informations (dossiers ou travail sur le terrain) est déterminante pour l'appréciation.

L'étude porte sur cinq projets réalisés dans la période 1978-89 dans la première et la deuxième région:
- Chambre Froide pour le Stockage des Pommes de Terre, Kayes, première région;
- Leur Propre Barrage, appelé plus tard Leur Propre Ouvrage, environs de Kita, première région (barrages de terre);
- Recherche sur l'Utilisation Rationnelle du Gibier au Sahel (RURGS), Parc National de la Boucle du Baoulé, première région;
- Institut Supérieur de Pédagogie Rurale et de Science Appliquée (ISPRA), Katibougou, deuxième région (enseignement agricole);
- Construction de la Route Didiéni-Goumbou-Nara, deuxième région.

8.2.2 *Caractéristiques et résultats des projets*

Le tableau 29 donne un aperçu des principales caractéristiques des cinq projets analysés. Un résumé plus détaillé par projet est repris dans les annexes 3.8-3.12.

8.2.3 *Résultats de l'étude des dossiers*

Qualité de l'information

Les dossiers donnent une image assez claire des caractéristiques des projets et de leurs processus d'exécution, mais ils comportent tous des lacunes: il y manque des informations sur les instances maliennes concernées. On peut déduire le statut, les intérêts et l'attitude de ces organisations à la lecture, en particulier, de la correspondance sur le règlement des conflits. Une deuxième lacune que l'on constate dans la plupart des dossiers est l'absence de données sur la phase de clôture des projets. C'est comme si les responsables perdent tout intérêt à partir du moment que la décision est prise de mettre fin à l'aide. Un temps relativement long s'écoule alors, sans que l'on sache ce qui s'est passé entre-temps et quels sont en définitive les résultats. Le projet de la chambre froide pour pommes de terre n'a jamais été clôturé officiellement. Tout à coup, les dossiers s'arrêtent. Il n'y est guère question de réflexions, de suivi ou de recommandations pour une autre forme d'aide éventuelle. Aucun des cinq projets n'a fait l'objet d'un rapport final systématique ni d'une évaluation ex post.

Caractéristiques de la gestion

Ce qui frappe le plus dans la gestion des cinq projets sont les difficultés de communication entre le Mali et les Pays-Bas. Cela s'explique dans une large mesure par le fait que la DGCI n'avait pas à cette époque de représentation au Mali. La correspondance entre les parties maliennes et la DGCI et vice versa passait par l'ambassade à Dakar, ce qui a causé régulièrement des retards et de la confusion. Nous avons en outre constaté que l'on ne connaissait pas bien le contexte malien aux Pays-Bas au moment du démarrage des projets et que les Néerlandais ont essayé de téléguider les activités.

Pendant la phase préparatoire, les consultations approfondies avec le Mali sur les cinq projets ont été rares, surtout pour ce qui est de l'objectif de l'intervention préconisée et du cadre institutionnel des projets. Cela a donné lieu pendant l'exécution, sauf pour le projet routier, à des conflits entre les parties maliennes et néerlandaises

Tableau 29 Caractéristiques des cinq projets de l'évaluation ex post

Nom et dépenses en florins*	Activités principales	Formule d'exécution	Durée	Résultats	Caractéristiques de gestion
Chambre Froide pour le Stockage des Pommes de Terre – Kayes 874.000 Fl	Construction d'une chambre froide pour le stockage de pommes de terre	Donné en sous-traitance à Landaal-Schelde B.V. En collaboration avec le projet Opération Périmètres Irrigués (soutenu par FAO/ PNUD)	Prévue: nov. 1977-oct. 1979 Réelle: nov. 1977-1982 Projet pas clôturé officiellement	La chambre froide est terminée, mais n'a jamais servi. Durabilité: faible	Bonne étude préalable qui ne fut pas utilisée. Difficultés de communication Pays-Bas/Mali Manque de suivi et de contrôle
Leur propre barrage/ Leur propre ouvrage, environs de Kita 4.248.000 Fl	Barrages de terre pour l'approvisionnement en eau de l'homme et de l'animal, et maraîchage (paysannes)	En régie directe En collaboration avec la Direction Régionale de l'Agriculture et l'ODIPAC (organisme semi-public pour les secteurs de l'arachide et des céréales dans la région de Kayes)	Prévue: Phase I: 1983-86 Réelle: Phase I: 1983-86 Phase intermédiaire: 1987, prolongée jusqu'à juin 1988 Phase II: identification de juin 1987 à mars 1989, puis rejet	6 barrages de terre dont 5 fuient en raison de défauts techniques. Dans 4 cas, les barrages retiennent l'eau pendant 3 mois suivant la saison des pluies Durabilité médiocre	Bonne connaissance du contexte socio-culturel et approche participative adéquate, mais graves erreurs techniques Difficultés de communication Mali/Pays-Bas
Recherche sur l'Utilisation Rationnelle du Gibier au Sahel (RURGS), Parc National de la Boucle du Baoulé 9.283.000 Fl	Recherche sur la faune sauvage dans les écosystèmes sahéliens	Exécution confiée à la Section Conservation de la Nature de l'Université Agronomique de Wageningen En collaboration avec la Direction Nationale des Eaux et Forêts du Ministère du Développement Rural	Prévue: Phase I: 1977-79 Phase II: 1980-81 Réelle: prolongement de la phase II jusqu'en juillet 1982. Rapport final en 1989. Clôture en 1989	Rapport final en 8 parties. Les recommandations n'ont pas été suivies. La méthodologie et les données sont utilisées par d'autres organisations Durabilité médiocre	Mauvaise structure et problèmes d'organisation dès le début Peu d'expertise pertinente dans l'équipe du projet Difficultés de communication au sein de l'équipe et Mali/Pays-Bas

(Tableau 29 suite)

Nom et dépenses en florins*	Activités principales	Formule d'exécution	Durée	Résultats	Caractéristiques de gestion
Support à l'Institut Supérieur de Pédagogie Rurale et de Science Appliquée (ISPRA), Katibougou 3.278.000 Fl	Amélioration de l'enseignement agricole. Formation de professeurs d'agriculture	En régie directe en collaboration avec la Direction Nationale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	Prévue: 1977-79 (éventuellement prolongation d'un an) Réelle: 11 ans, clôture fin 1988	Meilleure infrastructure physique. Matériel didactique. Formation universitaire d'étudiants (10 en France et 1 au Mali) Durabilité médiocre	Dès le début, divergences entre le Mali et les Pays-Bas sur le concept et le but du projet (formation universitaire contre formation d'enseignants appliquée/pratique Difficultés de communication Mali/Pays-Bas
Construction de la route Didiéni-Goumbou-Nara, Koulikoro 12.096.000 Fl	Construction routière	Projet «multi-bi». Exécution par l'ONUS (Organisation des Nations Unies pour le Sahel) et le PNUD En collaboration avec le Ministère des Travaux Publics et du Tourisme	Prévue: nov. 1977-mai 1980 Réelle: nov. 1977-janv. 1982 (inauguration de la route)	La route fut construite selon les plans. Elle stimule le commerce et désenclave la région Durabilité élevée	Démarrage difficile en raison de la faible capacité de l'exécutant malien. Retards dus au manque d'argent Faible participation des Pays-Bas aux processus d'exécution.

*Les rapports financiers pour la période se terminant fin 1980 ne donnent pas toujours un montant exact. Dans certains cas, les dépenses indiquées sont donc des estimations.

ainsi qu'entre les organisations maliennes. L'exemple le plus marquant est celui du projet ISPRA: les exécutants maliens et, plus tard, le groupe cible voulaient rehausser grâce au projet les qualifications universitaires et, par là, le statut du personnel, alors que les Pays-Bas voulaient modifier le contenu et l'applicabilité de l'enseignement agricole pratique; il y eut en outre un conflit de compétences entre le Ministère malien de l'Enseignement et le Ministère malien de l'Agriculture.

C'est probablement parce que la DGCI n'était pas représentée au Mali que furent constituées pour les projets des structures consultatives ad hoc, tant au Mali qu'aux Pays-Bas. On peut se demander après coup quelles ont été leurs contributions effectives et dans quelle mesure elles ont communiqué entre elles.

Il est frappant qu'une grande partie des dossiers soit dominée par des conflits fréquents et assez violents relatifs à l'exécution. Dans des cas de ce genre, les Pays-Bas ont généralement d'abord réagi par des missions et des études, que ce soit ou non avec la participation des parties maliennes concernées, pour accepter ensuite plus ou moins les conditions et les exigences des Maliens. Force est de préciser ici que le Mali n'a pas hésité à menacer de prendre des mesures radicales. Exemples: refus d'accueillir des missions néerlandaises (ISPRA), interdiction de laisser partir un expert néerlandais (barrages de terre) et accusations graves (RURGS). La suite des événements est dans ces cas stéréotype: il s'écoule une longue période dans laquelle l'intérêt des Pays-Bas faiblit peu à peu et qui se termine par la décision de mettre fin à l'aide, après quoi il n'y a pratiquement plus d'informations. Il semble que l'on se soit lassé des conflits et que l'on ait laissé saigner à blanc les projets «difficiles».

Les Pays-Bas ont gardé leurs distances dans la gestion du projet routier «multi-bi» (qui a obtenu de bons résultats); dès le début, ils n'ont pas eu grand-chose à voir dans les processus d'exécution alors que la DGCI a servi de principal bailleur de fonds. La majeure partie de la documentation porte sur des questions financières dans lesquelles les Pays-Bas se sont montrés réservés, parce qu'ils trouvaient les rapports de l'ONUS insuffisants. La DGCI ne savait en fait rien de ce qui se passait sur le terrain; c'est ainsi qu'elle a appris par la suite que la route avait été inaugurée officiellement sans qu'un représentant des Pays-Bas n'ait été invité à la cérémonie.

Tous les projets, sauf la chambre froide pour le stockage des pommes de terre, ont largement dépassé le budget initial et la durée prévue. Ceux qui se font surtout remarquer sur ce plan sont le projet ISPRA, prévu pour trois ans et qui en dura onze, et le projet RURGS, qui ne présenta son produit final que sept ans après la

fin de la dernière phase officielle du projet. Dans de nombreux cas, des dépenses déjà faites furent formalisées par un engagement formel des fonds a posteriori.

8.2.4 *Résultats de l'évaluation sur le terrain*

Informations sur l'historique du projet

Dans les rapports de l'évaluation sur le terrain, l'historique des projets est retracé sur la base d'entretiens avec des informateurs maliens et commence par une description détaillée de la situation socio-économique telle qu'elle était à la date de la formulation des projets. Les informateurs n'ont connu que le personnel de terrain des organisations néerlandaises concernées. De plus, aucun des informateurs n'était au courant des relations de coopération entre le Mali et les Pays-Bas. Ainsi, aucun intéressé malien ne savait qu'il existait un lien entre le projet routier et l'aide néerlandaise. En général, le rapport de l'étude donne une tableau assez précis des caractéristiques des projets et de leurs processus d'exécution sur le terrain.

Caractéristiques de la gestion

Les personnes ressources rencontrées sur le terrain n'étaient guère au courant de la phase préparatoire, mais elles ont su indiquer les arguments contextuels justifiant les projets. Selon les personnes contactées, des fautes conceptuelles graves ont été faites dans les projets Chambre Froide et ISPRA, parce que les Néerlandais n'avaient pas écouté l'avis des exécutants et responsables maliens. C'est aussi concernant ces deux projets que l'appréciation des informateurs sur le mode néerlandais de gestion est la plus négative. Les défauts techniques du projet des barrages de terre furent qualifiés de contretemps regrettable d'un projet bien conçu, et les faiblesses conceptuelles du projet RURGS, d'imperfections inévitables d'une intervention innovatrice. Aucun commentaire ne fut fait sur la gestion du projet routier, probablement parce qu'elle n'a pas soulevé de problèmes.

Les personnes ressource déplorent l'arrêt du financement pour les projets Chambre Froide et RURGS. Paysans, ex-collaborateurs et responsables des organisations locales se sont sentis abandonnés lorsqu'il apparut que les Pays-Bas estimaient apparemment que leur responsabilité s'arrêtait au financement d'une chambre froide et qu'ils renoncèrent quand les choses devinrent ardues. Les participants au projet RURGS n'ont pas compris pourquoi les recommandations concrètes faites par le projet sur la base des résultats de la recherche n'ont pas été suivies. Les informateurs ont également critiqué le fait qu'il a fallu attendre aussi longtemps

pour que les rapports du RURGS soient publiés et que le Mali n'en a reçu qu'un nombre très limité d'exemplaires.

8.2.5 *Comparaison des résultats*

Pour pouvoir comparer les avis découlant des dossiers à ceux provenant de l'étude sur le terrain, nous avons demandé aux trois chercheurs de classer les projets pour chacun des six aspects évalués, en donnant 1 point pour la performance la plus mauvaise et 5 points pour la meilleure. Le tableau 30 en reproduit le résultat. Grâce à cette méthode, les jugements absolus qui, en l'absence de critères clairs, dépendent fort des conceptions du chercheur jouent un rôle mineur: nous comparons les résultats relatifs.

Tableau 30 Classement des résultats et de la gestion des projets*

	Chambre Froide			Barrages de terre			RURGS			ISPRA			Route		
	ED	ET		ED	ET		ED	ET		ED	ET		ED	ET	
Aspect évalué	NL	ML	NL	NL	ML	NL	NL	ML	NL	NL	ML	NL	NL	ML	NL
Résultats															
Efficacité	1	1	1	4	2	4	3	4	2	2	3	3	5	5	5
Efficience	1	1	4	4	2	1	3	3	2	2	4	3	5	5	5
Durabilité	1	1	1	5	2	4	2	4	2	3	3	3	4	5	5
Qualité de gestion															
Préparation	5	3	1	4	5	4	1	1	2	2	2	3	3	4	5
Exécution	2	1	5	4	2	2	1	4	1	3	3	3	5	5	4
Clôture	1	1	1	4	4	3	2	3	2	3	2	4	5	5	5
Nombre total de points	12	9	14	25	17	18	12	18	12	15	17	19	27	29	29
Classement moyen	1	1	2	4	3/4	3	2	2	1	3	3/4	4	5	5	5

*1=projet au résultat le plus mauvais, 5=projet au résultat le meilleur.
ED: étude de dossier; ET: étude sur le terrain.
NL: chercheuse néerlandaise; ML: chercheur malien.

Il ressort de la dernière ligne du tableau que l'appréciation globale sur le classement des 5 projets est assez consistante. Si nous comparons les résultats pour les différents aspects, nous remarquons des différences considérables entre certains d'entre eux.

Les avis sur les résultats du projet routier sont le plus unanimes. Ce projet obtient le classement le plus élevé pour l'exécution et la clôture de la gestion. Sur le plan de la préparation, uniquement, l'avis de la chercheuse ayant effectué l'étude de dossier s'écarte de celui des chercheurs sur le terrain. Apparemment, ces derniers partent automatiquement du principe qu'un projet qui donne de bons résultats durables a nécessairement été bien préparé.

Le jugement diamétralement opposé sur la qualité (relative) de la préparation du projet Chambre Froide est encore plus intéressant sur ce plan. Comme l'étude sur le terrain a révélé que la chambre froide était un «éléphant blanc» inutilisé, les chercheurs en ont conclu que la préparation a dû être déficiente. L'étude des dossiers révèle qu'une mission préparatoire a effectivement attiré l'attention sur le fait que la présence d'une chambre froide pourrait se révéler inutile si plusieurs entraves à la production et à la commercialisation des pommes de terre et des cultures maraîchères subsistaient. Ces avertissements furent toutefois négligés; on pensait vraisemblablement que des tiers s'en occuperaient. Les trois chercheurs donnent un même avis négatif sur les résultats du projet Chambre froide.

Pour le projet des barrages de terre, nous constatons une différence marquante entre l'avis de la chercheuse ayant fait l'étude de dossier et celui des consultants ayant réalisé l'étude sur le terrain. La première a sur tous les plans un jugement beaucoup plus favorable que ses collègues, en raison de la bonne conception du document de projet, de l'approche participative retenue et de la qualité des rapports sur le projet. Tout ce beau travail fait moins impression sur les chercheurs sur le terrain, parce que presque tous les barrages fuient.

Il est intéressant de voir que les deux chercheurs qui ont réalisé ensemble l'étude sur le terrain et ont écrit un rapport conjoint soient arrivés à plusieurs reprises à des jugements et à des classements différents. Des conceptions personnelles semblent avoir joué un grand rôle ici. Le chercheur malien a réagi d'une manière pragmatique et s'est en particulier intéressé aux avantages des projets pour les parties maliennes, mêmes s'ils n'étaient pas toujours conformes aux objectifs officiels des projets. Des considérations sur les objectifs de la coopération au développement et sur la gestion des projets ont influencé les réponses de la chercheuse néerlandaise.

Deux exemples illustrent cette constatation:

- Le consultant malien donna la note la plus basse pour la gestion de l'exécution du projet Chambre Froide, parce que les informateurs lui avaient communiqué que les exécutants n'avaient pas fait grand cas des organisations maliennes mêlées à l'exécution et parce que l'équipement n'avait jamais fonctionné. La consultante néerlandaise, par contre, donna un avis favorable, parce que la construction avait été faite selon les instructions et dans un laps de temps relativement court. Si l'installation n'a pas pu fonctionner, c'était en raison d'une insuffisance de la part de la compagnie malienne d'électricité.
- La durabilité des résultats du projet RURGS fut considérée comme plutôt grande par le consultant malien, parce que le projet a donné des résultats scientifiques intéressants. Son jugement a peut-être été influencé par le fait qu'il est lui-même actif dans ce secteur. La consultante néerlandaise, par contre, donna une appréciation basse des résultats, parce que le projet fut, selon elle, une activité académique occidentale sans résultat pratique.

8.2.6 *Rapport entre la gestion des projets et la durabilité de leurs résultats*

Dans leurs grandes lignes, les résultats des deux études ne sont pas contradictoires, mais souvent complémentaires. Ils sont toutefois influencés par la source d'information à laquelle les chercheurs ont eu accès et par les cadres de référence de ceux-ci. Si les résultats sur le terrain sont bons, les chercheurs ont tendance à supposer que la préparation et le suivi des projets furent aussi acceptables. L'exemple du projet routier montre que cette hypothèse n'est pas toujours exacte. A l'inverse, des dossiers bien documentés et des informations détaillées sur les projets, faisant droit à la politique néerlandaise, peuvent inciter les chercheurs à avoir une opinion favorable des réalisations sur le terrain. L'exemple du projet des barrages de terre montre que ce n'est pas toujours justifié. Le projet «chambre froide» prouve bien sûr qu'une bonne étude préparatoire n'a de sens que si l'on tient compte de ses recommandations lors de l'exécution.

Les activités qui soutiennent les priorités maliennes de développement, comme la remise en état de routes principales et, après de nombreux conflits, la formation d'universitaires (ISPRA), se sont révélées les plus efficaces, efficientes et durables. Cette conclusion correspond aux résultats de beaucoup d'autres études d'évaluation (cf. entre autres DGIS/IOV, 1991). Lorsque les projets sont plus innovateurs, comme les projets RURGS et Leur Propre Barrage, il importe de mieux connaître le contexte et de le prendre en compte.

Pour la plupart des projets, il n'y a pas eu pendant la phase d'identification d'analyse approfondie du contexte malien ni de concertation au Mali sur l'organisation des projets, alors que la DGCI et les instances maliennes ne se connaissaient guère et que la communication entre les deux pays était ardue. Cela a donné lieu dans trois cas à des conflits, dans lesquels les parties néerlandaises et maliennes s'en sont d'abord tenues à leurs propres points de vue et ont essayé de se duper. Les Pays-Bas ont fini dans ces cas par céder, pour ensuite cesser leur aide.

8.3 Organisation et gestion des projets, dans la «perspective des acteurs»

8.3.1 *Introduction*

Cette sous-étude se fonde sur la conception qu'un projet de développement ne doit pas nécessairement être vu comme un élément d'un processus linéaire, dans lequel la politique a mené à des objectifs concrets pour le projet, qui sont recherchés par tous. Dans pareil processus linéaire, les parties fournissent ensuite les intrants convenus qui produisent des rendements, des effets et un impact pour réaliser ces objectifs. Le cycle du projet, traité au chapitre 5, se fonde sur une telle rationalisation.

Selon la conception qui part de la «perspective des acteurs», il est plus réaliste de considérer un projet de développement comme une «réalité multiple», dans laquelle les différentes parties essaient de maximaliser leurs propres objectifs (Long, 1989; Long, 1992). Elles le font à partir de leurs propres perceptions culturelles et intérêts. Ce phénomène se présente tant au niveau de l'individu qu'à celui de l'organisation. La «perspective des acteurs» des organisations actives dans les projets de développement apparaît si l'on analyse et leurs objectifs officiels et leurs autres objectifs (Bowey, 1980). Ces autres objectifs sont tant des objectifs opérationnels que des objectifs informels. La notion d'objectifs «opérationnels» – dans la littérature anglophone sur les organisations, on trouve l'adjectif *operative* – couvre par exemple des questions comme l'utilisation des fonds publics conformément aux règles de gestion des autorités, la rédaction de rapports sur l'avancement des travaux à l'intention des bailleurs de fonds et d'autres intéressés, et l'ajustement de la gestion budgétaire aux règles et législation locales. Les objectifs «informels» des organisations et de leurs membres sont par exemple obtenir un soutien politique, prendre des décisions utiles à la carrière du personnel, régler des contrats pour la fourniture de biens et de services et compléter les fonds opérationnels et/ou les salaires. Il est parfois difficile de faire la démarcation entre les objectifs opérationnels et informels.

Une étude récente des méthodes de travail de la Banque Mondiale, effectuée sous la direction de son ex-directeur Wapenhans, montre entre autres que les décisions relatives aux projets de développement sont déterminées non seulement par les objectifs officiels des organisations et des projets, mais aussi par des forces qui s'y ajoutent. Le rapport de cette étude fait par exemple mention de la tension qui survient entre l'objectif opérationnel du donneur de «placer des prêts» rapidement et les processus de mise en œuvre et d'adoption par le groupe cible, qui sont importants pour l'obtention de résultats durables et peuvent ralentir l'épuisement prévu des prêts. Sur la base du rapport Wapenhans, la direction de la Banque Mondiale a entre-temps élaboré une stratégie pour mieux faire correspondre les objectifs officiels et les autres objectifs des acteurs concernés (World Bank, 1993).

Par le biais de l'analyse de sept projets, tous gérés et exécutés par des canaux différents, nous avons essayé de dégager la nature des objectifs opérationnels et informels des organisations impliquées dans ces projets, ainsi que leurs conséquences pour les résultats et pour la durabilité de ceux-ci.

Les sept projets retenus sont:
- Profil d'Environnement Mali-Sud, bilatéral/confié à l'Institut Royal des Tropiques (IRT), Mali-Sud.
- Gestion Forestière et Aménagement de Terroirs Villageois, Région de Koulikoro, «multi-bi»/FAO, deuxième région.
- Aide Institutionnelle au Comité de Coordination des Actions des Organisations Non Gouvernementales, programme de cofinancement/ICCO, Bamako.
- Hydraulique Pays Dogon (approvisionnement rural en eau), programme de cofinancement/CEBEMO, cinquième région.
- Programme d'Appui aux Groupements Ruraux, Tombouctou (développement rural), programme de cofinancement/NOVIB, sixième région.
- Projet pour Femmes et pour Forgerons, initiative privée de la Fondation «Jumelage Voorschoten-Kita», première région.
- Aide à l'importation, fourniture de biens à cinq organismes semi-publics maliens.

Dans les annexes 3.13-3.18, les résultats de l'analyse de l'organisation et de la gestion sont présentés par projet. Les caractéristiques des projets sélectionnées sont présentées dans le tableau 31.

Tableau 31 Principales caractéristiques des projets sélectionnés

Nom du projet	But principal et groupe cible	Organisations participantes	Durée et dépenses (en florins) jusqu'en 1992
Profil d'Environnement Mali-Sud	But principal: dresser un profil d'environnement Groupe cible: services publics maliens, spécialistes du développement, donneurs	Exécutants principaux: Institut Royal des Tropiques et Institut d'Economie Rurale DGCI	1989-92 414.000 Fl
Gestion Forestière et Aménagement de Terroirs Villageois – Koulikoro	But initial: coupe commerciale de bois et reboisement But peu après le démarrage du projet: aménagement du territoire et systèmes de production agro-sylvo-pastoraux Groupe cible: population rurale du cercle de Banamba et Direction Régionale des Eaux et Forêts (DREF)	FAO, DREF (exécutants principaux) SNV DGCI 9.251.000 Fl	1e phase: 1986-89 2e phase: 1989-93
Aide Institutionnelle CCA/ONG	But principal: appui au CCA-ONG en tant qu'organisation coiffant les ONG Groupe cible: ONG établies et actives au Mali et, indirectement, population malienne	CCA-ONG (exécutant principal) ICCO (contribution modeste) DGCI D'autres donneurs	1988-(en cours) environ 23.000 Fl par an
Nom officiel: Hydraulique Rurale Dogon Dans la pratique, le projet est devenu un programme de développement régional intégré	But principal: auto-développement des villages Groupe cible: population rurale du Plateau Dogon	Diocèse de Mopti; Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Electricité (exécutants principaux) MOLIBEMO (fédération des groupements villageois) Groupements villageois CEBEMO DGCI Grand nombre d'autres donneurs	1972-(en cours) 1.746.000 Fl

(Tableau 31 suite)

Nom du projet	But principal et groupe cible	Organisations participantes	Durée et dépenses (en florins) jusqu'en 1992
Appui aux groupements ruraux – Tombouctou	But principal: Sécurité alimentaire, équilibre écologique, amélioration de la condition féminine et renforcement institutionnel des groupements villageois Groupe cible: agriculteurs et éleveurs dans les cercles de Gourma-Rharous et de Goudam	Exécutants principaux: ACORD-Tombouctou Services publics Groupements villageois ACORD Londres, Bamako, Ouagadougou NOVIB La Haye, Ouagadougou DGCI et d'autres donneurs	1989-(en cours) 2.937.000 Fl
Projet pour Femmes et pour Forgerons Jumelage Voorschoten-Kita	But principal: «apprendre à mieux se connaître»; construction du «centre des femmes» et d'un atelier pour forgerons Groupe cible: population du cercle de Kita et habitants de Voorschoten	Exécutants: Fondation «Jumelage Voorschoten-Kita» à Voorschoten Comité local de développement du cercle de Kita Organisme semi-public ODIMO (ex-ODIPAC) SNV DGCI	1987-91 203.000 Fl
Aide à l'importation (niveau national)	But principal: Importations d'engrais chimiques et de pièces détachées et demi-produits pour machines agricoles Groupe cible: paysans, forgerons locaux, 4 organismes semi-publics	CMDT Office du Niger Opération Haute Volta (OHV) Office pour l'Exploitation des Ressources Hydrauliques du Haut Niger (OERHN) ODIMO (ex-ODIPAC) Pouvoir central – Mali DGCI	1984-(en cours) 124.371.000 Fl

8.3.2 *Objectifs des organisations participantes*

Les organisations participant aux projets qui font l'objet de cette sous-étude sur la gestion peuvent être subdivisées en trois grandes catégories:
- Le bailleur de fonds (parfois aussi exécutant): la DGCI.
- Les organisations intermédiaires non maliennes, que l'on peut classer comme suit:
  - organisations qui opèrent comme donneur et comme exécutant: SNV, FAO, les organisations de cofinancement ICCO, CEBEMO et NOVIB, et la Fondation «Jumelage Voorschoten-Kita». Ces organisations ont leur propre politique d'aide. Leurs projets sont financés en tout ou en partie par des fonds de la DGCI.
  - organisations exécutantes: l'IRT, qui opère comme consultant dans différents cadres d'action, parce qu'il a affaire à différents clients: d'un côté, la DGCI comme bailleur de fonds et donneur d'ordre, de l'autre, l'IER, le co-exécutant qui fait partie du Ministère malien de l'Agriculture.
- Les organisations maliennes qui reçoivent les fonds et sont responsables de l'exécution des activités et/ou en sont les co-exécutants: ministères, directions nationales et régionales, instituts, ONG nationales et locales.

Les principaux objectifs officiels et autres (opérationnels et informels) de toutes ces organisations sont reproduits au tableau 32. Les objectifs officiels ont été tirés des documents de projet. Les objectifs opérationnels ont été déduits des règlements intérieurs des organisations, d'interviews et de l'analyse de l'occupation du temps. La détermination des objectifs informels est la plus arbitraire; les principales sources d'information sont les interviews, les études existantes et les commentaires des intéressés sur des versions antérieures des analyses.

Une première constatation est que des tensions peuvent survenir entre la réalisation des objectifs officiels et celle des autres objectifs. Ces autres objectifs sont assez variés, mais ils peuvent quand même être groupés en fonction de la place qu'occupent les organisations dans le contexte des projets.

Les bailleurs de fonds. L'analyse faite dans le chapitre 5 de l'organisation et de la gestion de l'aide a montré que les ambitions et le caractère détaillé de la politique néerlandaise (objectif officiel) et les normes de gestion (faisant partie des autres objectifs) ont augmenté. Les fonctionnaires responsables au sein de la DGCI de l'exécution du programme bilatéral ont pour tâche de dépenser selon ces normes les fonds budgétaires disponibles chaque année et ont de la peine à tenir compte ce faisant des objectifs opérationnels et informels maliens, qui sont confus et changent

Tableau 32 Objectifs officiels et informels des organisations participant aux projets

Nom du projet	Objectifs officiels	Autres objectifs
Tous les projets	*DGCI*	
	Lutte contre la pauvreté structurelle; au Sahel et au Mali, priorité pour la sécurité alimentaire, la conservation de l'environnement et l'approvisionnement en eau	Contrôle sur l'utilisation de vastes fonds budgétaires; conservation de l'assise sociale de la coopération au développement, intérêt pour les priorités (politiques) de la politique néerlandaise, entretien de bonnes relations avec les autorités d'autres pays.
Profil d'Environnement Mali-Sud	*Institut d'Economie Rurale*	
	Recherche agronomique	Augmentation des ressources très faibles grâce au financement extérieur; renforcement du réseau avec les pays donneurs.
	Institut Royal des Tropiques	
	Recherche, assistance technique et formation dans le domaine du développement rural et de l'hygiène tropicale	Augmentation du financement de base limité, entre autres par le revenu de travaux de consultant; renforcement du réseau dans les pays du Sahel; conservation de l'image de marque.
Gestion Forestière et Aménagement de Terroirs Villageois dans la Région de Koulikoro	*Direction Régionale des Eaux et Forêts (DREF)*	
	Lutte contre la Désertification	Augmentation des ressources locales très faibles; revenus supplémentaires provenant des permis de coupe et des amendes
	FAO	
	Augmentation de la production agricole; amélioration de la situation de la population rurale	Se profiler face aux bailleurs de fonds; autonomie à l'égard du PNUD; financement des frais généraux e.a. par le biais de projets «multi-bi»
	SNV	
	Lutte contre la pauvreté; émancipation; participation de la population; approche base-sommet	Détacher suffisamment de coopérants; exécuter ses propres projets; garder et renforcer sa propre identité et son propre statut
Aide Institutionnelle au Comité de Coordination des Actions des Organisations Non-Gouvernementales (CCA-ONG)	*CCA-ONG*	
	Aider la population en soutenant les ONG; médiation entre les ONG, les autorités et les organisations internationales	Renforcer sa base financière à moyen terme; garder une autonomie relative grâce à un éventail de donneurs; garder sa propre identité, tout en satisfaisant aux espérances contradictoires des partenaires

(Tableau 32 suite)

Nom du projet	Objectifs officiels	Autres objectifs
(CCA/ONG)	*ICCO*	
	Politique des groupes cibles: justice et miséricorde; cadre d'action: bible, Conseil œcuménique des Eglises, GOM, DGCI et politique des organisations partenaires; pas de plan d'action spécifique pour le Mali	Extension du réseau en Afrique de l'Ouest; se profiler comme ONG internationale; se profiler comme donneur
Hydraulique Rurale – Pays Dogon	*Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Electricité*	
	Approvisionnment rural en eau; lutte contre la désertification	Compenser son manque total de ressources par un financement extérieur; avoir une certaine emprise sur les ONG locales
	Diocèse de Mopti	
	Mission catholique; action sociale	Conserver sa position intermédiaire entre les organisations religieuses, l'Etat et la population
	Fédération MOLIBEMO	
	Renforcement des associations villageoises	(N'est pas un acteur officiel dans le projet, mais a le même groupe cible) Renforcer sa propre autonomie en tant qu'ONG locale
	CEBEMO	
	Justice, paix et protection de la création; politique des groupes cibles; développement rural et aide institutionnelle	Renforcer sa position intermédiaire entre la DGCI et les organisations partenaires; se profiler comme ONG internationale; se profiler comme donneur
Programme d'Appui aux Groupements Ruraux – Tombouctou	*ACORD*	
	Exécution de projets en Afrique pour le compte des membres du consortium; édification de structures non gouvernementales locales	Décentralisation; équilibre interne Nord-Sud; positionnement de l'ACORD face aux membres du consortium, aux ONG intermédiaires locales et aux groupes à la base; financement pluriannuel solide
	NOVIB	
	Lutte durable contre la pauvreté par le soutien d'organisations locales de développement; appui aux groupes de pression politiques; relations sur un pied d'égalité avec les organisations partenaires; vulgarisation/éducation	Etendre le réseau dans les pays du Sahel; se profiler comme ONG internationale; se profiler comme donneur

(Tableau 32 suite)

Nom du projet	Objectifs officiels	Autres objectifs
Projet pour Femmes et pour Forgerons. Jumelage entre Voorschoten et Kita	*Fondation «Jumelage Voorschoten-Kita»*	
	Donner aux habitants de Voorschoten une meilleure compréhension de la corrélation entre les conditions de vie chez eux et dans le Tiers Monde	Préserver l'enthousiasme des bénévoles; financement par des collectes et, subsidiairement, par la DGCI
	Comité de Développement de Kita	
	Développement du cercle de Kita	Survivre (manque total de fonds et capacité de gestion de projets limitée)
	SNV (voir plus haut)	
	ODIPAC	
	Production et commercialisation de l'arachide et des céréales; développement rural dans la première région	Survivre (absence totale de ressources propres); essayer de convaincre les donneurs de la qualité de la gestion
Aide à l'importation	*Pouvoir central – Mali*	
	Programme d'ajustement structurel pour les entreprises publiques et pour le secteur de l'agriculture; plans quinquennaux	Consolidation de la situation financière propre (déficit budgétaire, retards dans le remboursement des dettes, dans le paiement des salaires et dans le versement des contributions aux organismes semi-publics)
	CMDT	
	Production et commercialisation du coton; développement rural au Mali-Sud	Consolidation de la situation financière propre; conservation de la position forte et indépendante entre les autorités, les bailleurs de fonds et les paysans
	ODIPAC (voir plus haut)	
	Office du Niger	
	Production et commercialisation du riz; développement rural dans la zone d'intervention	Conservation du pouvoir «historique» de l'Office; conservation de l'organisation avec un maximum de personnel; accès aux fonds extérieurs

souvent. Cela entraîne facilement des tensions dans le contexte des processus de développement recherchés officiellement; si l'on veut que ces processus donnent des résultats et soient durables, il est essentiel de renforcer la politique et la gestion des organisations maliennes. Des tensions analogues surviennent aussi avec d'autres organismes néerlandais, comme les organisations de cofinancement et la SNV. La différence avec la DGCI est que les sommes à investir sont moins importantes et que la méthode de travail de ces organismes autorise une plus grande influence des organisations partenaires du pays en développement.

Les organismes intermédiaires. Le champ de tensions dans lequel opèrent les organismes intermédiaires, surtout la SNV et les organisations de cofinancement, est lié aux relations avec la DGCI comme bailleur de fonds. Ils sont, d'une part, financièrement dépendants de la DGCI, en particulier pour les projets qui s'ajoutent au programme régulier de cofinancement, et doivent de ce fait prendre sérieusement en compte la politique et les normes de gestion de la DGCI. D'autre part, ils se profilent en tant que donneurs indépendants, appliquant leurs propres politique et normes de gestion. Nous avons vu au chapitre 5, dans la description du programme de la SNV, les conséquences quelque peu bizarres de cette situation pour les relations avec les partenaires maliens, qui traitent directement tant avec la DGCI qu'avec la SNV. Il en va de même d'organisations multilatérales, comme la FAO.

Les organisations maliennes. Pour les organisations maliennes, qui ont un financement de base très limité provenant du budget national ou de leurs ressources propres, il est essentiel d'avoir accès à un financement extérieur pour pouvoir survivre et réaliser d'autres objectifs que les objectifs officiels. Pour obtenir des fonds extérieurs, elles doivent connaître la politique et, surtout, les autres objectifs des donneurs afin d'en tenir compte dans leurs propositions. Une des stratégies appliquées pour défendre au mieux leurs propres intérêts est la constitution de coalitions avec des organismes du «Nord», comme entre l'IER et l'IRT. Une autre stratégie pour accroître leur propre marge de manœuvre est de faire appel, pour le financement, à différentes organisations donneuses, comme le font par exemple la CMDT, l'ACORD et le CCA-ONG.

8.3.3 *Relation entre les objectifs des projets et ceux des organisations participantes*

Les objectifs des projets examinés sont conformes aux objectifs officiels de la DGCI et des organisations maliennes. Il n'y a rien d'étonnant à cela, puisqu'il s'agit de projets approuvés. Une étude plus poussée des documents des projets révèle néanmoins les aspects suivants: Les documents des projets n'analysent généralement pas les conflits d'intérêts qui existent pratiquement toujours au sein du groupe cible. Ainsi, l'objectif «autodéveloppement des villages» devrait avoir pour groupe cible non seulement la «population rurale» (qui comprend différentes catégories socio-économiques, ainsi que le groupe des hommes et celui des femmes dont les intérêts divergent), mais aussi les fonctionnaires locaux, les commerçants et les politiques, parce qu'il arrive qu'ils y perdent ou doivent s'adapter à une situation nouvelle du fait de l'exécution d'un projet. Ces groupes ne sont pour ainsi dire jamais cités.

Une deuxième lacune, que nous avons aussi constatée dans l'analyse des documents

d'appréciation des propositions de projets au chapitre 4, est l'absence fréquente d'une analyse institutionnelle et financière approfondie. Les objectifs autres que les objectifs officiels des organisations locales sont rarement cités et on les retrouve donc rarement dans les objectifs des projets. Nous trouvons cependant dans presque toutes les descriptions et tous les budgets des projets des moyens utilisables pour la réalisation des autres objectifs et qui servent effectivement à cela lors de l'exécution. Il s'agit par exemple de véhicules, de frais opérationnels, de bourses d'étude, de primes pour le personnel et de dédommagements pour certains frais. Ces moyens sont, officiellement, presque toujours associés aux objectifs des projets et ne font presque jamais, dans les cas examinés, partie d'une stratégie délibérée pour soutenir les objectifs «propres» des organisations bénéficiaires. Une des rares exceptions est l'aide (institutionnelle) de l'ICCO au CCA-ONG. Nous avons constaté au chapitre 6 que l'on a même essayé au début d'assimiler à des projets l'aide à la balance des paiements, qui est pourtant prévue précisément pour élargir la marge de manœuvre de l'Etat malien.

Il est possible que l'on ait considéré comme inopportun de mettre sur le tapis, pendant les négociations sur les propositions de projets, les conflits d'intérêts éventuels et les problèmes institutionnels et financiers, parce que cela pouvait compromettre la réalisation des objectifs opérationnels. Cela vaut tant pour le demandeur, qui ne recevrait alors pas de financement extérieur ou en recevrait moins ou plus tard, que pour le donneur qui ne pourrait pas octroyer ses fonds à des activités satisfaisant sur le papier à tous les critères de politique et de gestion, ou qui pourrait en octroyer moins et plus tard.

Cette dernière hypothèse semble confirmée par la façon dont sont formulés les objectifs des projets. Cette formulation présente dans tous les cas une ou plusieurs des caractéristiques suivantes, voire toutes:
- niveau élevé d'abstraction;
- délimitation imprécise du court, du moyen et du long terme;
- délimitation imprécise des activités, des résultats et des effets;
- définition imprécise du groupe cible;
- peu ou pas d'indicateurs quantitatifs.

Les objectifs officiels des projets, rédigés en termes vagues et généraux, que nous avons trouvés dans la majeure partie des documents, ont manifestement, outre leur fonction d'orientation de l'exécution, les fonctions additionnelles suivantes:
- justification à l'intention du bailleur de fonds,
- dissimulation des différences d'appréhension des problèmes et de priorités,
- «neutralisation» des conflits d'intérêts.

Dans la description initiale du but du projet de foresterie par les organisations maliennes, il est question de coupe rationnelle du bois et de reboisement. Les documents de la FAO à l'intention de la DGCI insistent par contre sur le fait qu'il s'agit d'un projet «avec et pour la population». L'objectif du projet fut ensuite résumé comme suit dans le document DGCI d'appréciation de la proposition («bemo»): «par le biais de la participation de la population locale, le projet vise à une gestion forestière judicieuse ... qui contribue à améliorer et à conserver l'équilibre écologique.» On présupposait donc que l'organisation exécutante assumerait une fonction de vulgarisation qui serait compatible avec la fonction répressive qu'elle avait.

8.3.4 *Relation entre les résultats et la gestion des projets/programmes*

Il existe apparemment un lien étroit entre une bonne délimitation des objectifs – qui tienne compte à la fois des objectifs officiels et des objectifs opérationnels et informels – et la durabilité des résultats d'un projet. A mesure que les intérêts des organisations exécutantes coïncident ou se complètent, la coopération devient plus facile et les chances de durabilité des résultats augmentent.

Les résultats du profil d'environnement sont favorables parce que les objectifs officiels des parties concernées correspondaient aux objectifs concrets du projet et que les préoccupations internes de l'IER et de l'IRT se chevauchaient. En outre, les stratégies des deux organisations étaient complémentaires (renforcement de la propre capacité versus contrôle de qualité). Les deux instituts se connaissaient bien et savaient d'avance ce qu'ils pouvaient attendre l'un de l'autre. Cela a aussi influé sur la proposition de projet, qui était réaliste.

A cela s'opposent les très faibles résultats des projets de foresterie et de jumelage: les organisations qui s'en sont occupées n'étaient pas en mesure de résoudre les problèmes institutionnels et de gestion et avaient des objectifs informels très divergents, dont il n'a pas été tenu compte dans la phase initiale.

Les programmes des organisations de cofinancement occupent une position intermédiaire; ils visent à la fois le ren- forcement institutionnel (CCA-ONG) et le développement rural intégré (programmes Pays Dogon et Tombouctou). Ce qui frappe dans ces trois programmes, c'est une scène surpeuplée d'acteurs. En faisant appel à plusieurs bailleurs de fonds, les organisations bénéficiaires cherchent à préserver leur autonomie. Les donneurs et les organisations intermédiaires ont eux aussi tendance à répartir les risques au moyen de constructions de cofinancement. La capacité de gestion des exécutants des projets est ainsi lourdement mise à l'épreuve.

Tableau 33 Aperçu des résultats des projets et des caractéristiques de leur gestion

Nom	Résultats	Caractéristiques de gestion
Profil d'environnement Mali-Sud	Publication soignée. Bon aperçu des ressources et conditions naturelles et des perspectives de développement durable. Durabilité: trop tôt pour se prononcer	Les objectifs internes des principaux exécutants coïncident. Les capacités des exécutants se complètent. Interdépendance.
Gestion Forestière et Aménagement de Terroirs Villageois – Koulikoro	Pratiquement pas de résultats. Durabilité: faible	Les préoccupations internes des différentes organisations participantes ont refoulé à l'arrière-plan les objectifs et le groupe cible du projet. Les problèmes institutionnels et politiques dépassent de loin le mandat du projet.
Aide Institutionnelle CCA/ONG	Résultats difficiles à démontrer. Le nombre de membres du CCA-ONG a beaucoup augmenté. Contribution financière modeste aux frais de fonctionnement du CCA-ONG. Durabilité: impossible de se prononcer (contribution néerlandaise trop faible).	Problème majeur du CCA-ONG: charge administrative lourde découlant des exigences différentes des donneurs. L'origine de ce problème réside dans le besoin du CCA-ONG d'agrandir sa base financière à moyen terme par une aide extérieure et de faire appel pour cela à plusieurs donneurs, afin de consolider son autonomie relative. ICCO: moins exigeant que les autres donneurs.
Hydraulique Rurale Pays Dogon	Projet actif dans 200 villages. Encadrement intensif de 80 villages, formation de 160 cadres locaux, groupements villageois stables dans 60 villages, 200 puits, 30 petits barrages, alphabétisation, banques de céréales, associations de crédit, entretien de routes. Durabilité: moyenne	Concurrence entre le Diocèse de Mopti et la MOLIBEMO qui s'occupent du même groupe cible et dépendent de différents donneurs. Activités financées de différentes manières par différents donneurs: charge administrative lourde. Récemment: constitution d'un consortium de quatre donneurs pour coordonner la gestion et l'action.

(Tableau 33 suite)

Nom	Résultats	Caractéristiques de gestion
Appui aux Groupement Ruraux – Tombouctou	Résultats inconnus. Contexte: région climatiquement difficile, très isolée et peu sûre (conflits avec les Touaregs). Durabilité: difficile à estimer. Quelques indications: Durabilité technique: moyenne. Durabilité économique: douteuse. Durabilité institutionnelle au niveau villageois: pour l'instant faible.	Chaîne d'organisations. Le projet doit consacrer beaucoup de temps pour répondre aux exigences des différents donneurs. Les organisations intermédiaires et exécutantes consacrent beaucoup de temps et d'attention à la délimitation de leurs propres rôle et place dans le canal de financement.
Projet pour Femmes et pour Forgerons Jumelage Voorschoten-Kita	Le bâtiment pour le centre des femmes est terminé. L'atelier des forgerons est prêt, mais n'a jamais été utilisé. Environ 90 femmes ont suivi un cours. Il n'y a plus de contacts officiels entre Voorschoten et Kita. Durabilité: très faible.	Trop peu d'attention pour la définition du groupe cible et pour la gestion et la viabilité des activités. Manque total de ressources et faible capacité de gestion du comité local de développement. Position faible de la Fondation face à l'ODIPAC/ODIMO et à la SNV (faible connaissance des intérêts en jeu sur le terrain).
Aide à l'importation (au niveau national)	Effets de substitution au niveau macro-économique et à court terme. Economie des frais de financement. Prix d'achat plus faibles que ceux payés par les organismes semi-publics eux-mêmes. Devises fortes pour le pouvoir central (30 % des fonds de contrepartie). Durabilité: à moyen terme: inconnue.	Problèmes centraux: Objectifs: développement à long terme versus survie à court terme. Priorités: développement rural versus aide institutionnelle (renforcement d'organisations). Financement: organisations rurales versus ministères techniques/pouvoir central. Mécanisme de décision: qui sont les décideurs au sein des organisations maliennes/donneuses et des organismes semi-publics?

Comme les organisations exécutantes dépendent fort des fonds extérieurs pour leur propre survie, elles sont obligées de donner la priorité à la satisfaction des exigences officielles de gestion de chacun des donneurs. Cela ne les aide pas à s'intéresser à l'avancement des programmes (complexes) à la base ni à la durabilité des résultats. Plusieurs organisations intermédiaires en sont conscientes. Ainsi, selon le CCA-ONG, l'ICCO impose des règles moins strictes que d'autres donneurs. La CEBEMO a convenu récemment avec d'autres organismes qui soutiennent aussi le programme dans le Pays Dogon d'essayer d'harmoniser les différents systèmes de gestion.

> Dans la période novembre-février, le coordonnateur du projet de Tombouctou consacre 100 % de son temps à la planification, à la rédaction de rapports et à la réponse aux questions reçues, et au moins 50 % de son temps les autres mois. Selon le coordonnateur, *«cet investissement-temps est justifié, parce qu' autrement, les bailleurs de fonds ne se sentireraient pas rassurés»*.

Le programme d'aide à la balance des paiements forme un cas spécifique, parce que cette forme d'aide financière a été presque exclusivement gérée et utilisée par des organismes semi-publics maliens, en particulier la CMDT. Nous avons vu au chapitre 6 que cette forme d'aide, qui représentait une aide budgétaire pour les organismes bénéficiaires, a pu être utilisée pour réaliser tant les objectifs officiels que les autres objectifs d'une organisaton. Cela a eu un effet positif, surtout à la CMDT: ainsi, cette compagnie efficace et performante a pu mieux surmonter la crise due aux prix très bas sur le marché mondial du coton en 1984/85 et, plus tard, elle a pu étendre son champ d'action en tant qu'exécutant de nombreuses interventions dans le domaine du développement rural. Il est intéressant que les exécutants et d'autres parties concernées ont, sur les résultats de l'aide à l'importation, un jugement beaucoup moins favorable que nous. La contribution spécifique des Pays-Bas au développement du Mali-Sud a été invisible dans la vaste politique de la CMDT. Alors que l'aide néerlandaise a été efficace pour l'émancipation économique du Mali et qu'elle cadrait bien avec la méthode de travail de l'organisation bénéficiaire, les collaborateurs concernés hésitèrent à donner une appréciation positive de cette forme de coopération, parce qu'elle ne satisfaisait pas à la condition (jamais imposée officiellement) d'être visible.

8.4 Conclusions

8.4.1 *Evaluation ex post*

L'analyse des dossiers des projets et l'étude sur le terrain peuvent aboutir à des appréciations différentes des résultats des projets. Lorsque le dossier est complet et

comprend des rapports détaillés des exécutants, le chercheur a tendance à avoir une appréciation plus favorable des résultats. Inversement, lorsque le dossier comporte surtout de la correspondance sur des complications survenues en cours d'exécution, le chercheur a tendance à avoir des résultats une idée moins favorable. Quant à l'étude sur le terrain, le jugement du chercheur sur la qualité de la préparation et de l'exécution est influencé par les résultats effectifs qu'il a constatés.

Les interventions réalisées dans les premières années de la coopération au développement avec le Mali et qui reflètent les priorités et l'approche du Mali lui-même ont donné les résultats les plus durables, même si ceux-ci s'écartaient parfois de ce qui avait été convenu officiellement. Dans certains cas, quand on s'était trop peu intéressé, dans la phase préparatoire, aux objectifs et à la capacité des organisations bénéficiaires, il y a eu des conflits graves pendant l'exécution. Les Pays-Bas, qui ne connaissaient pas suffisamment le contexte malien, ont réagi à ces conflits par l'envoi de missions ou par des études, pour faire ensuite des concessions, puis mettre fin à leur aide.

8.4.2 *Etude de cas sur la gestion: la «perspective des acteurs»*

Le champ de forces dans lequel se déroule la coopération au développement avec le Mali se caractérise notamment par la volonté de la DGCI de dépenser des fonds budgétaires considérables en fonction des priorités d'action néerlandaises et dans le respect des règles détaillées de gestion, d'une part, et par la volonté des organisations maliennes de survivre financièrement, d'autre part. Entre les deux, les organismes intermédiaires, comme les organisations de cofinancement, la SNV, mais aussi l'Institut Royal des Tropiques, cherchent à se profiler et à consolider leur autonomie. Pour essayer de satisfaire simultanément à tous ces intérêts, les demandeurs formulent généralement les objectifs des projets en termes relativement abstraits et dans un langage qui reflète surtout les conditions de politique et de gestion des bailleurs de fonds.

Les interventions dans lesquelles on a tenu compte non seulement des objectifs officiels, mais aussi des objectifs opérationnels et informels des organisations bénéficiaires et/ou exécutantes ont donné de meilleurs résultats que les projets dans lesquels la coopération a été basée uniquement sur les objectifs officiels. Plus le cadre institutionnel du projet fut complexe, plus il a fallu de temps pour les travaux de gestion et les comptes rendus justificatifs à l'intention des différentes parties. Nous avons enfin constaté qu'il est important que les parties qui sont appelées à coopérer se connaissent et aient des intérêts similaires ou complémentaires.

PARTIE IV CONSIDERATIONS DE SYNTHESE

Previous Page Blank

Chapitre 9 Considérations de synthèse

Dans cette synthèse, nous revenons aux questions centrales posées dans le premier chapitre. Nous y répondons sur la base des données, analyses et jugements consignés dans les chapitres précédents. Les recommandations que nous formulons à partir de ces considérations pour la coopération future avec le Mali sont regroupées dans les conclusions présentées dans la première partie de cet ouvrage.

1 Dans quelle mesure le programme de coopération Mali-Pays-Bas cadrait-il avec les principaux problèmes de développement du Mali et avec la politique des autorités maliennes?

Les marges dans lesquelles peut s'effectuer le développement économique et social du Mali sont très petites. La base de production étroite, la vulnérabilité de l'environnement naturel, les sécheresses périodiques et la dégradation des termes de l'échange pour les exportations et importations constituent une assise très instable pour le développement durable. Il n'y a donc guère de perspective réaliste d'émancipation économique.

Le caractère ouvert et la flexibilité de la société malienne et la politique d'ajustement économique efficace suivie depuis le milieu de la décennie quatre-vingt sont des éléments positifs dans la lutte contre la pauvreté structurelle. Il semblerait que cette politique d'ajustement a amélioré précisément les perspectives des Maliens pauvres. Le pluralisme du système politique, introduit récemment, peut contribuer à ce que tous les citoyens profitent davantage du processus de développement. Simultanément, la disparition d'un pouvoir central fort, combinée à l'effritement graduel des formes de sociétés traditionnelles, constitue une menace pour la stabilité du pays. Il est difficile de poursuivre une politique ferme d'ajustement économique dans un système pluraliste.

Vu l'étroitesse des marges, le développement économique du Mali a été favorable, surtout dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. C'est dû en partie à la pluviosité satisfaisante depuis 1986. Des indicateurs tels que le service de la dette et le déficit budgétaire de l'Etat se sont améliorés. Le Mali est monté de 15 places sur la liste des pays en fonction de leur produit national brut (PNB) par habitant. La distribution de la richesse, ou de la pauvreté, n'est pas extrêmement inégale. Les soins de santé et l'enseignement au Mali restent à la traîne par rapport aux pays ayant un niveau économique comparable.

Les priorités initiales de l'aide néerlandaise au Mali – sécurité alimentaire, lutte contre la désertification et amélioration de l'approvisionnement en eau – coïncidaient parfaitement avec les priorités officielles de la politique malienne. C'était dû au fait que la politique des deux pays était calquée sur les stratégies mises au point dans la deuxième moitié des années soixante-dix par l'organe de coopération des pays du Sahel, le Comité Inter-états pour la Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), et son homologue du côté des bailleurs de fonds, le Club du Sahel. Ces stratégies étaient aussi conçues pour attirer un financement extérieur. Dans le domaine de la lutte contre la désertification, surtout, il était davantage question au début de rhétorique que d'action pratique.

Lorsque, au début des années quatre-vingt, le Mali s'intéressa à l'ajustement structurel, il reçut le soutien des Pays-Bas. Il faut constater après coup qu'il y a contradiction entre cette aide à l'ajustement structurel, qui doit aboutir notamment à la réduction des effectifs de la Fonction publique, et la poursuite, voire l'extension de l'aide bilatérale aux projets, qui peut nécessiter des effectifs publics plus importants et des interventions plus nombreuses du secteur public. Nous reviendrons à cette inconséquence dans ce qui suit.

Quant au fond, le choix de la production alimentaire et de l'environnement comme thèmes principaux de la politique néerlandaise était judicieux et pertinent pour les processus de développement du Mali. De même, la décision de 1984 d'accorder en outre une aide à la balance des paiements qui profita aux secteurs du coton et du riz cadrait avec ces processus; il se révéla plus tard qu'elle cadrait aussi avec les objectifs de l'ajustement structurel.

Au début, les Pays-Bas voulurent assimiler à des projets ou «projetiser» (les fonds de contrepartie de) l'aide à la balance des paiements, dans l'intérêt des groupes cibles et de la réalisation des objectifs de la politique néerlandaise; ils n'y sont parvenus qu'en partie. Le principal bénéficiaire de cette forme d'aide, la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT), s'est révélé parfaitement

en mesure d'utiliser efficacement les fonds de contrepartie pour ses propres objectifs dans le secteur cotonnier et pour le développement rural général dans sa zone d'intervention.

Les Pays-Bas ont non seulement concentré leur aide sur la sécurité alimentaire, l'environnement et l'ajustement structurel, ils ont aussi soutenu un certain nombre d'activités dans le secteur public, issues principalement de leurs propres priorités d'action, mais qui étaient moins essentielles aux yeux des Maliens. De ce fait, le nombre des (grands) projets et programmes en cours d'exécution doubla dans le courant de la décennie quatre-vingt. Enfin, les Pays-Bas ont financé des activités, généralement par le biais de la SNV et des organisations de cofinancement, visant à accroître l'aptitude des groupes cibles à défendre leurs intérêts. Les interventions de ce genre, parfois intégrées dans des projets «classiques» de développement rural, renforcent la classe moyenne de la société et conviennent bien au développement de la jeune démocratie au Mali.

Ni la politique malienne de développement ni la politique néerlandaise de coopération avec le Mali ne se sont intéressés systématiquement aux plus démunis dans la société malienne. Au Mali, un des pays les plus pauvres du monde où fonctionnent encore beaucoup de mécanismes traditionnels de redistribution, l'Etat ne s'occupe guère des plus démunis. Les Pays-Bas ont choisi de soutenir la politique malienne axée sur le développement des rares possibilités de croissance économique du pays. La forte concentration sur le développement rural impliqua toutefois que l'aide était ciblée dans une large mesure sur les besoins essentiels de toute la population et sur les revenus des producteurs ruraux. Dans la zone d'intervention de l'Office du Niger, une des deux régions cibles de l'aide néerlandaise, ce choix signifia aussi au début l'octroi d'un soutien aux paysans qui vivaient dans des conditions très précaires. Dans la zone d'intervention de la CMDT, la région la plus prospère du Mali, le soutien alla surtout à des exploitations moyennes et au-dessus de la moyenne. L'intérêt pour l'environnement porta sur la conservation des moyens de subsistance des habitants futurs du Mali.

Quant au mode d'exécution, l'aide fournie dans les zones cibles a subi un changement: on est passé progressivement de projets indépendants à l'intégration dans des cadres plus généraux. C'est surtout dans le contexte de l'appui à la riziculture dans l'Office du Niger que l'insertion dans les cadres de l'ajustement structurel a progressé. Les autres bailleurs de fonds y participent aussi. Ce processus s'est amorcé plus tard dans la coopération au Mali-Sud. L'aide n'a guère visé directement les secteurs sociaux.

La politique néerlandaise de coopération avec le Mali, en particulier sa transposition dans des programmes et projets concrets, n'est qu'en partie le résultat d'une politique explicite du Mali ou des Pays-Bas. Les parties directement concernées de part et d'autre avaient, dans les limites des objectifs centraux, une grande liberté d'action. Les choix concrets effectués dans le cadre du programme dépendaient donc aussi des conceptions et des intérêts de personnes clés néerlandais et maliens, des ressources disponibles, du besoin (des Pays-Bas) de mettre en oeuvre de nouveaux thèmes ou programmes et du besoin (du Mali) de disposer de fonds pour régler des affaires politiques urgentes. Des facteurs comparables ont influé sur le volume total de l'aide bilatérale, qui est passé de 16 millions de florins en 1981 à 65 millions en 1990, pour retomber ensuite à 47,5 millions en 1992.

On peut dire en conclusion que dans l'ensemble la politique néerlandaise d'aide a cadré avec les principaux processus de développement au Mali et avec la politique du gouvernement malien. On détecte deux tendances contradictoires dans la politique néerlandaise de coopération: l'une cherche à regrouper les interventions néerlandaises et à les harmoniser avec celles d'autres bailleurs de fonds et celles des autorités maliennes; l'autre tend au morcellement de l'intérêt et à l'éparpillement des activités. La tendance à l'augmentation des thèmes et des activités, qui mène donc à l'éparpillement des efforts, a dominé ces dernières années.

2 Comment le programme de coopération entre les deux pays a-t-il été organisé et géré?

Le total de l'aide extérieure au Mali a augmenté d'année en année jusqu'en 1986, puis il s'est stabilisé. Comme le PNB a lui aussi fortement augmenté entre-temps, le volume de l'aide totale par rapport au PNB a diminué depuis 1986, passant de plus de 30 pour cent à moins de 20 pour cent. La France, qui assume un quart de l'aide, est de loin le plus grand donneur et a au Mali un statut spécial. Depuis la seconde moitié des années quatre-vingt, l'influence de l'ajustement structurel s'est répandu dans la politique de coopération et dans les affectations concrètes de tous les fonds d'aide.

Le gouvernement malien a mis en place, au cours des années, avec l'assistance du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), un vaste système de programmation, de budgétisation et d'exécution des projets et programmes de développement. L'aide extérieure devrait, elle aussi, être organisée par le biais de ce système. Il existe cependant sur ce point de grandes différences entre les dons et les prêts. Ces derniers représentent environ un tiers de l'aide totale et

sont presque entièrement intégrés dans l'administration malienne. La situation est toute différente quand il s'agit des dons – et toute l'aide néerlandaise au Mali est accordée sous forme de dons. Si nous ne tenons pas compte de l'aide passant par les canaux non gouvernementaux, nous constatons que moins de la moitié de tous les dons furent intégrés dans les plans et budgets officiels des autorités maliennes. Le taux d'intégration de l'aide néerlandaise est légèrement supérieur à la moyenne. Il s'est donc formé un circuit parallèle de projets et de programmes, qui est contrôlé par les bailleurs de fonds, généralement en concertation directe avec les ministères techniques compétents. Il ne faut pas se faire d'illusions sur l'aptitude des autorités maliennes ou des organisations semi-étatiques à reprendre la gestion de projets à une telle échelle. Il arrive même que ces projets entravent les autorités maliennes dans l'exécution de leur propre politique, parce que les donneurs se font la concurrence pour mobiliser pour «leurs» activités, le personnel et l'intérêt des autorités. Celles-ci perdent ainsi une partie de leur capacité déjà faible, et leur dépendance à l'égard des donneurs pour l'exécution de leur mission essentielle s'accentue.

Ce phénomène se retrouve aussi dans l'aide néerlandaise. La part de l'aide hors-projets, dont la majeure partie est «propriété» du Mali, s'est accrue considérablement de 1984 à 1990, pour atteindre plus d'un tiers des dépenses totales. L'intégration de l'aide aux projets accordée à l'Office du Niger et plus tard à la CMDT dans des programmes coordonnés faisant partie des plans maliens de développement s'est également intensifiée au fil du temps. Ces deux dernières années, le volume de l'aide a baissé; la part de l'aide hors-projets fut réduite, alors que l'on poursuivit l'extension des activités avec de nouveaux projets dans de nouvelles régions et de nouveaux secteurs et sur des thèmes nouveaux.

L'organisation de l'aide néerlandaise au Mali est devenue progressivement plus professionnelle. Au début, le programme avait grossi plus vite que le nombre des fonctionnaires spécialisés en coopération au développement. Les effectifs ont commencé à augmenter en 1988, avec la nomination du premier représentant de la DGCI à Bamako, pour atteindre fin 1992 le niveau moyen des autres bailleurs de fonds européens. Récemment, le travail de ces professionnels s'est concentré sur le respect des procédures néerlandaises ayant trait à la mise en oeuvre de la politique et à la gestion de l'aide. Comme ces règles sont plus nombreuses, il est devenu plus difficile d'assurer la correspondance avec la réalité malienne. Il ressort de l'analyse des consultations bilatérales officielles et du cycle de projet que l'application des instructions concernant les procédures de traitement de l'aide s'est nettement améliorée. L'évaluation ex ante est plus systématique et les justifications concernant le contenu des projets et les finances sont plus complètes.

Les Maliens participent toutefois très peu au cycle de projet avant le démarrage de l'exécution d'un projet ou programme. Des négociations détaillées ont lieu au sein de la DGCI sur le plan, les objectifs et la méthode de travail d'une activité proposée, sans qu'un seul Malien n'intervienne. Le Mali est uniquement informé du résultat de toutes ces procédures néerlandaises. Les consultations officielles entre les deux pays ne forment pas non plus une vraie concertation sur les intentions d'action des deux parties, mais plutôt l'annonce par les Pays-Bas de leurs priorités.

La structure compliquée du financement de la DGCI, avec ses nombreuses catégories budgétaires toujours changeantes, est presque entièrement dictée par des considérations et des processus qui n'ont rien à voir avec le Mali. Elle manque de ce fait totalement de transparence et de logique pour le Mali. La réduction de l'aide au Mali en 1991 et 1992 par exemple ne reflète pas les besoins du pays, ni son manque éventuel de capacité d'absorption, ni l'absence d'un accord sur la politique à suivre entre le Mali et les Pays Bas. Comme ces derniers avaient annoncé officiellement pendant la même période que l'aide à l'Afrique allait augmenter, que les besoins d'aide resteraient une considération importante d'octroi, qu'un accord avec la Banque Mondiale et le FMI sur l'ajustement structurel était primordial et que la priorité néerlandaise irait aux pays où la démocratie est prise au sérieux, on comprend qu'il soit difficile pour les autorités maliennes de saisir la décision prise par les Pays-Bas de réduire l'aide au Mali.

Il était prévu depuis longtemps de déléguer aux ambassades une partie des compétences relatives à l'aide, mais en 1992 il n'en était pour ainsi dire encore rien au Mali. Même les décisions en matière d'exécution étaient toujours présentées à la DGCI à La Haye, ou bien celle-ci se mêlait de l'exécution de sa propre initiative. Les procédures plus nombreuses, imposées à partir des Pays-Bas, ont empêché l'ambassade de veiller à renforcer la correspondance entre l'aide et le contexte dans lequel celle-ci devait donner des effets durables. L'ambassade a donc dû négliger en partie la tâche importante qui lui incombe d'assurer l'harmonisation des activités des projets (micro-interventions) avec la politique nationale, y compris l'ajustement structurel (macro-dimension) et vice versa.

Les résultats des différentes réalisations antérieures jouent un rôle restreint dans les décisions sur de nouveaux engagements d'aide, ce qui revient à dire que, dans le monde de l'aide au développement, le «mémoire est courte». Il n'y a eu qu'une seule évaluation finale et aucune évaluation ex post dans le cadre du programme bilatéral, qui dure pourtant depuis près de vingt ans et dans lequel 19 activités ont été clôturées. De même, les examens et évaluations d'activités en cours visaient davantage à déterminer la façon de poursuivre un projet ou un programme qu'à

étudier soigneusement les effets et l'impact d'efforts précédents. L'analyse du cycle de projet et de l'occupation du temps des fonctionnaires cadres et des exécutants des programmes d'aide révèle qu'ils consacrent plus des deux tiers de leur temps à répondre aux exigences de la «maison mère», et qu'ils n'ont donc que peu de temps pour analyser les résultats, et à plus forte raison les effets et l'impact de l'aide sur le processus de développement.

On constate des tendances en partie analogues dans les méthodes de travail de la SNV et des organisations de cofinancement, par exemple des ambitions accrues et des règles administratives plus nombreuses, qui ne facilitent pas la correspondance entre leur action et les réalités maliennes ni la durabilité des résultats des activités. Par ailleurs, ces organisations ont davantage l'habitude, de par leur «culture», à faire participer les Maliens au mécanisme de décision. La SNV, en particulier, a parfois eu de ce fait des problèmes quand elle assumait les fonctions d'exécutant de projets publics bilatéraux «classiques».

Nous pouvons conclure que la formalisation accrue de l'organisation de l'aide néerlandaise a rendu plus transparents, du côté néerlandais, le mécanisme de décision et la justification de l'aide. Simultanément, le taux de participation des Maliens aux décisions et de «propriété» des projets et programmes par les Maliens – et donc les chances de reprise par le Mali – ont diminué. Il s'est constitué un circuit de projets et de programmes d'aide contrôlé par les bailleurs de fonds qui n'est pas transférable sous cette forme. La tendance constatée dans la seconde moitié des années quatre-vingt qui vise à accorder une part croissante de l'aide sous forme d'une aide hors-projets mieux intégrable dans le programme malien ou sous forme d'une aide aux projets dans le cadre de programmes multidonneurs, régresse ces deux dernières années.

3 Quels sont les résultats de l'aide néerlandaise et sont-ils durables?

Pour nous faire une idée des résultats de l'aide, nous avons examiné à la fois la mesure où une activité a réalisé ses objectifs (efficacité) et la façon dont elle l'a fait (efficience), de même que la mesure où ces objectifs cadrent avec les processus locaux de développement et où les résultats souhaités peuvent se maintenir sans aide extérieure. Ce dernier élément est évidemment le plus important.

La mesure où les objectifs des projets ont été réalisés, l'efficacité de l'aide, est considérée comme moyenne à bonne. Pour l'aide hors-projets, ce jugement se fonde sur l'évolution relativement favorable de l'économie malienne, en particulier dans

les secteurs du coton et du riz qui sont pratiquement les seuls bénéficiaires de cette forme d'aide. Ce jugement se fonde aussi sur l'efficience de la CMDT, qui a reçu une large part de la valeur de l'aide à l'importation comme aide budgétaire, et sur l'amélioration de l'efficience de l'Office du Niger, due entre autres à l'aide néerlandaise reçue par cet organisme.

L'efficacité de l'aide aux projets reçoit elle aussi la notation moyenne à bonne. Quelques projets qui n'ont pratiquement pas donné de résultats font exception ici: ce sont notamment les projets forestiers exécutés à Koulikoro avec la Direction des Eaux et Forêts, le projet de recherche Riz Kogoni et la chambre froide pour le stockage des pommes de terre à Kayes, qui fut construite, mais jamais utilisée. Le nombre d'échecs cuisants représente moins de 5 pour cent du volume total de l'aide. Quant aux activités qui ont démarré récemment, il est trop tôt pour juger de leur efficacité.

L'efficience de l'aide aux projets reçoit en général une appréciation comparable, et les projets incriminés dans le paragraphe sur l'efficacité le sont aussi ici, à l'exception de la chambre froide pour pommes de terre dont les coûts de construction furent corrects. Les nombres relativement grands d'assistants techniques néerlandais dans quelques projets ont eu un effet défavorable sur le rapport coûts-avantages. Ceci est surtout vrai dans les cas où une large part de leur travail était liée à des obligations et à des tâches dictées par les Pays-Bas et qui avaient peu de sens dans le contexte malien.

Une approche-processus est justifiée dans la plupart des activités, car elle permet de réagir souplement à l'évolution de la situation locale et aux possibilités qui s'y présentent. Dans la pratique, les responsables ont cependant parfois cité l'approche-processus ou l'approche «programmatique» pour couvrir un manque de professionalité dans l'exécution ou de mauvais justificatifs financiers ou autres. Ce faisant, la flexibilité requise par une approche-processus bien appliquée devient une excuse pour justifier des plans vagues ou des négligences. En fait, une planification concrète des objectifs à court terme et un bon contrôle des moyens et des résultats, y compris des finances, sont essentiels, précisément dans l'application de l'approche-processus.

La bonne qualité de nombreux assistants techniques, dont les conditions de vie étaient souvent difficiles, et des fonctionnaires cadres actifs dans le programme bilatéral a eu un effet positif sur l'efficacité et l'efficience de l'aide, tout comme les bonnes relations personnelles que nombre des intéressés néerlandais ont entretenues avec leurs collègues maliens.

L'efficacité des initiatives néerlandaises dans le domaine de la conservation de la fertilité des sols auraient été plus élevée si ces activités avaient été rappelées systématiquement, par exemple lors des consultations bilatérales avec les autorités et des négociations avec les autres bailleurs de fonds dans le cadre des programmes d'ajustement structurel dans les deux zones cibles.

Par rapport aux jugements relativement positifs concernant l'efficacité et l'efficience des projets, l'appréciation des chances de durabilité des résultats est beaucoup plus négative. Dans la situation précisément d'un pays comme le Mali, dont les perspectives d'autonomie économique sont réduites, les bailleurs de fonds devraient s'abstenir de financer des activités qui, après leur départ, constitueront pour les autorités une surcharge. Il ressort des analyses de projets que pour la moitié au moins d'entre eux les chances de durabilité des résultats sont, au mieux, considérées comme douteuses. Ce sont principalement les aspects institutionnels et financiers de la durabilité qui soulèvent de gros problèmes. L'appui à la riziculture paysanne à l'Office du Niger, qui représente à lui seul un quart de toute l'aide bilatérale, forme une exception importante sur ce plan, puisque les chances de durabilité de ses résultats sont jugées moyennes. Notre appréciation de la durabilité des résultats de l'aide hors-projets est, elle aussi, meilleure, parce que cette aide a eu un rendement financier et économique plus grand pour les paysans et pour les organismes semi-publics concernés et que le degré de «propriété» malienne de cette aide a été beaucoup plus élevé que celui de presque toute l'aide aux projets.

Certains projets réalisent donc leurs objectifs parce que les bailleurs de fonds paient pour éliminer tous les obstacles. Leur priorité est cependant trop faible aux yeux des autorités et ils cadrent trop mal avec leur contexte local pour pouvoir jamais être poursuivis avec les seules ressources locales. Les interventions de ce genre constituent même une menace pour la durabilité des résultats des projets «réussis», parce qu'elles accaparent quand même une partie du potentiel restreint de l'Etat, comme par exemple les effectifs limités de la Fonction publique, qu'elles profitent de l'exemption fiscale et utilisent des devises. Elles entraînent une dépendance croissante à l'égard de l'aide internationale pour des réalisations que le pays n'a jamais souhaitées. Les projets de ce genre ne sont pas non plus conformes aux accords en matière de réduction des charges de l'Administration, auxquels ces mêmes bailleurs de fonds ont souscrit. Même dans le secteur non gouvernemental, il y a des projets qui soit ne pourront pas être poursuivis par le groupe cible, soit n'ont pas assez tenu compte des intérêts et priorités réels du groupe cible.

La conclusion est que la durabilité des résultats de beaucoup de projets est douteuse, même si ces projets ont été en soi plutôt efficaces et efficients. L'appréciation de la

durabilité des effets de l'aide hors-projets et des chances de durabilité des résultats de l'appui à la riziculture paysanne à l'Office du Niger est moins négative. On dirait que les chances de durabilité des résultats ont joué un rôle moins important dans les décisions concernant l'aide que le désir de satisfaire aux critères néerlandais de mise en pratique de la politique et de gestion. Cette observation confirme une constatation précédente, à savoir que l'on s'est concentré sur les intrants et que l'on n'a pas essayé de baser les nouveaux engagements sur l'expérience acquise dans des interventions antérieures.

4 Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à l'émancipation économique du Mali?

Nous avons déjà indiqué plus haut que le Mali, vu ses ressources réduites et la vulnérabilité de son environnement naturel, n'a guère de perspectives d'autonomie économique et restera dans le proche avenir dépendant d'un financement extérieur. Dans le contexte malien, la question ci-dessus devrait donc s'énoncer: «Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à réduire la dépendance économique du Mali?»

En général, l'aide hors-projets et une partie de l'aide aux projets ont soutenu la politique macro-économique fructueuse du Mali. La contribution du programme bilatéral à la croissance économique a surtout résidé dans les fonds supplémentaires fournis pour exécuter cette politique. Cela a signifié, dans le cadre de l'aide considérable à la CMDT, une aide budgétaire pratiquement inconditionnelle; à l'Office du Niger, l'aide fut surtout utilisée pour transformer la méthode de travail de cette organisation. Plus de la moitié de l'aide néerlandaise totale a joué un rôle direct dans l'appui au secteur performant du coton et dans le relèvement du rendement et de la productivité de la riziculture. Au cours des premières années de coopération, les Pays-Bas ont aussi financé l'extension de l'infrastructure. Une des deux routes ainsi construites a visiblement stimulé la croissance économique de la région frontalière avec la Mauritanie alors que l'autre n'a pratiquement pas de valeur économique. L'aide néerlandaise a accru la capacité de recherche agronomique appliquée, utile pour la production actuelle et future.

Dès le début de la coopération bilatérale, une partie du programme – à la fois sous forme de projets d'exécution et de projets de recherche et représentant un cinquième des dépenses totales – a été consacrée à la lutte contre la dégradation de l'environnement, c'est-à-dire à la conservation de la capacité naturelle de production des terres. La relation entre l'environnement physique et le développement

économique est double: l'économie doit financer les moyens – surtout les engrais et le travail – pour conserver les ressources naturelles et la capacité de production doit être préservée si l'on veut continuer à garantir la sécurité alimentaire et les revenus.

Quant à la connaissance des mécanismes de dégradation de l'environnement et aux techniques pour freiner cette dégradation, des progrès ont été réalisés grâce notamment à l'aide néerlandaise. Les principales menaces pour l'environnement, et donc pour la production future, sont la croissance démographique et le faible niveau des prix du coton et de la viande, qui sont trop bas pour permettre aux producteurs d'investir autant qu'il le faudrait dans les moyens d'assurer la fertilité durable des sols.

En résumé, nous constatons que plus des deux tiers de l'aide néerlandaise ont soutenu le développement économique faible, mais positif, du Mali. Il est cependant douteux que l'économie malienne puisse fonctionner dans un proche avenir sans aide extérieure. L'attention consacrée, dans le cadre de l'aide néerlandaise, à la conservation de l'environnement naturel est très importante pour l'avenir de l'économie malienne et cette conservation réclame des efforts considérables. Elle est menacée par la détérioration des termes de l'échange pour les exportations, par l'accroissement de la population et par une politique axée surtout sur le court terme.

5 Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à la réduction de la pauvreté au Mali?

La qualification «groupes pauvres» n'a pour ainsi dire pas été utilisée dans le contexte malien, ni par les parties maliennes, ni dans les analyses et documents sur la politique néerlandais. La politique des Pays-Bas a surtout visé à contribuer au développement plus durable du potentiel économique limité, pour lutter ainsi contre la pauvreté. Cette attitude était conforme aux priorités de développement du Mali.

L'aide hors-projets

Au début, l'aide hors-projets se composait intégralement d'aide alimentaire que l'on pouvait orienter vers des groupes spécifiques dans des régions sélectionnées, en l'occurrence les plus vulnérables. Cette possibilité d'orientation disparut lorsque l'aide alimentaire fut accordée dans le cadre du programme de restructuration du

secteur céréalier. Les formes ultérieures de l'aide hors-projets, à savoir, successivement, les importations courantes d'engrais et d'équipement agricole, le cofinancement avec la Banque Mondiale et l'épongement des dettes, ne convenaient pas non plus à une orientation vers les groupes cibles spécifiques de l'aide néerlandaise.

Plus des trois quarts de l'aide à l'importation – qui consista en livraisons d'engrais et de matériaux pour la fabrication de machines agricoles – sont revenus, par le biais des fonds de contrepartie et sous forme d'aide budgétaire, aux deux organismes semi-publics régionaux qui sont responsables l'un de la filière coton et l'autre de la riziculture. Ces organismes étaient également, dans leur zone d'intervention respective, les principales organisations actives dans presque tous les autres secteurs du développement rural. Tous deux ont oeuvré pour le développement économique, non sans succès. Le degré d'organisation et de participation active des paysans a augmenté dans ces zones. Par suite des conditions imposées par les Pays-Bas, une petite partie des ressources de ces organismes est allée aux paysans pauvres, surtout par l'octroi de crédits avantageux.

Le cofinancement avec la Banque Mondiale et l'épongement des dettes sont moins liés à la lutte directe contre la pauvreté. Leurs effets sur la pauvreté sont surtout déterminés par l'ajustement structurel qui a constitué le cadre de ces formes d'aide. Dans la mesure où nous avons pu le constater, la situation des habitants des régions peu prospères et de ceux qui travaillent dans des secteurs peu favorisés ne s'est pas dégradée du fait de l'ajustement structurel. Selon certaines indications, la situation des entrepreneurs dans le secteur informel et celle des paysans dans les régions marginales se serait même améliorée légèrement par suite de l'ajustement structurel.

Le développement économique du Mali et l'intégration du pays dans l'économie mondiale a eu pour conséquence une différenciation de plus en plus poussée au sein de la société malienne; les différences s'accentuent entre la campagne et la ville, le traditionnel et le moderne, les régions pauvres et les régions riches, les hommes et les femmes. La modernisation a eu des effets positifs, comme une plus grande sécurité alimentaire et, pour beaucoup, un peu plus de prospérité, mais aussi des effets négatifs, comme la disparition des mécanismes traditionnels de redistribution.

L'aide aux projets

Seuls quelques (grands) projets se sont intéressés délibérément aux groupes pauvres de la population. Il s'est révélé difficile d'évaluer les effets de l'aide aux projets

sur la pauvreté, en raison de l'absence de données de base sur les groupes cibles des projets et parce que les systèmes de suivi – dans la mesure où ils existent – ont plus ou moins négligé cette dimension. Plusieurs projets ont contribué à un plus grand approvisionnement d'équipements de base et à l'augmentation du revenu de l'habitant moyen des zones rurales. Rien ne permet de conclure que ce sont essentiellement les Maliens aisés qui ont profité de l'aide. L'aide aux projets dans son ensemble a eu un effet très faible sur l'amélioration de la condition socio-économique des femmes rurales.

On peut dire en résumé que le gros de l'aide néerlandaise au Mali est allé aux secteurs, zones et personnes ayant déjà quelque potentiel de production durable. Les effets sur la pauvreté ont donc surtout été indirects. Vu la distribution acceptable de la faible croissance économique et les conséquences de l'ajustement structurel, ce choix, qui a accru le rendement de l'aide, fut le bon. La différenciation sociale et économique plus marquée dans la société – un processus « universel » que favorisent la modernisation et la croissance économique – justifie que l'on accorde à présent davantage d'attention à la situation des groupes défavorisés.

ANNEXES

Annexe 1 Méthodologie et organisation de la recherche

1 Introduction: Plan des évaluations de programme par pays

1.1 *Introduction*

Pourquoi des évaluations de programme par pays?
- Une grande partie de l'aide des Pays-Bas est mise en pratique dans les programmes nationaux et régionaux.
- Les objectifs de la politique de coopération des Pays-Bas et les thèmes prioritaires prennent forme dans ces programmes.
- Jusqu'à présent, l'aide Néerlandaise n'a jamais été globalement évaluée dans le cadre de la coopération avec les pays concernés.
- Les résultats de telles évaluations contribueront à la révision de la politique de coopération des Pays-Bas et à l'amélioration de la qualité de l'aide.

Les évaluations visent l'aide bilatérale telle qu'elle est enregistrée au Comité d'Assistance au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Elle comporte les programmes et projets bilatéraux gérés directement par la Direction Générale de la Coopération Internationale des Pays-Bas (DGCI) et les programmes et projets exécutés par l'intermédiaire des quatre organisations de co-financement néerlandaises et d'organisations privées telles que l'Association Néerlandaise d'Assistance au Développement (SNV). Les contributions régulières aux programmes passant par les agences internationales telles que la Communauté Européenne et les organisations du système des Nations Unies ne sont pas prises en considération dans les évaluations.

Les trois premières évaluations visent les programmes bilatéraux avec l'Inde, le Mali et la Tanzanie et se sont concentrées sur la période 1981-92. Des données ont été rassemblées et des analyses en profondeur ont été conduites qui permettent de répondre aux cinq questions centrales suivantes.

1.2 *Questions centrales*

Question 1: Dans quelle mesure le programme de coopération Mali-Pays-Bas cadrait-il avec les principaux problèmes de développement du Mali et avec la politique des autorités maliennes?

Question 2: Comment le programme de coopération entre les deux pays a-t-il été organisé et géré?

Question 3: Quels sont les résultats de l'aide néerlandaise et sont-ils durables?

Question 4: Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à l'émancipation économique du pays?

Question 5: Dans quelle mesure l'aide néerlandaise a-t-elle contribué à la réduction de la pauvreté?

2 Méthodologie de la recherche

Etude de littérature

- Analyse de littérature sur les aspects de développement du Mali et les caractéristiques de la politique de développement Malienne.
- Etude de la littérature ayant trait à la politique des Pays-Bas en relation avec le Sahel en général et le Mali en particulier.

Etude de dossiers

- Vue d'ensemble des projets bilatéraux pour la période 1981-92.
- Vue d'ensemble de la contribution des Pays-Bas aux activités des organisations multilatérales (1981-92).
- Vue d'ensemble de la contribution néerlandaise à l'aide internationale totale (1981-92).
- Inventaire et analyse de la documentation disponible sur les projets.

Consultations

- Aux Pays-Bas:
  - DGCI – SNV – ONG Néerlandaises.
  - Autres: Conseillers, exécutants et experts travaillant au Sahel/Mali.
- A Paris: Club du Sahel.
- Au Mali:
  - CILSS.
  - Fonctionnaires cadres du gouvernement central.
  - Fonctionnaires cadres de gouvernements régionaux.
  - Personnel de l'ambassade des Pays-Bas.
  - Représentants d'autres bailleurs de fonds.
  - SNV.
  - ONG importantes.
  - Equipes des projets.

Recherche sur le terrain

- Suite à la pré-étude (analyse des dossiers et consultations avec des personnes ressources clés aux Pays-Bas) sur l'aide hors-projets:
  - Consultations avec les ministères concernés,
  - Consultations avec des informateurs clés.
- Suite à la pré-étude sur l'aide aux projets dans les zones (cibles) sélectionnées:
  - Consultation avec les organisations et projets concernés,
  - Auto-évaluation par des villageois avec l'appui d'«animateurs-chercheurs» maliens.

Echantillon pour l'analyse de l'aide aux projets

Prétendre à une analyse détaillée de *toutes* les activités de coopération exécutées au Mali pendant la période 1981-92 n'est pas réaliste. Il faudrait prendre en compte des dizaines de projets et programmes dont le volume va de quelques dix milles à plusieurs dizaines de millions de florins. Afin de délimiter l'étude d'une façon aussi pertinente que possible, deux zones ont été choisies dans lesquelles le programme d'aide total et la liaison entre les différentes activités sont analysés. Etant donné que la majorité de l'aide néerlandaise est allée à ces deux zones (cibles) – le Mali-Sud et l'Office du Niger – l'analyse de l'impact de l'aide aux projets se concentre sur les résultats atteints dans ces deux zones.

3 Sous-études

Le tableau I donne une vue d'ensemble des questions centrales, des thèmes de recherche, des sous-études s'y rapportant ainsi que de leur place dans le corps du rapport.

Les rapports suivants ont été rédigés dans le cadre de l'évaluation:

Analyse de l'aide sous forme de projets dans la zone du Mali-Sud. Louvain, Juillet 1992.

Analyse de l'aide sous forme de projets dans la zone de l'Office du Niger. Utrecht, Juin 1992.

Evolution macro-économique et ajustement structurel au Mali, 1981-1991. Anvers, Août 1992.

La riziculture paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979-1991. La Haye, Décembre 1992.

Mali, l'aide publique au développement. La Haye, Novembre 1992.

D'un développement rural à un développement humain: Les paysans parlent et expliquent. Recherche participative dans les zones CMDT et Office du Niger, Mali. Bamako, Mars 1992.

Recherche «ex-poste» sur cinq projets dans la première et la deuxième régions du Mali. Etude de dossiers (en Néerlandais). Juillet, 1992.

Analyse des formes d'aide hors-projets au Mali. Bamako, Mars 1992.

Analyse de l'organisation et de la gestion de l'aide par le Mali (1980-1991). Bamako, Mars 1992.

Tableau I. Organisation de la recherche

Thèmes clés	Sujets étudiés	Sous-études et techniques utilisées	Chapitres	
Evolution du contexte et de la politique	Les potentiels et obstacles au Mali	Profil national (Etude de littérature et recherche sur le terrain)	2.1	Perspectives de développement durable au Mali
		2 études régionales (Etude de littérature, recherche sur le terrain et ateliers régionaux de restitution	7.2.1 7.3.1	Mali-Sud: caractéristiques et processus de développement. Office du Niger: caractéristiques et processus de développement.
		Recherche participative dans des villages	7.2, 7.3	Résultats intégrés dans 7.2 et 7.3: aide projets dans le Mali-Sud et l'Office du Niger.
	Contexte international de l'aide	Etude comparative: politique, gestion et programme de plusieurs bailleurs de fonds (Etude de littérature, enquêtes, interviews et atelier de restitution)	3	L'aide extérieure au Mali
	Politique de coopération et priorités des Pays-Bas	Etude de documents et interviews	4.1	Politique de l'aide néerlandaise
Gestion de l'aide	Absorption de l'aide par le Mali	Profil national et analyse de la planification, des systèmes budgétaires et de gestion de l'aide (Etude de littérature, interviews et ateliers)	2.1, 2.2	Politique et gestion du développement par le Mali
	Coordination des bailleurs de fonds	Analysée dans l'étude comparative sur les bailleurs	3.6 3.7	Coordination des bailleurs Intégration dans la politique et la gestion du Mali
	Organisation et gestion de l'aide	Etude de cas sur la gestion: 6 projets (étude de dossiers et interviews)	8.3	Organisation et gestion des projets selon la «perspective des acteurs»
		Analyse des mémorandums d'appréciation et des rapports d'évaluations (Etude de documents)	4.2.3	Consultations bilatérales et cycle de projet
		Evaluation des projets au Mali-Sud et à l'Office du Niger (étude de littérature et recherche-terrain)	7.2.3, 7.3.3 7.2.4, 7.3.4	Analyse des résultats de l'aide projets Durabilité des résultats

(Tableau 1 suite)

Thèmes clés	Sujets étudiés	Sous-études et techniques utilisées	Chapitres	
		Evaluation ex-poste: 5 projets (Etude de dossiers et recherche sur terrain conduites indépendamment)	8.2	Evaluation ex-poste de 5 projets dans la 1ère et la 2ème région
Aide et lutte contre la pauvreté	Impact de l'aide sur la pauvreté	Analyse des développements macro-économiques et de l'aide hors projets	2.1.3	(partie du profil national)
		(Etude de littérature et recherche-terrain)	6	Aide hors-projets
		Partie des études régionales	7.2.3, 7.3.3	
		Evaluation des projets au Mali-Sud et dans l'Office du Niger	7.4.1	Effets de l'aide projets sur la pauvreté
		Recherche participative		
Aide et croissance économique	Aide hors-projet et macro économie	Analyse des développements macro-économiques	2.1.3	
		Analyse de l'aide hors-projets	5	Le programme de coopération bilatéral
		Evaluation des projets au Mali-Sud et dans l'Office du Niger	7.2.3, 7.3.3	
	Aide hors projet et micro économie	Partie des études régionales	7.2.1, 7.3.1	
Durabilité des résultats des projets	Chances de durabilité des résultats des projets «néerlandais»	Evaluation des projets au Mali-Sud et dans l'Office du Niger	7.2.4, 7.3.4	
		Evaluation ex-poste et étude de cas «gestion»	8.2, 8.3	

Une recherche «a posteriori» sur des projets assistés par les Pays-Bas dans les première et deuxième régions du Mali. Bamako, Mai 1992.
Organisation et gestion de projets. Etude de cas. Analyse et points de discussion (Rapport en Néerlandais). Loenersloot, Juin 1992.

4 Instruments de travail pour l'analyse de l'aide

4.1 *Elaboration des concepts «Efficacité», «Efficience» et «Durabilité»*

Efficacité: Dans quelle mesure les objectifs fixés ont-ils été atteints et les résultats sont-ils pertinents dans le contexte réel?

Efficience: Est-ce que les moyens en place pour atteindre les objectifs ont été bien utilisés?

Durabilité: Selon le CAD/OCDE, 1992, «Un programme de développement peut être considéré comme durable lorsqu'il est capable de garantir des avantages substantiels pour une période suffisamment longue après que l'assistance d'une aide extérieure ait pris fin, que ce soit sur le plan financier ou sur le plan de l'assistance en gestion ou en moyens techniques». L'accent est placé sur les possibilités de continuer dans le sens des avantages et des résultats atteints et non pas sur la continuation d'un projet.

Afin de pouvoir apprécier le niveau d'efficacité et d'efficience de l'aide, et la durabilité des résultats, les facteurs contextuels, les caractéristiques des projets et les facteurs du système de projet ont été pris en compte:

Les facteurs contextuels
(sur lequel un projet a peu d'influence)
- Caractéristiques physiques
- Situation macro-économique
- Politique de développement
- Cadre institutionnel
- Contexte culturel et politique
- Acteurs extérieurs dans le domaine du développement
- Situation socio-économique (différentiation)
- Contexte technologique
- Situation écologique
- Evénements imprévus

Les caractéristiques du projet
(fixés au début, peuvent être influencés en partie au cours de l'exécution)
- Organisation(s) partenaire(s)
- Groupe(s) cible(s)

- Région(s) et secteur(s)
- Degré d'innovation
- Envergure et degré de complexité

Les facteurs du système projet (cycle de projet, gestion)
(Entièrement influençables)
- Le plan du projet:
  · préparation et la planification
  · qualité des objectifs
  · relation entre les éléments locaux et externes.
- L'exécution:
  · gestion et l'organisation interne
  · participation et l'ancrage institutionnel
  · moyens: fonds – expertise – technologie.
- La phase après projet.

Durabilité des résultats d'un projet
(appréciation des résultats)
- Durabilité politique
- Durabilité économique et financière au niveau du groupe cible
- Durabilité économique et financière au niveau des structures d'exécution
- Durabilité institutionnelle
- Durabilité socio-culturelle (adoption par le groupe cible)
- Durabilité écologique
- Durabilité technologique

4.2 *Elaboration du concept «Lutte contre la pauvreté»*

La lutte contre la pauvreté a toujours occupé une place centrale dans la politique de coopération des Pays-Bas. Cette priorité est appliquée dans l'aide projets (lutte directe contre la pauvreté) et dans l'aide hors projets (lutte indirecte par l'appui à la croissance économique). Dans l'analyse de l'aide, l'effort sera fait de savoir dans quelle mesure l'aide a ciblé directement des groupes socio-économiques défavorisés et dans quelle mesure on a pris en compte les processus de différentiation socio-économique. Les résultats de la politique macro-économique, et en particulier celle qui touche aux programmes d'ajustement structurel, sur les différentes couches de la population seront également analysés.

Pour cette analyse, les aspects suivants sont pris en compte:
- De quelle façon les groupes cibles sont-ils définis?
- Est-ce que la situation socio-économique des groupes cibles est explicitement mentionnée?

- Est-ce que les processus de différentiation socio-économique sont pris en compte?
- Qui profite le plus et qui est défavorisé par l'aide?

La recherche participative

En plus des deux études régionales qui comprennent l'analyse de l'aide aux projets dans le Mali-Sud et l'Office du Niger, une recherche participative sera menée par des chercheurs maliens dans quelques villages situés dans ces deux zones. Le but en sera de rassembler les opinions des villageois sur les développements en cours dans leur environnement direct, sans mentionner une quelconque appartenance à un projet ou une organisation. Des groupes d'hommes jeunes, d'hommes «vieux» et de femmes seront invités à dessiner une carte de leur village, sans intervention des chercheurs, et d'utiliser les symboles de leur propre choix pour y placer les informations qu'ils voudront donner. Les trois cartes seront ensuite présentées et commentées à tous les participants. Les thèmes à discuter seront les suivants:
- Que s'est-il passé dans le village au cours des dix dernières années?
- Quels développements ont eu lieu?
- Qui ou qu'est-ce qui a été la cause des développements?
- Quels ont été les effets des développements pour les gens et le village?

4.3 *Elaboration du concept «émancipation économique»*

La question clé est la suivante: Dans quelle mesure la politique néerlandaise d'aide a-t'elle stimulé la croissance économique et est-ce que l'aide hors projets a eu un effet bénéfique dans ce sens? Les aspects à analyser seront:
- la politique macro-économique du Mali
- les résultats macro-économiques de cette politique
- les caractéristiques et les résultats provisoires des programmes d'ajustement structurel
- la contribution de l'aide des Pays-Bas au développement macro-économique du Mali.

5 Analyse des mémoranda d'appréciation de propositions de projets («Bemo»)

1. Nom du project _____
_____
_____

2. Numéro FOS _____

3. Date du bemo _____ jours cumul.
4. Date paraphe AFO/CTR _____ _____
5. Date paraphe DST/TA _____ _____
6. Date paraphe FEZ _____ _____
7. Date paraphe _____ _____ _____
8. Date paraphe _____ _____ _____
9. Date paraphe chef DAF _____ _____
10. Event. date Comm. Projets _____ _____
11. Eventuellement date Panel _____ _____

12. Engagement _____
13. Catégorie/programme _____

14. Durée _____
   - o nouveau projet
   - o phase intérimaire
   - o phase suivante

15. Description de l'historique
   - o détaillée/vaste
   - o globale
   - o inexistante

16. Objectifs (à long terme)
   - o concrets et mesurables
   - o concrets mais généraux
   - o abstraits

17. Objectifs (à court terme)
   - o concrets et mesurables
   - o concrets mais généraux
   - o abstraits

18. Priorités d'action néerlandaises dans les objectifs
   - o lutte contre pauvreté
   - o émancipation économique nationale
   - o femmes
   - o écologie
   - o aucune

19. Justification du choix de l'organisation malienne

	nouveau projet	projet conséc.
Avantages/ inconvénients	o	o
Descriptive	o	o
Inexistante	o	o

20. Organisation exécutante

- o multi-bi/SNV/organ. de cofinancement/univ.
- o adjudication publique ouverte
- o marché de gré à gré
- o adjudic. de gré à gré
- o régie directe
- o pas précisée

21. Plan de travail

- o concret
- o global
- o pas précisé

22. Calendrier

- o concret
- o global
- o pas précisé

23. Points de mesure techniques (rendement attendu)

- o concrets
- o globaux
- o pas précisés

24. Points de mesure en matière de politique

- o concrets
- o globaux
- o pas précisés

25. Budget (répartition en % des catégories de dépenses néerlandaises)

100 – missions	_____ %
200 – personnel sans 230	_____ %
230 – personnel local	_____ %
300 – consultants	_____ %
400 – investissements	_____ %
500 – frais opérationn.	_____ %
600 – formations	_____ %
700 – fonds de roulement	_____ %
900 – imprévus	_____ %

- o financement au titre du programme

26. Autres bailleurs de fonds que la DGCI	
(a) contribution Mali	o détaillée o contrib. groupe cible o générale (frais de fonctionnement) o pas précisée
(b) autres contributions néerlandaises	o autre financement néerlandais o assistance technique additionnelle o pas précisées
(c) contribution de bailleurs de fonds non néerlandais	o détaillée o générale (frais de fonctionnement) o pas précisée
27. Instruments de gestion et de suivi	o comité de suivi o suivi actif par l'ambassade o contrôle (monitoring) o mission de soutien pour le projet o avis externe pour DGCI o évaluation
28. Responsabilités/ compétences des parties genoemd	o détaillées o en termes généraux o pas précisées
29. Conditions	o mentionnées o organismes désignés pour les remplir

30. Données	concrètes	globales	aucune
(a) politiques	o	o	o
(b) institutionnelles	o	o	o
(c) macro-économiques	o	o	o
(d) socio-culturelles	o	o	o
(e) physiques	o	o	o
(f) financières	o	o	o

31. Pertinence pour le Mali (politique malienne)	o pertinence groupe cible o plans d'investissement/politique très concrète o politique triennale/quinquennale o politique malienne générale o pas précisée

32. Politique néerlandaise de coopération au développement
- o concertation sur la politique/accords de travail
- o politique relative au Sahel ou au Mali
- o notes ou rapports
- o pas précisée

33. Efficacité
- o traitée en détail
- o intérêt pour transfert
- o intérêt pour durabilité
- o en termes généraux
- o pas précisée

34. Efficience
- o choix et capacité d'exécution des instances concernées
- o choix de la modalité d'exécution
- o réalisme du calendrier et du plan de travail
- o exhaustivité du budget
- o possibilités de remplir les conditions préalables
- o garanties de gestion et de suivi
- o analyse coûts-bénéfices
- o pas précisée

35. Avis DST/TA

	spéc. région.	génér.
substantiel	o	o
marginal	o	o

- o conditionnel
- o pas précisé

36. Avis FEZ
- o substantiel
- o conditionnel
- o marginal
- o pas précisé

37. Avis _____
- o substantiel
- o conditionnel
- o marginal
- o pas précisé

38. Chef DAF
- o substantiel
- o conditionnel
- o marginal
- o pas précisé

39. Commission des Projets
- o approuvé inconditionnellement
- o conditionnel
- o pas consultée

40. Panel
- o acceptation de la dérogation
- o renvoyé pour examen
- o pas consulté

41. Structure du bemo
- o conforme aux instructions
- o seulement page de titre
- o ad hoc

42. Nombre de pages du bemo _____

EXPLICATIONS EVENTUELLES:

6 Analyse des rapports d'évaluations de projets

1. Nom du projet _____
_____
_____

I. *Informations générales*

2. Titre du rapport d'évaluation _____
_____
_____

3. Mois et année de publication _____/19__

4. Moment d'exécution de l'évaluation
   - o au milieu de la phase
   - o à la fin de la phase
   - o à la fin du projet
   - o ex post

5. Langue de rédaction du rapport
   - o français
   - o néerlandais

6. Qualité linguistique
   - o bonne
   - o moyenne
   - o mauvaise

6b. Qu'écrit-on au Mali ?
   - o rien
   - o notes de debriefing
   - o projet de rapport
   - o rapport complet

II. *Composition de l'équipe d'évaluation*

14. Nombre total de membres _____ personnes

15. Nombre d'évaluateurs du pays d'accueil _____ évaluateur(s)

16. Pays d'origine du chef d'équipe
   - o Mali
   - o Pays-Bas
   - o autre

IV. *Exécution de l'évaluation*

18. Temps de préparation des évaluateurs néerlandais
    - o _____ jours
    - o inconnu

20. Durée de l'étude sur le terrain
    - o _____ jours
    - o inconnu

21. Temps consacré aux rapports
    - o _____ jours
    - o inconnu

23b. Y a-t-il une base de données relativement solide?
    - o oui
    - o non

V. *Contenu du rapport*

Le rapport traite-t-il:

24. de l'efficience du projet?
    - o oui
    - o non

25. de l'efficacité du projet?
    - o oui
    - o non

26. de l'impact/des effets du projet?
    - o oui
    - o non

27. Thèmes de la coopération traités spécifiquement dans le rapport
    - o groupe cible
    - o femmes
    - o environnement
    - o durabilité dont
        - o financière
        - o institutionnelle
        - o technique
        - o écologique
    - o aucun de ces thèmes

29. Le rapport recommande-t-il une phase suivante?
    - o oui
    - o non (passez à la question 32)

30. La phase suivante est-elle détaillée?
    - o oui
    - o non

31. Nombre de pages consacrées à la phase suivante, par rapport à celles consacrées à la rétrospection
    - o moins de pages
    - o même nombre de pages
    - o plus de pages

7 Coordination, équipe de recherche et groupe de référence

7.1 *Coordination*

La recherche évaluation sur la coopération entre le Mali et les Pays-Bas a été menée par Marinette Oomen-Myin de Matrix Consultants et Huub Hendrix du Service d'Examen des Opérations (IOV).

7.2 *L'équipe de recherche*

- Profil national du Mali: Anneke Slob, Matrix Consultants (Pays-Bas).
- Etude régionale «Mali-Sud»: Moussa Ba, Sahel Ingénieurs-Conseils (Sénégal) et Dirk van Esbroeck, South Research (Belgique).
- Etude régionale «Office du Niger»: Fernand Traoré, Le Sernes (Mali) et Régine van der Sijp, Matrix Consultants.
- Recherche participative: Edmond Dembele, Kassim Diallo, Bakayoko Kadiatou, Oumou Deme et Modibo Bah, Le Sernes.
- Evaluation du programme ARPON: Anneke Slob, Matrix Consultants et Wiebe Anema, Institut économique Néerlandais (NEI) avec Aly Diallo, consultant de ARPON.
- Etude comparative sur le contexte international de l'aide: les coordonnateurs de l'évaluation.
- La politique de coopération et la gestion de l'aide des Pays-Bas: les coordonnateurs de l'évaluation avec l'assistance de Rolien Sasse, consultante junior.
- La planification, les budgets et la gestion de l'aide du Mali: Hamza Ahamadou et Ahmadou A. Diallo (Mali).
- L'analyse des formes d'aide hors projets au Mali: Hamza Ahamadou et Ahamadou A. Diallo (Mali).
- L'étude de cas sur la gestion de l'aide: Walter Stolz (Pays-Bas), avec l'assistance d'Anjo van Toorn, consultant junior.
- L'analyse des mémorandums d'appréciation de propositions de projets: Anjo van Toorn.
- L'analyse des rapports d'évaluations: Liesbeth Groenewegen, consultante junior.
- L'évaluation ex-poste: Etude des dossiers: Rolien Sasse; Recherche sur le terrain: Fakoroba Coulibaly et Conny Hoitink (Mali).
- L'analyse des développements macro-économiques et de l'aide hors projets: Stefaan Marysse et Robrecht Renard, UFSIA, Université d'Anvers (Belgique).
- Analyse des dossiers d'autres projets: Rolien Sasse.

7.3 *Groupe de référence*

Les personnes suivantes ont fait partie du groupe de référence qui a guidé les coordonnateurs de l'évaluation:

Madame H.I. von Metzsch:	–	DGCI/Service d'Examen des Opérations (Présidente)
J. Andriessen/P. den Heijer	–	DGCI/Bureau «Afrique de l'Ouest»
H. Breman	–	Université de Wageningen (CABO/DLO)
Ch. Gerhardt	–	Institut Royal des Tropiques
F.Ph.M. van der Kraaij	–	DGCI/Bureau «Appui Technique»
A. Hennekens	–	DGCI/Bureau «Afrique de l'Ouest»
J. Hinderink, A. de Jong et A. Harts-Broekhuis	–	Université d'Utrecht
W.W. Mostert	–	DGCI/Bureau Aide macro-économique et co-financement avec la Banque Mondiale et le CAD
J. van de Rotte	–	SNV-La Haye

Au Mali, Dr Boubacar S. Sy, Moustapha Deme, Peter van Doren et GertJan Tempelman ont joué le rôle de personnes ressources.

Annexe 2 Tableaux

Annexe 2.1: Inde, Tanzanie et Mali: quelques caractéristiques du contexte de l'aide bilatérale

Caractéristique	INDE	TANZANIE	MALI
Nombre d'habitants et volume de l'économie	1990 : 850 millions d'habitants PNB/hab.: 350 $	1990 : 25 millions d'habitants PNB/hab.: 110 $	1990 : 9 millions d'habitants PNB/hab.: 270 $
Volume de l'aide totale	1975: 2 $/hab. (<1 % PNB) 1990: 2 $/hab. (<1 % PNB)	1975: 21 $/hab. (>12 % PNB) 1990: 47 $/hab. (>43 % PNB)	1975: 20 $/hab. (>22 % PNB) 1990: 56 $/hab. (>21 % PNB)
Position des Pays-Bas comme donneur	1980: n° 5 des donneurs, 6 % du total 1990: n° 3 des donneurs, 8 % du total	1980: n° 1 des donneurs, 12 % du total 1990: n° 5 des donneurs, 8 % du total	1980: n° 8 des donneurs, 5 % du total 1990: n° 5 des donneurs, 7 % du total
Volume des dépenses d'aide néerlandaises (en florins)	1975: 144 millions Fl 1980: 306 millions Fl 1990: 331 millions Fl, soit 0,40 Fl/hab.	1975: 1980: 174 millions Fl 1990: 166 millions Fl, soit 6,65 Fl/hab.	1975: 1980: 25 millions Fl 1990: 65 millions Fl, soit 7,20 FL/hab.
Formes de financement et d'exécution	1980-1991: 80 % budget par pays 56 % de prêts 75 % procédure aide financière: mod. 1 et 2 25 % procédure aide technique: mod. 3-5	1980-1991 : 65 % budget par pays, 15 % aide à la balance des paiements, 10 % programmes sectoriels Depuis 1977, seulement des dons 60 % procédure aide financière 40 % procédure aide technique	1980-1991: 45 % budget par région, 25 % aide à la balance des paiements, 15 % programmes sectoriels entièrement sous forme de dons 20 % procédure aide financière 80 % procédure aide technique
Aide aux projets versus aide hors-projets	1980: presque entièrement aide hors-projets Depuis 1982/83, aussi de l'aide aux projets 1980-1990: 70 % aide hors-projets; 30 % aide aux projets	1980: 70 % aide aux projets; 30 % aide hors-projets 1990: 40 % aide aux projets; 60 % aide hors-projets	1980: presque entièrement aide aux projets Depuis 1984: aussi aide hors-projets 1980-1991: 40 % du total sous forme d'aide hors-projets
Fonctionnaires cadres aux Pays-Bas	1980: 24 mois-personne 1990: 58 mois-personne	1980: 34 mois-personne 1990: 42 mois-personne	1980: 10 mois-personne 1990: 24 mois-personne
Fonctionnaires cadres à l'ambassade	1980: 24 mois-personne 1990: 85 mois-personne (avec 4 spécialistes sectoriels)	1980: 53 mois-personne 1990: 70 mois-personne (2 spéc. sect.)	Jusqu'en 1987, sous l'ambassade à Dakar. Depuis 1988, un fonctionnaire cadre à Bamako; 1990: 18 mois-personne (1 spéc. sect.) 1993: 50 mois-personne
Nature du programme	Surtout aide budgétaire/aide à l'importation Depuis le milieu des années 1980, augmentation de l'aide aux projets, qui se concentre dans 5 Etats et sur 4 secteurs.	Dans les années 1980, augmentation de l'aide au programme, surtout concentrée sur l'industrie et la ville. Depuis 1990, davantage de projets axés sur la lutte contre la pauvreté.	Développement rural, avec concentration manifeste sur deux régions. Ces dernières années, l'attention s'étend vers de nouveaux thèmes et secteurs.
Nature des relations avec les Pays-Bas	Nombre considérable de relations extérieures à l'aide: surtout commerce et investissements.	Quelques relations extérieures à l'aide (commerce, tourisme, missions catholiques et protestantes).	Très peu de relations extérieures à l'aide.

Annexe 2.2: Aide publique nette au développement du Mali, 1975-1991, par bailleur de fonds (en millions de dollars EU)

Bailleur de fonds	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Canada	4.9	2.1	3.6	4.4	8.0	12.8	11.2	9.4	7.6	7.0	15.1	13.5	21.6	12.5	21.2	20.9	20.3
France	23.8	23.1	25.1	32.4	30.5	44.6	52.3	28.3	27.9	129.9	120.9	66.6	65.2	77.6	108.2	129.1	92.5
Allemagne	11.6	17.8	16.0	22.1	27.7	27.0	33.5	28.9	17.1	19.3	28.1	24.2	31.6	39.1	39.9	31.0	44.4
PAYS-BAS	0.2	2.3	5.9	8.4	5.4	12.5	6.4	3.6	8.0	15.6	15.5	20.0	22.4	23.2	29.2	35.5	28.2
Etats Unis	10.0	5.0	6.0	15.0	14.0	23.0	18.0	13.0	15.0	25.0	44.0	30.0	33.0	36.0	23.0	30.0	38.0
Autre membres OCDE	5.2	3.0	4.3	10.7	8.3	11.5	11.6	13.1	19.4	26.9	27.7	49.5	48.6	71.6	79.1	65.7	56.0
OPEC et Pays Arabes	0.0	0.0	11.2	3.7	10.3	17.3	6.4	24.7	33.1	8.7	26.8	39.9	7.6	5.4	2.8	15.4	4.5
Fonds Africain de Développement	1.7	2.3	3.9	0.7	6.8	7.0	5.9	9.2	13.4	3.2	11.3	19.6	22.1	38.9	31.9	20.3	28.4
Fonds Européen de Développement	32.4	8.7	12.0	15.8	31.3	41.6	25.2	18.8	10.9	29.4	24.7	20.9	33.0	22.9	47.1	42.1	45.2
Banque Mondiale (IDA)	12.8	13.4	12.7	14.5	20.5	18.8	19.0	14.0	18.5	20.6	28.1	44.1	42.1	59.0	46.0	41.0	67.0
Progr. Nations Unies pour le Développement	12.5	8.3	3.1	3.4	5.4	6.5	8.6	11.0	11.4	11.0	10.9	12.9	11.7	11.8	12.3	14.1	16.3
Autres multilatéraux	3.9	0.0	9.1	30.5	25.3	29.5	31.4	21.2	31.7	23.7	26.8	31.0	27.2	37.8	10.1	42.1	13.7
Total membres OCDE bilatéraux	55.7	53.3	60.9	93.0	93.9	131.4	133.0	96.3	95.0	223.7	251.3	203.8	222.4	260.0	300.6	312.2	279.4
Total agences multilatérales	63.3	32.7	40.8	64.9	89.3	103.4	90.1	74.2	85.9	87.9	101.8	128.5	136.1	170.4	147.4	159.6	170.6
OPEC et Pays Arabes	0.0	0.0	11.2	3.7	10.3	17.3	6.4	24.7	33.1	8.7	26.8	39.9	7.6	5.4	2.8	15.4	4.5
Total net APD	119.0	86.0	112.9	161.6	193.5	252.1	229.5	195.2	214.0	320.3	379.9	[illegible]	366.1	435.8	450.8	487.2	454.5
Dons	0.0		39.0	54.8	–3.0	71.5	161.6	128.5	106.5	135.7	161.6	128.5	107.3	281.4	282.8	299.8	329.8
Emprunts			73.9	106.8	196.5	180.6	67.9	66.7	107.5	184.6	218.3	243.7	258.8	154.4	168.0	187.4	124.7

245

Annexe 2.3: Estimation sur l'emploi et les revenus au Mali en 1984 et en 1991

secteur	cat. socio-profess.	nombre en 1000 de pers. 1991	% de la pop. act.	rev. ann. disp. (en 1000 FCFA) par actif 1984	rev. ann. disp. (en 1000 FCFA) par actif 1991	accr. ann. du rev. en %
urbain formel	fonct. A[1]	7,9	0,19	1134	1341	2,4
	B[1]	22,1	0,52	665	836	3,3
	C[1]	21,3	0,51	480	626	3,8
	convent.	13,3	0,32	753,2	886	2,1
	para-état[2]	17,6	0,42	792,5	990	2,8
	privé A[3]			1823,2	2430	3,7
	B[3]	41,4	0,98	1235,9	1901	5,5
	C[3]			648,6	884	3,7
	comm. (X,M)[4]	6,5	0,15	5833	8166	4,3
	com. (gros)[4]	32,2	0,76	2281	3193	4,3
	com. (dét)[4]	91,4	2,17	426	664	5,7
	org.int.[5]	3,9	0,09	2129,7	3042,4	4,5
	sous-tot.	**257,6**	**6,1**	**1038**	**1391**	**4,2**
urbain informel	sect. non-struct.[6]	30,7	0,73			
	apprentis	69,0	1,64	65,9	94	4,7
	récupéret.[7]	142,1	3,37	103	179	7,1
	marchands[8]	263,4	6,25	162,6	195	2,3
	femmes au foyer	344,9	8,08	210,4	292,7	4,2
	sous-tot.	**850,1**	**20**	**158**	**216**	**4,5**
secteur primaire sous-tot.		**3106,8**	**74**			
1ère région	ménages agric. A[9]			724,8	1986	5,2
	B[9]	475,2	11,29	301,5	452	5,2
	C[9]			48,4	72	5,2
Mali-Sud	ménages agric. A[10]			1521	2000	4,0
	B[10]	1307,1	32	995	1300	3,9
	C[10]			612	800	3,8
	D[10]			459	600	3,8
total		**4214,5**	**100**			

Sources:
Ce tableau a été construit à partir de documents officiels. Là ou il n'y avait aucune information, des données très partielles ont été recueillies à partir d'enquêtes rapides en février et mars 1992 par **A. Bathily**. C'est par exemple le cas des données sur les commerçants, le privé et les données des revenus des agriculteurs à Baniré. **DNSI**: Enquête secteur informel, mars 1991. Enquête budget de consummation, 1991. Enquête agricole, 1990-1991. **BIT**: Enquête secteur non-structuré, 1989. **CMDT**: Revenu monétaire net des producteurs de coton 1990-1991, CE-03/92. **IER-IRT**: Profil d'environnement Mali-Sud, 1991. **Ministère des Finances et du Commerce du Mali**: Barème mensuel de solde des fonctionnaires et des conventionnaires, mars 1985. **DNP**: Plan quinquennal de développement économique et social du Mali, 1986-1990.

Notes:

[1] A,B,C, pour les fonctionnaires, sont des barèmes officiels sur la base du niveau de formation. On a pris la moyenne du revenu d'un fonctionnaire qui a parcouru les différents échelons dans sa catégorie.

[2] On a pris le niveau de formation d'un fonct. cat. B.

[3] Pour le privé, on a pris comme critère de A,B,C, le niveau de formation comparable aux fonct.

[4] Il s'agit de commerçants répertoriés et reconnus. La première cat. est composée des grands commerçants d'exportations et d'importation. La cat. B est composée par les grossistes. Les petits commerçants de détail sont ceux qui ont des permis de vente officiels et qu'on trouve surtout autour des marchés et dans les magasins.

[5] Il s'agit ici de Maliens engagés par des organisations internationales avec un niveau de formation B.

[6] Le secteur non-structuré est défini par le BIT. Il s'agit des activités productives et répertoriées à petite échelle par les artisans. Les apprentis reconnus se trouvent dans cettes catégories, les autres sont repris dans la ligne suivante.

[7] Ce secteur important du point de vue économique (emploi) et écologique regroupe tous les actifs des différents secteurs (bois, ferraille, etc.).

[8] Ce sont les petits marchands ambulants non-répertoriés.

[9] Beniré est un petit village dans la première région. Les catégories correspondent à des agriculteurs qui ont été indiqués par les responsables du village comme grand, moyen et petit producteur.

[10] A,B,C,D, dans la région Mali-Sud, sont des catégories de producteurs de coton reconnues par la CMDT, et classifiées selon leur moyens de production (taille de famille, bœufs et charrues, terres, etc.). Les revenus des agriculteurs sont ceux de la campagne agricole 1985 et non pas de la campagne 1984. En conséquence, on en a tenu compte pour le calcul de l'accroissement annuel des revenues en %.
Pour la population active, on a pris les données de 1991.

Annexe 2.4: Tableau d'opérations consolidées de l'Etat, 1986–92 (En milliards de F CFA)

	1986 réal.	1987 réal.	1988 réal.	1989 réal.	1990 réal.	1991 prog.	1991 est.	1992 prog.
TOTAL RECETTES ET DONS	120.2	120.4	119.5	143.0	155.7	151.9	163.2	163.9
Total recettes	94.4	89.2	85.6	109.6	116.1	104.8	107.0	115.9
Recettes budgétaires	68.4	61.2	55.8	75.3	75.0	94.0	94.8	106.8
*Recettes fiscales	62.8	56.7	50.1	64.3	65.9	—	81.0	91.
*Recettes non-fiscales	5.6	4.5	5.6	10.7	9.1	—	13.8	15.2
*Autres recettes	0.0	0.0	0.1	0.3	—	—	—	—
Recettes fonds spéciaux et budgets annexes	26.0	28.0	29.8	34.3	41.1	10.8	12.3	9.1
Dons	25.8	31.2	33.9	33.4	39.6	47.1	56.2	48.0
*Projets	—	24.6	27.6	24.3	28.8	27.2	33.3	31.1
*PASEP	—	0.0	0.2	1.3	—	0.6	0.3	0.3
*Aides budgétaires	—	6.6	6.1	7.8	10.8	19.3	22.6	16.6
TOTAL DEPENSES (base engagement)	160.4	150.6	146.3	173.5	168.8	197.9	184.9	183.7
Dépenses budgétaires	130.1	123.0	119.4	144.3	136.0	179.0	168.5	169.9
*Dépenses courantes	62.7	63.0	61.0	67.6	66.5	81.9	80.2	85.4
– Personel	38.4	39.4	38.5	37.8	38.2	41.0	41.0	41.0
– Matériel	10.1	10.5	6.3	5.8	7.4	5.7	5.7	5.7
– Bourses dont: matériel	3.0	3.0	3.4	3.2	3.2	4.5	4.2	4.5
– Communication-énergie	—	1.9	1.6	3.9	3.8	4.2	4.2	4.4
– Déplacements	—	4.8	7.6	8.3	8.2	6.0	6.0	5.7
– Intérêts dus:								
· FMI								
· BCEAO (avance statut)								
· CAA								
– Autres dépenses	11.2	3.4	4.3	7.9	5.7	5.7	8.7	9.5
*Dép. de dév. et PASEP	67.4	60.0	58.4	76.7	69.5	97.1	88.3	84.5
– Dép. de développement	67.4	60.0	55.2	61.0	61.9	74.0	70.5	72.7
· Financement extérieur	64.4	55.6	51.7	57.0	57.5	68.0	64.5	63.7
Emprunts	41.9	31.0	24.1	32.7	28.7	40.8	31.2	32.6
Dons	22.5	24.6	27.6	24.3	28.8	27.2	33.3	31.1
· Financement intérieur	3.0	4.4	3.5	4.0	4.4.	6.0	6.0	9.0
– PASEP et entreprises publiques			3.2	1.6	7.6	16.5	12.7	6.4
– BDM			0.0	14.1	2.5	—	—	—
– Programme de départ volontaire								
Dépenses fonds spécieux et budgets annexes	21.6	20.2	24.7	26.5	29.1	8.9	8.4	9.8
– dont intérêts dus:	8.0	7.9	10.0	12.0	10.9	—	—	—
Dépenses extrabudgétaires	8.7	7.4	2.2	2.7	3.7	10.0	8.0	4.0
Dépenses de reconstruction								
EXCEDENT/DEFICIT (base engagement)	–40.2	–30.2	–26.8	–30.5	–13.1	–46.0	–21.7	–19.8
EXCEDENT/DEFICIT (dons exclus)	–66.0	–61.4	–60.7	–63.9	–52.7	–93.1	–77.9	–67.8

(Tableau 2.4 suite)

	1986 réal.	1987 réal.	1988 réal.	1989 réal.	1990 réal.	1991 prog.	1991 est.	1992 prog.
Variation des arriérés:	-1.8	6.1	-28.7	-31.6	-3.7	-0.4	0.7	-3.4
Intérieurs	-1.0	2.0	-9.2	-15.6	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
*Réduction	-13.0	-5.7	-11.4	-15.6	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
*Accumulation	12.0	7.7	2.2	0.0	—	0.0	—	—
Extérieurs	-0.8	4.1	-19.5	-16.0	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
*Réduction	-2.9	-5.1	-19.5	-16.0	-3.7	-0.4	-0.4	-2.3
*Accumulation	2.1	9.2	0.0	0.0	—	0.0	—	—
Ajustements base caisse:	-1.9	0.6	6.6	-1.5	-1.1	-3.5	-4.7	—
EXCEDENT/DEFICIT (base caisse)	-43.9	-23.5	-48.9	-63.6	-17.9	-49.9	-25.7	-23.2
FINANCEMENT	43.9	23.5	48.9	63.6	17.9	45.0	—	18.3
Financements extérieurs (nets)	42.4	28.6	57.2	75.3	35.2	49.4	40.4	32.5
*Emprunts	47.6	33.1	43.1	64.3	41.6	57.9	49.3	42.5
– PASEP			10.6	14.6	2.8	6.1	7.0	0.0
– BDM			0.0	8.6	—	—	—	—
– Projets	24.1	32.7	28.7	40.8	31.2	32.6		
– Aides budgétaires	5.5	2.1	8.4	8.2	10.1	11.0	11.1	9.8
*Amortissement	-10.0	-8.8	-11.1	-12.2	-10.2	-10.3	-9.6	-12.9
*Allègement de la dette obtenu	0.0	4.3	22.9	23.2	3.8	1.8	0.7	2.9
– Club de Paris				7.8	1.4	—	—	—
– hors Club de Paris				2.7	2.4	—	0.7	0.7
– arriérés hors Club de Paris				12.7	—	—	—	—
*Allègement de la dette en négociation	5.0	0.0	2.3	0.0	—	—	—	—
Financements intérieurs	1.5	-5.1	-8.3	-11.7	-17.3	-4.4	-14.7	-14.1
*Systéme bancaire	6.0	-5.1	-8.3	-11.7	-19.9	-11.5	-11.3	-11.7
– Position nette du gouvernement	6.0	-3.6	-10.4	-10.2	-15.3	-6.9	-6.7	-6.7
· Avance statuaire			7.5	-4.3	-10.0	—	3.4	—
· FMI rachats			-2.2	-7.9	-5.6	-2.9	-2.7	-1.8
· FMI achats				2.1	7.7	—	—	7.9
· Autres dépôts	-15.7	-0.1	-7.4	-4.0	-7.4	—		
– Autres financements monétaires	0.0	0.0	-4.6	-4.6	-4.6	-4.6	-4.6	-5.0
*Autres financements intérieurs	-4.5	-1.5	6.7	3.1	2.6	7.1	-3.4	-2.4
ECART DE FINANCEMENT	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.0	4.9	-0.0	4.9
PIB courant	528.2	568.8	578.2	640.7	683.4	693.7	691.4	742.9
Déficit/PIB	-7.6 %	-5.3 %	-4.6 %	-4.8 %	-1.9 %	-6.6 %	-3.1 %	-2.7 %
Déficit (hors dons)/PIB	-12.5 %	-10.8 %	-10.5 %	-10.0 %	-7.7 %	-13.4 %	-11.3 %	-9.1 %

Sources: Ministère de l'Economie et des Finances – Ministère du Budget en relation avec les services du F.M.I.

Annexe 3 Description et analyse des projets

		page
1.	Projet d'Appui à la Division de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (DRSPR)	352
2.	Projet d'Appui à l'Animation Féminine/Projet Femmes et Développement (PAAF/PROFED)	358
3.	Projet Bois de Villages/Foresterie Rurale-Ségou (BVS/FORS)	363
4.	Projet d'Aménagement des Terroirs Villageois – Fana (PATV)	368
5.	Programme d'Appui de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger (ARPON)	373
6.	Riz Kogoni	387
7.	Soins de Santé Primaires-Ségou (SSP-Ségou)	392
8.	Chambre Froide pour le Stockage des Pommes de Terre	398
9.	Leur Propre Barrage/Leur Propre Ouvrage	402
10.	Recherche sur l'Utilisation Rationnelle du Gibier au Sahel (RURGS)	407
11.	Institut Supérieur de Pédagogie Rurale et de Science Appliquée (ISPRA)	411
12.	Construction de la Route Diédéni-Goumbou-Nara	416
13.	Profil d'Environnement Mali-Sud	420
14.	Gestion forestière et Aménagement de Terroirs Villageois dans la Région de Koulikoro	424
15.	Comité de Coordination des Actions des Organisations Non-Gouvernementales (CCA/ONG)	432
16.	Hydraulique Rurale Pays Dogon	438
17.	Programme d'Appui aux Groupements Ruraux – Tombouctou	445
18.	Jumelage Kita-Voorschoten	453
19.	Bodemkundig laboratorium Sotuba	458
20.	Petits Périmètres Irrigués Villageois – Mopti (PPIV-Mopti)	461
21.	Recherche sur la Production Primaire au Sahel (PPS)	465
22.	Projet de Lutte Anti-Erosive (PLAE)	469
23.	Construction de la route Ansongo-Menaka-Andéramboukané	473

Previous Page Blank

1 PROJET D'APPUI A LA DIRECTION DE RECHERCHE SUR LES SYSTEMES DE PRODUCTION RURALE (DRSPR)

1.1 Données de base

Thème central: Recherche agronomique appliquée

Formule d'exécution: Confiée à l'Institut Royal des Tropiques (IRT) qui collabore avec l'Institut d'Economie Rurale (IER) – Ministère de l'Agriculture.

Durée: 1979-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 31.189.000 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'études de dossiers du projet, d'une analyse du contexte régional dans lequel le projet a évolué et d'une recherche sur le terrain. Les résultats provisoires ont été discutés avec les organisations impliquées. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

1.2 Historique du projet

In 1976, l'Institut Royal des Tropiques (IRT) a effectué une mission exploratoire au Sahel. Le Mali-Sud lui a semblé une région se prêtant à la recherche agronomique. Le IRT a établi des contacts avec l'IER, un institut réalisant des programmes de recherche agronomique. L'IER prit à son tour contact avec la CMDT, qui donna son autorisation pour une première étude sur le terrain. La recherche commença dans quatre villages autour de Fonsébougou. La CMDT fournit du personnel et un soutien logistique. Partant de l'idée que les cultivateurs n'appliquaient pas les résultats de recherches agronomiques antérieures, les promoteurs de cette nouvelle étude ont décidé de faire une recherche-action, pour essayer d'y remédier. Pendant la même période, des considérations analogues ont incité les responsables de l'IER à créer la Direction de Recherche sur les Systèmes de Production Rurale (DRSPR), en premier lieu au Mali-Sud. De cette manière, l'initiative de l'IRT fut intégrée dans la structure générale du projet DRSPR. L'IRT continua à travailler dans la zone de Sikasso, alors que d'autres bailleurs de fonds comme l'USAID lancèrent des programmes dans d'autres parties du Mali-Sud.

Comme les résultats initiaux de la recherche étaient prometteurs, une première demande modeste de financement fut présentée à la DGCI début 1979. La recherche-action dans les environs de Fonsébougou fut poursuivie et l'accent fut placé sur des

activités concrètes, afin de gagner la crédibilité des parties concernées, comme les paysans, les autorités et les bailleurs de fonds. La traction bovine et le crédit furent choisis comme thèmes prioritaires de recherche. Au vu des résultats obtenus, la CMDT demanda ensuite de faire une recherche analogue dans une région moins développée (Yaban et Djirigorola). La coopération entre le projet DRSPR-IER et la CMDT fut formalisée en décembre 1982.

Les activités principales du projet furent fixées après l'évaluation de la phase 1 (novembre 1982): traction bovine, lutte contre l'érosion, vulgarisation au niveau de l'exploitation agricole. L'accent fut toutefois placé sur les problèmes de gestion au niveau de l'exploitation agricole et sur le transfert de technologie. Etant donné le processus accéléré de dégradation de l'environnement, on décida d'appliquer à titre expérimental différentes techniques anti-érosion; celles-ci allaient devenir un des thèmes principaux de la recherche. Cette activité a suscité la mise en place du Projet de Lutte Anti-Erosive (PLAE), dont le but est de diffuser les techniques mises au point par la DRSPR.

Au cours de la troisième phase (1986-89), on s'est rendu de plus en plus compte du champ de tension existant entre les développements économiques au niveau des exploitations agricoles et les perspectives à long terme pour un développement durable. La région cible du projet fut agrandie considérablement (San, secteur de Tominian et secteur de Kadiolo). Les conditions climatiques différentes dans les régions ont en outre donné lieu à une diversification des thèmes de recherche et à une adaptation des techniques agricoles aux circonstances agro-écologiques locales. Les travaux se sont poursuivis dans un certain nombre de villages représentatifs qui se prêtaient à des expériences, et se sont étendus au développement et à l'essai de nouveaux modules de formation. C'est dans cette phase que l'on s'intéressa aux intérêts des femmes. On déploya des activités expérimentales et réalisa une étude sur la riziculture irriguée. La complexité d'actions en faveur des femmes apparut ainsi au grand jour.

La plupart des activités de la quatrième phase (1989-avril 1993) s'inscrivent dans le contexte des objectifs à long terme du projet, c.-à-d. l'identification et l'élaboration de méthodes permettant des systèmes de production rentables et durables. Dans cette optique, l'accroissement de la productivité et une gestion adéquate du terroir sont devenus les principaux thèmes de la recherche. On a testé les possibilités de gestion commune des ressources par des groupes de villages, visant surtout la gestion des pâturages et du bois de chauffe. Pour se faire, on a sélectionné deux zones d'essai (à Koutiala et à Tominian), où l'approche est mise au point avec tous les intéressés (paysans et CMDT). Les thèmes traités pendant les phases précédentes y sont consolidés et améliorés. On s'intéresse au développement d'une méthodologie plus systématique pour le transfert de données et d'avis aux structures de vulgarisation. C'est dans cette phase seulement que la connaissance et l'expérience acquises sont diffusées sous forme de publications. On a cherché à intégrer les priorités des femmes dans le travail de recherche.

1.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* général du projet est d'élaborer un programme de recherche pluridisciplinaire, axé surtout sur les systèmes de production. On a reconnu dès le début la nécessité d'obtenir des résultats de recherche qui soient applicables par les instances de développement existantes et par les paysans eux-mêmes. Désireux de répondre aux priorités des différentes parties et aux changements intervenant dans la région couverte, le projet a modifié ses objectifs d'une phase à l'autre. Il s'est concentré de plus en plus sur l'identification des méthodes et moyens mettant la population en mesure d'adapter ses systèmes de production tout en les rendant plus durables et plus rentables.

Peu à peu, la *région cible* s'est étendue considérablement. Au début, le projet était surtout actif à Fonsébougou dans le Sikasso-Nord. Plus tard, le rayon d'action fut élargi vers Koutiala (1983), Tominian (1987) et Kadiolo (1988). Cela signifie que le projet DRSPR est actif dans une vaste partie de zone couverte par la CMDT.

Le projet a plusieurs *groupes cibles*: paysans, autorités politiques, bailleurs de fonds et organisations de développement. Dans la pratique, ce sont surtout les paysans et la CMDT qui participent aux différentes étapes du projet.

Depuis le début, des éléments techniques et socio-économiques sont intégrés dans la recherche sur l'*approche*. L'intérêt d'une bonne analyse des structures de production a toujours été souligné. La recherche s'effectue en quatre phases distinctes: le diagnostic, la planification, l'expérimentation et le transfert de connaissances.

L'accord administratif conclu entre les Pays-Bas et le Mali indique le *cadre institutionnel* du projet. Il fait partie de la division de recherche sur les systèmes de production agricole de l'IER, qui ressort à son tour du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement. Un protocole règle la coopération entre l'IER et la CMDT. L'IER est chargé d'élaborer les projets de programmes de vulgarisation et de les tester. La CMDT diffuse parmi les paysans les programmes ainsi mis au point.

1.4 Résultats

Le projet DRSPR a été sensible, dès le début, à la situation spécifique des groupes de paysans pauvres, ce qui l'a notamment incité à établir une typologie des exploitations agricoles, permettant de concevoir un programme de vulgarisation adapté aux conditions spécifiques des différents groupes de paysans. Un ajustement du programme CMDT «crédit pour le premier achat» a amélioré l'accès des paysans pauvres au programme de crédit. La DRSPR a aussi rempli une «fonction d'alerte», en soulignant les effets négatifs du processus de développement économique sur l'environnement.

Le projet a identifié des instruments de travail et des thèmes qui sont appliqués à grande échelle, même en dehors du Mali. Les instruments cités le plus souvent sont: la typologie des différentes formes d'exploitation, les mesures qui contribuent à une meilleure interaction entre agriculture et élevage (entre autres la traction bovine, l'utilisation d'engrais organique, la production de fourrage), l'élaboration d'un module pour les mesures de lutte contre l'érosion, de nouvelles méthodes de vulgarisation et le programme adapté de crédit pour le premier achat de matériel. D'autres thèmes, comme la gestion du terroir, n'en sont encore qu'au stade préparatoire ou à celui de concept.

Le projet a contribué au renforcement de la capacité des cadres de l'IER et à la formation du personnel de la CMDT chargé des activités de vulgarisation à l'aide du matériel mis au point. Il joue en outre le rôle de catalyseur pour la coopération du personnel de la CMDT sur le terrain et a de ce fait contribué à la réduction du morcellement des efforts de développement. Enfin, il a entraîné une diffusion au Mali de l'approche «recherche-action».

1.5 Appréciation des résultats

La DRSPR s'est développée en tant qu'institut de recherche et d'organe consultatif et est appréciée comme telle par les différentes organisations de développement et par les paysans. L'approche par la recherche-action sur les systèmes de production, suivie par la DRSPR, a contribué indirectement à relever la production et à prévenir des effets écologiques défavorables. On peut donc dire que l'*efficacité* du projet a été bonne. Celui-ci est parvenu à réaliser son objectif principal, à savoir jeter un pont entre la recherche et la pratique agricole. Grâce à la mise au point d'une typologie des exploitations agricoles, il y a eu des interventions reflétant les besoins spécifiques des différents groupes. Cela a eu un impact positif sur le processus de différenciation socio-économique. Il n'empêche que le fonctionnement du projet DRSPR a été marqué par nombre de faiblesses, qui ont eu des répercussions négatives sur son efficacité. Nous nous contentons de citer ici la tendance qui a subsisté pendant longtemps de donner la priorité à la recherche, la diffusion tardive, sous forme de publications, des résultats de la recherche et le manque de cohérence et d'unité au sein du programme pendant une certaine période. Les résultats ayant trait à l'intégration de la position et des intérêts des femmes dans les systèmes de production sont limités car la place du thème «femmes et développement» n'a pas été clairement défini dans la recherche.

L'*efficience* du projet est moyenne. Les coûts élevés sont dus en particulier à la proportion importante de personnel étranger et à la discontinuité relativement grande du personnel malien pendant toute la durée du projet. L'extension de la région cible et la diversité croissante des thèmes de recherche ont alourdi la gestion du projet.

Les principaux facteurs ayant agi sur l'efficacité et sur l'efficience du projet sont les suivants:

- Le projet a été bien préparé, sur la base d'expériences antérieures.
- L'organisation exécutante néerlandaise (IRT), qui lança et formula le projet en collaboration avec l'IER et la CMDT, avait une longue expérience de la recherche agronomique et était en mesure de fournir à la DRSPR un encadrement technique de qualité. Dans le domaine «femmes et développement», par contre, les capacités de l'IRT étaient réduites.

  Les activités déployées au sein du projet DRSPR sont fondées sur une analyse en profondeur des processus de développement dans la zone concernée. Cette analyse constitua la base du lancement d'une série d'initiatives au moyen desquelles on chercha tant à satisfaire les besoins formulés par les paysans qu'à résoudre les problèmes relevés par les chercheurs. Comme il n'y avait pas, dans la phase initiale, la pression qui émane des procédures à respecter, la première équipe du projet a été en mesure de jeter des fondements solides pour l'évolution future. Par la suite, les procédures s'appliquant à la planification, à l'évaluation, au financement et à la gestion du projet allaient surtout être basées sur l'approche classique des projets, suivie par la DGCI. Cela a suscité des tensions, parce que le mécanisme de décision concernant les priorités de la recherche «évolutive» n'était pas toujours rationnel et transparent aux yeux de la DGCI.
- Il n'existe pas pour ce projet de structure de suivi externe. Le peu de contrôle et d'encadrement exercé par la DGCI à partir de La Haye et au Mali a soulevé des problèmes de communication entre la DGCI et l'IRT, surtout pour ce qui est des rapports sur l'avancement des travaux et des rapports financiers. Il s'est également révélé difficile, pour les diverses missions de courte durée chargées d'évaluer le projet, de se forger une image complète de certains éléments fondamentaux, comme l'ampleur du projet, le rapport coûts-avantages et la pertinence des différents types de recherche dans le contexte du Mali-Sud. Le projet a eu tendance à négliger les recommandations des missions.
- La présence de la CMDT, capable de diffuser à grande échelle les innovations du projet DRSPR, a été d'une grande importance pour l'impact effectif du projet.
- La complexité du projet, due à sa double structure de recherche et d'application, à l'ingérence d'une clientèle hétérogène et à un terrain d'action très vaste, a posé à la gestion de fortes exigences techniques qui n'ont pas toutes pu être remplies pendant toute la durée du projet.
- La complexité de l'élément innovateur «femmes et développement» a été sous-estimée, puisque la capacité d'exécution pour ce thème était limitée à un expert associé bilatéral.
- La faiblesse relative des institutions existantes dans le domaine de la recherche thématique a eu pour résultat que le projet s'est senti obligé d'être actif aussi dans ce domaine, bien qu'en fait il n'ait pas été équipé pour cela.
- Ce n'est que très tard que s'est amorcé un processus systématique de réflexion sur l'encadrement institutionnel du projet et que l'on a concrétisé la «malinisation».

La *durabilité politique* des résultats du projet est moyenne. Depuis les périodes de grande sécheresse, le Mali donne la première priorité au développement de l'agriculture et à l'autosuffisance alimentaire. Les activités de recherche agronomique de la DRSPR sont en harmonie avec la politique nationale. Le projet ne s'est toutefois pas occupé de la mise au point d'instruments d'action.

L'application par les paysans individuels d'éléments essentiels du programme de vulgarisation est un indicateur de la *durabilité économique*. La modification de certains paramètres, comme le prix des engrais chimiques ou des semences ou le prix du produit fini, pourrait toutefois entraîner l'abandon d'éléments du programme. Le coût de certaines mesures, surtout de la lutte anti-érosion, est si élevé pour les paysans qu'il constitue une entrave à l'application durable des mesures.

La *durabilité financière* du projet DRSPR est très faible. Les activités ne pourront jamais se financer elles-mêmes. Cela ne constitue pas nécessairement une menace pour la durabilité des résultats, puisque beaucoup d'institutions étrangères y sont intéressées.

La *durabilité institutionnelle* est moyenne. Les méthodes de recherche-action sont maintenant entièrement intégrées dans la recherche agronomique au sein de l'IER, qui tente d'introduire aussi ce type de recherche dans d'autres parties du Mali. Simultanément, la recherche-action préconisée par la DRSPR exige énormément au niveau de la gestion, ce qui réclame la disponibilité permanente de chercheurs très qualifiés.

La *durabilité socio-culturelle* est relativement grande. Par son approche, le projet a montré dès le départ son grand intérêt pour la vie quotidienne des paysans. Les instruments mis au point sont simples et faciles à utiliser et, pour la plupart, centrés sur les besoins directs de la population. Le projet a essayé à un stade ultérieur d'intégrer les intérêts des paysannes dans le programme, mais il n'a pas trouvé la méthode de travail adéquate pour faire participer les femmes à toutes les étapes du projet.

La DRSPR a fait de gros efforts pour freiner la dégradation écologique de la zone. C'est pourquoi la *durabilité écologique* des résultats est à court terme assez élevée. L'évolution économique actuelle et la pression démographique réduisent cependant fort les marges pour l'identification et le développement d'innovations susceptibles de modifier les systèmes de production pour les rendre plus durables et plus rentables. La situation actuelle exige certainement l'effort conjoint de tous les intéressés. Sans la coordination et l'harmonisation des différentes interventions, le processus de dégradation en cours et la désorganisation socio-économique qui l'accompagne pourraient à la longue empêcher la durabilité de beaucoup des résultats de la DRSPR.

La *durabilité technologique* des résultats est relativement élevée, puisque les innovations introduites par la DRSPR sont simples et faciles à appliquer par les paysans et les structures qui les soutiennent.

2 PROJET D'APPUI A L'ANIMATION FEMININE / PROJET FEMMES ET DEVELOPPEMENT (PAAF/PROFED)

2.1 Données de base

Thème central: Intégration des femmes dans le développement rural

Formule d'exécution: Confiée à l'IRT, en collaboration avec la CMDT

Durée: 1987-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 4.235.000 florins de la DGCI et environ 1.900.000 florins de la CMDT*

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'études de dossiers du projet, d'une analyse du contexte régional dans lequel le projet a évolué et d'une recherche sur le terrain. Les résultats provisoires ont été discutés avec les organisations impliquées. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

2.2 Historique du projet

La CMDT est consciente, depuis le début des années quatre-vingt, de la nécessité de faire participer les femmes aux programmes de développement rural. Elle engagea dans ce but, pour sa division de formation, quatre vulgarisatrices (une par zone d'intervention). Les activités étaient surtout centrées sur l'action socio-sanitaire. Suite à une mission d'évaluation qui eut lieu en 1983, la CMDT décida de concentrer ses efforts sur la formation de personnel dans le domaine des cultures spécifiques des femmes. Ce choix reposait sur le fait que le manque de revenus était considéré comme un des problèmes majeurs des femmes. La production agricole devait aussi fournir les moyens de financer les activités socio-sanitaires. Des activités ont donc été entamées dans les domaines de la riziculture, de la culture de l'arachide et des cultures maraîchères. En 1987, 11 vulgarisatrices travaillaient dans quelque 75 villages.

En 1986, la CMDT constata qu'il n'y avait pas de continuité, que les méthodes de travail n'étaient pas assez claires et que les ressources étaient insuffisantes pour mener à bien le programme. La division de formation de la CMDT dressa une proposition de projet avec l'assistance d'un expert néerlandais du IRT et en concertation avec les vulgarisatrices.

* Ce montant de 1,9 million de florins concerne la contribution de la CMDT à la deuxième phase du projet. Pendant la première phase, seul le coût du personnel malien était à la charge de la CMDT.

Le Projet d'Appui à l'Animation Féminine (PAAF) fut confié à l'IRT, qui mit à disposition un expert «femmes et développement». Le projet démarra en mars 1987. Pendant la première phase, l'attention fut focalisée sur un vaste éventail d'activités et sur la formation du personnel cadre.

L'évaluation de la première phase en 1989 aboutit à la recommandation de concentrer les activités et de fixer les priorités suivantes pour la phase II:
- développement d'une approche participative;
- formulation d'une stratégie d'intégration;
- sélection de zones pilotes pour pouvoir tirer des enseignements d'un encadrement intensif;
- recrutement et formation de cadres «femmes et développement».

Ces recommandations constituèrent les principes de base de la phase II, qui reçut le nom de Projet Femmes et Développement (PROFED).

2.3 Caractéristiques du projet

Les *objectifs* à long terme sont la promotion de la participation des femmes aux processus décisionnels concernant le développement, l'augmentation de leur revenu personnel, l'allégement de leurs tâches et l'amélioration de leur statut social. A court terme, le projet vise à mettre en place un programme de vulgarisation à l'intention des femmes rurales et à renforcer la capacité – personnel et structure – existant au sein de la CMDT dans le domaine «femmes et développement». Les documents relatifs aux deux phases du projet ne font pas de distinction nette entre les objectifs et les actions.

Au cours de la première phase, quatre des cinq zones d'intervention de la CMDT (Fana, San, Koutiala, Sikasso) formèrent la *région cible* du projet. La zone de Bougouni y fut ajoutée en 1991, et le projet couvrit alors toute la zone d'intervention de la CMDT. Pendant la seconde phase furent désignées deux zones prototypes (San et Sikasso), où l'encadrement fut plus intensif qu'ailleurs.

En principe, toutes les femmes rurales du Mali-Sud peuvent être considérées comme *groupe cible*.

S'agissant de l'*approche*, l'accent fut placé pendant la première phase sur la poursuite des activités déjà entamées par la CMDT et sur le démarrage de nouvelles interventions. Dès le début de la deuxième phase, on a essayé de réduire le nombre d'activités et d'accorder davantage d'attention à la collecte de données comme base pour le suivi et à l'élaboration d'une stratégie appropriée. La situation des femmes au niveau des villages fut analysée dans les zones pilotes et les résultats furent discutés avec la population. Le projet a choisi d'intégrer ses activités dans les structures de la CMDT, ce qui implique entre autres que les encadreurs participent à l'exécution sur le terrain.

Le *cadre institutionnel* du projet est le suivant: le PAAF/PROFED est exécuté par la division de formation de la CMDT, avec l'assistance technique de l'IRT. La division de formation fait partie de la Direction Technique du Développement Rural de la CMDT.

2.4 Résultats

Au total 229 villages ont été atteints par le projet au cours de la première phase. Les activités se rapportèrent en particulier à l'agriculture (arachide, riziculture sèche et irriguée et cultures maraîchères), à l'élevage, au traitement et à la commercialisation de produits, à l'alphabétisation, à la formation de chefs et à l'octroi de crédits. Parmi les résultats atteints, on compte notamment l'ancrage plus solide du projet dans la CMDT et le renforcement de la capacité de l'encadrement «femmes et développement» par:

- la formation en commun de l'encadrement (masculin et féminin) dans le domaine «femmes et développement»;
- l'intégration du système de crédit aux paysannes dans le système de crédit de la CMDT;
- la création d'une Division «femmes et développement» au sein de la Direction Technique du Développement Rural de la CMDT et de cellules «femmes et développement» dans les deux zones prototypes;
- l'augmentation du nombre de cadres «femmes et développement»;
- l'encadrement des activités agricoles des femmes par le personnel de la CMDT sur le terrain;
- le traitement des données sur les activités des femmes villageoises dans les manuels de la CMDT et l'intégration dans les plans des interventions axées sur les femmes;
- le développement d'instruments pour rendre plus efficace l'encadrement dans les villages, dans le prolongement des études participatives en cours au niveau villageois.

2.5 Appréciation des résultats

L'*efficacité* du projet a été faible. Souvent, les activités au niveau villageois n'ont pas contribué à une amélioration durable et perceptible de la condition féminine. La capacité technique et méthodologique insuffisante, le grand éparpillement des activités et l'étendue de la région cible sont autant de facteurs ayant eu sur le projet une incidence négative. Tout cela est lié à la faiblesse du concept original du projet, qui n'a pas assez tenu compte du contexte réel. Dans la société malienne, la femme occupe pratiquement partout une situation socio-économique défavorisée. Cette réalité s'est trouvée renforcée par la dégradation relative de la situation des femmes rurales, en particulier, dégradation due au fait que la plupart des actions de développement déployées jusqu'alors n'ont pas pris en compte les intérêts de ces femmes. La recherche sur la situation des femmes n'a guère retenu l'attention. Le projet a eu de la peine à trouver du personnel féminin qualifié et s'est trouvé dans un «désert» chaque fois qu'il cherchait

des données fiables sur lesquelles il aurait pu baser ses activités. Bien qu'il ait été prévu que le projet établisse des contacts avec le projet DRSPR, ces contacts ne se sont jamais vraiment concrétisés, et le projet a décidé de faire lui-même de la recherche.

De par son dynamisme, l'équipe est cependant parvenue à réaliser une percée à la CMDT en faveur de ce programme pour les femmes. Cela se constate entre autres à l'augmentation du personnel féminin et à une conscientisation plus grande des cadres aux problèmes des femmes. Malgré tout cela, on ne saurait prétendre que le projet ait réellement été intégré dans la CMDT. Des entraves d'ordre socio-culturel, organisationnel et institutionnel freinent ce processus.

Le projet est surtout intervenu dans les villages bien organisés, où existait déjà une association villageoise ou des groupements féminins. La situation y est en général meilleure que dans les autres villages. Le projet n'a pas encore pu se former une image de la situation socio-économique des femmes qu'il touche. On suppose que ce ne sont pas les femmes les plus marginalisées.

L'*efficience* du projet a été faible. D'une part, le projet a bénéficié de son intégration dans la CMDT, puisque celle-ci a rendu possible une diffusion rapide à des frais relativement bas. D'autre part, les résultats au niveau villageois sont maigres. Il convient toutefois de préciser que le PAAF/PROFED a œuvré pour la réalisation de conditions importantes: la formation de personnel féminin pour renforcer la capacité «femmes et développement» et les activités de sensibilisation pour modifier la mentalité des cadres de la CMDT à l'égard des problèmes des femmes peuvent être considérées comme des pré-investissements indispensables pour une exécution plus adéquate des activités dans les villages.

Les facteurs suivants ont agi tant sur l'efficacité que sur l'efficience:
- L'attitude peu critique de la DGCI désireuse de financer des projets s'adressant aux femmes a entraîné une approbation rapide de la proposition de projet de la CMDT. La proposition sous-estime manifestement les obstacles contextuels et le caractère innovateur du projet et surestime la capacité en place.
- La grande étendue de la région cible a entraîné un éparpillement des activités.
- Le caractère «activiste» de la CMDT, qui explique la tendance de l'équipe du projet à passer rapidement à des actions concrètes pour convaincre ainsi les cadres, à l'origine sceptiques, de l'utilité du «programme pour les femmes».
- Le manque d'expérience dans le domaine «femmes et développement rural», tant au niveau national qu'à celui des organisations concernées, la CMDT et l'IRT.
- L'analyse insuffisante des activités économiques prévues.
- L'absence de suivi externe.

L'équipe du projet a vite pris conscience de ses faiblesses et a essayé d'y remédier, surtout après l'évaluation de la phase I. Le projet ayant été mal formulé, sa première phase

fut plus ou moins une période de tâtonnements. Aussi restreints que soient encore les résultats du PAAF/PROFED, l'initiative demeure pertinente dans le contexte du Mali-Sud. Les obstacles considérables auxquels un tel projet se voit confronté nous incite à faire remarquer que la qualité de la préparation et de l'encadrement technique d'un projet aussi complexe et aussi innovateur est déterminante et que l'obtention de résultats durables est une question de longue haleine.

La *durabilité politique* des résultats encore modestes est incertaine. Il est question, dans la nouvelle politique malienne, de mettre au point une stratégie en vue de consolider la situation des femmes. Au moment où l'étude fut réalisée, on ne savait pas encore quel organisme public assumerait cette tâche.

Les chances pour une *durabilité économique* des résultats sont réduite. Le choix des interventions au niveau des villages n'a pas été basé sur des analyses du contexte et du potentiel socio-économique direct des femmes, ce qui a donné lieu à un grand nombre d'activités non rentables.

La *durabilité financière* est réduite, parce que les résultats ne sont pas rentables pour la CMDT. Dans la situation actuelle de crise du coton où se trouve la CMDT, le programme «femmes et développement» serait l'un des premiers à être abandonné si l'organisation est obligée de réduire ses interventions de développement rural. La *durabilité institutionnelle* des résultats est incertaine. Le projet a certainement fait des progrès importants pour ce qui est de se forger une place au sein de la structure de la CMDT. Mais malgré les déclarations d'intention claires, il n'occupe pas encore cette place. Aux yeux d'une bonne part du personnel de la CMDT, le projet reste l'affaire d'étrangers. La position du projet est en outre menacée par la situation financière difficile dans laquelle la CMDT se trouve actuellement.

La *durabilité socio-culturelle* est réduite. La situation défavorisée des femmes rurales dans la société malienne fait qu'il est très difficile de réaliser à court terme une amélioration durable de leur condition. Il semblerait en outre que les hommes aient certaines objections contre les démarches entreprises par le projet.

La *durabilité écologique* est faible, puisque le projet ne vise pas directement la protection de l'environnement.

Peu de nouvelles technologies ont été introduites. Là où c'est le cas, la *durabilité technologique* est relativement bonne.

3 PROJET BOIS DE VILLAGES/FORESTERIE RURALE - SEGOU (BVS/FORS)

3.1 Données de base

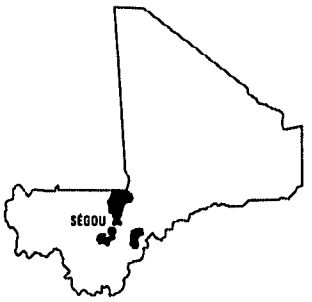
Thèmes centraux: Reboisement et aménagement rural

Formule d'exécution: D'abord en régie directe, en collaboration avec la Direction Régionale des Eaux et Forêts (DREF); plus tard, confiée à la SNV avec la DREF

Durée: 1984-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 12.092.000 + 255.644 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet



L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'études de dossiers du projet, d'une analyse du contexte régional dans lequel le projet a évolué et d'une recherche sur le terrain. Les résultats provisoires ont été discutés avec les organisations impliquées. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

3.2 Historique du projet

En 1981-82, la FAO a identifié dans la région de Ségou un projet dans le domaine du bois de chauffe et du reboisement. Cette proposition a été présentée plus tard par les autorités maliennes aux Pays-Bas en vue de son financement. Les Pays-Bas décidèrent de ne financer que deux volets, à savoir le reboisement des villages et la vulgarisation. L'expérience acquise ailleurs fit conclure que le troisième volet, à savoir la plantation de forêts à grande échelle, aurait trop peu d'effet pour pouvoir être intégré dans un premier projet sylvicole au Mali.

Le projet démarra en régie directe en juillet 1984, en premier lieu surtout dans les cercles de Barouéli et Niono. San fut ajouté en 1985 à la zone couverte par le projet. En 1986, la SNV reprit, pour les Pays-Bas, la responsabilité du projet.

L'évaluation de 1987 aboutit à la recommandation de prévoir une deuxième phase de quatre ans, étant entendu que les activités devaient être de meilleure qualité. Un processus de réflexion s'est développé dans le cadre du projet en 1988-89 sur les relations de travail avec la Direction Régionale des Eaux et Forêts et leurs conséquences pour la communication avec la population. Les efforts pour modifier l'approche des Eaux et Forêts furent intensifiés.

L'évaluation de 1989 constata que les activités étaient peu efficaces et peu efficientes et ne répondaient pas assez aux priorités formulées par la population. L'approche suivie par le projet fut adaptée en fonction de cette évaluation. On insista davantage sur la nécessité d'intégrer l'action dans une approche générale axée sur la gestion des terroirs. Les efforts en vue d'une approche plus participative furent poursuivis.

3.3 Caractéristiques du projet

Les activités du projet correspondaient dès le départ à l'*objectif* général d'enrayer la désertification. Pendant la première phase, le projet BVS fut centré sur les besoins en bois de chauffe de la population, par l'aménagement de bois de villages collectifs et individuels et par l'introduction d'une technique pour la construction de foyers améliorés, réduisant la consommation de bois. Pendant la deuxième phase (projet FORS), le point focal fut surtout l'amélioration globale de la production agricole et sylvicole par l'introduction d'un programme relativement vaste, englobant la lutte anti-érosive, la sylviculture et la gestion du cheptel. Depuis le début, un des objectifs principaux du projet est le renforcement du rôle de la Direction Régionale des Eaux et Forêts (DREF) par la fourniture de moyens de transport, l'amélioration de l'infrastructure et la formation du personnel.

La *région cible* du projet englobe les cercles de Niono (zone de l'Office du Niger), San et Barouéli (zone Mali-Sud).

Le *groupe cible* n'a pas été défini clairement. Le projet s'adresse en principe à l'ensemble de la population dans les trois régions. Ce n'est que vers la fin de la deuxième phase que l'on a pensé à mieux intégrer les femmes dans le projet, car elles n'y participaient guère, sauf en ce qui concerne son volet «foyers améliorés».

Deux *approches* ont caractérisé le projet: l'approche hiérarchique et «sommet-base» de la DREF et l'approche participative préconisée par le partenaire néerlandais.

Sur le plan *institutionnel*, le projet est exécuté par la DREF de Ségou et par la SNV. Dans les trois territoires cibles, les chefs de cantonnement sont responsables de l'exécution du programme. Le projet est entièrement intégré dans la structure de la DREF. Il a aussi engagé du personnel qui travaille au niveau villageois, ce qui améliore la portée des activités dans le rayon d'action.

3.4 Résultats

Près de 200 villages ont été couverts par le projet pendant la première phase. Quelque 463.000 plants au total furent mis en terre, dont 203.000 dans 306 petites forêts

villageoises, 27.000 dans des plantations individuelles, 97.000 dans des plantations d'Etat sous la responsabilité de la DREF et 132.000 dans d'autres types de plantations. Les informations sur le nombre d'arbres qui poussent encore sont rares, ce qui indique un manque de suivi. Environ 60.000 foyers améliorés ont été construits; leur degré d'acceptation varie d'une région à l'autre. Pendant cette première phase, les signes d'un changement de mentalité parmi le personnel de la DREF furent rares. Plus de 300 personnes ont reçu une formation dans des domaines techniques et des méthodes de sensibilisation. Le fonctionnement global de la DREF, enfin, fut renforcé grâce au soutien logistique du projet.

Pendant la période FORS, le projet a amorcé dans 200 villages un processus axé sur la diffusion de messages d'information dans les domaines de la lutte contre l'érosion, de la gestion du cheptel, de la plantation de bois et de pépinières pour les plants et jeunes arbres. Pendant cette période, 600 personnes ont reçu une formation de cadre et 2000 villageois ont suivi une formation pratique. On a également constaté un changement manifeste dans la mentalité et l'approche du personnel de la DREF.

3.5 Appréciation des résultats

L'*efficacité* de la première phase fut réduite, en raison de l'impact limité du programme. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de la phase FORS. Pourtant, il y a des signaux positifs émanant de la population qui semble apprécier le nouvelles options du projet en matière de formation et de changement des mentalités au sein de la DREF. Des progrès ont été réalisés sur la voie d'une approche plus participative. Il y a eu, en outre, amorce d'un processus de conscientisation de la population, d'une planification conjointe des besoins, de démonstrations de techniques et de formation des cadres villageois.

Les activités du projet BVS/FORS n'ont apparemment pas eu d'effets sur la différenciation sociale. Au moment où eut lieu l'analyse de l'aide néerlandaise au Mali-Sud (début 1992), le BVS/FORS essayait de mieux intégrer les femmes dans le projet, mais jusque là avec peu de résultats tangibles.

La dégradation écologique est galopante dans la région couverte par le projet. Concrètement, ceci se traduit par une baisse de la disponibilité d'eau, un déboisement croissant et des dégâts dus au surpâturage.

Les facteurs principaux suivants ont influé sur le degré d'efficacité du BVS/FORS:
- Les activités de reboisement ont eu un démarrage difficile parce qu'elles étaient innovatrices et que la population ne les considérait pas comme prioritaires.
- Le code forestier et le code de la propriété foncière sont mal adaptés aux conditions actuelles du pays, ce qui a constitué un obstacle supplémentaire pour le projet.

- La méfiance de la population envers la DREF, conséquence de sa double fonction de contrôle et de vulgarisation.
- Le manque de spécificité du programme en fonction des différences agro-écologiques entre les zones cibles.
- Pendant sa phase BVS, le projet n'est pas parvenu à introduire l'approche participative, malgré le recours à des méthodes participatives. Le personnel de la DREF ne maîtrisait pas suffisamment ces méthodes et avait d'ailleurs un «style» de travail tout différent.

Alors que les activités du projet BVS ont, dans l'ensemble, été peu pertinentes, on peut dire que l'orientation prise par le projet FORS offre sur ce plan de meilleures garanties. On peut en effet constater que l'intention de modifier l'approche de la DREF pour la rendre réellement participative et d'intégrer les activités sylvicoles dans un système plus global de gestion des terroirs constitue une démarche pertinente au vu des défis auxquels sont confrontées les zones.

L'*efficience* du BVS a été faible, puisque les frais furent trop élevés par rapport aux résultats. Il est trop tôt pour se prononcer sur la phase FORS, mais il semblerait que l'on peut en escompter des résultats meilleurs.

Les principaux facteurs ayant influé sur l'efficience du BVS/FORS sont les suivants:
- Des fautes graves ont été commises pendant l'identification du projet, inspiré d'un projet comparable au Burkina Faso, car il n'y a pas eu vérification de la pertinence des hypothèses pour le Mali (climat, système de propriété foncière, degré de priorité du reboisement pour la population, identité et capacité institutionnelle de l'organisation partenaire). A cela s'ajoute l'attitude peu critique de la DGCI qui tenait beaucoup à financer un projet de cette nature et qui a, par conséquent, accepté trop facilement la demande.
- Les difficultés qu'a connu le projet sont largement imputables au mode de coopération avec la DREF. L'approche hiérarchique de ce service et son rôle de contrôleur dans l'application du code forestier étaient en fait en contradiction avec l'approche participative recherchée par l'équipe néerlandaise, approche qui prévoit que la responsabilité est peu à peu transmise aux structures de la base.
- Le caractère hiérarchique du service explique pourquoi l'approche a été aussi rigide et dirigiste pendant si longtemps et pourquoi un changement n'est intervenu dans l'attitude et les méthodes de travail de son personnel qu'au prix d'efforts considérables.
- Etant donné les différences de conceptions opposant pendant longtemps la DREF et la SNV, le projet a longuement tardé à être vraiment intégré dans les structures de la DREF.
- L'ambition du projet de satisfaire à une grande diversité de besoins de la population a fait qu'il a perdu son caractère spécifique et qu'il risque de trop émietter ses activités, ce d'autant plus qu'une stratégie d'intervention n'a pas encore été définie clairement.

- La faiblesse financière de la DREF explique pourquoi une vaste part des fonds du projet a servi au fonctionnement de ce service. Cette situation a en même temps encouragé les responsables du projet à recruter du personnel spécial; celui-ci a joué un rôle de poids dans le changement d'attitude de la population envers la DREF.
- La grande distance entre les trois régions cibles, qui ont des écosystèmes très différents, a rendu le projet complexe et lourd à gérer.
- Aucune structure externe de suivi n'a été prévue pour ce projet innovateur. La capacité technique et la capacité de gestion de l'organisation exécutante néerlandaise étaient limitées.

La *durabilité politique* des (maigres) résultats est moyenne. Les activités sont en harmonie avec les priorités du gouvernement en matière de lutte contre la désertification. L'approche intégrale suivie ces dernières années par le projet cadre avec la politique nationale qui vise à l'intégration de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture.

La *durabilité économique* est incertaine. Les activités de reboisement de la phase BVS n'apporteront des avantages qu'à long terme. Les activités dans le domaine de la gestion des terroirs ont un effet en partie direct, ce qui motive la population à les poursuivre. D'autres activités, par exemple sur le plan de l'élevage, sont plus intéressantes, surtout à court terme. Au moment de l'étude, il était encore trop tôt pour se prononcer sur leurs chances de durabilité à long terme.

La *durabilité financière* des résultats est faible. L'aide extérieure, financière et autre, a permis un meilleur mode de fonctionnement de la DREF. Lorsque cette aide aura pris fin, l'institution ne sera plus en mesure de maintenir son niveau actuel de fonctionnement.

Les chances de *durabilité institutionnelle* sont faibles. Les changements intervenus dans la mentalité et l'approche de la DREF semblent durables, parce qu'ils cadrent avec les courants qui se sont développés au Mali après les événements politiques de mars 1991. Ces changements ont clairement contribué à augmenter la confiance de la population à l'égard de la DREF. Néanmoins, ce revirement favorable se limite aux villages couverts par le projet. Le problème de la réconciliation des deux fonctions de la DREF subsiste et réclame une attention supplémentaire.

Les discussions, en cours au moment de l'étude, sur la réforme de l'organisation des institutions de soutien au développement rural peuvent aboutir à une réorganisation totale des tâches de vulgarisation de la Direction des Eaux et Forêts. Une question centrale qui se pose ici concerne le rôle spécifique de cette direction et, par là, du projet. En fait, ce projet n'est pas, à proprement parler et sous aucun aspect, un vrai projet de sylviculture et ses activités dans le domaine bois-herbages sont très limitées.

Pendant longtemps, les organisations locales n'ont pas été considérées comme de véritables partenaires capables d'assumer le soutien des activités. L'approche du projet s'est modifiée entre-temps, mais il faut continuer à soutenir sérieusement les structures de gestion environnementale au niveau local.

La *durabilité socio-culturelle* est moyenne. Les méthodes de plantation d'arbres pendant la phase BVS n'ont pas été choisies en fonction des connaissances et aptitudes de la population dans le domaine de la production. Autrement dit, les activités de reboisement faisaient partie d'un concept encore nouveau pour la population concernée. Cela a freiné l'avancement des travaux, surtout au début. Il faut ajouter à cela l'incertitude quant aux aspects de propriété des terres et des bois. La population devient de plus en plus sensible au problème de la dégradation de l'environnement, ce qui pourrait garantir la continuité des activités dans le domaine de la gestion des terroirs.

La *durabilité écologique* des résultats est moyenne. Les effets des interventions sur le processus de dégradation ont été faibles pendant longtemps. Bien que la situation s'améliore, un effort groupé de tous les intéressés reste indispensable pour arrêter la dégradation de l'environnement et préserver les acquis découlant des activités déployées.

La *durabilité technologique* est moyenne. Au début, il n'y a pas eu transfert à la population des techniques de plantation et d'entretien des plantations. Il semblerait qu'il y ait une meilleure gestion d'une partie des plantations d'arbres, surtout dans les zones où la pénurie de bois de chauffe crée de gros problèmes. Les activités encouragées au cours de la deuxième phase sont simples et ne réclament aucun encadrement technique de l'extérieur, une fois que les cadres villageois ont été formés.

4 PROJET D'AMENAGEMENT DES TERROIRS VILLAGEOIS - FANA (PATV)

4.1 Données de base

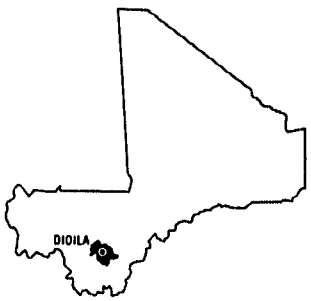
Thème central: Gestion des terroirs au niveau des villages

Formule d'exécution: Confiée à la SNV en collaboration avec la CMDT

Durée: 1988-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 1.224.000 florins de la DGCI et une partie des fonds de contrepartie de l'aide à la balance des paiements (CMDT)

Zone d'intervention et location du siège du projet



L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'études de dossiers du projet, d'une analyse du contexte régional dans lequel le projet a évolué et d'une recherche sur le terrain. Les résultats provisoires ont été discutés avec les organisations impliquées. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

4.2 Historique du projet

La zone de Fana souffre d'une baisse des précipitations. La moyenne des précipitations dépasse rarement les 800 mm. La conséquence en est que d'importants bras de fleuve sont à sec et que les zones en contrebas se dessèchent, ce qui y rend impossibles certaines cultures. Cette évolution a des conséquences pour les femmes qui perdent ainsi leurs moyens de subsistance. D'autres problèmes qui surgissent concernent l'abreuvement du bétail pendant la saison sèche, alors que la zone se transforme de plus en plus en un lieu de rencontre important pour les éleveurs nomades du Nord, dont les bêtes s'ajoutent aux troupeaux de plus en plus nombreux de la population sédentaire. L'environnement naturel de cette zone se détériore donc sous l'effet combiné de la croissance démographique, de l'extension des superficies cultivées et de la diminution des pluies. La dégradation est plus prononcée dans le nord de la zone, alors que l'environnement du sud dispose encore de quelques réserves.

La CMDT a contacté la SNV en 1986 pour un projet se rapportant aux problèmes environnementaux de la zone de Fana. Trois missions ont préparé le projet qui a démarré un an plus tard que prévu, en mai 1988. L'expérience acquise avec le projet DRSPR et avec le Projet de Lutte Anti-Erosive (PLAE – Région de Koutiala), tous deux financés par les Pays-Bas et exécutés par l'IRT, a incité la CMDT à présenter sa demande.

Pendant la première phase de trois ans, l'accent fut mis sur les activités d'aménagement les plus prioritaires dans les zones basses, surtout sur la construction de petits barrages. Pendant la deuxième phase actuellement en cours on a renforcé la gestion de terroir, ce qui avait été recommandé par la mission d'évaluation de 1990. En conséquence, des activités de lutte anti-érosion et l'analyse de la capacité de charge du bétail ont été ajoutées. Une attention particulière a été donnée plus récemment à la mise en valeur de la riziculture et du maraîchage.

4.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* à long terme du projet est de détecter et d'enrayer la dégradation de l'écosystème, afin de créer des conditions plus favorables pour la production agricole et l'approvisionnement en eau. A court terme, le projet se concentre sur des interventions dans les zones basses de Fana et les bras de fleuve taris, afin de satisfaire à un besoin essentiel de la population, à savoir une meilleure utilisation de l'eau de pluie pour

l'agriculture et l'élevage. Le projet prévoit également l'introduction d'un programme anti-érosion.

La *région cible* est la zone d'intervention CMDT de Fana, qui englobe les cercles de Dioïla (deuxième région) et de Barouéli (quatrième région).

Le *groupe cible* est la population de plus de 800 des 850 villages qui tombent dans le rayon d'action de la CMDT.

Le projet suit une *approche* pas à pas, centrée sur la participation active et la responsabilisation de la population dans toutes les phases des activités.

Sur le plan *institutionnel*, le projet est intégré dans la Direction Technique de Développement Rural et collabore avec la Division de formation de la CMDT. En 1991, le PATV a été intégré, avec les autres projets SNV-CMDT, dans le programme d'Appui de la SNV à la CMDT. Une partie des frais de fonctionnement du projet concernant l'application des mesures de lutte contre l'érosion est dans la pratique financée par le projet PLAE (cf. annexe 3.22).

4.4 Résultats

Dans le domaine des petits barrages, le projet a réalisé 30 ouvrages construits en béton cyclo, en terre ou en gabions. Dix autres étaient en construction en 1992. La population a contribué aux frais de construction en donnant environ 287.000 florins et plus de 30.000 jours de travail. Les 80 pour cent restants de ces frais furent financés par la CMDT.

Il y a eu, pendant la saison 1990/91, des interventions anti-érosion dans 38 villages, en collaboration étroite avec la division de formation de la CMDT. On a commencé un vaste éventail de travaux correspondant aux besoins locaux, comme la plantation de haies vives, de lignes en cailloux et bandes enherbées, la construction de petites digues de cailloux ou d'osier. On réalisa en outre des pépinières villageoises et des travaux de reboisement. Les interventions ont augmenté pour la saison 1991/92, mais les chiffres n'étaient pas connus au moment de l'étude. Les activités d'aménagement autour des petits barrages et les mesures anti-érosives se rapportent surtout à l'abreuvement du bétail, à la riziculture, aux cultures maraîchères et à la pêche. L'encadrement terrain de la CMDT a suivi plusieurs formations et a transmis ce qu'il a appris aux groupements villageois.

4.5 Appréciation des résultats

L'*efficacité* du projet est satisfaisante. La construction des petits barrages et les méthodes de lutte contre l'érosion sont d'une haute qualité technique, supérieure même à ce qui avait été prévu. Les activités constituent une réponse adéquate à la situation locale en général et aux problèmes tels qu'ils sont ressentis par les villageois, en particulier.

Comme le projet s'est surtout concentré sur les techniques de construction, il n'y a pas de données sur l'impact de la construction des petits barrages, sur le degré d'aménagement des terres ni sur les éventuels effets secondaires défavorables. Le projet prévoit qu'il faudra un certain temps avant que l'exploitation de la région ne soit optimale.

Le projet a mis au point, avec le PLAE, une approche participative applicable pour l'encadrement du processus d'aménagement rural au niveau villageois. Cette approche ainsi que les autres réalisations du projet sont bien intégrées dans la CMDT.

Le PATV a eu tendance à travailler dans les villages où opérait une association villageoise bien organisée et capable, par exemple, de financer 20 % des frais de construction. La plupart de ces villages se trouvent dans le sud de la zone, c'est-à-dire dans la partie la plus riche et ayant le moins de problèmes.

Le PATV ne s'adresse pas spécialement aux femmes. Dans la pratique, elles ont profité des activités déployées dans le cadre des petits barrages, parce que la riziculture est une de leurs tâches. La construction des barrages a aussi augmenté les possibilités de cultiver des légumes. Jusqu'à présent, on ne connaît pas de cas où l'expropriation se soit faite aux dépens des paysannes.

Les principaux facteurs ayant influé sur l'efficacité du projet sont les suivants:
- Vu le contexte, les objectifs sont très pertinents, puisqu'ils sont axés sur les grands problèmes environnementaux auxquels est confrontée la région de Fana, à savoir la baisse des précipitations et la dégradation écologique.
- Grâce au choix de l'approche participative, les interventions constituent une réponse adéquate aux problèmes environnementaux tels que les ressent la population et c'est pour cela que les villageois s'intéressent au projet.

L'ampleur des travaux réalisés est impressionnante par rapport aux fonds investis. L'*efficience* du projet est donc grande, dans la mesure où l'utilisation des réalisations est assurée.

Les principaux facteurs ayant influé sur l'efficience du projet sont les suivants:
- Le projet a été soigneusement préparé. L'expérience de la CMDT et les enseignements tirés d'autres projets ont été pris en considération.
- Les objectifs du projet s'harmonisent avec ceux de la CMDT.

- Le rayon d'action relativement réduit au Mali-Sud a eu un impact favorable tant sur la qualité que sur le coût des interventions.
- L'intégration des activités dans la CMDT a garanti une diffusion rapide dans la région.
- Les difficultés relationnelles entre l'équipe du projet et les cadres de la CMDT pendant la phase initiale furent résolues relativement vite.
- S'agissant de l'exécution du volet «lutte anti-érosive», le projet a bien fait usage de l'expérience acquise par d'autres projets actifs dans ce domaine (entre autres DRSPR et PLAE).
- Le caractère innovateur du volet «petits barrages» a été bien accepté grâce à une phase pilote. La tendance de l'équipe du projet de s'intéresser surtout à l'exécution des ouvrages physiques explique le retard dans l'aménagement des terres. Cet état de choses est renforcé par le fait que l'équipe manque de l'expertise spécifique, nécessaire pour déployer de telles activités.
- Le manque d'encadrement technique intérieur et extérieur spécialisé explique aussi pourquoi les interventions n'ont pas atteint le niveau d'une stratégie de gestion du terroir intégrant des paramètres tant environnementaux que socio-économiques.

Les chances de *durabilité politique* du PATV sont grandes puisque les activités du projet s'harmonisent à merveille avec la politique nationale qui accorde une haute priorité à la lutte contre la désertification.

Le degré de *durabilité économique* a été difficile à juger, parce qu'il n'y avait pas encore eu d'analyse de la rentabilité économique du projet. Le grand intérêt que la population rurale porte aux activités est un indicateur de leur rentabilité. Les frais d'entretien des petits barrages sont minimaux; différentes interventions dans le domaine de la lutte contre l'érosion doivent être répétées régulièrement, mais l'expérience semble indiquer que les paysans sont motivés pour le faire, en raison du rendement manifeste de leur travail.

Il est certain que la *durabilité financière* dépend de la CMDT et que la contribution de celle-ci, qui est prélevée sur les fonds de contrepartie, serait compromise si l'aide néerlandaise à la balance des paiements venait à cesser. Le projet a cependant déjà d'autres modes de financement à l'esprit, tels que le relèvement de la participation villageoise, des contributions des comités locaux de développement. Il n'est pas clair si ce sera suffisant pour poursuivre le projet.

Quant à la *durabilité institutionnelle*, ce projet d'aménagement et de gestion de terroir gagne en importance au sein de la CMDT, vu l'intérêt croissant que celle-ci porte aux questions d'environnement. Les activités entreprises par le projet sont tout à fait intégrées dans la CMDT. Cependant, le personnel malien du projet a été engagé sur la base d'un contrat et il n'est pas évident que la CMDT continuerait à le prendre en charge si l'aide extérieure cessait. Pourtant, la continuité des résultats du projet semble pratiquement assurée grâce au personnel spécialisé recruté par la CMDT.

Au niveau des villages, les associations villageoises sont de plus en plus capables de diriger les travaux d'aménagement des terres. On ne sait toutefois pas grand-chose de leur capacité à gérer les activités et les effets secondaires tels que le surpâturage. Pour mieux coordonner les activités au niveau des villages, la CMDT envisage de créer des comités de gestion des terres. Cette gestion réclame en effet souvent la coordination entre plusieurs villages. On cherche encore à mettre au point une approche appropriée.

Le degré de *durabilité socio-culturelle* est moyen. Les activités du projet sont relativement nouvelles. L'utilisation de l'eau d'un barrage à des fins agricoles est une innovation à laquelle la population doit encore s'habituer.

Les chances de *durabilité écologique* des résultats sont moyennes. L'aménagement des terres entraîne quelques problèmes écologiques, comme le surpâturage à proximité des puits, dont on ne sait pas grand-chose. Il faut donc suivre de près l'évolution de la situation, en particulier parce que les structures villageoises n'ont pas l'expérience de la gestion de ce genre de problèmes.

Les chances de *durabilité technologique* sont moyennes. Pour les barrages, le personnel du projet et celui de la CMDT maîtrisent suffisamment les techniques utilisées. Celles-ci sont simples et faciles à enseigner. Les villageois ont déjà quelque expérience des techniques anti-érosives, mais il leur faut encore un encadrement. Les techniques d'aménagement des terres doivent être élaborées plus avant.

5 PROGRAMME D'AMELIORATION DE LA RIZICULTURE PAYSANNE DE L'OFFICE DU NIGER (ARPON)

5.1 Données de base

Thème central: Production agricole

Formule d'exécution: En régie directe par la DGCI avec la direction de l'Office du Niger

Durée: (y compris les pré-études et tests initiaux) 1979-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 112.569.000 florins.

Zone d'intervention et location du siège du projet

Une étude spéciale sur le programme ARPON a été réalisée dans le cadre de l'évaluation de l'IOV sur la coopération au développement entre le Mali et les Pays-Bas (DGIS/IOV,

1992b). Le texte qui suit est le résumé des résultats de l'étude présenté dans le rapport d'évaluation.

5.2 Introduction

La nomination «Office du Niger» a un double sens. D'un côté, c'est l'appellation de la zone irriguée du delta mort de la rivière du Niger. De l'autre côté, c'est le nom de l'organisation para-étatique responsable de la gestion du système d'irrigation. La France a démarré l'aménagement du système en 1930. Un barrage a été construit sur le Niger à environ 250 km au nord de Bamako. L'eau est amenée par la force de gravité dans cinq zones rizicoles et une plantation de cannes à sucre situées à une de distance allant de 60 à 120 km du barrage. Le plan de départ qui prévoyait l'aménagement d'un million d'hectares n'a jamais été réalisé puisque le système dans son ensemble n'a couvert en tout qu'une superficie d'environ 55.000 hectares.

Au début, la production de coton brut pour l'industrie textile de la France était l'objectif principal. L'échec de la culture du coton a conduit à son remplacement graduel par la culture du riz irrigué. La culture de la canne à sucre fut introduite en 1965. En 1984, la responsabilité de la filière sucrière est passée de l'Office du Niger à une compagnie spécialisée. Le riz est devenu la culture principale dans la zone de l'Office du Niger à partir de 1970. Des activités de maraîchage y sont également menées, mais à petite échelle.

En 1978, le Gouvernement Malien reconnut que le système d'irrigation de l'Office du Niger, qui aurait dû contribuer à la sécurité alimentaire nationale, était dans un état de décrépitude avancée et que les rendements périclitaient. La baisse de la production rizicole ne venait pas seulement de la dégradation des infrastructures physiques mais aussi de la démotivation croissante des paysans à produire. Cette situation reflètait les relations conflictuelles entre les exploitants et l'Office du Niger qui traitait les «colons-paysans» comme de la main-d'œuvre sans voix. Les paysans n'avaient aucun droit, ni sur les terres qu'ils cultivaient, ni sur leur production. A l'exception d'une partie réservée à leur consommation propre, ils étaient obligés de vendre leurs récoltes de riz à l'Office. Le contrôle était assuré par une police économique qui essayait d'isoler la zone. La politique sur les prix agricoles maintenant les prix artificiellement bas allait à l'encontre des intérêts des paysans. Enfin, il y avait une pénurie de moyens de production.

Au cours d'une table ronde tenue en 1978, le Gouvernement Malien fit appel aux bailleurs de fonds pour la réhabilitation de l'Office du Niger. Les Pays-Bas s'engagèrent pour le financement d'une étude sur les besoins en eau et l'installation d'un centre de formation pour les vulgarisateurs de l'Office du Niger. L'intervention démarra en 1979 avec une étude sur les besoins en eau pour les cultures du riz et de la canne à sucre par l'Université agricole de Wageningen.

La coopération au développement des Pays-Bas au Mali date de la période de grande sécheresse des années 1970. Au début, l'assistance consistait surtout en aide d'urgence et en aide alimentaire allouées par l'intermédiaire des canaux multilatéraux. Vers la fin des années 1970, l'aide est devenue plus structurelle et bilatérale. Cette évolution est allée de pair avec une augmentation importante des fonds disponibles pour le Sahel. Le Burkina Faso (appelé Haute Volta à l'époque) et le Mali devinrent les premiers pays bénéficiaires de l'assistance des Pays-Bas dans la région. L'appui à la sécurité alimentaire représentait le thème prioritaire de l'aide. Ce cadre de politique de coopération pour la région du Sahel est à la base des interventions néerlandaises dans la zone de l'Office du Niger.

Les dépenses totales de la coopération bilatérale avec le Mali à partir du début jusqu'à la fin de 1991 se chiffraient en 1991 à 530 millions florins soit 75 milliards FCFA (1992). Un quart de ce montant est allé aux interventions dans la zone de l'Office du Niger. Environ 108 millions florins d'aide-projet, soit 16.3 milliards FCFA, ont été destinés à l'appui direct de la riziculture paysanne. C'est cet appui qui fait l'objet du présent rapport. Un montant de 29 millions florins, soit 4.2 milliards FCFA, a été alloué sous la forme d'aide hors-projet à l'Office du Niger et pour quelques autres projets dans le secteur de la riziculture. Le programme ARPON (Amélioration de la Riziculture Paysanne à l'Office du Niger), démarré en 1983, représente de loin l'intervention la plus importante des Pays-Bas dans la zone de l'Office du Niger.

5.3 Le contexte national

La production céréalière des années 1980 au Mali se caractérise par une stagnation jusqu'à la moitié de la décennie et une augmentation importante par la suite. Au cours des dernières années, le Mali est devenu plus ou moins auto-suffisant.

Les fluctuations de la production sont étroitement liées aux variations pluviométriques annuelles. Les grandes lignes de la production de riz ressemblent à celles de la production des autres céréales, bie que la riziculture dans la zone de l'Office du Niger ne dépende pas des pluies.

Entre 1981 et 1992, l'Office du Niger a fourni entre le tiers et la moitié de la production de riz totale du Mali. Au cours des dernières années, l'Office a été en mesure de satisfaire 40 % de la demande (croissante) nationale. L'augmentation de la production en dehors de la zone de l'Office du Niger va de pair avec l'extension des superficies cultivées alors que dans la zone de l'Office, la croissance s'explique surtout par le rehaussement des rendements.

Le riz ne couvre qu'entre 11 % et 15 % des besoins nationaux en céréales. Cependant, il joue un rôle important dans certains segments du marché céréalier: alors que d'autres

céréales telles que le mil et le sorgho vont pour 80 % à la consommation directe, la moitié de la production de riz est commercialisé. Le riz occupe une place de choix dans la consommation urbaine de céréales et la demande augmente également dans les zones rurales.

Le marché du riz a longtemps été entre les mains de l'Office du Niger en tant que premier producteur du Mali et de quelques gros commerçants et importateurs. Avec la libération graduelle du marché céréalier entamée en 1984, d'autres intervenants sont apparus sur la scène. C'est surtout la levée du monopolie de l'Office du Niger sur le battage et le décorticage qui a mené à l'apparition d'un grand nombre de nouveaux petits commerçants et producteurs sur le marché. Alors qu'auparavant les paysans ne bénéficiaient pas des revenus dans le secteur de la riziculture, ils en profitent à présent beaucoup plus.

Des calculs récents montrent que le riz de la zone de l'Office du Niger pourrait concurrencer le riz importé contre le prix de marché mondial officiel sans protection tarifaire. Cependant, étant donné que des remises importantes sont accordées sur le marché international et que l'importation de riz donne des marges plus intéressantes que le commerce en riz malien, cette position de concurrence favorable est sapée dans la pratique par des importations illicites.

5.4 L'Office du Niger

L'Office du Niger, à l'époque coloniale et après l'indépendance en 1960, a souvent été considéré comme «un état dans l'état». Les différents régimes ont tous accordé un intérêt particulier à cette organisation para-étatique et se sont impliqués dans la gestion de l'entreprise en nommant, par exemple, les cadres pour les fonctions-clé Par suite de la restructuration de l'Office au cours des années 1980, l'effectif est passé de 4.000 employés à environ 2.000 et on envisage de réduire encore le personnel.

En 1991, environ 10.000 ménages cultivent le riz sur des exploitations d'environ 4 hectares. La vente du paddy est la source de revenus la plus importante bien qu'un grand nombre d'exploitants font de l'élevage, du maraîchage, du commerce et/ou travaillent en tant qu'ouvriers agricoles. La population de la zone tourne autour de 150.000 personnes dont 20.000 habitent dans la ville de Niono. Entre 1980 et 1991, le nombre d'habitants a augmenté à un taux moyen de 7 % par an.

Au début des années 1980, la production du riz a stagné. Elle a progressé légèrement entre 1985/86 et 1989/90 et augmenté très fortement à partir de 1990/91. La croissance est due à l'expansion des superficies qui sont passées de 35.000 à 44.000 hectares en 1991 et surtout à l'intensification. Ceci se traduit par une croissance de productivité moyenne de moins de 2 tonnes/hectare en 1980 à 4 tonnes/hectare en 1991.

Mise à part l'évolution de la production, d'autres changements importants ont eu lieu dans la zone de l'Office du Niger au cours des années 1979-91. Un de ces changements a trait aux relations entre les paysans et l'Office du Niger qui se sont structurellement beaucoup améliorées. L'installation d'associations villageoises a été un facteur déterminant dans ce processus. L'attitude et le rôle de l'Office du Niger ont aussi beaucoup changé. Alors qu'au début des années 1980, l'Office était omniprésent et avait main mise sur les paysans, il a graduellement lâché du lest en déléguant plusieurs tâches à de nouvelles structures autonomes.

Les Pays-Bas ont contribué à ces changements en finançant toute une gamme d'interventions dans la zone. D'autres bailleurs de fonds ont également soutenu la restructuration et la réhabilitation de l'office du Niger, surtout à partir de 1985. Le total de toutes les dépenses des autres bailleurs de fonds jusqu'en 1991 est un peu plus élevé que la contribution néerlandaise à elle seule. Les autres intervenants principaux sont la Banque Mondiale, la France et la Communauté Européenne. Seule la France, à l'instar des Pays-Bas, a financé au cours des dernières années 1980 des activités visant directement les paysans dans une des zones de production. La contribution du gouvernement malien a été essentiellement le financement du personnel de l'Office du Niger.

Les Pays-Bas furent les seuls jusqu'en 1986 à financer des interventions directes au profit des paysans et ont donc joué un rôle certain d'initiateur dans ce domaine. La nécessité d'harmoniser les activités des différents bailleurs de fonds et d'ouvrir le dialogue sur les possibilités d'opter pour une stratégie commune dans la zone de l'Office du Niger a retenu une attention accrue vers la fin de la décennie.

5.5 Caractéristiques du programme

Les Pays-Bas ont suivi une approche «programme» appelée aussi «approche-processus». Les activités de départ ont été deux études consécutives sur les besoins en eau (Projet BEAU, 1979-81) et les problèmes de gestion d'eau (Projet GEAU, 1981-84). Le projet «Centre de Formation Agricole» (1980-84) qui visait en premier lieu les vulgarisateurs de l'Office du Niger a permis de mieux cerner la situation des «paysans-colons» et les obstacles qui freinaient la production, et de développer et tester des interventions ciblées.

Au cours des années, un grand nombre d'activités ont été menées dont les plus importantes sont les suivantes:
- le réaménagement d'une partie du système d'irrigation;
- la fourniture de crédits aux paysans;
- l'approvisionnement des paysans en intrants agricoles;
- la contribution à la mécanisation agricole;
- l'introduction de petites batteuses et décortiqueuses au niveau villageois;

- la formation des vulgarisateurs agricoles et des responsables villageois;
- la distribution de variétés de riz à haut rendement;
- l'exécution d'études socio-économiques et techniques.

Les deux objectifs principaux de l'aide néerlandaise ont été formulés comme suit:
- Augmentation de la production et de la productivité du riz dans la zone de l'Office du Niger dans le but de contribuer à l'amélioration de la vie des populations et de renforcer le niveau de sécurité alimentaire du Mali;
- Renforcement de l'indépendance et de la capacité des organisations paysannes afin de stimuler leur participation au processus de développement rural.

Un troisième objectif dérivant des deux premiers fut ajouté en 1987. Il s'agit de l'appui aux processus de restructuration de l'Office du Niger en tant qu'institution. La séquence des priorités reflète la stratégie basée sur l'approche-processus. Avec une telle stratégie, il était logique de mettre l'accent sur le renforcement de la force paysanne (appelée dans le jargon de l'approche-processus au développement «*counter-vailing power*») avant de s'atteler aux problèmes d'organisation de l'Office du Niger. C'est d'ailleurs au cours du processus de renforcement de la force paysanne que l'institution fut ressentie comme un frein à l'amélioration de la situation des paysans. On est allé jusqu'à qualifier les autorités locales de «parasites sur notre groupe-cible, les paysans». Il va sans dire qu'en premier lieu, les activités visant directement les paysans furent menées indépendemment de l'Office du Niger bien qu'un minimum de collaboration était nécessaire pour pouvoir fonctionner. Ce n'est qu'en 1985 que le programme a commencé à soutenir l'établissement de structures autonomes pour des tâches telles que l'octroi des crédits, la reproduction des semences et la production du matériel agricole aux fins de consolider les acquis des paysans. C'est à partir de ce moment là que l'assistance néerlandaise a été intégrée progressivement dans l'Office du Niger. Cette intégration est devenue un fait en 1991. Cependant, vu que la différenciation socio-économique grandit, la question reste actuelle de savoir si on a tiré le meilleur de ce processus d'intégration.

Le programme a toujours essayé d'avoir une approche innovative. Sur la base d'études ponctuelles, de nouvelles activités ont été identifiées et testées avant d'être exécutées à grande échelle. Vu l'attitude relativement «activiste» du programme, la recherche continue et l'analyse approfondie des changements de la situation des paysans ont fait défaut, ce qui a limité la compréhension de la dynamique et des mécanismes en jeu. Par contre, la grande force du programme a été son aptitude de mobilisation directe dans les moments difficiles.

Le programme a pris rapidement de l'ampleur. Les années «de pointe» ont été 1985-89 pendant lesquelles au moins 18 experts et assistants experts néerlandais ont travaillé dans le programme. A partir de 1984, le budget annuel est monté a plus de 10 millions florins par an, soit au moins 1,3 milliards FCFA. En 1991, les dépenses sont retombées à 7.6 millions florins, soit environ 1.1 milliard FCFA et à la fin de l'année,

12 Néerlandais travaillaient encore dans le programme. Approximativement deux-tiers des assistants techniques ont une formation technique telle que l'agriculture, le génie civil et l'hydraulique et la mécanique. Le reste des experts consiste d'économistes, de sociologues et de spécialistes dans le domaine des finances et de l'administration.

5.6 L'organisation et la gestion

L'analyse des objectifs formels et informels des acteurs principaux qui sont les paysans, l'Office du Niger, la DGCI et l'équipe du programme montre que les divergences se situent surtout au niveau des objectifs informels. Ces différences tournent essentiellement autour de la perception du rôle à jouer par les paysans et de la nécessité de transférer des tâches accomplies par l'Office à ces paysans et à d'autres organisations. Pendant longtemps, ARPON a eu une position d'initiateur et de catalyseur des changements dans la zone. Le fait que le programme a pris un grand nombre d'initiatives reflète le haut degré de délégation des compétences au chef d'équipe et, par là-même, la façon dont la DGCI a géré le programme.

Ce qui frappe dans l'organisation et la gestion du programme et des projets qui l'ont précédé est que pendant une longue période (1979-1988), toutes les décisions stratégiques ont été prises par un nombre restreint de personnes opérant sur le terrain et à partir de La Haye. Il s'agissait du côté du Mali du chef d'équipe et de Maliens occupant des positions-clé dans le gouvernement et, du côté des Pays-Bas de deux cadres ayant travaillé auparavant dans le Sahel et qui sont restés au même poste pendant une longue durée, pratique peu courante dans la DGCI. L'application d'un minimum de procédures a permis au début des années 1980 de rassembler des fonds provenant de différentes catégories de budgets, ce qui a mené à l'expansion rapide du programme. L'identification et la formulation d'interventions supplémentaires, aide à la balance des paiements inclue, ont été faites pendant longtemps par le chef d'équipe lui-même.

Cette situation caractérisée par des lignes de communication courtes, un processus de prises de décisions ne s'encombrant pas trop des procédures et un reportage succint a changé vers la fin des années 1980. Un premier facteur a été le remplacement des deux personnes-clé de la DGCI en 1988. Dès lors, plusieurs personnes chargées d'ARPON et de l'Office du Niger se sont succédées. Le deuxième facteur qui a mené au changement de gestion du programme a trait au renforcement des procédures qui s'est encore accru au cours des dernières années. Le troisième facteur a été l'installation d'un bureau néerlandais de coopération à Bamako qui est devenu une ambassade en 1990. La représentation de la DGCI sur le terrain a mené à un niveau supplémentaire de gestion entre La Haye et l'équipe sur le terrain sans pour autant que beaucoup de responsibilités aient été réellement transférées à ce nouveau niveau.

Une condition primordiale de l'approche-processus est justement la délégation d'une grande partie des responsibilités au terrain et donc à la direction des programmes pour permettre la flexibilité et la mobilisation des forces, facteurs de succès principaux. Pendant longtemps, la question de délégation ne s'est pas posée pour ARPON puisque le circuit de gestion était relativement fermé et que le chef d'équipe était étroitement impliqué par les deux gestionnaires à La Haye. Dans ce climat de collaboration quasiment idéal, tout le monde travaillait pour le même but, que ce soit au niveau des débats politiques, des tables-rondes ou de l'exécution sur le terrain. Le reportage succint ne donnait cependant pas assez d'information pour permettre à des tiers de se faire une idée claire des activités et des processus en cours sur le terrain. Les rapports financiers et le contrôle ont également longtemps laissé à désirer. Ce constat a été fait, entre autre, par les commissaires aux comptes en 1989 qui n'ont cependant décelé aucun indice prêtant à penser que les fonds auraient été dépensés à d'autres fins que les buts fixés et en dehors des budgets approuvés.

A partir de 1989, le manque d'information sur le programme a conduit à des frictions, entre la direction du programme d'un côté, et l'ambassade et la DGCI de l'autre. On n'a pas réussi à développer un système de suivi efficace pour ARPON. Bien qu'au cours de l'approbation de la deuxième phase du programme, la nécessité d'établir une comité de suivi externe ait été soulignée, cette structure n'a pas été installée. Les missions d'évaluations conduites respectivement en 1984, 1986 et 1990 n'ont pas été en mesure de cerner tous les aspects du programme et les processus en cours et leurs contributions ont été minimes. Deux facteurs principaux expliquent les résultats médiocres des évaluations: la durée relativement courte des missions qui ne permettait pas aux évaluateurs de se documenter correctement et de saisir toutes les facettes du programme et la communication souvent laborieuse entre les évaluateurs et l'équipe du programme.

L'exécution des activités en régie directe par la DGCI, exception faite des projets BEAU et GEAU conduits par l'Université Agricole de Wageningen et, récemment, de quelques postes d'experts a ses avantages et ses inconvénients. Si le programme avait été sous-traité, il aurait perdu de sa flexibilité et de son aptitude à la mobilisation directe, deux avantages que les lignes de communication courtes et le dialogue continu entre le terrain et La Haye ont préservé. La tolérance envers le programme qui pouvait passer directement de l'identification à l'exécution de sous-volets n'aurait pas été aussi grande car, dans le cadre de la sous-traitance, un contrôle plus sévère est requis pour éviter que les intérêts institutionels et commerciaux des entreprises influencent les programmes. Par contre, un gros désavantage de l'exécution en régie a été pour ARPON l'incapacité de la DGCI de recruter à temps des assistants techniques compétents pour plusieurs fonctions-clé comme par exemple le chef d'équipe et son assistant, et les experts en finance et administration.

5.7 Résultats

L'augmentation de la production dans la zone de l'Office du Niger, premier objectif de l'appui néerlandais, est impressionnante et il est certain que cette assistance y a contribué. La libération du marché du riz qui a mené à une hausse du prix aux producteurs a été un facteur externe important de cette hausse.

Par l'intermédiaire de ses interventions, les Pays-Bas ont surtout contribué à améliorer les conditions globales de la production du riz. Le système d'irrigation a été réaménagé à grande échelle dans deux zones de production de l'Office du Niger (plus de 11.000 hectares). Un système d'approvisionnement de crédits et d'intrants agricoles a été installé. Les paysans se sont mis à la culture attelée. Des variétés de riz à haut rendement et de meilleurs techniques de culture du riz ont été introduites. Toutes ces interventions ont progressivement conduit à l'augmentation des superficies cultivées et l'intensification a en moyenne fait doubler les rendements. Dans une des zones-cible du programme, la production de paddy a même triplé puisqu'elle est passée de 2.000 à 6.000 kg/hectare. Il faut cependant souligner que ces résultats n'ont été atteints à grande échelle qu'après une intervention de plusieurs années.

L'augmentation de la production a changé les conditions de vie de la population de la zone de l'Office du Niger. La majorité des paysans a profité de la situation. Cependant, l'accroissement des revenus n'a pas amélioré visiblement la situation de beaucoup d'enfants qui souffrent encore de malnutrition. Elle n'a pas conduit non plus à la réduction des maladies endémiques. De plus, les paysannes ont moins profité que les hommes de l'augmentation des revenus. De nouvelles classes de paysans ont émergé dont une classe de «petite bourgeoisie» qui n'existait pratiquement pas au début des années 1980. Le groupe de paysans pauvres qui n'est pas arrivé à suivre les changements augmente ainsi que le nombre d'ouvriers agricoles dont des immigrants et des exploitants de la zone de l'Office du Niger qui ont échoué. Ce qui frappe dans cette évolution socio-économique est aussi la croissance des non-résidents qui consiste entre autre de fonctionnaires et de commerçants. Attirés par la conjoncture favorable, ils ont réussi à s'approprier des terres grâce à leurs relations avec l'Office du Niger.

Le groupe-cible d'ARPON a toujours été la population paysanne de la zone de l'Office du Niger dans son ensemble. Le programme a contesté la position des «non-résidents». C'est ainsi que le plan d'utiliser des périmètres réaménagés par le programme pour la culture du riz mécanisée et à grande échelle a été bloqué. Bien qu'ARPON ait été conscient de l'accroissement des écarts dans la stratification socio-économique dans la zone, il n'a pas développé de stratégie différenciée reflétant les besoins et les possibilités des différents groupes. Un appui spécial a été cependant accordé aux nouveaux-venus.

Au niveau de l'organisation des paysans qui représente le deuxième objectif d'ARPON, le programme a pris surtout au début des initiatives importantes. L'introduction des petites batteuses au niveau des villages a cassé le monopole de battage de l'Office du

Niger et a eu une influence déterminante dans le processus de l'organisation paysanne. Le battage a donné une base économique solide aux associations villageoises créées. D'autres activités économiques telles que le stockage et la commercialisation ont été stimulées dans les villages. L'accent a été mis également sur la formation des gestionnaires des associations villageoises. ARPON n'a cependant pas suivi suffisamment de près le fonctionnement des associations et a trop tôt assumé qu'elles pouvaient voler de leurs propres ailes. Selon une étude récente, 40 % seulement de ces organisations villageoises sont jugées fiables. Les idées nouvelles lancées et testées au cours des dernières années dans le domaine de l'organisation des paysans ont été initiées principalement par la coopération française dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement malien.

La dernière contribution importante du programme a été l'appui au processus difficile de restructuration de l'Office du Niger dans lequel beaucoup d'acteurs sont intervenus. L'assistance d'ARPON a surtout consisté à créer plusieurs structures autonomes qui ont pris en main des tâches remplies auparavant par l'Office du Niger. Les structures les plus importantes sont un fonds de crédits, un atelier d'assemblage pour l'équipement agricole, un centre de travaux spécialisé dans l'entretien et, éventuellement, le réaménagement du système d'irrigation et un centre de formation. Selon la nouvelle formule, les associations villageoises devraient faire partie de ces structures par l'obtention de parts du capital. La formalisation de la restructuration de l'Office du Niger, y compris la délimitation de son mandat et de l'effectif du personnel, a été débattue en 1991 et 1992 entre le gouvernement malien, la direction de l'Office et les bailleurs de fonds impliqués dans le financement de la filière riz.

5.8 Analyse économique et financière

Les résultats de l'analyse menée dans le cadre de cette étude sur les coûts et les avantages de l'aide néerlandaise dans la zone de l'Office du Niger sont modérément positifs.

Les coûts et avantages des investissements des Pays-Bas dans le système global de production de l'Office du Niger ont été analysés en premier. Les financements néerlandais attribués à ce système reviennent à environ 45 % de l'aide totale. Ils couvrent tous les frais du centre de formation, de la ferme semencière, de l'atelier d'assemblage et du fonds de crédits, la moitié des frais de mise en valeur et deux-tiers des frais généraux. Du côté des avantages, deux-tiers de l'augmentation générale de la production est attribuée aux interventions néerlandaises. Selon les suppositions sur le prix du paddy et les rendements «sans intervention projet», le taux de rentabilité *financière* interne varie entre 14,7 % et 20,1 %. Un élément important qui a conduit à cette situation favorable est la performance des petites batteuses et, à un moindre degré, des décortiqueuses installées par le programme. Le taux d'intérêt *économique* est 4 % à 5 % plus bas, parce que, entre autre, la sur-estimation du Franc CFA a été escomptée.

Environ 55 % du total des dépenses néerlandaises est attribué au réaménagement de 11.000 hectares répartis proportionnellement dans les secteurs de Niono et de Kokry. Les coûts à l'hectare ont beaucoup augmenté au cours des années, principalement à cause de l'application de normes techniques graduellement plus exigeantes. Ces coûts à l'hectare sont beaucoup plus bas que ceux des deux projets de réaménagement financés respectivement par la France et la Communauté Européenne. L'analyse coûts-avantages a bien entendu tenu compte de la hausse des coûts d'entretien, des intrants et de la main-d'œuvre après les travaux de réaménagement. Pour arriver à une estimation des avantages, les rendements des parcelles réaménagées ont été comparés avec ceux des parcelles non-réaménagées dans chaque secteur. A Kokry, 61 % de la superficie réaménagée n'était pas cultivé avant les travaux, ce qui a mené à des avantages significativement plus élevés qu'à Niono. En fonction du prix de paddy assumé, le taux de rentabilité financier du réaménagement à Niono varie entre 4,9 % et 6,9 % et à Kokry entre 8,5 % et 11,5 %. La différence entre la rentabilité économique et financière est insignifiante. L'analyse coûts-avantages n'a tenu compte ni de l'effet indirect positif sur la motivation des paysans, ni des effets du réaménagement sur l'emploi et des aspects ayant trait à la durabilité des résultats.

Grâce à l'intensification qui a mené à l'augmentation de la production, les coûts à la tonne du paddy des exploitants ont diminué. Vu les prix actuels aux producteurs, la riziculture dans la zone de l'Office du Niger est pour la plupart d'entre eux une activité économiquement intéressante. Les résultats annuels nets d'une hectare non-réaménagée utilisant des semences phot-sensibles revient à 53.000 FCFA. Pour une exploitation réaménagée utilisant les nouvelles variétés à haut rendement une hectare donne un revenu net net de 203.000 FCFA.

5.9 Appréciation des résultats

Dès le début de son existence, ARPON a fait l'objet de polémiques nourries par tous ceux qui, de près ou de loin, ont été ou sont encore impliqués dans le programme et se rangent soit dans le camp des adepts inconditionnés soit dans celui des opposants fervents. Les opinions ont souvent été subjectives par manque d'information sur les activités et les processus en cours. Ce sont les autres bailleurs de fonds intervenant aussi dans la zone de l'Office du Niger et des assistants techniques néerlandais observant le programme de l'extérieur qui ont formulé les critiques les plus fortes. Les «supporters» principaux d'ARPON sont les paysans de la zone et la DGCI qui a longtemps «protégé» le programme.

Le scepticisme manifesté par quelques acteurs est compréhensible puisque ce n'est qu'au cours des dernières années que la production a augmenté substantiellement. Bien que des fonds importants aient été investis pour améliorer les conditions de production, les effets sur la production ont été longtemps peu visibles. Ce n'est qu'à partir de 1989/1990

que l'augmentation de la production a été probante. Paradoxalement, les critiques dans le DCGI sur le programme sont devenues plus sévères partir de cette période.

L'appréciation de l'*efficacité* du programme est positive vu que les objectifs ont été largement atteints. Mis à part l'impact positif d'ARPON sur la production, le programme a contribué à renforcer la force paysanne. L'appui à la restructuration de l'Office du Niger, principalement sous la forme de l'installation de structures autonomes, a également été substantiel.

L'appréciation de l'*efficience* d'ARPON est moins évidente par manque de rapportage détaillé et d'analyses comparatives sur les différentes méthodes et options utilisées. Une comparaison peut toutefois être faite dans le domaine des coûts de réaménagement du système d'irrigation. Le rapport coûts-avantages des réaménagements exécutés par ARPON est bien meilleur que celui des travaux financés par d'autres sources. L'exécution en régie directe par la DGCI a influencé positivement la flexibilité et l'aptitude de mobilisation du programme. Le désavantage principal de cette formule d'exécution qui a eu un impact négatif sur le programme a été la disponibilité discontinue des experts néerlandais.

Le programme a tenu compte du contexte économique, social et politique, tant au niveau régional qu'au niveau national. Cette attitude alerte a permis à ARPON de tirer avantage des développements pour mieux servir les intérêts des paysans. Au cours des dernières années, des plateformes de concertation regroupant tous les bailleurs de fonds impliqués ont été mises en place. Le Programme d'Ajustement Structurel de l'Agriculture forme le cadre de travail de ces plateformes. Un côté moins positif a été la tendance générale à ne pas tenir compte sérieusement des autres organisations gouvernementales et non-gouvernementales, et des projets en place dans la zone.

L'appréciation du niveau de *durabilité* de la croissance récente de la production et de l'amélioration des conditions de vie des paysans qui légitiment le jugement positif de l'assistance néerlandaise est un aspect très important. L'analyse de cette dimension ne peut se faire que d'une façon qualitative.

Le niveau de *durabilité politique* est jugé moyen, vu le grand intérêt politique donné à l'Office du Niger et à l'auto-suffisance en riz. Cet intérêt a également des côtés moins positifs comme par exemple le risque d'influence politique dans la gestion de l'entreprise et de l'exploitation des paysans telle qu'elle s'est manifestée à la fin des années 1970. Les évolutions politiques récentes du Mali et le niveau d'organisation des paysans atteint réduisent cependant ces risques. Les accords passés dans le cadre de l'ajustement sructurel renforcent également les chances d'une gestion rationnelle de l'Office du Niger.

Sur le plan de la *durabilité économique*, les perspectives sont positives à condition que l'importation illégale à grande échelle soit prise en main. Les coûts de production

du riz dans la zone de l'Office du Niger sont favorables en comparaison avec ceux d'autres systèmes de production au Mali et on prévoit que les rendements et les marges des exploitants vont encore augmenter dans les années à venir. La politique macro-économique du Mali est favorable à la production, la transformation et la commercialisation du riz. Le niveau de durabilité économique des structures autonomes établies avec l'appui néerlandais varie. Toutes structures confondues, l'appréciation de leur durabilité est modérément positive.

Le niveau de *durabilité financière* est par contre beaucoup moins prometteur. Ceci est dû d'une part au fait que le gouvernement ne remplit pas ses obligations vis-à-vis de l'Office du Niger et d'autre part à l'effectif lourd et au manque d'efficience de l'Office. Ce dernier aspect est illustré par la tendance à renflouer les budgets de frais de fonctionnement avec des fonds pris sur les budgets d'investissements et d'entretien.

Les considérations présentées plus-haut ont leurs répercussions sur la *durabilité institutionnelle* qui n'est pas encore assurée. La restructuration, et surtout la réduction de l'effectif de l'Office du Niger, entraînant le transfert de tâches à d'autres organisations est encore en cours. La présence constante d'un grand nombre d'experts internationaux est en partie utilisée comme un substitut (coûteux) pour pallier le manque de délimitation claire des mandats et responsabilités de chacun. De plus, bien que les efforts de mobilisation des paysans aient mené à des résultats significatifs, les fondations de l'organisation paysanne est encore fragile. Une proposition de contrat-plan entre le gouvernement du Mali et l'Office du Niger a été élaborée et doit encore être formalisée. L'exécution de ce contrat-plan qui définit les mandats, les obligations et les moyens de tous les intervenants devrait faire monter les chances de durabilité des résultats atteints.

Le potentiel de la *durabilité technologique* est modérée. Les techniques de culture améliorées introduites sont adaptées à la capacité des paysans puisque les rendements ont augmenté rapidement. La technologie appliquée pour la réhabilitation semble également adéquate, à quelques modifications près. Un point faible reste l'entretien régulier du système, condition essentielle pour le maintien de la production. Il faut préciser ici que les obstacles ayant trait à l'entretien relèvent plus du manque de discipline financière et institutionnelle qu'à des obstacles techniques. Le risque de salinisation des sols est un danger qui relève des domaines de la technologie et de l'écologie. Les données manquent à ce sujet et les opinions varient sur le niveau d'urgence de ce problème.

Sur le plan de la *durabilité socio-culturelle*, de grands changements ont eu lieu dans la zone de l'Office du Niger. D'un côté, une meilleure organisation des paysans et la hausse de revenus des ménages ont renforcé les forces paysannes contre les calamités et l'exploitation. De l'autre côté, la différenciation économique et sociale augmente dans la zone, illustrée par exemple par la croissance de nombre de non-résidents, l'éclatement des grandes familles et les conflits de génération. L'information disponible prête à penser que cette évolution ne mettra pas en danger la hausse continue de la produc-

tion. C'est surtout au niveau de la distribution des avantages que cette différenciation croissante pourrait avoir des effets négatifs.

Le système d'irrigation à grande échelle a des effets négatifs sur les chances de *durabilité écologiques*. La salinisation des sols a déjà été mentionnée. Les maladies endémiques telles que le paludisme et la bilharziose, le surpâturage et le déboisement rapide sont autant d'aspects négatifs qui menacent la durabilité des résultats. L'analyse de l'effet de la hausse récente des rendements sur la capacité naturelle des sols n'a pas encore été faite. Il est donc difficile de porter un jugement sur cet aspect.

L'analyse de l'appui à la riziculture paysanne dans la zone de l'Office du Niger se termine par l'appréciation des résultats vis-à-vis des trois thèmes prioritaires actuels de la politique de coopération néerlandaise qui sont la lutte contre la pauvreté, la promotion des femmes et l'environnement.

Le thème «*lutte contre la pauvreté*» a été sérieusement pris en compte au cours de l'identification des interventions néerlandaises et a influencé le choix de la stratégie du programme. Etant donné qu'au début des années 1980 la majorité de la population de la zone était pauvre, il n'y avait pas besoin à l'époque de suivre une stratégie différenciée reflètant les besoins de groupes-cible spécifiques. La situation matérielle de la plupart des paysans s'est améliorée grâce aux interventions du programme. Au cours des années, la situation socio-économique a changé et les différences entre pauvres et riches ont augmenté. Cette évolution n'a pas mené à l'ajustement de la stratégie et à la re-définition du groupe-cible d'ARPON qui est toujours «les paysans de la zone de l'Office du Niger».

En 1989, des essais timides ont été faits pour intégrer le thème «*femmes et développement*» dans le programme. Un début de stratégie visant les paysannes a été ébauché. Quelques interventions spécifiques ont été menées parmi lesquelles l'introduction de petites décortiqueuses pour les groupements féminins villageois a été la plus importante. Il s'est vite avèré que ces groupements ne pouvaient ni faire face à la concurrence des hommes, que ce soit les paysans ou les commerçants, ni faire contre-poids aux associations villageoises qui sont dominées par les hommes. Le programme n'a pas conduit d'analyse approfondie différenciant la position et les besoins spécifiques des hommes et des femmes, ce qui aurait permis le développement d'une stratégie pertinente et cohérente avec le contexte.

Sur le plan du thème de l'*environnement*, quelques effets écologiques négatifs ont déjà été mentionnés. En fait, la discussion sur l'environnement fait penser aux débats sur le programme dans son ensemble puisque les avis se rangent encore dans deux camps opposés. D'un côté, l'opinion est émise que la capacité de la zone est déjà dépassée à cause de la pression démographique et de l'intensification et donc que la situation ne peut que se dégrader à un rythme de plus en plus rapide, tant à l'intérieur qu'autour de la zone de l'Office du Niger. De l'autre côté, l'idée est exprimée que la population de la

zone de l'Office du Niger peut encore doubler sans effets négatifs sur l'environnement, ce qui aurait un impact favorable sur les zones voisines qui, elles, auraient déjà transgressé leur capacité. Etant donné qu'une analyse approfondie de la situation n'a pas été menée, les avis restent partagés. Pour se faire, le concept «développement durable» devrait être utilisé pour stimuler une discussion de fond sur les aspects écologiques. Dans la pratique, ce concept revient à étudier les rapports entre la riziculture dans la zone de l'Office du Niger et les autres systèmes de production dans la région, et les coûts et avantages des différentes options de production vivrière et d'emploi pour le pays. Une telle analyse permettrait de mieux cerner la situation et de voir de quelle façon le potentiel national peut être utilisé efficacement sans pour autant précipiter la dégradation de l'environnement.

6 RIZ KOGONI

6.1 Données de base

Thème central: Recherche agronomique appliquée

Formule d'exécution: En régie directe par la DGCI, en collaboration avec l'Institut d'Economie Rurale (IER) – Ministère de l'Agriculture

Durée: 1985-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: Pays-Bas: 5.099.000 florins. Mali: pas de données

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'études de dossiers du projet, d'une analyse du contexte régional dans lequel le projet a évolué et d'une recherche sur le terrain. Les résultats provisoires ont été discutés avec les organisations impliquées. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

6.2 Historique du projet

La station de Kogoni fut fondée en 1947 en tant que station de recherche principale pour la culture cotonière dans la zone de l'Office du Niger. Elle a commencé la recherche sur le riz en 1950. Après l'indépendance en 1960, des accords de gestion furent conclus avec deux instituts français. Depuis 1977, la station de Kogoni est intégrée dans la structure de l'IER qui est responsable de tous les programmes de recherche agronomique. Au début des années quatre-vingt, les récoltes de riz dans la zone de l'Office du Niger furent exceptionnellement maigres. Une place importante fut réservée à la recherche agronomique

dans le processus d'intensification de la production de riz. Dans ce contexte, la station de Kogoni fut chargée d'affiner des variétés de riz améliorées.

En 1982, le programme de recherche de la station fut ramené à un minimum en raison du manque de fonds. De ce fait, plusieurs bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale et les Pays-Bas, reçurent des demandes en vue de l'octroi d'une contribution substantielle. La Banque Mondiale stipula qu'avant de pouvoir bénéficier d'une aide, la station devait mieux fonctionner. Un accord administratif fut conclu en 1985 entre la République du Mali et les Pays-Bas pour l'exécution du projet Riz Kogoni. L'exécution du projet démarra en novembre 1985 et le premier chef de projet néerlandais fut placé à Kogoni en août 1986. La première phase du projet se termina en décembre 1988 et fut évaluée. Il fut ensuite convenu d'une phase intérimaire de six mois, qui fut prolongée de deux ans (juin 1989-juin 1991), vu la restructuration de la recherche agronomique au Mali. Comme cette restructuration n'était toujours pas terminée, la phase intérimaire fut à nouveau prolongée. Début 1993, la préparation de la deuxième phase n'était pas encore achevée.

6.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* à long terme du projet Riz Kogoni est de contribuer à la recherche agronomique appliquée axée sur une augmentation de la production rizicole au Mali. Les objectifs spécifiques ont été formulés comme suit:
- élaborer un programme de recherche rizicole;
- produire des semences de base pour la riziculture dans le cadre de l'Opération Nationale de Production de Semences Sélectionnées (OPSS);
- préserver le matériel génétique du riz, du froment, du coton et du maïs.

L'évaluation de la première phase donna lieu à l'adjonction d'un nouvel objectif, à savoir la formation du personnel cadre de la station de Kogoni.

Les *groupes cibles* du projet ne sont pas clairement indiqués. Les contacts entre la station de Kogoni et les paysans s'établissent par le biais de l'Office du Niger et du projet d'irrigation RETAIL financé par la France. Ces deux organisations sont en fait les groupes cibles directs du projet, puisqu'elles peuvent être considérées comme les intermédiaires entre le projet Riz Kogoni et les paysans.

La *région cible* n'a pas été définie. La station de Kogoni, qui sert de centre de recherche sur la riziculture irriguée, est établie dans le nord-ouest de la zone de l'Office du Niger, une région assez éloignée.

L'*approche* du projet n'a pas été clairement formulée. Il ne s'agit pas de recherche fondamentale, mais de recherche thématique appliquée. La diffusion des résultats de la recherche ne retient pas beaucoup l'attention dans cette approche traditionnelle.

Pour comprendre le *contexte institutionnel* du projet Riz Kogoni, il faut connaître l'historique de certaines relations. Depuis 1977, l'exécution de tous les programmes de recherche agronomique au Mali est confiée à l'Institut d'Economie Rurale (IER), qui a créé des sections spécialisées. La station de Kogoni ressortit directement à la Section de Recherche sur les Cultures Vivrières et Oléagineuses (SRCVO) de l'IER. Une Commission Technique est convoquée chaque année par la SRCVO pour parler des résultats obtenus et formuler des plans annuels.

L'organisation nationale semi-publique Opération pour la Production de Semences Sélectionnées (OPSS) est responsable de la distribution des semences produites par les stations de recherche. Jusqu'au lancement du projet Riz Kogoni, l'Office du Niger était le principal client et financier de la station. Sa Division de Recherche et Développement participe aux réunions annuelles de la Commission Technique organisées par la SRCVO.

Depuis 1988, un processus de restructuration totale de la recherche agronomique est en cours au Mali, afin de rendre les activités de recherche plus efficaces et mieux adaptées aux besoins du développement, aux ressources humaines existantes et aux moyens financiers disponibles. Il est prévu dans ce cadre de mettre en place un programme de recherche systématique dans six centres régionaux de recherche, chargés chacun d'un thème donné. En vertu d'une décision prise en 1990 par le Ministère de l'Agriculture, l'actuelle station de Kogoni devrait devenir une sous-station ressortissant à une des six stations régionales prévues, qui serait implantée à Niono. Le plan de restructuration de la recherche agronomique a été approuvé par le gouvernement en 1991, mais n'a pas encore mené à des mesures concrètes.

Le projet Riz Kogoni est exécuté par la DGCI en régie directe et en collaboration avec l'IER. Etant donné la restructuration de la recherche agronomique, les mandats du projet concernant la station de Kogoni et l'IER, et les relations de travail avec l'Office du Niger et les différents projets de riziculture sont restés obscurs.

6.4 Résultats

Des accords ont été conclus entre l'IER et le projet RETAIL, portant sur les essais de riziculture à effectuer par la station de Kogoni. On a pu réaliser en 1990 une synthèse des activités dans le domaine de la sélection des variétés. Par contre, pour ce qui est des essais de fumure réalisés au cours des années, aucune synthèse des résultats n'a été faite. Ces tests ont en outre été poursuivis sans que l'on ait su s'ils étaient utiles. La routine semble l'avoir emporté sur la pertinence.

Lors de la préparation du projet «Riz Kogoni», on n'a pas tenu compte des résultats d'études antérieures, faites au début des années quatre-vingt sur l'intensification de la riziculture et considérées comme très utiles par l'Office du Niger. On n'a jamais dressé

de programme de recherche cohérent, et ce malgré le nouvel accord conclu en 1990 entre l'Office du Niger et l'IER.

Des plans opérationnels ont été élaborés pour la deuxième phase du projet Riz Kogoni sans qu'il y ait un programme de recherche clairement défini. C'est pour cela qu'aucun programme de recherche n'a été approuvé jusqu'à présent et que le projet se trouve toujours dans une phase intermédiaire.

Bien que le projet satisfasse aux besoins de l'OPSS, l'Office du Niger ne parvient pas à obtenir de l'OPSS des semences de riz de bonne qualité et en quantités suffisantes. En outre, le processus de production de semences de variétés améliorées est trop long et trop confus pour garantir des semences de bonne qualité aux utilisateurs finals dans la zone. La collection des variétés, qui se compose d'environ 2700 variétés de riz et 200 variétés de maïs, de sorgho et de coton, n'est pas conservée dans des conditions optimales et la documentation sur les propriétés du matériel génétique est insuffisante.Les activités de formation sont restées rares. Au cours de la première phase, le projet a apporté des améliorations aux infrastructures de la station de Kogoni (remise en état des bâtiments, création d'un laboratoire, fourniture de moyens de transport et d'équipement et réaménagement de 30 ha par l'ARPON pour la station d'essai).

6.5 Appréciation des résultats

L'*efficacité* du projet est faible. A part les améliorations concrètes des infrastructures, les résultats sont restés maigres. L'applicabilité des tests est réduite. On n'a pas arrêté de programmes de recherche clairs. La coopération avec l'Office du Niger – nécessaire au projet – a été déficiente, au détriment du couplage entre la recherche et l'application pratique de ses résultats.

L'*efficience* du projet semble aussi réduite. Des fonds néerlandais ont disparu pendant la première phase du projet. Le projet a eu pour fonction principale de maintenir en vie une station de recherche marginalisée. Suite au processus de restructuration de la recherche agronomique au Mali, le projet a été mis en veilleuse, s'enlisant dans une phase intérimaire plus longue que la première phase de trois ans.

Les facteurs expliquant les faibles efficacité et efficience du projet Riz Kogoni sont liés d'une part au cycle du projet, en particulier à sa préparation, et d'autre part au contexte politique et institutionnel dans lequel le projet fut exécuté.

Facteurs liés au cycle du projet:

- La proposition de projet formulée à l'origine par l'IER cite la recherche agronomique comme principal objectif du projet. La demande de l'IER portait uniquement sur une aide financière. Dans son mémorandum d'approbation, la DGCI formula des objectifs

plus vastes pour la première phase, sans toutefois insister sur leur reformulation. Le fait que la DGCI a souligné la nécessité d'un couplage entre la recherche et l'application de ses résultats illustre qu'elle n'a guère compris les structures existantes et les accords institutionnels entre, notamment, les centres de recherche (l'IER et ses sections) et les organisations exécutantes (entre autres l'Office du Niger, équipé pour les programmes de vulgarisation, avec lequel la station de Kogoni avait d'ailleurs des accords avant le démarrage du projet).

- Il n'y a jamais eu de plan de travail pour la première phase du projet. La proposition de projet ne fait aucune distinction entre les objectifs et activités de la station de Kogoni d'une part et du projet Riz Kogoni de l'autre.
- L'exécution du projet devait être assurée par le directeur de la station et par le chef de l'équipe du projet sans que les responsabilités, tâches et mandats aient été définis clairement.
- A part l'encadrement par le représentant de la DGCI au Mali, à partir de 1988, par l'Ambassade, le projet n'a reçu aucun suivi, ni intérieur, ni extérieur. Le rôle de quelques organisations internationales, désignées pour encadrer le projet, n'est pas évident.
- L'évaluation de la première phase du projet a accentué les aspects agronomiques, sans trop s'intéresser aux aspects institutionnels ni à la pertinence du projet.

C'est à cause de ces défauts dans le cycle du projet que les parties malienne et néerlandaise ont travaillé chacune pour soi depuis le début.

Les facteurs liés au contexte:

- La restructuration de la recherche agronomique au Mali a rendu impossible la formulation d'accords institutionnels clairs concernant les mandats et responsabilités respectifs de l'IER, de l'Office du Niger, de l'OPSS, de la station de Kogoni et du projet Riz Kogoni.
- La décision de créer une station de recherche régionale à Niono, à laquelle ressortirait la station de Kogoni, réduit la portée des résultats, notamment pour l'amélioration des infrastructures à Kogoni.
- La situation géographique défavorable de la station de Kogoni, les conditions de vie difficiles et l'incertitude quant à l'avenir, auxquels s'ajoute une approche routinière peu innovatrice et créatrice, démotivent le personnel de la station.

Les objectifs du projet s'harmonisent avec la politique nationale qui insiste sur la mise en valeur du potentiel agro-écologique dans les différentes régions. La *durabilité politique* des résultats est toutefois médiocre, parce que les activités déployées ne sont pas suffisamment ancrées dans le développement agricole régional.

La *durabilité économique* est faible, parce que l'on n'a pas tenu compte de paramètres importants pour l'intensification de la riziculture. Ces paramètres sont la disponibilité de semences améliorées et l'application de techniques améliorées.

Les Pays-Bas ont, au cours des années, assuré la survie de la station de Kogoni. La *durabilité financière*, tant de la station que des résultats du projet, n'est pas garantie dans la situation actuelle. La station a quelques revenus, qui n'ont pas été pris en compte dans le budget du projet, soit pour des motifs administratifs, soit par suite d'un manque de transparence dans la gestion.

L'incertitude concernant la fonction du projet a fortement réduit les chances de *durabilité institutionnelle* des résultats. Le manque de liaisons directes au niveau régional entre la station et l'Office du Niger a marginalisé le projet dans le contexte du développement agricole régional.

Il n'y a pas de lien entre les utilisateurs finals et le projet. La *durabilité socio-culturelle* est de ce fait faible.

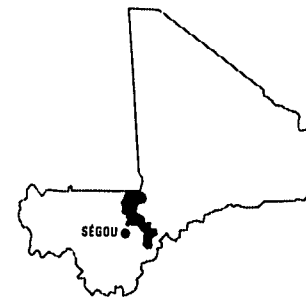
La *durabilité écologique* des résultats est médiocre. Les problèmes de dégradation du sol n'ont pas été pris en compte dans les travaux de recherche, mais le projet a quand même étudié des cultures de remplacement pour la deuxième saison de croissance (dont le maïs, le froment et le niébé). Les résultats sont toutefois limités et le projet n'a pas contribué à la discussion sur l'intensification des cultures et sur l'agriculture durable dans la zone.

Le projet n'est pas parvenu à dresser un programme de recherche cohérent et l'entretien du matériel génétique est défaillant. La station n'est manifestement pas capable d'approvisionner l'Office du Niger (par l'intermédiaire de l'OPSS) en quantités suffisantes de semences de bonne qualité. La *durabilité technologique* est de ce fait faible.

7 SOINS DE SANTE PRIMAIRES – SEGOU (SSP-Ségou)

7.1 Données de base

Zone d'intervention et location du siège du projet



Thème central: Soins de santé primaire et communautaire

Formule d'exécution: Confiée à l'Institut Royal des Tropiques (IRT), en collaboration avec la Direction Régionale de la Santé Publique et des Affaires sociales

Durée: 1985-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: Pays-Bas: 6.713.000 florins; Mali (pour la phase III): 2.900.000 florins (estimation)

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'études de dossiers du projet, d'une analyse du contexte régional dans lequel le projet a évolué et d'une recherche sur le terrain. Les résultats provisoires ont été discutés avec les organisations impliquées. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

7.2 Historique du projet

La riziculture irriguée à grande échelle dans la zone de l'Office du Niger a des conséquences négatives pour la santé publique. Presque toute la population (90 %) est infectée par la schistosomiase. Le paludisme est répandu. La mortalité infantile est surtout imputable à cette maladie. L'eau dans les canaux d'irrigation et les puits est contaminée. Du fait du niveau très élevé de la nappe phréatique, il y a dans les puits des infiltrations d'eau des latrines, et les troubles intestinaux sont courants. La mortalité infantile causée par la diarrhée est estimée à 30 %.

Après une étude préalable réalisée en 1982 dans l'arrondissement de Niono, la SNV a entamé à la demande du Ministère de la Santé Publique un projet de soins de santé primaires dans la zone de l'Office du Niger. Dans sa phase initiale, le projet ARPON avait envisagé d'intégrer dans son programme un volet santé. En 1984, une mission conjointe néerlando-malienne fut chargée de formuler un projet de soins de santé primaires pour l'arrondissement de Niono. L'exécution de ce projet fut confiée à l'IRT et à la Direction Régionale de la Santé Publique à Ségou. Le projet démarra en août 1985. Après l'évaluation de la première phase en 1987, une deuxième phase fut formulée. Le projet fut à nouveau évalué en 1990 et une mission conjointe formula la troisième phase qui démarra en janvier 1991.

7.3 Caractéristiques du projet

L'objectif global du projet est la promotion de la santé et des conditions sanitaires avec la participation entière de la population, dans la perspective d'auto-promotion globale.

L'objectif de la phase I était de concevoir, de mettre au point et de tester un système de soins de santé au niveau villageois.

Les objectifs des phases II et III sont:
- l'amélioration des soins de santé primaires au niveau villageois;
- la réalisation d'un système d'approvisionnement en médicaments essentiels;
- l'amélioration du fonctionnement de la Direction Régionale de la Santé Publique et des Affaires Sociales;
- une recherche-action, afin d'améliorer le fonctionnement des services publics aux différents niveaux.

Les *régions cibles* de la première phase étaient la partie irriguée du cercle de Niono et un arrondissement du cercle de Macina. Au cours de la deuxième phase, il fut décidé de considérer tout le territoire du cercle de Niono comme région couverte par le projet et d'en exclure Macina. Pour la troisième phase, les cibles sont les cercles de Niono, San et Macina; la Direction Régionale à Ségou est elle aussi soutenue.

La population des cercles concernés constitue le *groupe cible* du projet. Pour la phase III, le groupe cible comprend environ 500.000 personnes vivant dans 880 villages.

Les caractéristiques de l'*approche* retenue sont les suivantes:
- recherche-action continue, qui permet l'exécution sur la base des besoins réels de la population ;
- intégration dans le services régional de santé ;
- décentralisation fonctionnelle;
- coopération avec d'autres services régionaux;
- garantie de la poursuite des activités à la cessation du projet.

Le *cadre institutionnel* du projet SSP-Ségou est la Direction Régionale de la Santé Publique et des Affaires Sociales (DRSPAS) à Ségou, dont le directeur est aussi le directeur du projet. L'IRT fournit l'assistance technique et organise les missions d'appui. Les comités locaux de développement doivent participer activement à l'exécution du projet au moyen d'une campagne de sensibilisation et de mobilisation de la population.

7.4 Résultats

Les formes suivantes de recherche-action ont été exécutées:
- introduction d'un système interne d'évaluation;
- étude sur l'utilisation et la gestion de médicaments essentiels ;
- prévention de la diarrhée;
- situation nutritionnelle à Niono.

Des activités de vulgarisation et de formation ont été menées depuis 1985 dans 130 villages. L'attention porte sur:
- la conscientisation de la population;
- la formation d'agents sanitaires villageois (plus de 650 en 1991) et le perfectionnement des sages-femmes villageoises (328 en 1991);
- la création de comités villageois de santé (en 1992: 130, dont 110 fonctionnent bien) et la formation de leurs membres;
- la participation active des femmes en tant qu'agents sanitaires (en 1992: 24 %) et membres des comités villageois de santé (en 1992: 40 %).

Dans la plupart des villages, les comités de santé sont des sous-comités des associations villageoises (AV). Dans ces villages, l'AV prend à sa charge les frais de formation et de

stage des agents sanitaires, ainsi que le coût du préfinancement des médicaments et de l'aménagement de puits. Jusqu'à présent, les agents sanitaires traitent quelques maladies très fréquentes. Il reste encore beaucoup à faire dans le domaine des soins préventifs. Les sages-femmes villageoises ayant suivi les cours de perfectionnement tiennent des consultations prénatales et s'occupent des accouchements dans des conditions hygiéniques. Grâce à une supervision régulière et à la formation continue, le pourcentage d'abandon est faible parmi les agents sanitaires villageois.

A l'origine, le projet n'était pas spécialement axé sur les femmes. Pendant la deuxième phase, on y ajouta des activités relatives aux femmes, surtout à leur fonction génitrice. Pendant la troisième phase en cours, on s'intéresse surtout aux femmes pour les former et leur confier la gestion des médicaments essentiels. La participation active des femmes augmente progressivement, grâce à une méthode participative de recherche-action, dans laquelle on analyse tant la situation socio-culturelle des gens que leurs besoins et possibilités réels.

Bien que la population continue de préférer les soins de santé traditionnels, le nombre des visites aux dispensaires est passé de 15.000 en 1987 à 90.000 en 1991. Les consultations prénatales ont atteint un taux de couverture de 34 %. En 1990, 73 % des habitants ont eu recours aux programmes de vaccination. Le taux de couverture du programme de planning familial est passé de 1 % en 1988 à 5 % en 1991. Le projet a aussi contribué à l'amélioration des soins maternels et infantiles et à la mise en place d'un système de formation et d'encadrement du personnel sanitaire. Les patients assument maintenant aussi une partie des frais des consultations et médicaments. Bien que le recours aux services de santé ait augmenté, la qualité de ceux-ci n'est pas encore optimale, comme en témoigne le fait que près d'un tiers des médicaments prescrits dans les dispensaires ne correspond pas au diagnostic. C'est pourquoi l'on a introduit un système de supervision régulière et de formation continue sur place.

L'introduction en 1988/89 d'un système de gestion pour les médicaments essentiels dans le cercle de Niono a amélioré l'accessibilité géographique et financière des médicaments (de 20 % en 1989 à 60 % en 1991). La disponibilité des médicaments à des prix abordables a eu un effet positif sur l'utilisation et l'efficience des services de soins de santé en place.

Le système de gestion des médicaments essentiels fait partie du système villageois de santé. Les ventes de médicaments sont supérieures aux prévisions. Grâce à la vente des médicaments par les agents sanitaires, les comités villageois de santé disposent d'un petit fonds pour couvrir les frais courants. Il subsiste cependant certains problèmes, comme les erreurs de prescription pour les médicaments, le manque de participation de la collectivité à la gestion des dispensaires et la méfiance des villageois à l'égard des aptitudes des agents sanitaires nouvellement formés.

Au niveau de la Direction Régionale, le projet n'est pas encore parvenu à renforcer les capacités de planification et d'encadrement, ce qu'il est toutefois parvenu à faire au niveau du cercle.

7.5 Appréciation des résultats

L'*efficacité* du projet est relativement grande, étant donné l'amélioration de l'accessibilité géographique et financière des soins de santé primaires, le taux de participation de la population, le taux de couverture des frais par la population elle-même et le renforcement des capacités locales par le biais de la formation et de l'encadrement des agents sanitaires villageois et par l'intégration des comités villageois de santé dans les structures villageoises existantes. Dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles par l'eau, but initial du projet, l'organisation allemande GTZ utilise l'infrastructure de SSP pour conduire des campagnes de vulgarisation et de traitements. De plus, le traitement du paludisme et de la diarrhée fait partie de la formation des agents sanitaires villageois. Il convient toutefois de faire remarquer ici qu'un programme efficace de lutte contre ces maladies dépasserait le mandat d'un projet de soins de santé et réclamerait des mesures (coûteuses) d'assainissement du système d'irrigation dans l'ensemble de la zone.

L'*efficience* de SSP-Ségou est bonne. Les activités se sont en général déroulées conformément à la planification. Le projet a été intégré entièrement, dès le début, dans les services régionaux de santé en tant qu'organe consultatif.

Les facteurs suivants expliquent l'efficacité et l'efficience relativement élevées du projet.
- Au stade de la conception du projet, l'expérience acquise en matière de soins de santé primaires dans la zone de l'Office du Niger a été prise en considération.
- La formulation du projet a été faite conjointement par des experts maliens et néerlandais. L'institut néerlandais – IRT – auquel on a fait appel dans ce but et qui deviendra plus tard co-exécutant du projet est notamment spécialisé dans les soins de santé primaires et a une longue expérience des tropiques.
- L'approche retenue – recherche-action participative – a donné lieu à des interventions échelonnées tenant compte des besoins réels et du potentiel tant des services régionaux et sub-régionaux de santé que de la population.
- L'intégration complète du projet en tant qu'organe consultatif dans les services régionaux et sub-régionaux de santé a créé des relations de travail optimales entre l'équipe du projet et les services aux différents niveaux. La grande mobilité du personnel malien et la capacité limitée, qui découlent de la forte centralisation du secteur de santé au Mali, ont eu des répercussions défavorables sur le processus de transfert de connaissances et donc aussi sur l'efficience du projet.
- Les rapports sur les activités et les finances sont bons. Grâce à cela, la communication entre la DGCI et l'IRT sur la gestion de SSP-Ségou s'est en général bien déroulée.

- Le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales assume la responsabilité formelle pour la formulation des plans opérationnels; l'identification et la formulation sont basées sur la recherche-action participative et sur une programmation et budgétisation trimestrielles au niveau des cercles.
- L'IRT a veillé au bon encadrement du projet (les directeurs successifs du projet ont été chefs de l'équipe du projet) et à la continuité du personnel du projet.
- L'IRT s'est vu déléguer une grande part des responsabilités, qu'il a, à son tour, déléguées en majeure partie à l'équipe sur le terrain: cela a garanti un maximum de flexibilité et de dynamisme, choses essentielles au succès de l'approche évolutive choisie. Il n'y a pas de structures de suivi externes. Tant l'exécution que l'encadrement du projet ont en fait été confiés à l'IRT. S'agissant de l'évaluation de la troisième phase, la DGCI a apparemment accepté une nouvelle fois la formule de l'évaluation interne. Celle-ci est dans l'intérêt de la continuité, mais on est en droit de se demander si le contrôle de la DGCI n'est pas devenu ainsi trop minimal.

La *durabilité politique* des résultats est relativement élevée. Le projet cadre avec la politique nationale qui a pour thème «la santé pour tous en l'an 2000». L'élaboration de stratégies cohérentes au niveau national pour la réalisation de cette politique n'en est encore qu'à ses débuts. Les interventions innovatrices du projet, notamment dans le domaine de la gestion des médicaments essentiels, et la participation de la population sont considérées comme une contribution constructive à la définition d'une stratégie nationale. Les exigences posées par les programmes d'ajustement structurel, qui peuvent entraîner entre autres la privatisation du secteur de la santé, ne sont apparemment pas encore intégrées dans la logique politique relative aux soins de santé primaires.

La fourniture de médicaments essentiels à des prix raisonnables et la création de structures villageoises pour l'autogestion du système de livraison augmentent la *durabilité économique* des résultats déjà obtenus, mais il faudra encore beaucoup de temps et d'encadrement avant que ce système n'atteigne un degré raisonnable de viabilité économique.

La *durabilité financière* des résultats est modeste. Les contributions maliennes, c'est-à-dire celles du Ministère de la Santé Publique, des comités locaux de développement et de la population elle-même, sont estimées à environ un tiers pour la troisième phase. La population contribue déjà aux frais des consultations et des médicaments, aux impôts et à la formation des agents sanitaires. Néanmoins, la lourde participation financière des Pays-Bas fait naître des doutes sur les possibilités d'un financement local complet à l'avenir.

La *durabilité institutionnelle* est moyenne. Les effectifs de l'équipe du projet ne lui ont pas permis de s'occuper en même temps du renforcement de la capacité des services et de la gestion des interventions du projet. La faible capacité des services aux niveaux régional et sub-régional reste préoccupante. Le mauvais fonctionnement des comités locaux de développement et l'absence d'une structure de coordination entre les différentes

organisations de développement dans la zone peuvent être considérés comme des facteurs négatifs. Les comités villageois de santé que l'on a créés ont encore besoin de beaucoup d'encadrement.

Grâce à l'approche évolutive suivie, les chances de *durabilité socio-culturelle* sont relativement grandes. La définition des besoins et possibilités réels et la réalisation d'une décentralisation fonctionnelle jusqu'au niveau des villages ont encouragé en particulier la participation des hommes et des femmes.

Les chances de *durabilité écologique* sont modestes. Les maladies transmissibles par l'eau, imputables au vaste système d'irrigation, ont fait l'objet de soins curatifs à une échelle plutôt réduite. Il n'y a pas eu de lutte commune de tous les intéressés dans la zone. Des intérêts contradictoires (croissance économique contre bien-être) et le manque de structures de coordination au niveau régional jouent un rôle ici. Il faut faire remarquer dans ce contexte que pour être efficace la lutte contre ces maladies devrait couvrir toute la zone et réclamerait des mesures coûteuses.

Le projet veille à ce que les innovations et technologies introduites soient adaptées aux circonstances locales. Un bon exemple en est la mise au point de cartes de contrôle qui peuvent être utilisées par des agents sanitaires analphabètes. La *durabilité technologique* des résultats est de ce fait relativement bonne, mais l'encadrement des agents sanitaires et des comités de santé villageois prendra encore du temps.

8 CHAMBRE FROIDE POUR LE STOCKAGE DES POMMES DE TERRE - PREMIERE REGION

8.1 Données de base

Thème central: Construction d'une chambre froide pour le stockage de pommes de terre

Formule d'exécution: Confiée à la firme Landaal-Schelde B.V.

Durée: 1976-1982 (pas de clôture officielle)

Dépenses jusqu'en 1992: Dépenses jusqu'en 1992: 874.000 florins

Zone d'intervention et location de la chambre froide

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude des dossiers du projet aux Pays-Bas et, indépendemment de cette étude, d'une recherche sur le terrain au Mali.

8.2 Historique du projet

La FAO, le PNUD et l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) exécutaient depuis 1970 le projet Opération Périmètres Irrigués (OPI), dont l'objectif était d'encourager l'agriculture irriguée à petite échelle le long du fleuve Sénégal. La pomme de terre était une des cultures prévues. En 1973 et 1974, on s'intéressait déjà à la multiplication locale des pommes de terre. Les plants cultivés étaient toutefois inutilisables, parce qu'il n'y avait pas sur place de bons moyens de stockage pendant les mois chauds et humides séparant les périodes de culture. Il fallait donc importer chaque année de nouveaux plants de pommes de terre, ce qui coûtait cher. En mai 1975, le Ministère malien des Affaires Etrangères présenta aux Pays-Bas une demande d'appui soutien pour la construction dans la région d'une chambre froide pour le stockage des pommes de terre.

Un spécialiste néerlandais de la culture des pommes de terre, rattaché au Centre Agricole International (IAC-Wageningen), a réalisé une étude préalable en février 1976 à la demande de la DGCI. Cette étude préalable a attiré l'attention sur les conditions défavorables sur place, mais a abouti à un avis positif et a conseillé plusieurs mesures pour rendre les méthodes de culture plus rentables. Le coût de la chambre froide était estimé à 400.000 florins.

La DGCI a réagi favorablement à l'étude préalable, mais n'a pas voulu promettre d'aide financière. Le rapport fut présenté au Mali en août 1976. En novembre 1976, la DGCI constata soudain qu'elle avait une marge de financement suffisante dans le cadre du programme pour le Sahel. La DGCI entama ensuite une procédure d'appel d'offres et la firme néerlandaise Landaal-Schelde B.V. fut choisie en novembre 1977 pour l'exécution du projet. Il fallut toutefois attendre juin 1978 pour la rédaction d'un concept de contrat. Le contrat définitif fut signé le 30 avril 1979. En septembre 1980, Landaal-Schelde commença à construire la chambre froide, qui fut terminée en décembre 1980. Le Mali fournit le raccordement au réseau électrique en 1982. Quelques réparations à la chambre froide s'avérèrent nécéssaires, ce qui n'a pas eu lieu, en raison de la faillite du groupe Rijn-Schelde-Verolme (RSV), dont Landaal-Schelde faisait partie. Il n'y a jamais eu transfert de la chambre froide à l'OPI. Par la suite, aucun des intéressés n'a su ce qui se passait. La clé de la chambre froide est restée dans un tiroir à la Direction Régionale de l'Agriculture (DRA). Les chercheurs de l'IOV ont appris qu'un commerçant local avait loué la chambre froide en 1987 pour y stocker des bananes, mais qu'il a dû abandonner ce projet après une semaine parce que la température y était trop basse pour ces fruits. La DRA aurait essayé de vendre la chambre froide à partir de 1989. D'après des rumeurs récentes, le projet Opération Pêche Mopti voudrait acheter la chambre froide pour y conserver du poisson.

8.3 Caractéristiques du projet

L'objectif était la construction d'une chambre froide pour le stockage d'une partie (200 tonnes) de la récolte de pommes de terre. Un meilleur stockage devait contribuer directement à l'augmentation du rendement des cultures de pommes de terre et, indirectement, à quelques objectifs de la politique malienne de développement, à savoir la diversification des cultures, l'amélioration de l'approvisionnement alimentaire et le freinage de l'exode rural. Les producteurs locaux dans la première région sont désignés comme *groupe cible*. *L'approche* était purement technique (construction d'une chambre froide).

Le *cadre institutionnel* fut formulé comme suit: la firme néerlandaise Landaal-Schelde B.V. pour l'exécution concrète des travaux de construction; le projet Opération Périmètres Irrigués (OPI) à Kayes pour l'encadrement de l'exécution et le stockage du matériel. Une fois achevé, le projet devait être transféré à l'OPI. Comme la convention cadre entre le Mali et les Pays-Bas n'existait pas encore en 1976, un contrat direct fut conclu entre les deux organisations exécutantes du projet. Il fut signé le 30 avril 1979 par, d'une part, Landaal-Schelde et, d'autre part, le Directeur Général de l'Agriculture, pour l'OPI.

Le projet devait être exécuté en collaboration avec les organismes suivants:
- Energie du Mali, qui veillerait à l'approvisionnement en électricité;
- Direction Nationale du Génie Rural à Bamako;
- EMERF, un agent malien pour Landaal-Schelde;
- SOCOPAO-Sénégal, un agent local à Dakar pour la réception et le transport de marchandises;
- sous-traitant malien pour la construction des fondations.

Le Centre Agricole International (IAC) fut cité comme organisme de suivi à partir des Pays-Bas.

8.4 Préparation et exécution

L'analyse de dossier du projet permet d'identifier les facteurs suivants ayant influé sur l'avancement du projet.
- On n'a pas tenu compte des résultats de l'étude préalable sérieuse, dans laquelle avaient été formulées un certain nombre de points d'interrogation sur la faisabilité de la proposition de projet.
- Les objectifs recherchés par le Mali ont été remplacés par deux objectifs s'harmonisant avec la politique néerlandaise relative au Sahel: la promotion de l'autosuffisance alimentaire et l'amélioration du niveau de vie de la population locale. On s'est toutefois contenté de construire une chambre froide; les buts fixés étaient purement techniques.

- L'exécutant néerlandais, Landaal-Schelde, n'avait pas l'expérience du travail au Mali et l'organisme de suivi, l'IAC, n'était pas particulièrement spécialisé dans les chambres froides.
- Les organisations maliennes concernées ont mal respecté leurs engagements et les contacts entre les exécutants malien et néerlandais (l'OPI et Landaal-Schelde) ont été difficiles.
- Les coûts ont augmenté en raison des retards répétés, et la DGCI a accordé des dépassements budgétaires sans poser de questions ni faire des commentaires.
- Après le financement, l'intérêt de la DGCI fut minimal. Plus d'un an après la clôture du crédit, la DGCI chercha à savoir ce qu'il était advenu du projet.
- L'organisme de suivi néerlandais n'a pas joué de rôle dans l'encadrement du projet.

Les problèmes de communication entre d'une part la DGCI et Landaal-Schelde et d'autre part le ministère malien et l'OPI ont constitué la plus grande entrave. Comme il n'y avait pas de représentation des Pays-Bas au Mali, les communications ont dû passer par l'ambassade à Dakar. De ce fait, chaque message avait un long trajet à parcourir, et il fallait généralement attendre longtemps pour recevoir une réponse. On suppose en outre que l'ignorance des Néerlandais au sujet du contexte malien a joué un rôle en la matière, surtout au début. Le dossier, qui semble d'ailleurs incomplet, donne l'impression que la DGIS s'est à peine occupée du projet. Il ne contient pratiquement aucune donnée sur les organisations maliennes. Il ne fait mention d'aucun suivi. L'étude des archives révèle que le bâtiment existerait encore, mais on ne sait pas ce qu'il en est. Le dossier prend fin en mai 1984.

Le rapport de *recherche sur le terrain* fournit les informations suivantes.

- Les erreurs techniques seraient imputables à l'entêtement des experts néerlandais qui n'ont pas voulu écouter l'avis des ingénieurs maliens. De ce fait, la chambre froide n'aurait jamais pu fonctionner.
- Le fait qu'un marchand de bananes a pu faire démarrer sans problèmes la chambre froide inutilisée depuis six ans contredit cette assertion.
- On a douté de la faisabilité économique de la chambre froide, parce que les paysans n'auraient jamais été en mesure de payer les frais du stockage.
- Les paysans n'étaient pas au courant de ce qui se tramait et ont été très déçus que la chambre froide n'ait jamais fonctionné.
- L'affaire est maintenant entre les mains d'un curateur à Bamako. Le projet Opération Pêche Mopti voudrait acheter la chambre froide (et donc la déménager à Mopti).
- Les chercheurs ont pu constater qu'il existe effectivement une belle chambre froide, à l'exception du générateur de courant, qui a été annexé par le gouvernorat de Kayes.

> *«Au niveau des exploitants, la confusion est totale. Ils ignorent toujours les raisons pour lesquelles la chambre demeure fermée.»*
>
> Recherche sur le terrain

8.5 Appréciation des résultats

La demande fut introduite en 1975, et la construction de la chambre froide commença en septembre 1980. Trois mois plus tard, une chambre froide d'une excellente qualité technique était prête. Il a fallu attendre jusqu'en 1982 pour le raccordement au réseau électrique. Jusqu'au moment de l'évaluation, la chambre froide avait fonctionné pendant une semaine.

L'*efficacité* est donc faible. Cette même notation s'applique à l'*efficience*. Alors que la réception de la chambre froide était prévue à l'origine pour octobre 1979, l'installation ne fut prête qu'en 1982. Les dépenses réelles (874.000 florins) représentèrent plus du double du budget (400.000 florins).

La *durabilité* des résultats est très faible. Pour la Direction Générale de l'Agriculture, le bâtiment est devenu une charge dont elle essaie de se débarrasser. Les paysans déçus qui voient diminuer les rendements de leurs potagers ne comprennent pas pourquoi cette belle chambre froide reste fermée.

> *«La chambre froide de Kayes est perçue comme un 'éléphant blanc' et la situation qu'elle a provoquée est celle de la désolation.»* Recherche sur le terrain

9 LEUR PROPRE BARRAGE/LEUR PROPRE OUVRAGE – PREMIERE REGION CERCLE DE KITA

9.1 Données de base

Thème central: Barrages de terre pour l'approvisionnement en eau potable de la population et du bétail et pour les jardins

Formule d'exécution: En régie directe

Durée: 1983-1989

Dépenses jusqu'en 1992: 4.248.000 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude des dossiers du projet aux Pays-Bas et, indépendemment de cette étude, d'une recherche sur le terrain au Mali.

9.2 Historique du projet

La situation du cercle de Kita dans la Première Région est paradoxale, en ce sens que c'est dans cette zone du Mali que tombe le plus de pluie (entre 800 et 1200 mm), mais qu'il y a aussi une grande pénurie d'eau. La topographie montagneuse et la couche profonde gréseuse causent des courants rapides et de l'érosion. La forte baisse du niveau de la nappe phréatique depuis 1973 incita un prêtre néerlandais, qui travaillait depuis 15 ans dans la région, à présenter en 1982 à la DGIS une demande en vue de la construction de petits barrages. Cette demande fut suivie six mois plus tard par une proposition de projet insistant sur la participation de la population et sur l'expérience technique déjà acquise dans un projet du même genre au Burkina Faso.

La première phase du projet «Leur Propre Barrage» démarra en 1983, le prêtre néerlandais étant chef de projet et la Direction Nationale de l'Agriculture (DNA), le principal exécutant malien.

En février 1986, le projet fut évalué par une mission DGCI-DNA. En août et septembre 1986, une mission de formulation DGCI-DNA essaya de transposer les avis de la mission d'évaluation en un plan concret; il y eut des dissensions concernant la fixation des priorités et le cadre institutionnel. Le Mali demanda une période de réflexion, mais ne trouva pas de solution; ensuite, fin janvier 1987, la DGCI envoya une proposition. En juillet, un consultant néerlandais fit une deuxième tentative de formulation, qui échoua aussi en raison des priorités fixées et des complications institutionnelles; la proposition de projet devint ainsi un compromis politique. En juillet 1988, une mission du bureau néerlandais IWACO fit une troisième tentative. Après avoir demandé l'avis du chef de projet ad interim et celui de sa propre division technique (DST/TA), la DGCI décida en mars 1989, après une période intérimaire de 3 ans, de ne pas financer de deuxième phase du projet.

9.3 Caractéristiques du projet

Le projet avait pour *objectif* la construction de barrages de terre pour créer des réservoirs d'eau potable pour l'homme et l'animal et, éventuellement, pour de petits ouvrages d'irrigation destinés aux cultures maraîchères des femmes. Indirectement, le projet devait contribuer à l'organisation, à la sensibilisation et à la formation des collectivités paysannes. La *région cible* se composa d'abord de 3 et plus tard de 6 villages du cercle de Kita et le *groupe cible* fut formé de paysans qui s'étaient déjà associés au sein de structures villageoises pré-coopératives. Dès le début, l'*approche* fut très participative: les villageois furent mobilisés pour participer à la construction des barrages.

Le *cadre institutionnel* du projet fut le suivant: La DGCI exécuta le projet en régie propre avec le prêtre néerlandais comme chef d'équipe. La Direction Nationale de l'Agriculture (DNA) fut le responsable en chef du projet. Des accords complémentaires

ont été conclus avec deux instances maliennes, qui devaient prendre part à l'exécution sous la supervision de la DNA. Il s'agissait de:
- l'Organisation de Développement Intégré pour la Production Arachidière et Céréalière (ODIPAC, une organisation semi-publique active dans la Première Région),
- la Direction Nationale du Génie Rural (un service qui s'occupe de l'infrastructure dans les campagnes).

L'ODIPAC fut en fait la principale organisation exécutante, puisque le directeur malien du projet y était rattaché. Une fois terminé, le projet devait être repris par l'ODIPAC.

On a en outre eu recours au Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour la distribution de colis alimentaires aux paysans pendant la construction des barrages, par le biais du système «Food for work».

Plusieurs instances ont assumé des fonctions de suivi:
- la SNV-Bamako, qui a servi de point de liaison avec les Pays-Bas et a placé quelques techniciens dans le projet;
- la Section Construction et Hydraulique de l'Université Agronomique de Wageningen, pour son expérience acquise au Burkina Faso;
- le bureau d'ingénieurs-conseils Euroconsult, qui avait exécuté un projet de barrages de terre au Burkina Faso;
- l'Office National des Barrages et de l'Irrigation (ONBI), l'organisation semi-publique burkinabé qui avait exécuté le projet des barrages de terre avec Euroconsult;
- l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP), qui soutenait des activités de développement rural dans la région de Kayes;
- le Projet régional de développement rural dans la Première Région, de la Banque Mondiale.

9.4 Préparation et exécution

L'*analyse de dossier* du projet permet d'identifier les facteurs suivants ayant influé sur le déroulement du projet.
- La proposition fut basée sur la grande connaissance que le prêtre néerlandais avait du contexte socio-culturel de la région. Elle cadrait aussi avec les objectifs de la politique néerlandaise concernant le Sahel (approvisionnement en eau potable, production alimentaire, petits ouvrages d'irrigation, participation de la population et intérêt pour les femmes).
- La décision de financer le projet fut accélérée par la réaction enthousiaste du Mali, qui approuva la proposition par une procédure expéditive, grâce surtout à la bonne entente entre le prêtre néerlandais et le ministre malien de l'Intérieur.
- Dans la première phase, le projet a accordé une attention exceptionnellement grande à l'assise sociale et culturelle des activités, mais il a repris trop vite un concept technique sans en tester d'abord la faisabilité dans la région cible.

- Les défauts techniques (brèches et fissures) ont limité les résultats, ce qui a déçu les paysans qui avaient beaucoup investi dans le projet.
- Les accusations de manquement aux obligations, formulées par le chef d'équipe à l'adresse du premier directeur malien du projet, les dissensions entre la DGCI et le Mali sur les priorités pour la deuxième phase, les divergences d'intérêts entre les organisations exécutantes maliennes et, en général, la mauvaise communication entre les Pays-Bas et le Mali ont donné lieu à des conflits violents. Ainsi, le Mali a menacé de ne pas laisser repartir le chef d'équipe ad interim et a refusé plus tard à une mission néerlandaise l'autorisation de se rendre dans la zone couverte par le projet.
- La DGCI fut plusieurs fois perdante et essaya de sauver la face en envoyant des missions successives sur le terrain, que ce soit ou non avec la participation des intéressés maliens.
- Le dossier ne mentionne rien sur l'appui que devait donner l'Université Agronomique de Wageningen.

Le dossier donne une assez bonne vue d'ensemble du projet. Il ne fait pas mention des arguments sous-tendant les décisions importantes. Les intérêts en jeu, les motifs et les problèmes n'ont jamais été décrits explicitement et il faut les lire entre les lignes. On ne sait pas grand-chose des relations entre les instances maliennes. Les archives du projet ne contiennent aucune information sur un appui éventuel à l'agriculture sèche dans la zone, comme envisagé au moment où la DGCI annonça qu'elle mettait fin à son aide.

Le rapport de l'*étude sur le terrain* contient les informations suivantes.

- Une campagne de mobilisation d'un mois fut lancée immédiatement après l'approbation du projet, et la construction des premiers barrages commença sans analyse préalable du sol.
- Les paysans ont travaillé en moyenne quatre mois en quatre ans avec très peu d'équipement. Pour eux, les colis alimentaires étaient une forme de rémunération; ils en ont vendu une partie parce que la région avait suffisamment de vivres.

> *«La participation effective des villages aux travaux de mise en œuvre des barrages a fait qu'ils les prennent comme étant leur patrimoine. Il leur manque toutefois les moyens et les connaissances pour bien entretenir les barrages.»* Recherche sur le terrain

- Bien que le projet ait insisté sur l'eau pour l'agriculture irriguée, la première priorité de la population était l'eau potable pour l'homme et pour le bétail. Les effets favorables des barrages sur la production maraîchère et rizicole ne furent cités que dans un seul village, et par les femmes.
- Le projet et les paysans ont fait ce qu'ils ont pu pour colmater les brèches et les fissures, et ils y sont parvenus en partie. Dans quatre cas, les barrages ne retiennent l'eau que pendant trois mois après la saison des pluies.
- La plupart des «techniciens villageois» formés par le projet à la gestion et à l'entretien des ouvrages n'habitent plus dans les villages. Dans deux villages, la collectivité

entretient correctement les barrages. L'équipement livré il y a cinq ans par le projet n'a été retrouvé que dans un seul village.
- Le problème majeur des paysans est l'enclavement de la zone; celui-ci cause la stagnation économique, parce que le transport des excédents agricoles vers d'autres régions et vers Bamako est difficile.

9.5 Appréciation des résultats

La plupart des résultats ont été atteints pendant la première phase. On a construit six barrages avec des réservoirs. Comme les cinq premiers barrages fuyaient, on a aménagé treize puits et trois mares, dont les deux dernières ont reçu des fondations en bentonite, dans l'espoir qu'elles retiendraient l'eau. On défricha 4,5 ha de terre et on y aménagea une mare d'abreuvement. Dans un village, le projet introduisit un élevage de poisson et de canards, mais l'expérience échoua.

L'*efficacité* peut être considérée comme médiocre. La population locale a investi beaucoup de travail dans la construction des six barrages. En raison d'hypothèses erronées dans le concept technique, cinq barrages ne retiennent pas longtemps l'eau.

L'*efficience* est elle aussi médiocre. La forte motivation des villageois à investir leur main-d'œuvre et leur temps dans le projet a faibli en raison des maigres résultats. Comme les barrages construits par les paysans ne satisfaisaient pas, il fallu faire des investissements dans des travaux plus chers, comme le creusement de puits et de mares dont la surface fut recouverte de bentonite. Une analyse coûts-avantages de 1988 montre que les frais élevés en argent et en main d'œuvre ont rarement été compensés par les recettes. L'équipement fourni par le projet n'est arrivé sur place qu'après que les paysans avaient déjà effectué la majeure partie des travaux et il ne fut donc guère utilisé.

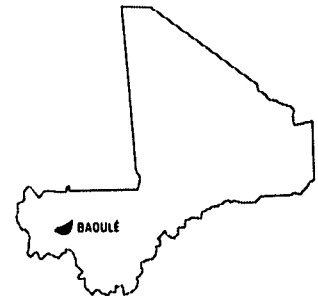
> *«L'embryon d'organisation villageoise apportée par le projet n'a pratiquement pas évolué. Ceci étant, on peut affirmer que les villageois ne sont pas à même de gérer leur 'propre barrage'.»*
>
> Recherche sur le terrain.

La *durabilité* des résultats est considérée comme médiocre. Bien que les paysans aient travaillé intensivement à la construction des barrages, leurs connaissances techniques, leur capacité de gestion et leur équipement sont insuffisants pour en garantir l'entretien.

10 RECHERCHE SUR L'UTILISATION RATIONNELLE DU GIBIER AU SAHEL (RURGS) – Parc National de la Boucle du Baoulé, Première Région

10.1 Données de base

Région cible



Thème central: Recherche sur le gibier dans les écosystèmes sahéliens

Formule d'exécution: Confiée à la Section Gestion des Ressources Naturelles de l'Université Agronomique de Wageningen

Durée: 1977-1982 (clôture en 1989)

Dépenses jusqu'en 1992: 9.283.000 florins (montant engagé à l'origine: 4.500.000 florins)

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude des dossiers du projet aux Pays-Bas et, indépendemment de cette étude, d'une recherche sur le terrain au Mali.

10.2 Historique du projet

Dans les années soixante-dix, le ministre néerlandais de la Coopération voulut envoyer du bétail au Sahel, mais l'Université Agronomique (UA) de Wageningen lui conseilla de prévoir plutôt un projet, judicieux sur le plan écologique, d'utilisation rationnelle du gibier. La Section Gestion des Ressources Naturelles de l'UA fut invitée en 1975 à préparer une proposition. Le Parc National de la Boucle du Baoulé, dans la Première Région, fut choisi comme zone expérimentale. Fin 1975, l'UA envoya une mission au Mali pour formuler le projet. Celui-ci fut approuvé en 1976 et démarra vers le milieu de 1977. Ses principaux exécutants étaient la Section Conservation de la Nature de l'UA, pour les Pays-Bas, et la Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF), pour le Mali.

En 1979, le projet fut évalué favorablement par une mission DGCI-DNEF. La formulation d'autres plans fut ardue. La DGCI donna son accord à une deuxième phase de deux ans (1980-81), qui fut prolongée d'un an après une deuxième évaluation en 1981. Après 1982, la DGCI refusa de satisfaire aux demandes répétées du Mali en vue d'une poursuite du financement. Le projet ne fut clôturé qu'en 1989, après que les derniers paiements à l'UA avaient été faits.

10.3 Caractéristiques du projet

Le projet RURGS avait pour *objectif* l'amélioration et l'application judicieuse des connaissances des méthodes d'exploitation du gibier dans les écosystèmes du Sahel, Afin de relever le niveau de prospérité de la population tout en conservant la nature. Le *groupe cible* ne fut pas décrit explicitement dans le document du projet.

Le Parc National de la Boucle du Baoulé, institué en 1952, fut désigné comme *région cible* du projet. Cette région était en proie au braconnage, à la chasse récréative et au brûlage des terres, ainsi que qu'aux pressions croissantes exercées par l'invasion de paysans et de nomades.

L'*approche* n'a pas été précisée. On peut déduire du document du projet que l'approche retenue fut celle de la recherche scientifique.

Le *cadre institutionnel* du projet RURGS fut le suivant.
- L'exécution fut placée sous la responsabilité de la Section Gestion des Ressources Naturelles de l'Université Agronomique (UA) de Wageningen (Pays-Bas) et de la Direction nationale des Eaux et Forêts (DNEF) du Ministère du Développement Rural à Bamako.
- L'exécution eut en outre lieu en collaboration avec l'Opération Aménagement du Parc National de la Boucle du Baoulé et des Réserves Adjacentes (OPNBB), ressortissante à la DNEF et instituée en 1972, avec pour mandat de gérer et de protéger le parc.
- Une commission néerlandaise d'encadrement fut instituée, qui s'est réunie deux fois par an. Elle se composait de représentants des organisations suivantes:
  - le Centre Agricole International (IAC) à Wageningen,
  - l'Institut International des Levés Aériens et des Sciences de la Terre (ITC) à Enschede,
  - le Centre de Recherche Agrobiologique (CABO) à Wageningen,
  - la Division Vulgarisation de l'UA de Wageningen,
  - l'Institut National de la gestion des Ressources Naturelles,
  - l'Institut Royal des Tropiques (IRT),
  - la Faculté de Médecine Vétérinaire à Utrecht.

10.4 Préparation et exécution

L'*analyse de dossier* du projet permet d'identifier les facteurs suivants ayant influé sur le déroulement du projet.
- Bien que l'idée d'un projet visant à l'utilisation rationnelle du gibier se soit heurtée à l'opposition de sa Direction de l'Assistance Technique (DTH), le ministre néerlandais de la Coopération décida de faire écrire une proposition par l'UA.

- La structure du projet ne fut pas bien élaborée : la direction au grand complet et toutes les publications étaient entre les mains de l'équipe néerlandaise. Le projet n'avait pas tenu compte de la faible priorité accordée par le Mali à la gestion du gibier ; en outre, la région cible était pauvre en gibier.
- Les communications entre le Mali et les Pays-Bas furent lentes.
- Un conflit est né du fait que l'objectif officiel du projet était d'utiliser le gibier alors que l'objectif (informel) de certaines organisations impliquées était de protéger le gibier.
- Les membres de l'équipe néerlandaise n'avaient pas beaucoup d'expérience des pays en voie de développement et les chercheurs avaient tendance à travailler chacun sur son « îlot ». Ils communiquaient peu entre eux, avec les collaborateurs maliens et avec l'entourage.
- L'UA et la commission d'encadrement avaient trop peu d'expérience spécifique pour bien pouvoir encadrer un projet innovateur aussi complexe.
- Beaucoup de temps fut consacré à des travaux de construction et le terrain impraticable rendait le transport difficile.
- Le projet fut assimilé aux mesures impopulaires de protection contre les établissements illégaux et le braconnage, notamment parce que le codirecteur du projet était responsable, en tant que directeur de l'OPNBB, de l'application de ces mesures.
- Les résultats de l'évaluation de la première phase causèrent des tensions entre la mission d'évaluation, l'équipe du projet, la DGCI et l'UA. Peu de temps après, le nouveau directeur malien du projet, nommé par l'OPNBB, accusa l'équipe néerlandaise de sabotage, de vol et de mauvaise gestion ; il exigea plus de pouvoir pour la partie malienne. L'ambiance était si mauvaise que la DGCI envisagea de détacher entièrement le projet de l'OPNBB, ce qui se révéla politiquement irréalisable. La DGCI donna son accord à une deuxième phase de deux ans avec la même structure institutionnelle.
- Pendant toute la deuxième phase, il y eut des tensions entre le Mali et les Pays-Bas. Les Pays-Bas ont essayé de mystifier les instances maliennes en envoyant des missions et en organisant des réunions néerlandaises, et ont finalement attendu l'évaluation pour prendre une décision. Le Mali, en particulier la Direction Nationale des Eaux et Forêts à laquelle ressortit l'OPNBB, ne céda pas et maintint ses critiques et ses exigences.
- La deuxième phase fut évaluée en 1981, alors que pratiquement tout le personnel du projet était reparti. Les résultats de l'évaluation furent négatifs et la DGCI décida de ne pas poursuivre l'aide.
- Malgré des demandes répétées du Mali en vue du financement de l'OPNBB ou d'un projet de développement régional, la DGCI a maintenu son refus. La participation néerlandaise prit fin en 1989, après la publication du rapport final de la recherche et les derniers paiements à l'Université Agronomique.

Bien que la DGCI ait été dès le départ hostile au projet, elle rechercha la compromis, probablement pour ne pas porter atteinte aux relations avec le Mali. Alors que les activités d'exécution avaient pris fin en 1981, il a fallu attendre le rapport final pendant plus ou moins 8 ans, avant de pouvoir clôturer le projet.

Les organisations maliennes avaient en particulier émis des critiques sur l'équipe néerlandaise, mais elles continuèrent à exercer de fortes pressions sur les Pays-Bas pour qu'ils poursuivent le financement sur la base des résultats et des recommandations de la recherche.

Le dossier du projet est relativement volumineux, mais il comporte des lacunes bizarres: ainsi, il ne contient pas l'accord bilatéral de 1976, le rapport d'évaluation de 1981 ni quelques parties du rapport final sur la recherche.

Le rapport de la *recherche sur le terrain* fournit les informations suivantes:
- La région cible du projet RURGS était trop étendue et la population (pêcheurs, agriculteurs et éleveurs) avait des intérêts différents qui n'ont pas été pris en compte ni lors de la préparation, ni lors de l'exécution.
- Le retard considérable pris par la publication du rapport final a bloqué les initiatives du côté malien. En attendant le rapport final, le Mali a présenté plusieurs propositions de mise en œuvre que les Pays-Bas ont systématiquement refusées, bien que les propositions aient été fondées sur les résultats de la recherche.

> *«Les résultats obtenus ont une valeur scientifique inestimable de par leurs diversités. Le schéma d'aménagement proposé est une référence.»*
>
> Recherche sur le terrain

- Le rapport final n'a été remis officiellement ni à l'OPNBB ni à la DNEF. Le nombre d'exemplaires disponibles au Mali est trop petit. Les organisations maliennes qui s'occupent de conservation de la nature n'ont pas accès aux données.
- Quoi qu'il en soit, le projet est considéré comme une contribution utile. La région a reçu plus d'attention qu'auparavant, d'autres donneurs ont exécuté des activités sur la base des données et des recommandations de la recherche, et l'approche scientifique suivie sert d'exemple à des études de même nature.

10.5 Appréciation des résultats

Concrètement, le projet a résulté en la rédaction d'un rapport final en huit parties. A part la synthèse et deux rapports techniques sur, respectivement, l'utilisation du gibier et l'aménagement de la réserve, celui-ci contient cinq «rapports de base» sur les thèmes suivants: végétation, populations de gibier, écosystèmes, nomades, et population sédentaire et institutions. On a également écrit un guide des arbres et buissons.

L'*efficacité* des résultats est difficile à évaluer. Du point de vue scientifique, le projet RURGS a atteint en définitive les résultats escomptés et a rempli, dans une certaine mesure, une fonction innovatrice et exemplaire. Sous l'angle du développement, les

résultats sont toutefois restés limités, étant donné que les recommandations pratiques n'ont pas été suivies et que le projet n'a pas abouti, comme on l'avait espéré, au relèvement du niveau de vie de la population locale.

L'*efficience* du projet RURGS a été faible. Même s'il s'est déroulé dans une zone difficile d'accès et si son thème était nouveau, les résultats obtenus ne justifient pas les frais élevés.

La *durabilité* des résultats se révèle cependant passable. Différentes parties du rapport final ont été utilisées aux Pays-Bas dans l'intérêt de la politique et de la recherche. Bien qu'aucune suite n'ait été donnée au projet sous forme d'interventions concrètes dans la région cible, la recherche a fourni au Mali une contribution utile. C'est grâce notamment au projet que la région de Baoulé a été désenclavée. En 1983, celle-ci reçut le statut de « réserve UNESCO de la biosphère » et devint prioritaire dans le programme UNESCO-UNEP. Dans ce contexte, des recommandations du rapport partiel sur l'aménagement de la réserve ont été mises en pratique. Depuis 1985, la Banque Mondiale a financé des travaux d'infrastructure; en 1988, une demande de financement fut présentée à une organisation internationale de conservation de la nature en Suisse. Le rapport partiel sur l'utilisation du gibier fut présenté en 1986 au Congrès mondial de la Sylviculture au Mexique. On sait aussi que la méthodologie est appliquée par des projets au Burkina Faso et en République Centrafricaine.

11 SUPPORT A L'INSTITUT SUPERIEUR DE PEDAGOGIE RURALE ET DE SCIENCE APPLIQUEE (ISPRA) – Katibougou – 2e Région

11.1 Données de base

Location du projet

Thème central: Enseignement agricole

Formule d'exécution: En régie directe, sous la supervision du Ministère de l'Education Nationale malien

Durée: 1977-1988

Dépenses jusqu'en 1992: 3.278.000 florins (montant engagé à l'origine: 2.500.000 florins)

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude des dossiers du projet aux Pays-Bas et, indépendemment de cette étude, d'une recherche sur le terrain au Mali.

11.2 Historique du projet

Il y avait au Mali, dans les services technique et les projets de développement, une pénurie structurelle de personnel local bien formé. Depuis l'époque française, les cadres moyens agricoles étaient formés à l'Institut Polytechnique Rural (IPR) à Katibougou, dans la deuxième région. Cet institut dispensait une formation de quatre ans pour techniciens et ingénieurs dans les domaines de l'agriculture, des cultures maraîchères et de la gestion des eaux et forêts. L'IPR manquait cependant de bons enseignants; la formation habituelle des enseignants à l'étranger ne répondait que marginalement aux besoins. En 1971, l'UNESCO donna son appui à la création du Centre Pédagogique Supérieur (CPS) pour la formation des enseignants. Celle-ci était assurée par des professeurs invités et des étrangers qui venaient donner un cours plusieurs fois par an. Le programme de trois ans du CPS était du niveau du troisième cycle. Le CPS ne fonctionnait pas très bien et les diplômés étaient plus des chercheurs que des enseignants.

En mai 1975, le Ministère de l'Education Nationale malien adressa aux Pays-Bas une demande d'aide à la formation d'enseignants au Mali pour l'IPR. Conseillée par le Centre Agricole International (IAC) à Wageningen, la Direction de l'Assistance Technique (DTH) du Ministère néerlandais des Affaires Etrangères demanda à la Direction de l'Enseignement Agricole (DLO) du Ministère néerlandais de l'Agriculture et de la Pêche de rédiger une proposition de projet. Celle-ci fut prête en avril 1976; elle prévoyait la création d'un centre de formation à Katibougou, l'Institut Supérieur de Pédagogie Rurale et de Science Appliquée (ISPRA). A partir de 1977, un programme de trois ans fut assuré avec l'aide d'experts néerlandais.

En raison de dissensions entre les différentes parties, dont les étudiants, l'ISPRA fut mis en veilleuse en 1978. Le projet ne prit fin qu'en 1988, avec le retour au Mali de dix étudiants ayant suivi une formation du troisième cycle en France aux frais des Pays-Bas.

11.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* de l'ISPRA était de former et de perfectionner des enseignants pour l'Institut Polytechnique Rural (IPR). Pour le long terme, on espérait mettre au point un enseignement agricole adapté, s'appuyant sur des vulgarisateurs et des professeurs (de pratique) maliens. La *région cible* était en fait tout le Mali. Le *groupe cible* direct consistait de personnes ayant le diplôme d'ingénieur de l'IPR, ayant travaillé pendant au moins trois ans dans un service du Ministère de l'Agriculture. Elles devaient pouvoir être libérées par leur service et être disposées à travailler après leur formation pendant au moins cinq ans à l'ISPRA ou à l'IPR. L'*approche* de l'ISPRA était l'enseignement appliqué, dans lequel la priorité allait à la pratique.

Le *cadre institutionnel* tel que formulé dans l'accord entre le Mali et les Pays-Bas (1977) fut le suivant:

- Exécutant néerlandais: la DGCI, exécution en régie directe.
- Exécutant malien: Direction Générale des Enseignements Supérieurs et de la Recherche Scientifique du Ministère de l'Education Nationale. Dans la pratique, l'ISPRA était placé sous la direction du directeur de l'Institut Polytechnique Rural (IPR).
- La Direction de l'Enseignement Agricole (DLO) de la Direction Générale de l'Agriculture et du Ravitaillement e vivres du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche à La Haye a fourni les experts et a assuré la coordination générale du projet aux Pays-Bas.
- Une structure de concertation malienne, qui a veillé au recrutement d'étudiants, à l'organisation des examens et à l'évaluation. Y siègeaient des représentants des Ministères de l'Education et de l'Agriculture, de l'IPR et du projet ISPRA.
- Un groupe de suivi externe aux Pays-Bas, se composant de représentants de l'IAC, de la DLO, de la DGCI et de deux experts ayant l'expérience du Mali.

11.4 Préparation et exécution

L'*analyse de dossier* du projet permet d'identifier les facteurs suivants ayant influé sur les résultats.

- Le projet avait pour but d'assurer une formation d'enseignants axée sur la pratique. Le manque de concertation approfondie pendant la phase préparatoire entre les intéressés maliens et néerlandais a suscité des conflits d'intérêts qui ont entravé l'exécution dès le début. La cause des conflits résidait dans la divergence d'opinions sur le but de la formation, opposant d'une part le Ministère de l'Education malien (l'exécutant) et les étudiants, et d'autre part le Ministère de l'Agriculture malien et la DGCI. La première «coalition» voulait un enseignement universitaire de haut niveau. Pour le Ministère de l'Education malien, il était important de pouvoir défendre l'ISPRA au niveau national et international vis-à-vis du centre pédagogique de l'UNESCO (CPS) et pour les étudiants, un titre de docteur était essentiel pour pouvoir bénéficier de l'échelle salariale la plus élevée au Mali. Pour la seconde «coalition», une formation d'enseignants axée sur la pratique était le but le plus utile et le plus réaliste.
- Le profil de l'équipe néerlandaise reflétait les exigences d'une formation axée sur la pratique. Le Mali ne s'est pas acquitté des contributions convenues. De ce fait, l'ISPRA est resté entièrement dépendant des experts néerlandais.
- Après un an de formation conformément au plan de travail, tant le Ministère de l'Education que les étudiants refusèrent de continuer. Les étudiants furent renvoyés chez eux. Les efforts des Pays-Bas pour entamer le dialogue par le biais du chef d'équipe néerlandais ou de missions furent refusés systématiquement. Pour le Ministère de l'Education, il n'y avait rien à négocier et il demanda à maintes reprises aux

Pays-Bas de mettre à sa disposition des nombres plus grands de professeurs d'une formation supérieure.

- On essaya de tenir compte des intérêts du Ministère de l'Education dans une nouvelle proposition de plan de travail. Le Ministère de l'Agriculture participa aux préparatifs. Pendant les négociations, le Ministère de l'Education mit de nouvelles exigences sur le tapis, par exemple un enseignant pour deux étudiants, et refusa de déléguer des compétences au Ministère de l'Agriculture et à la structure de concertation malienne. Ces négociations au Mali ont croisé une réaction de la commission de suivi néerlandaise au plan de travail: elle trouvait la proposition trop chère et demandait des garanties pour la collaboration et les contributions du Mali.
- Les entretiens entre le chef d'équipe et le Ministère de l'Education ont suscité des irritations telles que le Néerlandais reçut en mai 1979 l'ordre de quitter immédiatement le pays en raison de sa conduite inconvenante et d'activités subversives. Entre-temps, deux membres de l'équipe étaient déjà partis et il ne restait qu'un expert fraîchement arrivé, qui se sentait parfaitement inutile, puisque l'ISPRA ne fonctionnait plus.
- Vers le milieu de 1979, la DGCI décida de ne plus faire d'engagements pour des fonds additionnels et pria le Mali de s'adresser à d'autres donneurs.
- Comme onze étudiants risquaient de devenir dupes de cette situation, le dernier expert néerlandais suggéra en partant d'utiliser les fonds restants pour des bourses d'études.
- A partir du début de 1980, la gestion du projet fut assumée par le bureau de la SNV à Bamako. La contribution néerlandaise se composait encore des frais d'entretien des étudiants, des salaires du personnel et des frais de stage. En avril, le Mali a introduit une demande formelle visant à utiliser les fonds restants pour des bourses d'études. Les Pays-Bas ont accepté, mais n'ont rien fait. Le Mali répéta sa demande, et la DGCI la refusa. Ensuite, en mars 1981, les étudiants demandèrent eux-mêmes une assistance financière pour suivre des formations en France. Par l'intermédiaire de la SNV-Bamako, il fut décidé de continuer à financer les étudiants et le personnel jusqu'au départ pour la France. A partir de ce moment-là, on a œuvré activement en vue du règlement de l'affaire. Dix étudiants partirent en janvier 1982 pour suivre en France une formation du troisième cycle et un étudiant reçut une aide financière pour poursuivre ses études au Mali.

Il est clair que l'absence d'engagements nets concernant l'objectif du projet a entravé les activités dès la phase préparatoire. Deux choses qui frappent sont, d'une part, le manque de complaisance du Ministère de l'Education au Mali et, d'autre part, le manque d'intérêt de la DGCI après le départ des experts néerlandais. Les étudiants seraient devenus victimes de la situation si la SNV-Bamako n'était pas intervenue en leur faveur.

Le *dossier du projet* est relativement complet. La plupart des documents s'y trouvent, bien que la décision de financer soit introuvable, tout comme l'engagement complémentaire pour les bourses. Aucun suivi n'avait été prévu.

La *recherche sur le terrain* a fourni les informations suivantes.

> *«Le projet a été imposé à l'IPR puisque les aspirations de celui-ci n'avaient pas été prises en compte. C'était à prendre ou à laisser.»* Recherche sur le terrain

- Le plan pour le projet a été préparé par les Pays-Bas et le Ministère malien de l'Education, qui n'ont pas consulté l'IPR, où devait être installé l'ISPRA. Le projet a plus ou moins été imposé à l'IPR.
- Le projet a démarré sur la base d'une divergence de vues. Le plan s'est davantage intéressé aux aspects financiers qu'aux questions de fond.

> *«Si j'avais su qu'il s'agissait d'une formation pédagogique pour devenir enseignant, je ne serais jamais venu.»* Un ex-étudiant, recherche sur le terrain

- D'anciens étudiants prétendent n'avoir jamais su clairement quel était l'objectif du projet. Ils se sont sentis trompés parce que le programme proposé ne correspondait pas aux espérances éveillées en eux par le Ministère de l'Enseignement.
- Les qualifications scientifiques de l'équipe néerlandaise était insuffisante.
- Alors qu'il s'agissait d'une formation d'enseignants, la priorité accordée à la didactique et à la pédagogie était faible. Cet état de choses a renforcé les étudiants dans leur conviction que la formation n'était pas adéquate.
- Les nombreux livres néerlandais et anglais introduits par le projet n'ont jamais servi.
- Les bâtiments du projet et le laboratoire sont toujours utilisés par l'IPR à des fins éducatives.
- Six des onze bénéficiaires de la formation de troisième cycle enseignent à l'IPR.

> *«Cependant, si l'ISPRA n'a pu aboutir à la formation de formateurs, il reste entendu que les anciens élèves, grâce au financement néerlandais, ont obtenu des diplômes supérieurs et que 6 sur 11 enseignent encore à l'IPR.»* Recherche sur le terrain

11.5 Appréciation des résultats

On peut citer, comme résultats du projet, la restauration des bâtiments de l'IPR, l'installation d'un laboratoire et d'une bibliothèque, le développement de matériel didactique et de programmes de travaux pratiques et la formation au niveau du troisième cycle de onze étudiants grâce à des bourses d'études.

L'*efficacité* est considérée comme faible. Le projet a échoué dès le départ, en particulier parce que les principales parties en cause recherchaient des objectifs différents.

L'*efficience* est aussi faible, puisque la formation n'a pas été dispensée de la manière prévue.

La *durabilité* des résultats est médiocre. Bien que le projet n'ait pas contribué à l'amélioration de l'enseignement agricole au Mali, onze personnes ont obtenu un doctorat et six d'entre elles enseignent à l'IPR. Les bâtiments du projet et le laboratoire sont utilisés par l'IPR à des fins éducatives.

12 CONSTRUCTION DE LA ROUTE DIDIENI-GOUMBOU-NARA – 2e REGION

12.1 Données de base

Location de la route

Thème central: Construction routière

Formule d'exécution: Financement «multi-bi». Exécution par l'Organisation des Nations Unies pour le Sahel (ONUS)

Durée: 1978-1981

Dépenses jusqu'en 1992: ONUS: $EU 7.000.000. Contribution néerlandaise: $EU 5.050.000 (12.096.000 florins)

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude des dossiers du projet aux Pays-Bas et, indépendemment de cette étude, d'une recherche sur le terrain au Mali.

12.2 Historique du projet

Dans le cadre du programme CILSS (Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel), l'ONUS a financé en 1976 une étude préalable concernant des projets de construction et d'entretien de routes secondaires dans les pays membres du CILSS, dont le Mali. Les routes devaient désenclaver des zones rurales gravement touchées par la sécheresse, de façon à ce que les secours puissent y arriver rapidement en cas d'urgence. A moyen et à long terme, les routes aideraient à l'exécution des projets de développement prévus et à venir dans le domaine agro-pastoral. Ces objectifs s'harmonisaient avec la politique malienne, telle qu'elle était formulée dans le Plan de Développement socio-économique 1974-1978 et le Plan des Transports du Mali 1980-1994. Sur la base de cette étude, le bureau d'exécution du PNUD (PNUD/OPE) et l'ONUS ont mis au point, en concertation avec le gouvernement malien, deux projets pour la construction et l'entretien des routes suivantes:
- la route entre Ansongo et Andéramboukane (306,5 km);
- la route entre Didiéni et Goumbou (173 km).

Cette dernière route devait traverser une région pauvre et sèche, située sur l'axe entre Bamako et Nara et peuplée de petits cultivateurs et pasteurs. Quelques projets importants étaient en cours dans la région dans le domaine de la diversification de l'agriculture et de l'élevage. A la demande de l'ONUS et du gouvernement malien, les Pays-Bas ont participé en 1976, 1980 et 1981 au financement des routes Didiéni-Goumbou, Kolokani-Didiéni (38 km) et Goumbou-Nara (27 km), en versant trois contributions au Fonds des Nations Unies pour les Activités Soudano-Sahéliennes. Il était prévu que le projet

Didiéni-Goumbou durerait de novembre 1977 à mai 1980, cette période n'étant pas divisée en phases. Dans la pratique, le projet a duré jusqu'à l'inauguration de la route en janvier 1982. Les travaux se sont faits en deux étapes:
- la construction de la route Didiéni-Goumbou: mai 1978-mai 1981 (délai prolongé après une évaluation en juillet 1979);
- la construction de la route Goumbou-Nara: juin-décembre 1981.

12.3 Caractéristiques du projet

A court terme, l'*objectif* du projet était la construction et l'entretien de routes. A moyen et à long terme, il visait à désenclaver la région touchée par la sécheresse et à contribuer à la réalisation de projets de développement en cours et à venir dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage. Aucun *groupe cible* n'a été désigné. On peut toutefois déduire de la description du projet qu'il s'agit de la population de la deuxième région (la *région cible*), à savoir les petits cultivateurs et les pasteurs.

On peut déduire le *cadre institutionnel* suivant du document du projet, signé en mars 1980 par le Ministère malien des Travaux Publics et du Tourisme, l'ONUS, le PNUD et le PNUD/OPE.
- L'ONUS devait procéder au financement sur le Fonds des Nations Unies pour les Activités Soudano-Sahéliennes. Elle a également fourni une assistance technique et du matériel et a assuré la formation du personnel.
- Le PNUD était responsable de la planification et de la supervision, du recrutement international de personnel, de l'approvisionnement en matériel et de la rédaction des rapports destinés à l'ONUS.
- Le PNUD/OPE était l'organisation exécutante au Mali et l'intervenant local.
- Le Ministère malien des Travaux Publics et du Tourisme était l'organe responsable et le bailleur de fonds au nom du Mali. Une équipe spéciale d'exécution – la Brigade Spéciale – fut formée pour les travaux de construction et d'entretien. La brigade avait une structure financière et administrative autonome au sein du ministère et était subdivisée en cinq unités.

L'exécution a eu lieu en collaboration avec:
- le Programme Alimentaire Mondial (PAM) (distribution de vivres aux travailleurs);
- le CENREX, le laboratoire national à Bamako (exécution d'études géotechniques et topographiques).

12.4 Préparation et exécution

L'*analyse de dossier* du projet permet d'identifier les facteurs suivants ayant influé sur les résultats.

- Les Pays-Bas n'ont pas pris part à la préparation et n'ont pas été contactés à ce stade comme bailleur de fonds.
- Le démarrage du projet fut retardé, parce qu'il avait fallu beaucoup de temps pour recruter l'équipe d'experts techniques et que le Mali avait eu de la peine à fournir le matériel et à réaliser les études de base.
- Une partie des livraisons de matériel fut prise en charge par l'ONUS, ce qui pesa sur son budget. Ajoutons à cela la dévaluation du dollar, l'inflation et le relèvement des normes de construction, autant de facteurs qui ont ralenti les travaux et les ont rendus plus chers. De ce fait, le montant engagé était entièrement dépensé en 1979, alors que seulement la moitié du nombre de kilomètres prévu avait été construit.
- Sur la base des constatations faites par une mission d'évaluation en 1979, dans laquelle les Pays-Bas étaient représentés par le consultant du bureau d'ingénieurs-conseils Euroconsult, le projet fut prolongé et le budget, revu.
- Vers le milieu de 1980, les travaux furent interrompus parce que le budget de l'ONUS était épuisé. A ce moment-là, la majeure partie des kilomètres restants était terminée. Le Mali et l'ONUS ont prié les Pays-Bas de compléter le budget. Euroconsult conseilla à la DGCI de faire vérifier d'abord la comptabilité, parce que l'ONUS ne transmettait pas de données financières alors qu'il y avait de sérieux dépassements de budget. La DGCI ne trouva pas opportun de faire faire cette vérification, parce que le temps pressait et que les résultats semblaient satisfaisants.
- Vers la fin du projet, en avril 1981, eut lieu à la demande du Mali une étude de faisabilité sur le prolongement de la route jusqu'à Nara (centre administratif et financier à la frontière avec la Mauritanie). Les Pays-Bas ont de nouveau été priés d'assumer le financement international et ont envoyé Euroconsult au Mali pour vérifier les frais indiqués par le PNUD/OPE. Il s'est révélé impossible de conclure avec le PNUD/OPE des engagements fermes sur les prix et d'obtenir des spécifications écrites des dépenses. L'entretien du matériel avait entre-temps encouru de sérieux retards. Cet entretien fut imputé au budget du nouveau projet, ce qui donna un prix élevé au kilomètre.
- La DGIS décida de fournir sa contribution en florins, dont la valeur fluctuait moins que celle des dollars par rapport au franc malien.
- Lors de l'inauguration de la route, les Pays-Bas ne furent pas cités comme bailleur de fonds, contrairement à ce qui avait été convenu, ni invités aux festivités.

Il est étonnant que les Pays-Bas aient financé la majeure partie du projet sans avoir participé ni à sa préparation ni à son exécution. Ce n'est que vers la fin que la DGCI a fait réaliser une étude indépendante et qu'elle a pu exercer quelque influence sur le développement du projet. Pour le reste, la DGCI s'est montrée extrêmement réservée à l'égard de l'ONUS. Le dossier donne un aperçu très restreint du projet. A part une correspondance nombreuse sur des questions financières, il contient plusieurs rapports et quelques lettres. On a l'impression d'un projet lointain et opaque qui, vu les rapports officiels, a atteint son objectif, mais qui était encastré dans une structure bureaucratique lourde.

La *recherche sur le terrain* a fourni les informations suivantes:

- La distance Bamako-Nara est maintenant parcourue en 8 heures, alors qu'avant la construction de la route, le voyage prenait 48 heures.
- La route a stimulé le commerce, tant au Mali qu'avec la Mauritanie.
- Les frais de transport ont baissé.
- Nara et ses environs peuvent maintenant expédier du bétail vers Bamako et d'autres villes.
- La population a un meilleur accès aux soins de santé.
- Plusieurs organisations non gouvernementales se sont installées dans la zone.
- Les routes sont bien entretenues par le Ministère des Travaux Publics. La route Didiéni-Nara est citée par le CILSS comme exemple d'une route bien entretenue.
- Personne ne sait exactement qui a soutenu la construction des routes. Les Maliens ne sont manifestement pas au courant de l'aide des Pays-Bas.

> *«Si la route n'existait pas, nous serions morts de faim.»*
>
> Un habitant de Goumbou – recherche sur le terrain

> *«Si la ville de Nara était perçue naguère comme fantôme, qu'on pouvait atteindre qu'après mille prières, elle n'est plus le bout du monde aujourd'hui.»*
>
> Recherche sur le terrain

12.5 Appréciation des résultats

Le projet réalisa comme prévu la route entre Didiéni et Goumbou (184 km au lieu de 173 km, en raison d'un changement de tracé), entre Kolokani et Didiéni (38 km) et entre Goumbou et Nara (27 km), au rythme moyen de 5 à 5,5 km par mois.

L'*efficacité* est grande, puisque les objectifs ont été atteints. L'*efficience*, par contre, est considéréecomme médiocre, en raison des gros dépassements de budget (budget ONUS: $EU 4.156.000 – dépenses effectives: $EU 7.006.000). L'exécution des travaux a aussi duré un an et demi de plus qu'escompté.

La *durabilité* des résultats est considérée comme grande. Les routes ont contribué au désenclavement de la région et au progrès socio-économique. Les routes sont bien entretenues. Le Ministère des Travaux Publics s'acquitte de cette tâche depuis 1989 sans aide financière extérieure.

13 PROFIL D'ENVIRONNEMENT MALI-SUD

13.1 Données de base

Thème central: Ecologie

Formule d'exécution: Confiée à l'Institut Royal des Tropiques (IRT), en collaboration avec l'Institut d'Economie Rurale (IER)

Durée: 1989-1992

Dépenses jusqu'en 1992: 340.000 florins

Zone cible et location du siège du projet

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude de dossiers au Pays-Bas et d'une recherche sur le terrain. La sous-étude dans laquelle ce projet a été analysé s'est concentrée sur la gestion de l'aide et sur les tensions éventuelles entre les objectifs formels et informels des différentes organisations impliquées (voir chapitre 8.3.). Les résultats provisoires de cette analyse de projet ont été remis aux organisations pour commentaires. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

13.2 Historique du projet

Dresser des profils d'environnement fait partie depuis mai 1987 de la politique de la DGCI. Les profils sont considérés comme des moyens pour examiner les interventions proposées à la lumière de leurs effets probables sur l'environnement.

13.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* direct du projet était de dresser un profil d'environnement du Mali-Sud, la zone d'intervention de la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). Le profil était aussi conçu comme moyen d'accroître la sensibilisation à l'environnement, comme instrument à utiliser dans la planification régionale à moyen terme pour la zone et dans la politique d'aide bilatérale. Les services publics maliens, les spécialistes du développement et les donneurs formaient le *groupe cible* du projet. Le *cadre institutionnel* était le suivant:

- La DGCI confia l'exécution du projet à l'IRT qui conclut un contrat de sous-traitance avec l'IER. Outre l'IER, des experts de différents instituts maliens, dont les Directions Nationales de l'Agriculture, de l'Elevage et des Eaux et Forêts, participèrent au projet.

- L'Université Agronomique de Wageningen (UA), qui dressait alors un profil d'environnement pour le Burkina Faso, fut contactée comme conseiller. Ainsi, les deux projets se sont aidés mutuellement. Le projet a aussi été supervisé par un groupe de soutien néerlandais, dans lequel étaient représentés la DGCI, le Centre de Recherche Agrobiologique (CABO) et le Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (VROM).
- La CMDT, en tant que partie directement intéressée au développement du Mali-Sud, préférait ne pas être mêlée explicitement au projet.
- Plusieurs organisations publiques maliennes ont profité de l'occasion qui leur était offerte de réagir au projet provisoire de profil. Il a été tenu compte de leurs réactions dans la version définitive.

13.4 Analyse de gestion

Caractéristiques des principales organisations

Le schéma ci-après donne un bref aperçu des objectifs et caractéristiques des intervenants.

Tableau 1 Objectifs et caractéristiques des organisations concernées

Nom de l'organisation	Objectifs formels	Objectifs non-formels
Institut d'Economie Rurale (IER)	Recherche agronomique	Obtenir des fonds, vu les ressources très limitées → Grande dépendance à l'égard du financement des donneurs
Institut Royal des Tropiques (IRT)	Recherche, assistance technique et formations dans les domaines du développement rural et de l'hygiène tropicale	Obtenir des fonds, vu le financement de base limité → dépendance à l'égard des revenus des travaux de consultants. Priorité: qualité
DGCI	Programme pour le Sahel: Sécurité alimentaire, approvisionnement en eau et équilibre écologique	Allouer des fonds Renforcer la position des Pays-Bas dans la concertation Mali-donneurs (programme Mali-Sud III)

Les objectifs formels des trois intervenants principaux sont en accord entre eux et en harmonie avec la politique malienne de lutte contre la désertification.

Les autorités maliennes accordent une grande valeur aux travaux de recherche de l'IER, mais les fonds disponibles se révèlent systématiquement insuffisants. Elles cherchent à

«caser» des activités de recherche chez des bailleurs de fonds, mais ceux-ci attendent d'elles une contribution significative. Faire de la recherche sur la base de contrats, éventuellement de concert avec des instituts étrangers, pourrait constituer une solution pour l'IER.

L'IRT, qui opère sur un marché quasi-commercial, est confronté à une baisse tendancielle de la demande d'assistance technique directe. Le renforcement de la coopération institutionnelle avec des instituts de recherche et de formation en Afrique occidentale, par exemple, pourrait lui ouvrir de nouvelles perspectives. Le projet Profil d'environnement a fourni à l'IER et à l'IRT l'occasion d'étendre leurs réseaux de contacts.

Organisation du projet et intrants

Officiellement, l'IER était chargé, en tant qu'organisation exécutante, de la coordination des activités. Les autres experts maliens avaient pour tâche de réunir des données. Le mandat de l'IRT était de fournir une assistance technique, qui se rapporterait essentiellement à la rédaction finale et à la production technique de la publication. En fait, l'IRT semble avoir assumé la fonction centrale de supervision et de coordination, ce qui correspond d'ailleurs à la construction institutionnelle décrite ci-dessus. Le schéma suivant donne un aperçu de la participation budgétisée de personnel aux travaux, ainsi que des frais afférents, en florins.

Tableau 2 Allocation et coûts du personnel du projet

Organisation	Nombre d'experts	Nombre de mois-personne	Coût par mois-homme (en florins)	Coût total experts (en florins)
IRT	3	7.5	17.500	131.000
IER et autres instituts maliens	6	9.0	1.700	15.000

La rémunération des experts maliens correspond aux tarifs locaux s'appliquant aux consultants. La participation réelle de personnel de l'IRT a d'ailleurs été supérieure aux prévisions, sans que l'IRT n'en ait porté les frais supplémentaires en compte à la DGCI. Pour lui, il s'agirait d'un «investissement dans le réseau malien». Il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure la sélection des experts fut basée sur le manque réel d'experts maliens ou si elle fut le résultat de la position de force relative des parties au financement.

Le cycle du projet

Le projet n'a pas été identifié formellement par la mission néerlandaise à Bamako. Il n'est pas non plus fondé sur une demande malienne d'aide néerlandaise. Il constitue

en fait une activité qui découle des priorités de la politique néerlandaise et qui a été imposée au Mali. La DGCI a contacté directement l'IRT. Le choix de l'IRT plutôt que de l'Université Agronomique de Wageningen, par exemple, est co-déterminé par l'expérience et les relations que cet institut a au Mali-Sud. L'IRT est coresponsable de l'exécution au Mali-Sud des projets DRSPR (cf. annexe 3.1), PROFED (cf. annex 3.2) et PLAE (cf. annexe 3.22). Le projet a été formulé par l'IRT en collaboration avec l'IER, et son exécution a été confiée immédiatement après l'IRT.

On peut déduire de l'appréciation de la DGCI – présenté sous forme d'un mémorandum sommaire – qu'il s'agissait de formaliser une décision déjà prise, ce que confirme d'ailleurs le fait que les activités avaient déjà commencé, avec l'accord de la DGCI, avant que le document d'appréciation de la proposition n'ait été approuvé.

Au lieu de huit mois, la phase d'exécution a duré deux ans, en raison notamment des évènements de mars 1991. La coopération entre l'IER, l'IRT et les autres experts maliens est considérée comme constructive par les intéressés. Le projet n'a pas (encore) été évalué.

13.5 Remarques finales sur la gestion du projet et ses résultats

La gestion du projet a été, dans une large mesure, dirigée par le bailleur de fonds. La formule d'exécution retenue implique presque automatiquement que l'IRT (en tant que contractant principal) occupe une position relativement forte dans les négociations avec l'IER (comme sous-traitant). Il est possible que cet état de choses ait influé sur la structure du projet, sur la planification des intrants et sur la répartition afférente des ressources. La perspective d'une coopération à long terme était toutefois avantageuse pour les deux parties.

L'objectif direct du projet a été réalisé dans les limites du budget. Le profil d'environnement présenté officiellement au Mali en mars 1992 n'était pas basé sur des études nouvelles, mais sur l'analyse d'informations déjà disponibles. Il donne, dans un langage clair et compréhensible, un aperçu de la dynamique des ressources naturelles et des conditions et perspectives pour un développement durable. Le profil est présenté comme l'ouvrage de sept experts de même valeur.

L'intérêt des services publics maliens, des donneurs, des ONG et des instituts de recherche semble grand. Il n'est pas encore possible de se prononcer sur les effets pratiques et la durabilité des résultats. On avait prévu à l'origine d'organiser un séminaire pour les intéressés. On ne sait pas s'il reste pour cela des fonds budgétaires. L'IRT envisage d'organiser à la rigueur le séminaire à ses propres frais.

Les éléments suivants semblent avoir été déterminants pour les bons résultats.

- Il y a eu correspondance non seulement entre les objectifs officiels des parties, mais aussi entre ces objectifs et ceux du projet, mais aussi entre les préoccupations internes des deux organisations exécutantes, dont les stratégies étaient complémentaires.
- La DGCI a mis effectivement les exécutants, y compris les experts maliens, en mesure d'exécuter le projet sur le plan matériel.
- Le succès du projet signifie pour les experts et instituts concernés une chance réelle de se profiler face au monde extérieur et de recevoir éventuellement d'autres commandes. La réalisation de l'objectif a nettement joué dans ce cas le rôle de stimulant. La publication, dont la présentation graphique est excellente, a manifestement aussi une fonction publicitaire pour ses auteurs.

Une coalition s'est formée pendant le processus de préparation et d'exécution entre les deux principaux exécutants, dont les objectifs correspondaient, dont la capacité était complémentaire et dont les intérêts dénotaient un certain degré de dépendance mutuelle. Ces caractéristiques gestionnaires ont largement déterminé le succès du projet. Le fait que le projet avait été imposé unilatéralement par les Pays-Bas n'a pas eu de conséquences dans ce cas précis, parce qu'aucune contribution institutionnelle ou politique n'avait été demandée au Mali. Dans la pratique, cette contribution a été octroyée. Le processus de mise en œuvre a conduit les organisations maliennes à considérer le profil comme «leur» produit.

14 GESTION FORESTIERE ET AMENAGEMENT DE TERROIRS VILLAGEOIS DANS LA REGION DE KOULIKORO – 2e REGION

14.1 Données de base

Zone d'intervention et location du siège du projet

Thème central: Sylviculture/agriculture/élevage et aménagement du territoire

Formule d'exécution: Projet «multi-bi». Exécution par la FAO et la SNV, en collaboration avec la Direction Régionale des Eaux et Forêts (DREF) de Koulikoro

Durée: 1e phase: 1986-1989. 2e phase: 1989-1993

Dépenses jusqu'en 1992: via la FAO: 9.251.000 florins, via la SNV: 3.632.000 florins

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude de dossiers au Pays-Bas et d'une recherche sur le terrain. La sous-étude dans laquelle ce projet a été analysé s'est concentrée sur la gestion de l'aide et sur les tensions éventuelles

entre les objectifs formels et informels des différentes organisations impliquées (voir chapitre 8.3.). Les résultats provisoires de cette analyse de projet ont été remis aux organisations pour commentaires. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

14.2 Historique du projet

Un collaborateur de la FAO qui joua un rôle important dans la gestion forestière au Mali fut le moteur du projet. Approuvé en 1985, le projet concernait une forêt gravement endommagée près de Koulikoro. La première phase avait le caractère d'un projet pilote, et avant d'entamer la deuxième phase, il fallait que les premiers résultats soient rendus opérationnels, entre autres par la coopération étroite du Projet d'Appui à la Foresterie villageoise (PAFV) de la SNV.

14.3 Caractéristiques du projet

A l'origine, l'*objectif* du projet fut la coupe de bois à des fins commerciales et le reboisement. Peu après le démarrage du projet, on a choisi un nouveau site pour celui-ci, à 80 km au nord de Koulikoro. Ce site, qui n'était pas une zone urbaine, avait une écologie différente et était une aire de culture traditionnelle, réclamant une approche nouvelle, pluridisciplinaire et intégrée de la sylviculture, de l'agriculture et de l'élevage. Les objectifs et activités ont donc changé pour se situer dans les domaines de l'aménagement du territoire et des systèmes de production agro-sylvo-pastoraux. Le *groupe cible* comprenait la population rurale du cercle de Banamba et la DREF de la deuxième région. Le *cadre institutionnel* fut le suivant: le projet fut financé par la DGIS et exécuté par la FAO, avec la participation de coopérants de la SNV. Le Centre Agricole International (IAC-Wageningen) fut le conseiller externe de la DGCI. La Direction Régionale des Eaux et Forêts (DREF) fut l'organisation exécutante malienne.

14.4 Analyse de la gestion

Caractéristiques des principales organisations

Le schéma ci-après donne un résumé des objectifs et caractéristiques des intervenants.

Les objectifs officiels des parties sont en harmonie. Il faut toutefois insister sur le fait que les groupes directement intéressés par le projet sont absents de cette liste. Le projet n'a pas identifié systématiquement les désirs et les besoins de la population

> *«Les paysans brûlent leurs champs, collectent entre eux l'argent pour payer les amendes et attendent les 'agents de police' de la DREF.»*
>
> Une animatrice malienne du projet.

Tableau 1 Objectifs et caractéristiques des organisations concernées

Organisations	Objectifs officiels	Autres préoccupations	Lieu	Caractéristiques
DREF	Lutte contre la désertification	Obtenir des ressources supplémentaires grâce aux permis de coupe et aux amendes, et aux fonds extérieurs	Bamako Koulikoro	Organisation «paramilitaire» et centraliste
FAO	Relèvement de la production agricole/ amélioration de la situation de la population rurale	«Se profiler face aux bailleurs» Indépendance du PNUD Financement des frais généraux via e.a. des projets «multi-bi»	Rome Bureau local à Bamako	Centraliste Bureaucratique
SNV	Lutte contre la pauvreté Emancipation Participation de la population Approche de bas en haut	Expatrier «assez» de coopérants Exécuter ses propres projets Garder et renforcer sa propre identité/ position	La Haye Bureau local à Bamako	Organisme public «semi-autonome» Très décentralisé au plan intérieur
DGCI	Programme du Sahel: sécurité alimentaire, approvisionnement en eau, équilibre écologique	Allouer des fonds Fonctionner dans une organisation-matrice Augmenter la contrôlabilité de l'exécution	La Haye BCN/ Ambassade à Bamako	Décentralisation progressive depuis 1988

locale. Le mode de fonctionnement du commerce «parallèle» du bois, qui est bien organisé, n'a pas été analysé. La problématique des droits fonciers et des intérêts contradictoires concernant la préservation ou la modification du code forestier n'a jamais été recensée. La législation malienne accorde à la population un droit limité d'usage des produits forestiers à des fins non commerciales, l'exploitation commerciale étant soumise à des permis délivrés par la DREF. La redevance à payer sur ces permis contribue aux frais de fonctionnement de la DREF qui, pour le reste, dépend pour ses ressources du revenu des amendes.

Pour son programme sur le terrain, la FAO dépendait dans une mesure relativement large du financement néerlandais. Dans la période 1987-90, les contributions néerlandaises fluctuèrent entre 30 et 40 millions de florins par an. Le financement d'activités «multi-bi» donne à la FAO l'occasion de se profiler face aux bailleurs de fonds et aux pays en développement, augmente son indépendance à l'égard du PNUD et lui permet d'entretenir ses divisions spécialisées centrales à Rome, grâce au pourcentage

des dépenses du projet qu'elle fait payer par le bailleur pour couvrir ses frais généraux. Les services de la FAO qui s'occupent de la concertation «multi-bi» sont très bien informés de la politique et des priorités des différents donneurs. Les propositions de projet adressées à chaque bailleur sont généralement formulées d'une façon telle que les chances de financement sont optimales. Parfois, la FAO ne s'attarde pas suffisamment à la faisabilité pratique de ses propositions. Tant que les Pays-Bas ne disposent pas à Bamako d'une capacité suffisante pour examiner les propositions de projet sur place, la DGCI risque d'en accepter qui ne sont pas viables, sous la pression des échéances budgétaires et de la charge de travail de ses effectifs peu nombreux.

L'approche de la SNV (approche participative, de bas en haut) est diamétralement opposée à la méthode de travail et à la mentalité du service malien des eaux et forêts. Il y a aussi une certaine tension entre l'approche de la SNV et celle de la FAO (orientation technique, approche de haut en bas).

Organisation du projet et intrants

– *Coordination de la politique*
Le tableau ci-après donne un aperçu de la coordination officielle de la politique.

Tableau 2 Coordination officielle au niveau du projet

	Autorités maliennes	FAO	SNV-Bamako
DGCI	Consultations annuelles sur la politique (depuis 1988)	Contrat de financement *Technical Review Meetings*	Observateur lors de la concertation sur la politique
Autorités maliennes		Contrat d'exécution *Tripartite Review* (Mali – FAO-Rome – FAO-Bamako)	Permis pour les coopérants de la SNV Observateur lors de la concertation sur la politique
FAO			Pas de contrat

La coordination de la politique est répartie entre trois mécanismes distincts, indépendants les uns des autres: Pays-Bas/Mali, Mali/FAO et FAO/Pays-Bas. Il s'ensuit que le couplage entre le niveau de la politique et celui de l'exécution passe par plusieurs canaux indépendants. L'approche multisectorielle du projet nécessite une coopération équilibrée avec les services responsables de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture. Pourtant, le projet n'a de liens qu'avec la DREF, pour le service des forêts. Les autres services ressortissent à d'autres directions. La coordination avec ces autres services – par le biais d'un comité régional appelé Unité Technique Spécialisée – n'a pas bien démarré, probablement parce que le projet n'avait pas grand-chose à offrir à ces services sur le plan matériel.

L'affectation de trois coopérants de la SNV était basée sur des accords oraux entre le bureau de la SNV à Bamako et le premier chef du projet de la FAO. En fait, ces coopérants se sont retrouvés dans un vide, parce qu'il n'y a jamais eu de contrat formel entre la FAO et la SNV.

Dans la période 1986-88, la DGCI, la FAO et la SNV ont consacré beaucoup de temps et d'attention à l'intégration, souhaitée par la DGIS, du projet-FAO dans le projet-SNV Appui à la Foresterie Villageoise dans la Région de Koulikoro, parce que les objectifs des deux projets étaient hautement complémentaires. Pour des raisons administratives et d'organisation, la FAO était contre cette intégration. La coopération pratique (par le biais de différents comités) a laissé à désirer. On peut difficilement attendre de services maliens qu'ils coordonnent des organisations d'aide dont ils sont matériellement dépendants. Les aspects de prestige, de statut et d'administration ont prévalu sur les objectifs du projet.

– *Intrants et gestion*
L'apport budgétisé du Mali (surtout pour les frais de personnel) est estimé à environ 500.000 florins. Quelque 45 % du budget de la FAO (au total près de 11 millions de florins) furent réservés aux rémunérations des 4 experts étrangers de la FAO. Si l'on ajoute à cela les frais pour la rédaction des rapports et pour les missions, les frais de fonctionnement de la FAO et les rémunérations des 3 coopérants de la SNV, on constate que, globalement, plus de 75 % des intrants financiers de la DGCI sont allés à des services non maliens.

Il se pourrait qu'il existe un lien entre cette planification des intrants et le fonctionnement du projet. La FAO a eu de la peine à trouver des expatriés pour ce site isolé. Ainsi, dans sa deuxième phase, le projet a dû attendre deux ans pour avoir un agronome. Il fut également difficile de trouver des homologues locaux qualifiés pour les collaborateurs étrangers du projet, surtout parce que le budget de la FAO n'avait pas la marge requise et que la DGCI ne voulait pas fournir de fonds additionnels pour les rémunérations et les primes des experts locaux. Pendant la première phase, le projet n'a pu disposer que de 40 % des effectifs maliens prévus. Plus tard, la mobilité du personnel fut grande et sa motivation était apparemment très faible. Par conséquent, plus d'un poste a dû se passer pendant plus d'un an soit de l'homologue soit de l'expatrié. Le manque de personnel qualifié a constitué une entrave importante pour le projet.

Officiellement, le projet a été intégré dans la DREF. En fait, il opérait de façon assez autonome. Le directeur du projet, directeur de la DREF, dirigeait aussi deux autres projets. Le cadre professionnel de la DREF ne se composait que du Directeur Régional et de deux fonctionnaires. Au niveau hiérarchique subalterne à Banamba, quelques fonctionnaires travaillaient à temps partiel pour le projet. Sur le plan interne, le projet était organisé en différentes sections dont: sylviculture, agronomie, élevage et aménagement du territoire. On ne peut guère prétendre qu'il y ait eu coopération et

intégration. Il n'y avait pas de stratégie permettant d'intégrer les différentes disciplines et le projet fut «téléguidé». Seuls les coopérants de la SNV et le personnel local habitaient à Banamba, le bureau de la FAO était à Koulikoro, les expatriés de la FAO habitaient soit à Koulikoro soit à Bamako. Comme il n'y avait pas pour le projet de stratégie cohérente, la détermination des priorités dépendait surtout des conceptions personnelles du chef du projet. Le premier chef du projet s'est concentré sur la recherche pour la gestion forestière et l'agro-foresterie. Pendant la période intérimaire qui a suivi, les 3 coopérants de la SNV ont eu la possibilité d'identifier les besoins de la population. Le troisième chef du projet a donné la priorité à un plan régional. Pour le reste, les cadres déterminaient largement eux-mêmes leurs priorités. C'est ainsi que le projet s'est aussi occupé de poules et de sauterelles.

Le couplage entre le niveau politique et celui de l'exécution s'est fait par trois canaux: la Direction Nationale des Eaux et Forêts (DNEF), la FAO et la SNV, avec des systèmes distincts pour les rapports et la supervision. Le guidage par la DNEF n'était qu'occasionnel. Le bureau de la SNV à Bamako était responsable des aspects financiers et administratifs concernant le personnel affecté, ainsi que de l'encadrement personnel des coopérants de la SNV. Il semblerait que l'encadrement du projet par la FAO se soit pratiquement limité au domaine de l'administration financière. L'ambassade des Pays-Bas s'est contentée d'une forme légère de suivi.

Cycle du projet

Le tableau ci-après donne un aperçu de la répartition des tâches entre les intervenants pendant le cycle du projet.

La structure du projet a largement été déterminée par l'initiative du premier chef de projet, qui avait de bonnes relations au niveau ministériel, «identifia» lui-même le projet et se quitta le projet juste après le début de la deuxième phase.

Le projet changea de site peu après son démarrage. On ne sait pas exactement pourquoi. Selon certains interlocuteurs, nous avons affaire à un exemple de concurrence entre bailleurs de fonds: le site d'abord prévu avait été revendiqué par un autre projet (Banque Mondiale, CCCE, FAC), chose que les autorités maliennes ont acceptée, et le projet FAO fut «forcé» de déménager à Banamba. Selon d'autres informateurs, le projet de la Banque Mondiale n'a servi que de prétexte formel pour pouvoir déplacer le projet FAO à Banamba. La raison véritable de ce revirement résiderait dans les conceptions nouvelles des sylviculteurs qui, après les résultats décevants du reboisement, accordèrent une plus haute priorité aux bois existants et aux activités agro-sylvo-pastorales. Quoi qu'il en soi, la structure du projet fut ainsi modifiée de fond en comble. On a, en fait, conçu un autre projet, pour lequel il n'y a eu ni identification, ni formulation, ni appréciation de proposition de projeton. Formellement (par le biais de l'instrument du cycle du projet), la DGCI n'avait donc pas de prise sur l'évolution du projet. Il n'est pas possible d'établir

Tableau 3 Répartition des tâches entre les intervenants pendant le cycle du projet

Phases du cycle du projet	Première phase du projet (1986–1989)	Deuxième phase du projet (1989–1993)
Identification	Collaborateur FAO au Mali, devenu premier chef du projet	Mémorandum (officiel) d'identification BCN à Bamako avril 1989
Formulation	Document de projet FAO 1985	Mission de formulation Mali/FAO/SNV octobre 1988
Appréciation de la proposition de projet	DGCI mémorandum d'appréciation septembre 1985	DGCI – avis IAC Approbation par la Commission des projets de la DGCI juin 1989
Exécution	Responsable: DREF Organisation exécutante: FAO (et SNV) Instance de suivi externe: IAC	Responsable: DREF Organisation exécutante: FAO (et SNV) Instance de suivi externe: IAC
Evaluation	Mission tripartite Mali/FAO/DGCI (IAC) août 1988	Mission tripartite Mali/FAO/DGCI (IAC) mars 1992

si et quand la DGCI a été informée officieusement du changement de cap par la FAO (et éventuellement par l'IAC).

Il est également frappant de voir comment les différents acteurs ont utilisé l'instrument du cycle du projet (dont le but est d'améliorer pour la DGCI le contrôle sur les projets) pour influer sur le mécanisme de décision de la DGCI. Le projet initial de la FAO fut justifié au Mali par une référence au coût élevé des importations de pétrole. Une coupe rationnelle du bois et le reboisement étaient prioritaires. Les documents de la FAO destinés à la DGIS insistent par contre sur le fait qu'il s'agit d'un projet «avec et pour la population». Dans le mémorandum d'appréciation de la proposition de projet de 1985 de la DGCI, l'objectif du projet fut résumé comme suit: «Par le biais de la sensibilisation et de la participation de la population locale, le projet vise une gestion forestière judicieuse ... permettant également d'améliorer et de conserver l'équilibre écologique.» La contradiction contenue dans le deuxième concept du projet (participation de la population et, en même temps, intégration du projet dans la DREF qui assume par ailleurs une fonction répressive) est traitée comme suit dans le mémorandum d'appréciation de proposition de la DGCI pour la deuxième phase: on «admettait» que l'intégration du projet dans la DREF pouvait être considérée comme une garantie de durabilité. On «supposait» explicitement dans ce contexte que la DREF assumerait une fonction de vulgarisation s'ajoutant à son rôle répressif. Il n'est indiqué nulle part que la DREF a besoin, pour fonctionner, des ressources provenant des amendes infligées

aux paysans. On pourrait dire, d'une certaine façon, qu'à chaque maillon de la chaîne la proposition de projet est «traduite» et justifiée dans des termes qui correspondent aux priorités des instances décideuses.

Le projet a été évalué deux fois – en 1988 et en 1992 – par une mission tripartite (Mali, FAO, Pays-Bas). Ces deux missions arrivent grosso modo aux mêmes conclusions: la participation de la population et l'adaptation du projet aux besoins du groupe cible sont insatisfaisantes; de plus, il n'y a pas de stratégie cohérente. Dans les deux cas, la principale recommandation est la même: prolonger le projet. Dans le premier cas, cette recommandation se comprend: le projet avait eu un démarrage difficile et ne fonctionnait que depuis deux ans. Le fait que la deuxième mission d'évaluation, après avoir dressé le bilan décevant susmentionné, recommande quand même de prolonger le projet, est surprenant.

14.5 Remarques finales sur la gestion du projet et les résultats

Le tableau suivant donne un aperçu des objectifs et des résultats du projet.

Tableau 4 Objectifs et résultats du projet

Objectifs opérationnels	Résultats
Utilisation plus économique du bois par la promotion de foyers améliorés	Diffusion de 2.700 foyers améliorés. Impact inconnu
Relèvement des revenus de la population par l'exploitation commerciale du bois	Le système de transport et de distribution du bois, créé par le projet, n'est pas rentable
Mise au point de modèles techniques pour les systèmes de production agro-sylvo-pastoraux	Pas disponibles. Statut inconnu
Elaboration de plans d'utilisation des terress pour dix villages	Pas prêts. Statut inconnu
Elaboration de l'aménagement du territoire pour la deuxième région	Pas prêt. Mise au point des méthodes
Formation des cadres de la DREF	Très limités. Quelques séminaires
Vulgarisation pour la population	Pas entamée

Bien qu'il n'y ait eu pratiquement aucun résultat, le projet a duré six ans. Pourquoi? Une première hypothèse pourrait être que le projet, une fois lancé, a servi à maintenir les fonctions des acteurs concernés. Alors que les objectifs du projet et son groupe cible sont relégués à l'arrière-plan, ces fonctions ont au moins répondu d'une façon ou d'une autre aux préoccupations internes des intervenants (tableau 5).

Tableau 5 Fonctions du projet pour les acteurs concernés

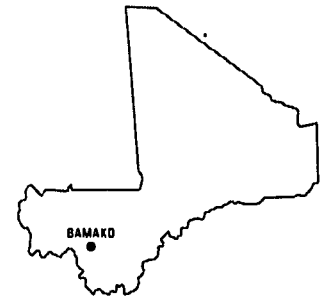
Acteurs	Fonctions du projet
Population	Aucune
DREF	Indemnités, utilisation des moyens à la disposition du projet
Assistants Techniques étrangers	Expérience professionnelle – carrière
FAO	Financement des coûts de fonctionnement
SNV	Emplois pour les coopérants de la SNV
IAC	Maintien de son réseau «développement foresterie»
DGCI	Allocation des fonds. Maintien de son influence sur la FAO

Une deuxième explication pourrait être trouvée dans le changement de la zone d'intervention du projet, qui a rendu le concept initial inapproprié. Par la suite, le projet a été confronté à des problèmes surtout institutionnels et politiques qu'il n'était pas possible de résoudre au niveau d'un projet. Le soutien de la DNEF, de la FAO et de la SNV au projet se limita plus ou moins à la gestion logistique et administrative et n'a guère contribué à résoudre les problèmes structurels. Il est donc compréhensible que l'équipe du projet ne soit pas parvenue à mettre au point une stratégie cohérente et qu'il ait fallu tant de temps pour reconnaître son incapacité à le faire.

15 AIDE INSTITUTIONNELLE AU COMITE DE COORDINATION DES ACTIONS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES – CCA-ONG – BAMAKO

15.1 Données de base

Location du siège du projet



Thème central: Aide institutionnelle

Formule d'exécution: Programme de cofinancement, par l'intermédiaire de l'ICCO

Durée: 1988-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: environ 23.000 florins par an.

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude de dossiers au Pays-Bas et d'une recherche sur le terrain. La sous-étude dans laquelle ce projet a été analysé s'est concentrée sur la gestion de l'aide et sur les tensions éventuelles entre

les objectifs formels et informels des différentes organisations impliquées (voir chapitre 8.3.). Les résultats provisoires de cette analyse de projet ont été remis aux organisations pour commentaires. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

15.2 Historique du projet

Le nombre des ONG a augmenté au Mali dans la première moitié des années quatre-vingt et les autorités ont essayé de renforcer leur emprise sur ces organisations et leurs budgets. Des instances bilatérales et multilatérales, comme la Banque Mondiale, le FED, le PNUD, et le Japon, déçus par l'inefficacité de l'appareil administratif, cherchent depuis quelques années à canaliser des programmes par les ONG. Depuis lors, le gouvernement – peut-être forcé par les circonstances – se montre un peu plus disposé à confier, lui aussi, l'exécution de certains de ses programmes à des ONG.

En 1983, 22 ONG actives dans le cadre de l'aide d'urgence décidèrent de fonder un cadre de coopération temporaire, le Comité de Coordination des Actions d'Urgence des ONG (CCAU). En 1986, ce comité fut transformé en une organisation centrale permanente, le Comité de Coordination des Actions des Organisations Non Gouvernementales (CCA-ONG), pour toutes les ONG établies au Mali, y compris les organisations internationales.

15.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* du projet est d'aider le CCA-ONG à réaliser ses objectifs qui s'énoncent:
- échange d'informations et d'expérience entre les ONG au Mali et à l'étranger;
- promotion des contacts entre les ONG locales, les autorités maliennes et les organisations internationales;
- collecte et gestion d'informations techniques à l'intention des projets;
- soutien des ONG affiliées, entre autres sous forme d'appui logistique, de séminaires, de publications et de conseils de gestion;
- stimulation de la réflexion sur la politique de développement, la participation des groupes cibles et l'«éthique des ONG».

La médiation pour l'acquisition de fonds des bailleurs de fonds n'est pas un de leurs objectifs officiels, mais elle gagne en importance sur le plan pratique.

Le *groupe cible* se compose des ONG établies et actives au Mali et, par le biais de celles-ci, de la population malienne, en particulier des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables.

Le *cadre institutionnel* du projet est le suivant.
- Les fonds de l'aide institutionnelle néerlandaise au CCA-ONG sont imputés au

programme de cofinancement des activités non-gouvernementales de la DGCI et sont canalisés par l'ICCO vers le CCA-ONG; le CCA-ONG est ici à la fois groupe cible (renforcement de sa capacité) et exécutant (aide institutionnelle aux ONG);
- Les ONG au Mali doivent être enregistrées officiellement. Le CCA-ONG est enregistré et a de ce fait sa propre personnalité juridique. Il collabore avec des centrales d'ONG au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal et est raccordé au Système d'Information au Sahel (SIS).
- Outre par l'ICCO, le CCA-ONG est financé par une dizaine de bailleurs de fonds, dont USC-Canada, Oxfam Amérique et Royaume-Uni, Trocaire, Helvetas et Band-Aid, ainsi que par les petites cotisations de ses membres.

15.4 Analyse de la gestion

Pour bien comprendre le projet et la situation du CCA-ONG, il importe de connaître au préalable le contexte dans lequel opèrent les ONG au Mali. S'agissant des ONG nationales, on peut faire la distinction entre les «anciennes» organisations et le grand nombre d'organisations «récentes», constituées par des fonctionnaires licenciés et des jeunes diplômés au chômage. Il y a un conflit de générations entre les ONG anciennes et récentes. En vertu de leur connaissance, de leur expérience et de leurs réseaux, les anciennes ont plus d'influence; les plus récentes, par contre, forment la majorité. La concurrence est relativement intense.

Les ONG internationales peuvent être mêlées de quatre manières au CCA-ONG. Elles peuvent:
- être elles-mêmes membres de la centrale via leur section locale;
- accorder un soutien financier direct aux ONG nationales;
- contribuer aux frais d'exploitation de la centrale;
- fournir des fonds pour partager entre les membres.

Des combinaisons de ces différentes formules sont aussi possibles. De ce fait, les liens entre les différents acteurs sont obscurs pour les profanes.

La centrale CCA-ONG opère à partir d'une position intermédiaire dans le champ de tension complexe et dynamique entre les autorités maliennes, les ONG et les bailleurs de fonds. Elle négocie depuis plusieurs années avec ces instances, mais elle hésite encore à cause des conditions administratives strictes relatives à la gestion des fonds de projets. Une des raisons en est probablement aussi le choix difficile entre le besoin de fonds additionnels et las préservation de son identité propre. Les programmes financés par exemple par des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, pourraient très bien ne pas cadrer avec les conceptions des ONG sur le plan du concept de développement, de l'échelle et de l'approche. Aux yeux du CCA-ONG, beaucoup d'ONG internationales ne comprennent pas ses fonctions spécifiques en tant que centrale; elles veulent souvent contacter directement les ONG sur le terrain. D'autres ONG internationales

reconnaissent le rôle spécifique du CCA-ONG, mais veulent en même temps pouvoir agir sur la politique et, surtout, sur la répartition des fonds. Il s'y ajoute, selon le CCA-ONG, que les priorités des bailleurs de fonds ne s'accordent pas toujours avec les besoins effectifs des groupes cibles. En général, les bailleurs du Nord accordent beaucoup d'attention aux objectifs, à la gestion et aux frais des ONG maliennes, mais ils sont rarement enclins à mettre en cause leurs propres politique, organisation et frais de fonctionnement.

Caractéristiques des principales organisations

Compte tenu de ce cadre contextuel, on peut comparer les objectifs et les caractéristiques des principaux acteurs du projet.

Tableau 1 Objectifs et caractéristiques des organisations concernées

Organisation	Objectifs officiels	Autres objectifs
CCA/ONG Bamako	Aide à la population par le biais de l'aide aux ONG Médiation entre les ONG, les autorités et les organisations internationales	Base financière à moyen terme Préservation de son autonomie (diversification des sources de financement) Identité propre contre espoirs contradictoires des partenaires.
ICCO	Politique envers les groupes cibles: Justice et miséricorde Cadre d'action: Bible, Conseil œcuménique des Eglises, GOM, politique de la DGCI, politique des organisations partenaires Pas de plan d'action spécifique pour le Mali.	Extension du réseau en Afrique de l'Ouest Trouver l'équilibre entre le statut d'organisation de cofinancement et la tradition missionnaire Trouver l'équilibre en cas de croissance entre: fonction de bailleur de fonds et accent sur la qualité de l'aide

Les possibilités du CCA/ONG d'influer activement sur le contexte politique au Mali et sur la politique des bailleurs de fonds sont minimales. Même sa marge de manœuvre pour jouer le rôle d'intermédiaire est relativement limitée. Pour ce faire, il devrait entre autres se voir assuré d'une certaine autonomie financière pour une période de plusieurs années.

Accorder un soutien financier aux organismes coiffant les ONG est un élément de la politique de l'ICCO en Afrique de l'Ouest. Ce soutien est en principe engagé pour plusieurs années. L'ICCO intervient le moins possible dans la politique adoptée par ses partenaires. L'approche choisie par l'ICCO satisfait donc aux besoins du CCA-ONG. Par ailleurs, en soutenant le CCA-ONG, l'ICCO entre en contact direct avec un maillon central du monde malien des ONG.

Organisation du projet et intrants

Le CCA-ONG cherche à fonctionner selon les principes démocratiques. Son assemblée générale, où sont représentés tous ses membres, se réunit au moins une fois par an et choisit les membres du comité de direction. C'est pendant les réunions de l'assemblée générale que sont prises les décisions sur les propositions d'action et que sont approuvés les rapports annuels. Le comité de direction se réunit une fois par mois, il prépare les décisions d'action et en contrôle l'exécution. La gestion permanente est entre les mains du secrétaire permanent.

Le CCA-ONG n'exécute pas de projets lui-même, mais il participe intensivement aux appels de fonds et à la sélection des propositions de projets. La construction organisationnelle suivante a été conçue dans le but de faire face aux tensions et conflits opposant d'une part les bailleurs de fonds et les responsables sur le terrain et d'autre part les ONG concurrentes. La Cellule d'Appui Technique et Financier (CATF) analyse et filtre les demandes de fonds émanant du terrain, et prépare les propositions de projets à l'intention du Comité de Gestion CATF, qui décide de l'allocation des fonds. Au sein de ce comité siègent un certain nombre d'ONG élues et plusieurs collaborateurs cadres (ces derniers sans droit de vote). Les bailleurs peuvent aussi, de leur propre initiative, devenir membre du comité (avec droit de vote). Cette construction permet de tenir autant que possible le président et le comité de direction à l'écart des champs de tension mentionnés.

Les effectifs du CCA/ONG ont beaucoup augmenté. Fin 1991, les chiffres étaient les suivants: unité de gestion: 10 collaborateurs; unité d'information: 6; unité logistique: 7; CATF: 6, soit, au total, une trentaine de membres du personnel.

Parallèlement, le budget des frais de fonctionnement a donc aussi augmenté fortement: il est passé de 22 millions FCFA en 1988 à 50 millions FCFA en 1991. Une petite partie des frais est couverte par les cotisations des membres (environ 7,5 millions FCFA), le reste par les bailleurs de fonds. Comme ceux-ci sont nombreux, l'influence de chaque bailleur est limitée. L'ICCO semble être le seul à avoir accepté en principe de s'engager financièrement pour plusieurs années. Cela signifie que le CCA-ONG n'est donc guère sûr de son financement à moyen terme.

Comme l'assemblée générale du CCA-ONG approuve au cours du premier trimestre tant le rapport annuel sur l'année écoulée que le plan pour l'année en cours, les demandes n'arrivent chez les donneurs que vers mars ou avril. Le CCA-ONG ne reçoit donc les engagements des bailleurs de fonds que dans la période mai-juillet de l'année en cours. De ce fait, le comité est obligé de suivre un certain rythme de dépenses: dépenses minimales la première moitié de l'année, les investissements plus grands étant reportés à la seconde moitié. A la fin de l'année, le solde doit être positif, pour pouvoir couvrir les premiers mois de l'année suivante.

Les conditions très diverses imposées par les bailleurs pour les rapports et les justificatifs financiers représentent une charge administrative lourde. L'ICCO se contente quant à elle du rapport annuel standard.

Cycle du projet

En 1988, l'ICCO a reçu la demande de contribuer financièrement aux frais d'exploitation du CCA-ONG. Cette demande tenait peut-être au fait qu'à l'époque le président du CCA-ONG était aussi le président d'AMADE, un partenaire de l'ICCO. Dès réception de la demande, l'ICCO l'a examinée et a décidé quelques mois plus tard d'accorder un soutien financier pendant cinq ans. La contribution exacte est fixée chaque année sur la base de l'examen du rapport annuel et du budget pour la nouvelle année. Cet examen est une procédure annuelle restreinte. Comme autres instruments de suivi, l'ICCO se sert de courtes visites annuelles et des informations qui lui viennent de ses autres réseaux. Le projet CCA-ONG n'a pas encore été évalué.

15.5 Remarques finales sur la gestion du projet et les résultats

Nous ne disposons pas d'informations systématiques sur les résultats obtenus et les effets de l'action, mais nous en avons quelques indications. Dans la période 1986-90, le nombre des membres est passé de 36 à 97 organisations. Chaque année, le CCA-ONG répond à environ 700 demandes d'information de ses membres et il publie 9 ou 10 numéros du petit journal «CCA-Info».

L'aide institutionnelle de l'ICCO au CCA-ONG se limite en fait à une contribution financière aux frais de fonctionnement. En termes de pourcentage, cette contribution est tombée de 15 % en 1988 à 7 % en 1991. Il est évident qu'il n'est pas possible d'établir un lien direct entre cette petite contribution et les réalisations de la centrale d'ONG.

Vu les besoins du CCA-ONG (base matérielle à moyen terme, plusieurs bailleurs de fonds et autonomie relative), la forme d'aide choisie (engagement pour une petite contribution pluri-annuelle et attitude réservée face à la politique suivie) semble optimale dans les circonstances données. Son effet restera toutefois limité tant que la majorité des autres bailleurs de fonds n'optera pas pour une approche similaire.

16 HYDRAULIQUE RURALE DOGON

16.1 Données de base

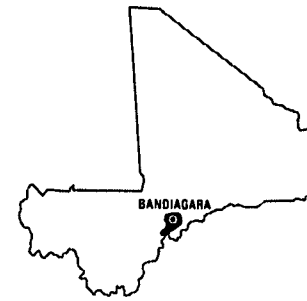
Thème central: Développement rural

Formule d'exécution: Programme de cofinancement, via CEBEMO, en collaboration avec le diocèse de Mopti.

Durée: 1972-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: DGIS: 1.746.000 florins; CEBEMO: environ 500.000 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet



L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude de dossiers au Pays-Bas et d'une recherche sur le terrain. La sous-étude dans laquelle ce projet a été analysé s'est concentrée sur la gestion de l'aide et sur les tensions éventuelles entre les objectifs formels et informels des différentes organisations impliquées (voir chapitre 8.3.). Les résultats provisoires de cette analyse de projet ont été remis aux organisations pour commentaires. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

16.2 Historique du projet

La présence de l'Eglise catholique a stimulé toute une gamme d'activités de développement sur le Plateau Dogon. L'intervention modeste entamée en 1972 s'est progressivement transformée en un programme intégré de développement régional, ayant pour thème central la sensibilisation au développement et prévoyant un appui technique.

16.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* général se retrouve dans le «credo» sous-tendant à l'origine le projet et qui est résumé dans la citation suivante: «Le but fondamental est d'aider l'être humain à se libérer et à retrouver sa dignité, ... de stimuler l'autodéveloppement des gens et des collectivités villageoises sur le Plateau Dogon ... sans aucune forme de distinction entre les races, les croyances et les religions.» Le but opérationnel actuel est de stimuler l'autodéveloppement des villages et d'y contribuer, d'une part en leur donnant accès à l'eau et d'autre part en formant et en informant la population. Les habitants du Plateau Dogon forment le *groupe cible* du projet.

Le *cadre institutionnel* doit être analysé dans une perspective historique si l'on veut comprendre les changements intervenus dans l'organisation du projet. Etant donné que dans la situation politique de l'époque le diocèse de Mopti ne pouvait pas être le responsable du projet, celui-ci fut entamé en 1972 par un groupe informel sous le nom d'Animation Rurale Communautaire (ARC) (formation/information en matière de développement rural). La coordination était assurée par un religieux européen. Ce n'est qu'en 1980 que fut signé un contrat officiel entre le diocèse de Mopti et la Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Electricité (DNHE). Ce contrat fut prorogé en 1989. Dans les années soixante-dix, les services publics administratifs régionaux et locaux n'ont accepté les activités qu'à contre-cœur. Les relations furent formalisées dans les années quatre-vingt; il s'agissait alors déjà de volumes financiers importants. Actuellement, les sous-projets sont présentés pour approbation aux autorités compétentes et les rapports financiers dressés à l'intention des bailleurs de fonds sont vérifiés au préalable par les autorités. Les responsables du projet veillent toutefois minutieusement à ce que les autorités ne puissent pas disposer des fonds du projet. La proposition lancée par les autorités de confier par exemple le forage des puits à des services publics fut refusée par le projet.

Les groupements villageois qui se sont formés ont pris l'habitude, au cours des années, de se réunir une fois par an à titre informel. La fédération des groupements villageois MOLIBEMO («Restons unis, vivons ensemble») fut créée en 1985. Elle fut reconnue en 1989 par les autorités en tant qu'organisation autonome ayant ses propres statuts et sa propre structure administrative. Au cours des premières années, la coopération entre MOLIBEMO et le projet fut très étroite. On s'attendait à ce que, pendant une auto-évaluation du projet (1986-89), le rôle futur de la MOLIBEMO soit précisé, mais il n'en fut rien. Les raisons n'en sont pas claires. Il se pourrait que les cadres du projet aient bloqué cette démarche dans leur intérêt personnel. Il se pourrait aussi que le diocèse n'ait pas voulu lâcher le projet et/ou ait considéré que MOLIBEMO n'était pas encore assez forte.

Au moment de la présente évaluation, deux organisations allemandes coopéraient avec la MOLIBEMO et payaient entre autres le salaire de deux employés permanents et les frais du bureau. Le projet a attiré l'attention sur le risque, pour MOLIBEMO, de s'éloigner ainsi de la base. En fait, il s'agit apparemment d'une concurrence entre bailleurs de fonds. Le projet et MOLIBEMO, entre-temps financés via deux canaux différents, se concentrent en effet sur le même groupe cible. Au fil des ans, le projet a été soutenu, outre par la CEBEMO, par un grand nombre d'organisations européennes*. La plupart des bailleurs de fonds ont conclu des contrats de courte durée avec le diocèse pour le financement d'activités spécifiques. Jusqu'en 1989, chaque bailleur s'attendait à recevoir les rapports et les justificatifs financiers selon ses propres procédures. Il

* Entraide et Fraternité Belgique (1972-78), Caritas-Suisse et Christian Aid (depuis 1974), Broederlijk Delen (1974-82), AGEH (1974-75), Misereor-Allemagne (depuis 1976), Ciba-Geiby (depuis 1984), ainsi que la combinaison du Comité Dogon néerlandais, DWL Rotterdam et SNV (depuis 1988).

y avait donc différents canaux de communication entre Mopti et «le Nord», existant côte à côte, pratiquement sans aucune coordination. Ce n'est qu'en 1989 que quatre donneurs (CEBEMO, Caritas, Misereor et Christian Aid) décidèrent de constituer un consortium, dans lequel chaque participant financerait un pourcentage donné des coûts totaux. Cela a permis d'intégrer les différentes administrations des sous-projets. Depuis lors, les rapports se font selon un même modèle et il existe une coordination formelle entre les quatre organisations. Les bailleurs de fonds ont également eu des échanges de vues sur la désignation d'une «agence principale» (*lead-agency*), afin que la coordination entre le projet et «le Nord» passe par une seule ligne de communication. Cette idée est toutefois rejetée pour l'instant tant par le diocèse de Mopti que par la direction du projet.

Les relations entre le projet et les ambassades concernées ne sont pas tout à fait claires. Le directeur actuel du projet apprécierait beaucoup d'avoir des consultations régulières avec les ambassades. CEBEMO estime que quand il s'agit de projets directement financés par la DGCI, l'ambassade des Pays-Bas doit être informée régulièrement de l'avancement du projet, mais que la justification et le contrôle doivent passer par elle, CEBEMO.

16.4 Analyse de la gestion

Caractéristiques des principales organisations

Le schéma ci-après donne un aperçu des objectifs et des caractéristiques des acteurs les plus importants dans le contexte de cette étude.

Les objectifs officiels des intervenants sont en harmonie, tant entre eux qu'avec les objectifs du projet.

Le ministère responsable de l'infrastructure hydraulique est pour ainsi dire entièrement dépendant des bailleurs de fonds pour la réalisation de travaux. Les bailleurs ont tendance à suivre leurs propres idées en matière de politique régionale et de choix des concepts techniques. Les autorités, notamment pour couvrir les frais de fonctionnement de leur propre appareil administratif, préfèrent naturellement faire exécuter les travaux par les services publics. Les comités locaux de développement, créés par les autorités, n'ont pratiquement aucune ressource propre et voient d'un mauvais œil les fonds des bailleurs passer par le diocèse de Mopti et leur échapper.

Pour déployer des activités de développement, le diocèse de Mopti dépend de l'autorisation, tout aussi officieuse qu'elle soit, des autorités. Les activités sont d'ailleurs reconnues officiellement depuis 1980.

Tableau 1 Objectifs et caractéristiques des organisations concernées

Organisation	Objectifs officiels	Autres objectifs	Remarques
Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Electricité	Approvisionnement en eau Lutte contre la désertification	Manque absolu de ressources Dépendante des bailleurs de fonds Coordination limitée des ONG	
Diocèse de Mopti	Mission catholique Action sociale	Position d'intermédiaire entre l'organisation ecclésiastique, les autorités et la population	Encore dépendant de collaborateurs européens
MOLIBEMO	Renforcement des groupements villageois	Pas un acteur officiel dans le projet, mais axé sur le même groupe cible Renforcer l'autonomie de l'organisation	Canaux propres pour les appels de fonds
CEBEMO	«Justice, paix et protection de la création» Politique des groupes cibles Développement rural et aide institutionnelle	Tension entre sa condition d'organisme de cofinancement et la tradition missionnaire de l'Eglise catholique Position d'intermédiaire entre la DGCI (bailleur de fonds) et les organisations partenaires	Pas de bureau CEBEMO au Mali
DGCI	Programme du Sahel: Sécurité alimentaire Approvisionnement en eau Equilibre écologique	«Allouer des fonds» Fonctionner dans une organisation-matrice Relever la contrôlabilité de l'exécution	Depuis 1988, poste à Bamako Décentralisation progressive

La fédération MOLIBEMO représente les intérêts des groupements villageois, dont l'attitude face aux autorités se caractérise par une certaine forme de résistance passive. Pour la population (moins de 1 % de catholiques dans la région cible), la présence de l'Eglise se justifie surtout par ses activités sociales. Pour MOLIBEMO, il est très important d'avoir des sources propres de revenus pour renforcer son autonomie.

> *«Le projet n'est pas aimé, mais il est apprécié pour les services qu'il rend.»*
> Une personne ressource

La position d'intermédiaire de CEBEMO entre le diocèse et la DGCI la confronte à des attentes opposées: la DGCI insiste de plus en plus sur le contrôle et la justification des dépenses, alors que les exécutants sur le terrain doivent apprendre à gérer eux-mêmes un projet, en faisant des erreurs.

Vu le grand nombre d'institutions qui ont soutenu le projet, il semble essentiel pour le diocèse non seulement de pouvoir disposer de fonds importants, mais aussi de les recevoir d'un grand nombre de bailleurs de fonds, pour ne pas être dépendant d'un seul.

Organisation du projet et intrants

La méthode de travail initiale de l'Animation Rurale Communautaire (ARC) était basée sur les principes suivants: réagir uniquement aux demandes émanant de la population, sensibiliser les habitants, concrétiser les besoins réels, rechercher en premier lieu des solutions locales, avec seulement un soutien extérieur complémentaire. L'appui technique fut peu à peu organisé formellement en cinq sections distinctes, à savoir: puits, forages, garage, pompes et barrages. C'était dû en partie au besoin exprimé par les bailleurs de financer un champ d'activités nettement délimité. Le rôle central d'orientation de la section de formation fut toutefois affaibli par l'autonomie des sections techniques.

De 1972 à 1988, les activités du projet furent successivement coordonnées par deux religieux du diocèse. La continuité au niveau de la direction du projet fut donc très grande. L'augmentation de la masse financière et du personnel (qui comportait entretemps 30 collaborateurs permanents et 50 temporaires) nécessita un renforcement de la direction du projet. C'est pourquoi l'on décida, après l'auto-évaluation du projet en 1989, de nommer un directeur à plein temps et d'instituer un nouvel organe, le Conseil d'orientation.

Le directeur – qui, en 1992, était encore un européen – est responsable de la coordination interne de l'exécution, de la gestion financière et administrative, des relations avec les autorités et les bailleurs de fonds et il doit rendre compte de sa gestion devant le Conseil d'orientation. Le Conseil d'orientation, dont la place se situe entre le diocèse et la direction du projet, est responsable de la politique générale. Il se réunit deux fois l'an. Ses membres sont: deux religieuses (européennes), deux instituteurs (maliens) et (à titre «informatif») le directeur du projet. La population et le personnel du projet ne sont pas représentés au Conseil. Le groupe cible ne peut donc guère influer sur la politique du projet. On ne sait d'ailleurs pas si la population voudrait être représentée dans ce conseil et si oui, par qui. Une partie des collaborateurs aimerait apparemment que le projet se détache du diocèse pour opérer en tant qu'ONG indépendante.

Le schéma ci-après donne un bref aperçu (peut-être incomplet) des seuls engagements néerlandais.

Tableau 2 Engagements néerlandais

Activité	Période	Volume total en florins	Part des Pays-Bas en florins	Source
Animation rurale, première phase	1979–82	inconnu	inconnue	CEBEMO
Animation rurale, deuxième phase	1983–86	135.000	102.000	CEBEMO
Projet des dix barrages	1983–	70.000	40.000	CEBEMO
Identification de l'auto-évaluation	1986	10.000	10.000	CEBEMO
Exécution de l'auto-évaluation	1987–89	181.000	45.000	CEBEMO
Aide alimentaire d'urgence	1987	1.033.000	764.000	DGIS (cat. Ie)
Directeur du projet	1989–	357.000	178.000	CEBEMO
Appui Technique Bandiagara	1988–	831.000	831.000	DGIS (cat. Ia) Comité Dogon DWL Rotterdam SNV (assistence technique)
Hydraulique rurale	1990–93	1.699.000	1.699.000	DGCI (cat. IIa2)

A partir de 1987, CEBEMO a fait de plus en plus appel au financement additionnel de la DGIS. Il est frappant que depuis 1990, dans le financement au titre de la catégorie IIa2 (programme du Sahel), la contribution de la DGCI se soit substituer entièrement à celle de CEBEMO.

Cycle du projet

Comme le montre le tableau 2, les diverses activités sont financées de différentes manières. Dans le cas où CEBEMO fait appel au financement par la DGCI, il est question – en partie formellement et en partie effectivement – d'un double cycle du projet. CEBEMO présente sa demande sous la forme, réclamée par la DGCI, du mémorandum d'appréciation de proposition de projet. La procédure DGCI pour le programme d'aide alimentaire d'urgence a pris six mois, ce qui a obligé CEBEMO à le préfinancer, vu la situation d'urgence.

Les bailleurs de fonds néerlandais ont géré politiquement et administrativement la masse financière en provenance des Pays-Bas en appliquant une quinzaine de fois pendant une période de dix ans l'instrument du cycle du projet. Compte tenu de tous les autres bailleurs concernés, on arrive à l'estimation suivante, qui est par la force des choses très globale: sur une masse financière totale de 1,5 à 2,5 milliards de FCFA, on a appliqué entre 60 et 80 fois une forme ou une autre de cycle du projet. Dans la plupart des cas, il s'agissait de la gestion de sous-activités d'un projet, souvent financées par plusieurs bailleurs. La faible capacité de gestion des bailleurs a de ce fait été utilisée d'une manière particulièrement inefficace et la qualité politique des décisions en a souffert, en raison du manque de coordination. C'est pour cela

précisément que CEBEMO, Misereor, Caritas et Christian Aid ont constitué depuis un consortium.

16.5 Remarques finales sur la gestion du projet et les résultats

Le tableau 3 donne quelques chiffres relatifs aux résultats obtenus jusqu'en 1988.

Tableau 3 Quelques indications des résultats du projet

Activités	Résultats
Formation/aide institutionnelle	– Projet actif dans 200 villages – Encadrement intensif d'environ 80 villages – Formation/entraînement de 160 cadres de terrain (hommes et femmes) – Constitution de groupements villageois relativement stables dans environ 60 villages
Hydraulique rurale	– 400 forages d'essai – 200 puits – installation de 65 pompes et réparation de 73 pompes – 30 petits barrages
Divers	Alphabétisation, banques de céréales, associations de crédit, entretien de routes

Nous ne disposons pas d'informations récentes sur les effets du projet et sommes de ce fait incapables de dire dans quelle mesure la population du Plateau Dogon a fait sien le «credo» originel du projet.

Etant donné la participation intensive de la population au projet, de son identification à son exécution, on est en droit de s'attendre à des résultats durables. Selon certains interlocuteurs, le risque est cependant grand que ni les autorités ni la population ne disposent des ressources requises pour entretenir les ouvrages d'infrastructure réalisés, ou bien ne veuillent utiliser leur argent dans ce but. Il se peut donc que le projet doive assumer cet entretien à moyen terme. Dans les villages où l'approvisionnement en eau est déjà raisonnablement garanti, la priorité ira à la production alimentaire. On ne sait pas encore grand-chose de la capacité d'assimilation du sol. Sur le plan écologique, le Plateau Dogon est extrêmement vulnérable. L'écologie soulève des problèmes qui dépassent la capacité d'un seul projet. La constitution d'un consortium de donneurs est un pas significatif sur la voie d'un cadre international plus efficace. La direction du projet doit ainsi consacrer moins de temps à l'administration destinée aux bailleurs de fonds et peut donc se concentrer davantage sur les affaires inhérentes au projet lui-même. La question centrale quant au «propriétaire» futur du projet reste entre-temps

ouverte. En plus du niveau variable d'organisation interne des associations paysannes et de leur position de force face aux autorités et au diocèse, les intérêts propres des maillons intermédiaires – comme le projet et MOLIBEMO – dans les différents canaux de financement jouent un rôle déterminant dans ce contexte.

17 PROGRAMME D'APPUI AUX GROUPEMENTS RURAUX – TOMBOUCTOU (Développement rural – 6e région)

17.1 Données de base

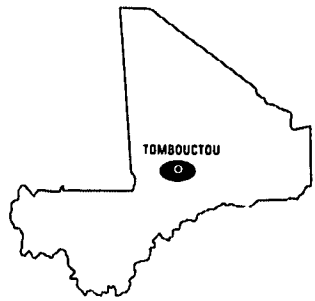
Thème central: Développement rural

Formule d'exécution: Programme de cofinancement, via la NOVIB, en collaboration avec les services publics locaux et ACORD

Durée: 1989
(le programme est en cours depuis 1975)

Dépenses jusqu'en 1992: DGCI: 2,9 millions de florins

Zone d'intervention et location du siège du projet



L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude de dossiers au Pays-Bas et d'une recherche sur le terrain. La sous-étude dans laquelle ce projet a été analysé s'est concentrée sur la gestion de l'aide et sur les tensions éventuelles entre les objectifs formels et informels des différentes organisations impliquées (voir chapitre 8.3.). Les résultats provisoires de cette analyse de projet ont été remis aux organisations pour commentaires. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

17.2 Historique du projet

Le consortium ACORD soutient depuis 1975 le mouvement coopératif malien dans la 6e région, guidé par la Direction Régionale de l'Action Coopérative (DRACOOP). Le projet n'avait à l'époque guère de contacts avec la population. Une évaluation effectuée en 1986 révéla que les coopératives n'avaient rempli d'aucune façon le rôle de catalyseur du développement. Les fonds ACORD avaient servi au fonctionnement du service et à réaliser les aspirations privées de quelques fonctionnaires. Malgré la forte opposition de la DRACOOP qui craignait de perdre son monopole, mais avec le soutien des comités régionaux et locaux de développement, l'ACORD décida de modifier radicalement son cours par:

- un appui direct aux groupes à la base au lieu d'un soutien financier à des services publics;
- un programme régional intégré au lieu d'activités sectorielles distinctes;
- une approche évolutive au lieu d'une approche pré-déterminée: programmation, recherche-action et évaluation avec et par la population.

17.3 Caractéristiques du projet

Les *objectifs* officiels du projet 1989-91 concernaient la sécurité alimentaire et l'équilibre écologique par l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, l'amélioration de la situation des femmes et le renforcement institutionnel des associations villageoises. Les activités consistaient en travaux d'irrigation, agriculture traditionnelle et élevage, formation, et mise en place et gestion de coopératives. Le *groupe cible* se composait des cultivateurs semi-sédentaires et des éleveurs nomades des cercles de Gourma-Rharous et de Goundam dans la sixième région.

Le *cadre institutionnel* du projet était relativement complexe. Outre par la NOVIB/DGCI, le projet était financé notamment par Band-Aid, CAFOD, Deutsche Welt Hunger Hilfe et SOS-Faim. Les principaux acteurs dans le cadre de la présente étude étaient:
- DGCI (La Haye) et ambassade des Pays-Bas (Bamako);
- NOVIB-La Haye et NOVIB-Ouagadougou (représentation régionale);
- ACORD-Londres, ACORD-Ouagadougou, ACORD-Mali (Bamako);
- Projet, Tombouctou.

Il s'agissait en l'occurrence d'une chaîne d'organisations successives, avec pour résultat qu'un certain nombre de fonctions furent répétées plusieurs fois. Ainsi, une proposition de projet de Tombouctou fut examinée quatre fois: par l'ACORD-Mali, l'ACORD-Ouagadougou, l'ACORD-Londres, la NOVIB-La Haye et la DGCI. Dans cette structure, l'ACORD-Mali et la NOVIB-La Haye furent conseillés par la NOVIB-Ouagadougou et la DGCI, par l'ambassade à Bamako. Il y eut des doubles emplois multiples de même nature pour la vérification comptable des dépenses du projet. Même si l'on ne tient pas compte des quatre autres bailleurs de fonds, on peut dire que le terrain était manifestement «surpeuplé». Les organisations concernées avaient pleinement conscience de cette situation. Leur attitude était déterminée par leur place dans le réseau. En 1989, la NOVIB-La Haye envisagea de réunir les aides des différents bailleurs de fonds en un mini-consortium et de communiquer directement avec l'ACORD-Mali, sans passer par l'ACORD-Londres. La représentation régionale NOVIB-Ouagadougou a même émis d'avis qu'il serait bon de raccourcir encore plus radicalement la ligne de communication entre Tombouctou et La Haye. A Tombouctou, les groupes à la base pourraient communiquer avec La Haye en passant par la NOVIB-Ouagadougou. Cette dernière pourrait assister ces groupes en leur fournissant des consultants locaux. Au cours du processus d'approbation de la proposition, la DGCI considéra le fait que le

projet était encadré par ACORD et la NOVIB et décida qu'il serait superflu d'avoir un suivi par l'ambassade à Bamako. Le coordonnateur du projet à Tombouctou envoya cependant ses plans annuels à l'ambassade, dans l'espoir d'en accélérer le traitement. Pour la même raison, ACORD-Tombouctou et ACORD-Mali auraient préféré négocier directement avec l'ambassade sur le financement du projet.

Pour que la «machine» fonctionne au mieux, il y a eu des consultations régulières entre l'ambassade, le projet et la NOVIB-Ouagadougou.

17.4 Analyse de la gestion

Caractéristiques des principales organisations

Le tableau 1 ci-après donne un aperçu des objectifs et caractéristiques des intervenants concernés.

Les objectifs formels des intervenants étaient en harmonie, tant entre eux qu'avec les nouveaux objectifs du projet. Il y a cependant eu des problèmes dans la pratique de la coopération, surtout parce que le rôle et le positionnement de l'ACORD et de la NOVIB l'un par rapport à l'autre et par rapport aux organisations partenaires en Afrique n'avaient pas toujours été clairement définis.

Les trois intervenants procèdent depuis quelques années à une certaine décentralisation. Cette décentralisation partielle a augmenté le nombre des acteurs et a rendu plus complexe la communication. Il est difficile de dire si la qualité du mécanisme de décision s'en est trouvée améliorée, mais il est certain qu'il est devenu plus lent.

Le consortium ACORD fut fondé en 1974 par des ONG canadiennes et européennes (dont la NOVIB), avec pour mandat l'exécution de projets pour le compte de ses organisations membres. Le siège principal à Londres était responsable de la gestion financière, de la concertation entre les membres, de la coordination des projets et de la rédaction des rapports sur les projets. Les bureaux locaux, comme celui de Bamako, étaient responsables de l'exécution. Avec l'augmentation du nombre d'ONG locales et étrangères en Afrique, le rôle d'ACORD en tant qu'organisation intermédiaire a perdu de sa précision. Après des années de discussions, le mandat d'ACORD (renforcement des structures autonomes locales en Afrique) fut reconfirmé en 1989.

Il fut également décidé de mieux équilibrer les relations internes entre «le Nord et le Sud» par une décentralisation progressive. Quatre structures d'appui régionales (SAP) furent créées, dont une à Ouagadougou pour l'Afrique occidentale. Il était prévu de déléguer à moyen terme la gestion des projets de Londres à Ouagadougou et de réduire simultanément les effectifs à Bamako. Les propositions de projet qui, auparavant,

Tableau 1 Objectifs et caractéristiques des organisations concernées

Nom et location des organisations	Objectifs officiels	Autres objectifs
ACORD Londres Bamako Tombouctou Depuis 1990 aussi à Ouagadougou	Exécution de projets en Afrique pour le compte des membres du consortium Constitution de structures locales non gouvernementales	Décentralisation: Equilibre interne «Nord-Sud» Positionnement de l'ACORD face aux membres du consortium, aux ONG intermédiaires locales et aux groupes à la base Financement pluriannuel solide
NOVIB La Haye Représentation régionale à Ouagadougou	Lutte durable contre la pauvreté par le soutien d'organisations locales de développement Appui aux groupes de pression politiques Relations sur un pied d'égalité avec les organisations partenaires Information/éducation	Décentralisation Position intermédiaire entre la DGCI, les ONG internationales et les organisations locales
DGCI La Haye Depuis 1988: BCN puis ambassade à Bamako	Programme du Sahel: Sécurité alimentaire Approvisionnement en eau Equilibre écologique	Allouer des fonds Fonctionner dans une «organisation-matrice» Relèvement de la contrôlabilité des dépenses

n'étaient traitées qu'au niveau central à Londres, furent alors d'abord étudiées en Afrique par le Comité Régional de Programme. La décision définitive était prise à Londres.

La NOVIB décida elle aussi de décentraliser, mais sa décentralisation n'avait pas trait à la préparation et à l'exécution de projets. Elle entendait par décentralisation la participation d'organisations partenaires à l'élaboration et à la définition de sa politique générale. La représentation de la NOVIB à Ouagadougou fut désignée pour conseiller les partenaires dans le Sahel et la NOVIB-La Haye, entre autres parce que la capacité institutionnelle de beaucoup d'ONG dans la région était insuffisante. La représentation sur le terrain n'avait donc pas de compétences de décision, mais une tâche consultative.

Les compétences de la NOVIB-Ouagadougou n'ont pas toujours été évidentes pour ACORD-Mali. Il y a aussi eu, apparemment, quelques divergences de vues entre

> *«On pense parfois avoir convenu de quelque chose, et l'on constate après coup que La Haye en a décidé autrement.»*
> Directeur ACORD-Bamako

ACORD-Mali et les bailleurs de fonds néerlandais sur la délimitation de leurs rôles et tâches respectifs. S'agissant de la programmation du projet, on trouvait par exemple au sein d'ACORD-Mali que les bailleurs néerlandais avaient tendance, sur le plan de la teneur du projet, à trop s'occuper de questions de détails et à imposer des priorités, sans tenir compte de la situation locale et des priorités de la population elle-même. Aux yeux de la NOVIB, toutefois, les discussions se concentraient sur les «grandes lignes». Selon elle, les autorités néerlandaises s'occupaient ces dernières années beaucoup plus activement que précédemment des projets financés directement par la DGCI, ce qui suscitait chez les partenaires et au sein des projets une grande incertitude quant au rôle respectif de la NOVIB et du ministère. Comme les procédures devenaient de plus en plus lourdes, les partenaires ayant présenté leurs demandes au ministère devaient attendre très longtemps avant de recevoir l'approbation.

Le tableau 1 ci-dessus ne mentionne pas la population elle-même (dont on sait peu de choses), les services publics concernés ni les autres ONG actives dans la région. Dans le cadre du programme 1989-91, le projet n'a plus financé de services publics. Les ONG actives dans la vallée ont mené des politiques d'intervention différentes. Un village reçut par exemple une parcelle irriguée en cadeau, alors qu'un autre village dut fournir une contribution. Les autorités étaient trop faibles pour coordonner les activités des différents bailleurs de fonds. Les paysans étaient parfois membres de plusieurs associations villageoises. La coopération entre ces organisations à la base était généralement encore réduite. Entre-temps ACORD a pris des initiatives pour améliorer cette coopération.

Organisation du projet et intrants

Au niveau local, la répartition des tâches fut la suivante:
- Formulation annuelle d'indicateurs permettant à la population d'évaluer les activités du projet: ACORD et groupements villageois.
- Formulation de critères permettant à ACORD d'évaluer le programme: ACORD, en coopération avec l'Institut Malien de Recherches Appliquées (IMRAD).
- Exécution de travaux techniques: confiée par contrat à des services publics.
- Exécution de programmes de formation, aide à la constitution de groupements à la base et collaboration entre ceux-ci: ACORD et DRACOOP.
- Evaluation annuelle du projet par la population: ACORD avec les groupements à la base.
- Evaluation annuelle d'ACORD: ACORD avec IMRAD.

Le projet disposait pour l'exécution de ce programme de 20 collaborateurs maliens, dont le coordonnateur et 8 spécialistes, entre autres de l'agriculture, de l'élevage et

des affaires ayant trait aux nomades. Il n'y avait pas d'économiste. Selon le coordonnateur, la charge de travail était relativement lourde. En compensation, les conditions de travail étaient devenues bien meilleures que dans la Fonction publique. Les informations sur le projet étaient canalisées vers plusieurs services publics maliens, la représentation de la NOVIB à Ouagadougou et d'ACORD à Bamako, Ouagadougou et Londres. Selon les exigences des différents partenaires et bailleurs de fonds, les rapports étaient présentés sous différents formats. Entre novembre et février, le coordonnateur du projet consacrait 100 % de son temps à la planification, à la rédaction de rapports et à la réponse aux questions; les autres mois, ce pourcentage était d'au moins 50 %. Selon le coordonnateur, cet investissement en temps se justifiait parce qu'on n'aurait pas pu, sinon, donner une impression de sécurité et de certitude aux bailleurs.

Le projet ne disposait pas de réserves financières propres à Tombouctou; l'argent était viré chaque mois de Londres. En fait, les virements étaient irréguliers et arrivaient souvent beaucoup trop tard (voir aussi le paragraphe sur la gestion du projet). Il était donc impossible d'entamer les activités convenues avec la population, ce qui a réduit la crédibilité du personnel auprès de la population.

Cycle du projet

Il y a eu au cours des années des changements importants dans les tâches des organisations concernées dans le cadre du cycle du projet (tableau 2).

Le tableau 3 donne un aperçu de l'examen du projet par la NOVIB et la DGIS.

Il s'est donc écoulé:
- un an avant que la NOVIB approuve la demande;
- un an et demi avant que le contrat entre la NOVIB et l'ACORD soit conclu et que la demande soit présentée par la NOVIB à la DGCI;
- deux ans et demi avant que la demande soit approuvée par la DGCI;
- trois ans et demi avant que n'intervienne un accord sur une indemnité pour frais de fonctionnement.

Au cours de ces trois années, cinq collaborateurs différents de la NOVIB et 3 fonctionnaires différents de la DGCI ont étudié le projet.

La NOVIB avait décidé en principe de financer 1 million de florins sur ses ressources propres (action «Afrika Nu» – l'Afrique maintenant) et de demander une contribution de la DGCI de 2 millions de florins à imputer sur le budget réservé au développement rural. Il est frappant de constater que la demande introduite en définitive auprès de la DGCI porte sur le coût total du projet et que la NOVIB n'a donc pas du tout participé aux frais. Celle-ci a apparemment préféré consacrer les fonds ainsi libérés à des projets permettant à la composante ONG de mieux se profiler. Une des conséquences en fut

Tableau 2 Participation des organisations au cycle du projet

Phase	Programme 1984–1989	Programme 1989–1991	Plan ACORD
Identification	ACORD et DRACOOP	ACORD avec la population	ACORD avec la population
Formulation	ACORD et DRACOOP	ACORD-Tombouctou	ACORD-Tombouctou Appui de SAP-Ouagadougou
Appréciation de la proposition de projet	ACORD-Londres Bailleurs de fonds	ACORD-Mali ACORD-Londres Bailleurs de fonds	Comité régional de programme, Ouagadougou Comité central, Londres Bailleurs de fonds
Exécution	DRACOOP et autres services publics Gestion du projet: ACORD-Londres	ACORD-Tombouctou ACORD donne travaux techniques en sous-traitance au secteur public Gestion du projet: ACORD-Londres	ACORD-Tombouctou Organisations à la base donnent travaux techniques en sous-traitance au secteur public Gestion du projet: SAP-Ouagadougou
Evaluation	ACORD 1986	ACORD/IMRAD	ACORD/IMRAD

que dans son contrat avec ACORD, la NOVIB n'a pas pu se porter garante pour le financement (non encore approuvé) de la DGCI.

La DGCI a demandé conseil à l'ambassade à Bamako. On remarquera que celle-ci a conseillé en mars 1990 de ne pas financer le projet. Sa location était à l'extérieure des régions cibles choisies par les Pays-Bas et sa base économique était – selon l'ambassade – trop faible pour que le projet puisse fonctionner à long terme sans aide extérieure. Cinq mois plus tard toutefois, l'ambassade émit un avis positif.

Venons-en aux frais généraux. La NOVIB avait demandé à la DGCI de fournir à elle-même et à ACORD une compensation pour les frais de fonctionnement s'élevant à 28 %. Finalement, la DGCI accepta 15 % (les institutions spécialisées de l'ONU reçoivent au maximum 13 %...). Tout ce processus est resté obscur pour le projet de Tombouctou. On constata seulement que le financement ne fut assuré que deux ans et demi après la présentation de la demande. Pendant ce laps de temps, il y a eu chaque fois à la demande d'ACORD des pré-financements. Ceux-ci se sont élevés au total à 800.000 florins, alors que le projet avait demandé 1 million de florins par an.

Tableau 3 Trajet d'appréciation de propositions par la NOVIB et la DGCI

Date	ACORD	NOVIB	DGCI
01/88	Demande à la NOVIB: 3 millions de florins pour programme 1988–90	Réception de la demande	
03/88		Préfinancement	
12/88		Préfinancement	
02/89		Préfinancement	
02/89		Approbation demande: 1 million de florins de ressources propres et 2 millions de DGIS/PI	
04/89	Nouvelle demande pour 1989–91		
06/89		Demande chez DGCI pour 3 millions de florins	Réception de la demande
10/89		Préfinancement	
03/90	Contrat ACORD-NOVIB	Contrat ACORD-NOVIB	1er avis ambassade: nég.
08/90			2e avis ambassade: pos.
09/90		Préfinancement	Approbation 2,55 millions de fl.
08/91			Approbation 15 % compensation pour frais de fonctionnement

17.5 Remarques finales sur la gestion du projet et les résultats

On ne sait malheureusement pas grand-chose des résultats atteints. L'impression générale est que sur le plan technique il y a eu de bons résultats. Sur le plan économique, leur durabilité semble douteuse. Les groupements à la base ont, apparemment, été plutôt faibles. Les rapports d'ACORD indiquent toutefois que ces groupements ont connu une évolution favorable la dernière année 1992. En évaluant les résultats, il faut prendre en compte le contexte du projet. Il s'agit d'une région difficile sur le plan climatique et très isolée, ce qui fait que les agences d'aide désireuses d'opérer dans cette région sont rares. La résistance armée de groupements de Touaregs contre les autorités maliennes a en outre empêché les cadres de l'ACORD de se rendre régulièrement sur le terrain.

Les chances pour le projet de donner des résultats durables sont difficiles à évaluer. Toutes les parties concernées sont d'accord sur le fait qu'il s'agit en tout cas d'un processus de très longue haleine. Il est donc d'autant plus étonnant que les bailleurs de fonds aient laissé le projet pendant deux ans et demi dans une incertitude financière aussi grande. On peut probablement trouver l'explication la plus plausible dans la combinaison des facteurs interdépendants suivants:

- Le budget du projet dépassait les capacités financières d'ACORD, de sorte qu'il fallait en partie un financement extérieur.
- Les bailleurs de fonds voulaient répartir les risques et en même temps influer quant au fond sur la programmation du projet.
- Par rapport au grand nombre de projets/programmes, la capacité de gestion de la NOVIB et de la DGCI était relativement limitée.
- ACORD, NOVIB et DGCI avaient délégué une partie de leurs fonctions aux unités centrales en Afrique de l'Ouest; les instances étant devenues plus nombreuses, le mécanisme de décision devint plus complexe et plus lent.
- Les intervenants ont consacré beaucoup de temps et d'attention tant à leurs propres problèmes internes qu'à la délimitation de leur rôle et de leur position dans les canaux de financement.

18 PROJET POUR FEMMES ET POUR FORGERONS - JUMELAGE ENTRE VOORSCHOTEN ET KITA (Première Région)

18.1 Données de base

Thème central: Développement rural/Vulgarisation aux Pays-Bas

Formule d'exécution: Initiative privée: Fondation «Stichting Jumelage Voorschoten-Kita», en collaboration avec le Comité de Développement du cercle de Kita

Durée: 1987-1991 (le jumelage date de 1984)

Dépenses jusqu'en 1992: 236.000 florins, dont contribution de la DGCI: 118.500 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse de projet présentée ci-dessous a été faite sur la base d'une étude de dossiers au Pays-Bas et d'une recherche sur le terrain. La sous-étude dans laquelle ce projet a été analysé s'est concentrée sur la gestion de l'aide et sur les tensions éventuelles entre les objectifs formels et informels des différentes organisations impliquées (voir chapitre 8.3.). Les résultats provisoires de cette analyse de projet ont été remis aux organisations pour commentaires. La période couverte va jusqu'à la fin de 1992.

18.2 Historique du projet

En 1983, la population de Voorschoten (Pays-Bas) a opté pour un jumelage avec le cercle de Kita. Le chef du projet «Leur Propre Barrage» (cf. annexe 3.9) a joué ici le rôle

d'intermédiaire. Avant la mise en place du projet pour femmes et pour forgerons, une délégation de Kita s'est rendue aux Pays-Bas et un représentant de Voorschoten est allé au Mali. Avec l'aide financière de Voorschoten et, à partir de 1987, de la DGCI, on a créé deux unités de formation et de production, à savoir le «centre des femmes» pour la teinture des étoffes, la confection de vêtements et la fabrication du savon, et l'atelier pour forgerons, potiers et orfèvres.

18.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* général du jumelage était, en premier lieu, d'apprendre à mieux se connaître. Les activités dans le cadre de ce jumelage consistaient en correspondance et en visites de travail entre les deux localités, en échanges, par exemple de dessins entre les écoles, et en petits projets de développement, comme la fourniture de moulins à céréales et des prêts pour de petites coopératives agricoles. Cela permettait d'expliquer simplement à la population de Voorschoten quels étaient les problèmes typiques des gens de Kita et de donner en même temps à ceux-ci une aide modeste. La contribution de la DGCI à partir de 1987 devait servir à construire des bâtiments pour les activités féminines et pour les forgerons. Le *groupe cible* se composait de la population du cercle de Kita et des habitants de la commune de Voorschoten.

Le *cadre institutionnel* était basé sur les protocoles formels signés pendant les visites mutuelles de travail, ayant lieu tous les deux ans. Entre ces visites, les activités étaient coordonnées par écrit.

Les activités du jumelage ont été financées par des contributions de donateurs à la fondation néerlandaise et par des collectes à Voorschoten. Le soutien financier de la DGCI fut demandé pour les deux volets de construction du projet. Il fut convenu que le comité de Kita serait responsable de la construction et de la gestion des deux centres. Le centre féminin, ouvert en mars 1989, a fonctionné jusqu'en mars 1991, sous la supervision très légère du comité de Kita. Le bâtiment pour l'atelier des forgerons fut terminé vers le milieu de 1991. Cet atelier n'a toutefois jamais été mis en service. On a compris dès 1989 que la gestion et l'exploitation de l'atelier soulèveraient de gros problèmes. C'est pourquoi la fondation à Voorschoten avait demandé l'assistance technique de la SNV, ce qui a placé le projet dans une tout autre constellation. Pour la SNV, le comité local du jumelage était manifestement trop faible en tant qu'organisation bénéficiaire. Après de longues négociations, la SNV et l'ambassade à Bamako proposèrent finalement qu'un coopérant de la SNV au service de l'ODIPAC (qui s'appelle depuis ODIMO) organise l'atelier des forgerons dans le bâtiment du projet «Leur Propre Barrage», qui avait pris fin. Les Pays-Bas décidèrent en même temps de livrer à l'ODIPAC/ODIMO du matériel pour fabriquer des outils agricoles, dans le cadre de l'aide à la balance des paiements 1990/1991. Ces produits seraient utilisés dans le cadre du projet des forgerons. Dans cette nouvelle structure, les rôles seraient distribués comme suit:

- ODIPAC: gestionnaire du projet;
- SNV: assistance technique à l'ODIPAC;
- Comité de Développement de Kita: mise à disposition de l'atelier;
- DGIS: financement de matériel de base.

La fondation à Voorschoten a fini par accepter cette proposition.

18.4 Analyse de la gestion

Caractéristiques des principales organisations

Le tableau ci-après donne un aperçu des objectifs et caractéristiques des différents intervenants.

Tableau 1: Objectifs et caractéristiques des organisations concernées

Organisation	Objectifs officiels	Autres objectifs
Fondation, Voorschoten	«Donner aux habitants de Voorschoten une meilleure compréhension de la corrélation entre les conditions de vie ici et dans le Tiers Monde»	Dépendante du bénévolat Financement par des collectes et par une subvention de la DGCI
Comité de Kita	Développement du cercle de Kita	Absence totale de ressources financières Capacité limitée pour la gestion d'un projet
DGCI	Programme du Sahel: Sécurité alimentaire Approvisionnement en eau Equilibre écologique	Allouer des fonds Fonctionner dans une «organisation-matrice» Relever la contrôlabilité des dépenses
SNV	Lutte contre la pauvreté: émancipation et participation de la population Vulgarisation/éducation, e.a. par le biais du jumelage	Par rapport à jadis, insistance moindre sur l'envoi de coopérants Rôle de médiateur dans les jumelages Garder/renforcer l'identité propre
ODIPAC	Production/commercialisation des arachides Développement rural de la première région	Absence totale de ressources propres Direction trop faible; de ce fait, organisme peu attrayant pour les bailleurs de fonds

Le Comité de Kita, dirigé par le Commandant du Cercle, avait une composition pratiquement identique à celle du Comité Local de Développement. Il se composait donc

de représentants de différentes organisations locales, qui étaient d'ailleurs tous membres du Parti politique UDPM, alors dominant (jusqu'en mars 1991). Les objectifs de ces deux instances furent regroupés dans l'objectif du jumelage, décrit plus haut. On ne saurait cependant nier l'existence d'une certaine tension entre les objectifs de ces deux comités.

Pour la fondation à Voorschoten, le financement de projets de développement était un moyen permettant aux populations de mieux se connaître et la mettait en mesure de mieux renseigner les habitants de Voorschoten sur les problèmes de développement en Afrique. Pour le Comité de Kita, par contre, le jumelage était en premier lieu un moyen d'obtenir un soutien financier. Ce qui est un moyen pour l'une des parties, est une fin pour l'autre, et inversement. La fondation à Voorschoten a donc reçu régulièrement de Kita des propositions de projet (par exemple pour le réaménagement de la route Kita-Nioro) qui dépassaient largement ses capacités et ses moyens. Inversement, la fondation à Voorschoten a toujours regretté de n'être pour Kita qu'une source de subventions.

La perception mutuelle des populations de Voorschoten et de Kita était elle aussi inégale. A Voorschoten, les habitants furent largement informés des développements à Kita par le bulletin d'information de la fondation, par la radio, les journaux locaux, les journaux des églises, etc. et furent de temps en temps sollicités pour des campagnes de collecte de fonds. Les contacts entre le Comité de Développement de Kita et la population locale furent par contre très restreints. La population de Kita avait donc une image très confuse des possibilités qu'offrait le jumelage. En 1989, une délégation de Voorschoten fut reçue chaleureusement et avec beaucoup d'enthousiasme dans de nombreux villages, mais s'est vue confrontée en même temps à des listes de désidérata manquant totalement de réalisme.

Depuis la cessation du projet Leur Propre Barrage, la participation de la DGCI au développement de la première région du Mali est très faible. Dans le jumelage Kita-Voorschoten, elle ne fut présente que dans les coulisses, comme financier du projet pour femmes et pour forgerons.

Lorsqu'il apparut en 1989 que la gestion et l'exploitation de l'atelier pour forgerons allaient soulever de gros problèmes, deux autres organisations furent progressivement impliquées dans le projet, la SNV et l'ODIPAC. Les relations entre le Comité Local de Développement et l'ODIPAC étaient marquées par certaines tensions, découlant de la délimitation parfois imprécise des rôles et des tâches. Pour l'exécution de projets, les deux instances étaient entièrement dépendantes d'une aide extérieure. La coopération pourtant indispensable entre l'ODIPAC et le Comité de Kita ne s'est jamais établie, en raison vraisemblablement de deux facteurs. Premièrement, l'ODIPAC/SNV d'une part et les forgerons de Kita de l'autre, avaient des idées très divergentes concernant la fonction de l'atelier. Les forgerons de Kita et le comité local voulaient surtout produire dans l'atelier et vendre les produits en partie sur le marché local, et en partie par le biais de l'ODIPAC. La SNV et l'ODIPAC, pour leur part, voulaient utiliser l'atelier

pour former des forgerons des campagnes, auxquels l'ODIPAC fournirait par la suite du matériel, qui pourrait être transformé et vendu localement. Deuxièmement, l'ODIPAC et la SNV estimaient que le lieu d'établissement de l'atelier ne convenait pas. Il s'y ajoute probablement que l'ODIPAC ne jugeait pas opportun d'informer le Commandant du Cercle, en tant que président du Comité de Développement, de la vente du matériel agricole fourni par les Pays-Bas ni de la gestion des fonds de contrepartie ainsi générés. Finalement, l'atelier fut aménagé par l'ODIPAC/SNV, sans la participation du jumelage, dans un bâtiment de l'ancien projet «Leur Propre Barrage». Pour la fondation à Voorschoten, pour qui le projet des forgerons représentait «le couronnement de ses activités», cette évolution fut particulièrement décevante. D'ailleurs, le comité à Kita ne réagit plus depuis le milieu de 1991 à la correspondance envoyée des Pays-Bas. La fondation à Voorschoten essaie depuis lors de rester informée de la situation à Kita par des canaux officieux Elle espèrait pouvoir reprendre la coopération avec un nouveau comité après les élections de 1992.

Organisation du projet et intrants

La répartition des tâches entre Kita et Voorschoten concernant le projet pour femmes et pour forgerons était, globalement, la suivante. Les activités furent identifiées par Kita, puis «formulées» conjointement par les deux parties pendant les visites de travail. Après cela, Voorschoten devint responsable du financement et Kita, de la construction puis de la gestion des bâtiments. Le centre des femmes a fonctionné de 1989 à mars 1991. Comme le bâtiment, financé par les Pays-Bas, du projet Leur Propre Barrage était apparemment disponible et encore utilisable, on est en droit de se demander si la construction d'un nouvel atelier pour le volet forgerons du projet du jumelage était effectivement nécessaire.

Cycle du projet

La proposition du projet pour femmes et pour forgerons fut présentée à la DGCI en 1987 en vue de son financement par le programme «Petites Activités Locales» (KAP). Ce programme permet de doubler les moyens financiers rassemblés par des organisations privées. Le projet fut approuvé par la DGCI. Contrairement aux bureaux de la DGCI chargés de l'aide à des pays spécifiques, le programme KAP applique une procédure d'examen relativement légère. Lors de la construction du centre des femmes, le budget fut dépassé d'environ 50 % sans que la fondation à Voorschoten n'en ait été informée. Ensuite, en 1990, la DGCI fut confrontée avec ce dépassement. Bien que les contributions KAP soient en général uniques, une exception fut faite pour ce projet, notamment parce qu'avec les plans révisés pour le sous-projet des forgerons celui-ci n'avait plus besoin d'un nouveau bâtiment. Le projet fut évalué en 1990 pendant la visite de travail d'une délégation de la fondation de Voorschoten.

18.5 Remarques finales sur la gestion du projet et les résultats

Entre 80 à 100 femmes au total ont suivi une formation (contre paiement de 1.000 F CFA, soit environ 6,70 florins). L'encadrement du centre des femmes fut nettement insuffisant sur le plan de la gestion et de l'exploitation financière. Ainsi, les frais d'électricité et de matériel ne furent pas suffisamment répercutés sur les prix de vente. La fondation a dû fournir deux fois de nouveaux matériaux de base. On ne sait pas comment les revenus ont été utilisés. Apparemment, le centre a surtout profité aux femmes des notables locaux. Il n'est plus possible de déterminer s'il eût été viable sans la fourniture permanente d'intrants extérieurs. L'atelier pour forgerons, financé par le projet, ne fut jamais utilisé. Les responsables de la préparation du projet ne se sont pas assez intéressés à la définition des groupes cibles, à la gestion ultérieure ni à la viabilité financière des deux activités. C'est notamment à cause de cela que le projet pour forgerons a dû être repris par les organisations plus «professionnelles» ODIMO et SNV.

Après les évènements de mars 1991, le Comité de Développement de Kita, dont les membres étaient liés à l'ancien régime, tomba en discrédit. Il n'y a plus de contacts officiels entre Voorschoten et Kita. Le jumelage se trouve donc dans une impasse, du moins provisoirement.

La fondation de Voorschoten a conclu de l'expérience acquise ces dernières années que la conception des deux activités avait été trop ambitieuse. A l'avenir, elle se limitera à des projets plus petits, pour lesquels elle attendra des groupes cibles concernés une certaine participation financière.

19 LABORATOIRE DE PEDOLOGIE DE SOTUBA

19.1 Données de base

Thème central: Appui à un laboratoire de recherche pédologique

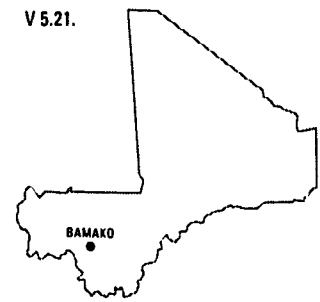
Formule d'exécution: Confiée à l'Institut Royal des Tropiques (IRT) à Amsterdam, en collaboration avec l'Institut d'Economie Rurale (IER) au Mali.

Durée: 1986-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 5.247.000 florins (engagement pour la phase III, octobre 1991-octobre 1995: 4.251.000 florins).

Zone d'intervention et location du siège du projet

V 5.21.



L'analyse qui suit est basée sur une étude des dossiers du projet qui a été soumise aux exécutants pour commentaires.

19.2 Historique du projet

L'auto-suffisance alimentaire, objectif central de la politique malienne de développement, est entravée notamment par la dégradation croissante des sols, qui rend difficile l'indispensable intensification de l'utilisation des terres. Il est de ce fait essentiel de disposer d'analyses du sol et d'avis sur l'utilisation des engrais. Le seul laboratoire de pédologie au Mali, le laboratoire Sotuba de la division Agro-Pédologie (AGP) de l'Institut d'Economie Rurale (IER), reçut en 1977 une aide néerlandaise dans le cadre du projet Recherche sur la Production Primaire au Sahel (PPS). Ensuite, le laboratoire périclita et ne put plus satisfaire à la demande croissante d'analyses de sol, émanant en particulier des organismes de développement rural, soutenus par des projets néerlandais. Beaucoup d'analyses ont donc dû être faites à l'étranger.

Répondant à une demande de l'IER, l'IRT envoya en octobre 1984 une mission de formulation sur place, qui prépara une proposition de projet pour la remise en état du laboratoire. La première phase du projet comporta l'assistance technique d'un expert de l'IRT, l'achat de matériel, la formation de membres du personnel au Mali et ailleurs et une réorganisation administrative et financière. A mesure que le laboratoire fonctionnait mieux, l'attention se porta davantage sur le contenu des analyses et sur l'harmonisation des services offerts avec les besoins des clients. On constata que la recherche appliquée était indispensable si l'on voulait donner des avis dans les domaines de l'utilisation des terres et des engrais. Une étude sur les engrais organiques fut de ce fait entamée en 1987 et financée sur un engagement complémentaire, le volet «Promotion de la Fumure Organique dans le Sud du Mali, zone CMDT».

Sur la base d'une évaluation (novembre 1987) par l'Institut de fertilité des sols (IB) à Haren, une mission de l'IRT et de l'IB formula une deuxième phase en mai 1988. Outre à la poursuite des activités concernant le laboratoire, cette phase s'intéressa à l'interprétation et à l'applicabilité des analyses par la Sous-Cellule de Fertilité de l'AGP. Celle-ci reçut une assistance infrastructurelle et technique, donnée par un pédologue de l'IRT et plusieurs missions de soutien de l'IRT et de l'IB. La recherche porta sur la fertilité des sols et la fumure au Mali-Sud (DRSPR/CMDT, cf. annexe 3.1) et sur les problèmes de salinisation dus à l'irrigation dans la zone de l'Office du Niger (ARPON, cf. annexe 3.5).

Après une évaluation positive en 1990 et un léger retard dû à la réorganisation de l'IER, une troisième phase fut formulée en mai 1991, visant, outre la poursuite de la recherche en cours, la systématisation du stockage des échantillons et des données et la traduction des données pour des buts agricoles. A ces fins, la section de Pédologie et de cartographie

des sols (Sous-Cellule de Pédologie) fut assistée. L'objectif était de réaliser des cartes compréhensibles des types de sols dans différentes zones du Mali, à commencer par le Mali-Sud. Accompagnées d'avis sur les méthodes de culture, la gestion des sols et la fumure, ces cartes sont utilisées pour la vulgarisation aux paysans. La troisième phase vise le désengagement progressif du soutien néerlandais et le parachèvement de l'autonomie de l'AGP, les résultats des différentes activités de recherche faites devant permettre à l'AGP d'exécuter des analyses et de donner des conseils rémunérés.

19.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* à long terme du projet fut d'abord de contribuer à la production vivrière et à l'auto-uffisance alimentaire du Mali par l'intensification de l'agriculture. On y ajouta par la suite la lutte contre la dégradation des sols et la réduction des importations d'engrais par l'amélioration des méthodes de fumure. A court terme, le projet œuvre pour le fonctionnement autonome du laboratoire Sotuba.

Le *groupe cible* direct est formé des clients du laboratoire, notamment des organismes de développement rural au Mali-Sud et, dans une moindre mesure, de l'Office du Niger. Sur le plan indirect, le groupe cible se compose des cultivateurs de ces régions, qui profitent du projet par le biais des organismes susmentionnés. L'*approche* est de nature technique. Les activités consistent en améliorations apportées à l'infrastructure du laboratoire, en cours de formation, et en recherche pédologique appliquée.

Selon le *cadre institutionnel*, le projet tombe, pour ce qui est des Pays-Bas, sous la responsabilité de la DGCI. L'exécution a été confiée à l'IRT, qui reçoit depuis la deuxième phase l'appui de l'Institut de fertilité des sols (IB) à Haren et, dans la troisième phase, celui du Staring Centrum à Wageningen. Du côté malien, la responsabilité incombe à l'IER du Ministère de l'Agriculture. L'exécution est assurée par la division Agro-Pédologie (AGP), qui ressortit à la Section de Recherches sur les Cultures Vivrières et Oléagineuses (SRCVO) de la Division de Recherche Agricole (DRA) de l'IER. Lors de la réorganisation de l'IER en 1990, l'AGP fut décentralisée. Au début, le laboratoire fonctionnait sur le plan financier comme un service public. La réorganisation de l'administration financière devait assurer que les recettes retournent à l'AGP, ce qui devait permettre à celle-ci d'être autonome. Les autorités maliennes bloquèrent cette réorganisation en juillet 1987, mais elle fut quand même réalisée en avril 1988 et resta depuis une condition pour l'octroi du soutien néerlandais. L'évaluation de 1990 révéla qu'un renforcement de l'autonomie financière restait nécessaire.

En analysant le dossier du projet, on a l'impression que la coopération entre les exécutants du projet, l'IRT et l'AGP, s'est déroulée d'une manière harmonieuse et que la coopération avec la DGCI a soulevé peu de problèmes. La DGCI a pourtant réduit les budgets pour la deuxième et la troisième phase : en 1988, il s'agissait de frais d'assistance

technique de'IRT, qui n'étaient pas clairs; en 1991, les dépenses estimées pour le personnel et le matériel de l'AGP et pour la formation du personnel furent réduites de moitié, sur le conseil du Centre Agricole International (IAC) de Wageningen.

19.4 Résultats du projet

On peut déduire du dossier du projet et des évaluations faites que l'*efficacité* du projet est bonne. Le projet a abouti à un service de pédologie fonctionnant d'une façon pratiquement autonome et capable d'effectuer un nombre considérable d'analyses fiables d'échantillons de terre. La capacité est passée de 700-900 échantillons en 1984 à 2.500 en 1987 et à 4.000 en 1990 et la fiabilité a, elle aussi, augmenté. Se basant sur les analyses, l'AGP donne des conseils en matière de gestion des sols et de fumure. Le projet a accru la connaissance des processus de dégradation des sols, des méthodes de lutte contre cette dégradation et des différents types de sol au Mali.

L'*efficience* du projet semble elle aussi satisfaisante, bien que le nombre élevé des missions de soutien, en particulier dans la deuxième phase, ait été coûteux. De plus, une partie des fonds du projet dans cette phase a servi, contrairement aux budgets approuvés, au paiement des frais opérationnels.

Les chances de *durabilité* du projet semblent favorables, parce que le service peut gagner un revenu propre. Il convient cependant de faire remarquer que ce revenu provient essentiellement de financements de bailleurs de fonds.

20 PETITS PERIMETRES IRRIGUES VILLAGEOIS/OPERATION RIZ MOPTI (PPIV-MOPTI)

20.1 Données de base

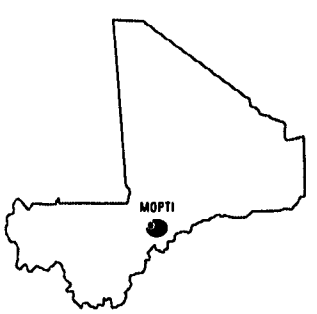
Thème central: Soutien de la production de semences, ensuite aménagement de petits polders pour la riziculture

Formule d'exécution: Au début, cofinancement avec la Banque Mondiale; plus tard, aménagement de PPIV en régie directe, en collaboration avec l'organisme semi-public Opération Riz Mopti

Durée: 1982-1988

Dépenses jusqu'en 1992: 4.262.000 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet



L'analyse qui suit est basée sur une étude des dossiers du projet.

20.2 Historique du projet

La Banque Mondiale commença ses activités au Mali en 1972, en donnant son appui à l'Opération Riz Mopti (ORM). Des rizières furent aménagées avec la technique de la submersion contrôlée. A partir de 1982, il y eut plusieurs mauvaises récoltes successives, par suite de l'insuffisance des niveaux d'eau et des pluies, ce qui obligea les paysans à vendre leurs semences et animaux de trait. Il y eut un exode vers les villes, et donc une forte réduction de la main-d'œuvre pour le travail des champs.

Après une évaluation de la Banque Mondiale au Mali en janvier 1983, qui constata une dégradation rapide des semences de riz au Mali, il y eut une proposition de projet visant à l'amélioration de la production des semences, par une aide aux institutions actives dans le domaine de la recherche et de la multiplication des semences. Comme la DGCI avait ses doutes quant à l'approche suivie à Mopti, elle ne voulut pas participer au programme de Mopti et proposa un projet de semences. Une identification effectuée par l'Université Agronomique de Wageningen aboutit à un avis positif et il fut décidé en avril 1983 de fournir une contribution modeste à l'ORM, pour stimuler la multiplication des semences par les cultivateurs eux-mêmes. L'aide se composa de la fourniture de batteuses à riz Votex et d'une contribution aux frais courants pour un an. Comme l'acheminement de semences vers Mopti était difficile et coûteux, on avait besoin d'une production indépendante. Simultanément, le projet allait servir de test pour l'Office du Niger et stimuler la diffusion des batteuses. Les activités n'ont toutefois pas été entamées et les batteuses furent prêtées à l'Office du Niger. En 1983, la DGCI envisagea de co-financer l'Opération de Production de Semences Sélectionnées à Mopti et le centre de multiplication des semences à Molodo, mais ne le fit pas. Entre-temps, les mauvaises récoltes se poursuivirent et il n'y eut plus de semences. A la demande de la Banque Mondiale, en mars 1984, les Pays-Bas décidèrent de financer 3.000 tonnes de semences, à condition qu'un modèle amélioré d'irrigation prévienne l'échec des récoltes. L'adaptation se révéla insuffisante.

Etant donné les échecs répétés, l'ORM formula un plan pour l'aménagement de 60 petits polders avec des pompes à eau près des villages, pour garantir un minimum d'approvisionnement alimentaire pendant les années sèches et mettre ainsi fin à l'exode rural. Après le refus de la Banque Mondiale début 1984, la proposition fut soumise aux Pays-Bas. Après un retard dû à un différend avec le Ministère malien de l'Agriculture, il fut décidé en juin d'exécuter le projet sous forme de projet pilote, à raison de quatre polders par an, avec la participation maximale des villages. On utilisa à cette fin les fonds qui avaient été réservés à l'origine pour le projet des semences. Les polders pourraient, à terme, servir à la production de semences, mais étaient destinés en tout premier lieu à l'approvisionnement alimentaire. La DGCI espérait que la Banque Mondiale reprendrait en définitive le projet, qui était situé en dehors des régions cibles de la DGIS.

En juillet 1985, un expert néerlandais en irrigation entama, avec le Génie Rural, la sélection des quatre sites. Fin 1985, le Génie Rural décida toutefois d'aménager lui-même six polders, par le truchement de son entreprise filiale OTER, à l'aide d'un prêt de la Banque Islamique de Développement (BID). Il réclama à cet effet deux sites du projet. Le premier polder fut aménagé entre août 1985 et juin 1986, près de Neima. Les travaux furent réalisés avec des retards considérables dus à des défauts aux machines et à une mauvaise gestion. L'ORM s'écarta des plans et embaucha des travailleurs de la région pour les travaux d'aménagement; à l'achèvement de ceux-ci, la terre deviendrait la propriété de quatre villages qui devaient la cultiver en commun. La population n'était pas motivée et n'utilisa pas beaucoup le polder. La mission de soutien de mars 1986 s'exprima en termes critiques: la rentabilité économique des PPIV était incertaine, les obligations des différentes parties n'étaient pas consignées par écrit et les utilisateurs des polders n'avaient pas participé à l'exécution. Cette situation devait être modifiée, avec l'encadrement de trois missions de soutien par an. Ce nombre fut ramené finalement à une mission par an.

En raison d'un conflit entre le Mali et la DGCI sur l'accord administratif, la recherche de nouveaux sites fut retardée jusqu'en octobre 1986. Les travaux ne purent donc commencer qu'en janvier 1987 (polder Sofara) et en février 1987 (polder Koloni) et la DGCI décida de limiter à deux ou trois le nombre des polders. A Koloni, l'ORM interrompit les travaux dès le mois de mai, en raison d'une dissension au sein du village. Simultanément, une mission de soutien révéla que le sol à Sofara ne convenait pas à la poldérisation, de sorte que la DGCI retira le financement de ce polder, malgré l'enthousiasme de la population. Celle-ci poursuivit dans le but d'y cultiver d'autres espèces, mais échoua par manque d'argent. La mission de soutien de mars 1987 fut à nouveau critique, soulignant l'importance de la participation de la population et attirant l'attention sur la faible rentabilité économique. La décision concernant un aménagement éventuel devait être précédée d'une information réaliste de la population et d'une discussion avec celle-ci.

Ensuite, les activités se déplacèrent vers Ngimitongo, mais il apparut en juin 1987 que la terre n'y convenait pas non plus à la poldérisation. Le projet se déplaça à Médine, où un deuxième polder fut aménagé entre août et décembre 1987. La population exigea que l'on fît usage de conduites souterraines et de ciment, comme l'avait fait le Génie Rural dans les polders qu'il avait aménagés, parce que cela réduirait les frais d'entretien. Le polder fut mis en service immédiatement en décembre. L'évaluation par l'IRT et le Bureau Denève eut lieu le même mois; elle émit un jugement négatif, entre autres en raison de la faible rentabilité. Le projet prit fin en août 1988 avec le rapport final du chef du projet. Le transfert à la Banque Mondiale, qui avait été espéré, n'eut pas lieu.

20.3 Caractéristiques du projet

L'objectif du projet était d'augmenter la capacité et la productivité de la riziculture dans la zone ORM, pour améliorer le niveau de vie local et accroître l'autonomie. A long terme, cela contribuerait à réduire le déficit alimentaire du Mali. Au début, le projet visa la production autonome de semences, plus tard, une production alimentaire garantie. Cela devait enrayer le mouvement migratoire vidant la région. Il y avait aussi des objectifs secondaires, comme l'introduction de la batteuse à riz Votex de fabrication néerlandaise et l'expérimentation de méthodes de multiplication pour l'Office du Niger.

Le *groupe cible* se composait des paysans cultivant le riz dans la zone ORM, organisés au niveau villageois. *L'approche* du projet était centrée sur la technique agricole. Les missions de soutien se sont intéressées aux facteurs socio-économiques.

Le *cadre institutionnel* du projet fut le suivant: Le projet des semences devait être géré par la Banque Mondiale et l'organisme semi-public Opération Riz Mopti (ORM). Le projet PPIV fut exécuté en régie propre par l'ORM, assistée d'un expert néerlandais. Le bureau Rural Development Consultants d'Apeldoorn, et le Bureau Denêve de Bruxelles, ont effectué deux missions de soutien. Les batteuses à riz Votex ont été livrées par la firme Vogelenzang, d'Andelst.

Les divergences de vues entre les différents acteurs (Banque Mondiale, DGCI, autorités maliennes et paysans) ont compliqué le processus d'exécution pendant toute la durée du projet. Citons à titre d'exemple le conflit sur l'accord administratif entre le Mali et les Pays-Bas, qui n'était toujours pas signé en mai 1986, parce que le Mali n'acceptait pas les modifications que la DGCI y avait apportées. Le projet se trouva de ce fait au point mort jusqu'en juillet 1986. De plus, le mémorandum d'appréciation de proposition ne fut approuvé qu'en avril 1987. Par ailleurs, la DGCI était pour une approche participative, ce qui ne correspondait pas aux pratiques plus hiérarchiques de l'ORM. Les communications entre le projet et la DGCI furent peu nombreuses et il y eut quelques tensions entre le projet et les missions de soutien. La DGCI avait communiqué la cessation du projet avant même que le projet n'ait vu le rapport d'évaluation. Nous n'avons d'ailleurs pas trouvé ce rapport d'évaluation dans le dossier.

20.4 Résultats du projet

Dans la mesure où l'analyse du dossier permet de le constater, le projet a abouti à la livraison de vingt batteuses à riz Votex à l'ORM et de vingt autres à l'Office du Niger, au financement de 3.000 tonnes de semences à l'ORM et à l'aménagement de deux rizières-polders (Neima et Médine). Indépendamment de cela, le Génie Rural a aménagé quatre autres polders dans la région. Le polder de Neima donna un rendement minimal parce

qu'il était sous-utilisé; le rendement des autres polders fut bon lors de la première récolte*.

A la lecture du dossier, on a l'impression que l'*efficience* du projet fut faible. La longueur et le caractère confus du mécanisme de décision et les retards dans l'exécution ont causé des frais supplémentaires. Finalement, le projet n'a aménagé que deux polders au lieu de quatre.

L'*efficacité* de l'aménagement de polders semble discutable, vu la rentabilité économique incertaine. Ils peuvent remplir une fonction importante de régulateur de l'approvisionnement alimentaire en cas de mauvaise récolte. L'efficacité des batteuses à riz n'est pas manifeste et celle de la livraison de semences fut nulle, vu la mauvaise récolte qui la suivit. Par ailleurs, les objectifs n'étaient pas univoques.

Les chances de *durabilité* des activités sont probablement réelles pour le polder de Médine, vu la motivation de la population et la première récolte satisfaisante. Pourtant, la rentabilité est restée un motif de discussion. La durabilité du polder de Neima semble faible.

21 RECHERCHE SUR LA PRODUCTION PRIMAIRE AU SAHEL (PPS)

21.1 Données de base

Thème central: Recherche sur la capacité d'absorption des pâturages au Sahel (phase 1) et diffusion des connaissances acquises (phase 2).

Formule d'exécution: Confiée à l'Université Agronomique (UA) de Wageningen, en collaboration avec l'Institut d'Economie Rurale (IER).

Durée: 1976-1983 (des paiements différés ont été faits jusqu'en 1988).

Dépenses jusqu'en 1992: 7.818.000 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse qui suit est basée sur une étude des dossiers du projet qui a été soumise aux exécutants pour commentaires.

* Quatre campagnes d'août 1986 à mai 1988 donnèrent à Neima (24 ha) un rendement moyen la première fois de 3.800 kg/ha de paddy, la deuxième fois, de 400 kg/ha, la troisième fois, nul et la quatrième fois, de 1.610 kg/ha. Ce par rapport à un rendement moyen de 5.000 à 6.000 kg/ha de paddy dans les autres polders d'une superficie de 20 ha (rapport final du chef du projet, 5.8.1988, p. 12, renseignements basés sur les chiffres de l'ORM).

21.2 Historique du projet

Les sécheresses que le Sahel a connu de 1970 à 1973 ont fortement endommagé les terres agricoles et les pâturages et ont révélé la vulnérabilité de la région. De ce fait, on commença à s'intéresser au Mali à la recherche sur les processus de production végétale. L'Université Agronomique de Wageningen (UA) avait acquis en Israël de l'expérience dans ce domaine, qui fut mentionnée au cours d'un colloque tenu à Bamako en mars 1975. Des contacts furent établis à cette occasion entre l'UA, le Centre de Recherche Agrobiologique (CABO) et l'IER; ils aboutirent à un plan d'étude au Mali. Comme les Pays-Bas finançaient à l'époque une recherche sur l'utilisation du gibier (projet RURGS, annexe 3.10), le financement fut demandé à la DGCI. Une mission fut envoyée sur place en juillet 1975 et un plan de travail fut dressé. Le projet PPS démarra le 1er mars 1976.

La première phase consista en une recherche interdisciplinaire aux Pays-Bas et au Mali. Celle-ci révéla que le facteur critique pour la production primaire n'était pas l'eau, mais la fertilité du sol. Le recours aux engrais chimiques constituait donc une option pour le relèvement de la production agricole, mais cette solution ne serait pas rentable pour l'élevage. Les méthodes traditionnelles d'élevage, elles, donnent une productivité élevée, mais elles sont inapplicables quand la pression démographique augmente. La recherche révéla que l'élevage pouvait fournir une contribution à l'agriculture. Ces conclusions étaient diamétralement opposées aux idées qui sous-tendaient la politique menée jusqu'alors. La recherche fut clôturée par une évaluation intérimaire en 1978. Une nouvelle recherche fut formulée sur la base de cette évaluation, le Projet de Recherche sur la Production Secondaire des Pâturages Sahéliens au Mali, centré sur l'élevage. La recherche devait être exécutée sous la direction de la section d'élevage tropical de l'UA.

Comme le projet PPS était axé en premier lieu sur l'acquisition de connaissances scientifiques, il ne s'intéressa d'abord pas beaucoup à des objectifs de développement tels que la formation de cadres maliens ou l'essai de certaines applications. Pour satisfaire aux besoins de formation, il décida de ne pas seulement diffuser les connaissances acquises par le truchement de publications scientifiques, mais aussi par des cours, destinés aux cadres moyens et supérieurs dans les pays du Sahel. Cette deuxième phase démarra en janvier 1981 par un colloque organisé à Bamako. Trois cours furent donnés par la suite: un pour les cadres maliens (février 1981) et deux pour des participants d'Etats membres du CILSS (février et octobre 1982). Les cours furent clôturés en mars 1983 par un rapport d'évaluation de l'UA. En outre, cinq collaborateurs maliens du projet reçurent une bourse pour suivre une formation à l'étranger.

21.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* du projet était, essentiellement, d'accroître les connaissances relatives à la production primaire d'herbages sous différentes conditions d'intensité de pâturage. Le projet avait en outre quatre autres objectifs:
- l'étude de moyens permettant de relever cette production, à l'aide d'engrais verts, d'engrais chimiques et de variations dans l'intensité de pâturage;
- l'étude de la production potentielle de quelques cultures vivrières importantes grâce à des systèmes d'irrigation;
- la mise à l'essai de ces connaissances à l'aide de modèles de simulation et d'autres méthodes, afin d'en étudier les possibilités d'application par différentes intensités de pâturage;
- la formation d'experts maliens, afin que la recherche scientifique puisse être poursuivie après la fin du projet et puisse contribuer à la formation d'étudiants du Centre Pédagogique Supérieur à Bamako.

Le *groupe cible* se composait de cadres scientifiques moyens et de cadres scientifiques supérieurs débutants, en premier lieu du Mali, ensuite d'autres pays du Sahel (CILSS). La connaissance acquise devait, indirectement, profiter aux éleveurs sahéliens.

L'*approche* fut scientifique. Les activités consistèrent en une recherche scientifique pluridisciplinaire de qualité, se servant de modèles de simulation. A un stade ultérieur, le projet s'intéressa à la formation et à la diffusion des connaissances au moyen de publications et de cours.

Le *cadre institutionnel* fut le suivant: Selon l'accord officiel entre le Mali et les Pays-Bas, signé le 30 mai 1977 avec effet rétroactif, le responsable malien du projet était l'Institut d'Economie Rurale (IER) et le responsable néerlandais, la DGCI. L'exécution fut confiée à la section de Génie cultural théorique de l'UA, qui collaborait étroitement avec CABO situé également à Wageningen. Pour l'exécution, on eut recours aux services de la Station d'Elevage et de Recherches Zootechniques du Sahel à Niono et du Centre National de la Recherche Zootechnique à Sotuba. Par le biais du projet, ces deux organismes reçurent aussi un peu de soutien. Pour la deuxième phase, l'UA engagea un directeur de cours néerlandais. Les cours furent organisés en collaboration avec la Direction de la Recherche Zootechnique du Ministère malien de l'Elevage et des Eaux et Forêts et avec l'Institut du Sahel à Bamako. D'anciens collaborateurs du PPS assumèrent les fonctions d'enseignants.

L'exécution en sous-traitance, ce qui était inhabituel à l'époque, la DGCI n'a pas recruté de personnel. De ce fait, l'équipe du projet se composait d'un groupe uni de bons scientifiques. L'administration financière passait, elle aussi, par l'UA et était flexible. Il était donc facile de faire participer au projet des spécialistes d'autres disciplines travaillant à l'UA. Comme tous les frais étaient payés par les Pays-Bas, il n'y eut pas

de problèmes au sujet d'une contribution à verser par le Mali. Il y a toutefois eu un conflit entre la direction du projet et plusieurs employés maliens concernant le paiement éventuel de primes sur les salaires maliens.

Il y a eu parfois quelque confusion dans la communication avec la DGCI, par exemple au sujet de la durée convenue du projet. Selon l'accord, cette durée était de quatre ans, mais pour la DGCI, elle était de trois ans et demi, en raison d'une baisse des engagements. La responsabilité fluctuante et diffuse au sein de la DGCI, entre la DGCI et la DFO et, en cas de commandes, entre la DGCI et la section financière de l'UA, prêta elle aussi à confusion.

Les informations contenues dans le dossier permettent en général de conclure que la marge de manœuvre financière et organisationnelle laissée par la DGCI a eu un effet positif sur la flexibilité du projet. La coopération avec les homologues maliens fut bonne, grâce, selon l'évaluation, aux bons contacts entre les deux parties et à leur intérêt pour le projet. Seule l'organisation des cours par l'Institut du Sahel laissa à désirer. C'était apparemment dû à la structure de l'organisation: toutes les tâches étaient concentrées chez une seule personne, régulièrement absente pour longtemps et peu intéressée par sa tâche.

21.4 Résultats du projet

Les principaux résultats du projet résident dans les connaissances nouvelles sur la production primaire au Sahel. Ce savoir est consigné dans trois publications: le rapport final de la recherche PPS et un programme de cours en deux volumes, en français et en anglais. Avec ce matériel et une série de diapositives accompagnée d'un manuel fut constitué un dossier destiné à des établissements d'enseignement en Afrique. En outre, trois cours de quatre semaines furent dispensés à un total de soixante personnes travaillant dans des projets, des organismes publics ou des établissements d'enseignement. Enfin, cinq collaborateurs maliens du projet ont pu suivre une formation à l'étranger.

L'*efficacité* de la recherche semble avoir été bonne, même si les chercheurs ont un peu négligé les applications pratiques. Des enquêtes prouvent que les cours ont effectivement transmis les connaissances. Pendant la recherche, les ressources financières ont été utilisées d'une manière assez *efficiente*, même si les cours réclamaient un investissement élevé par étudiant et si le coût de la deuxième phase a dépassé le budget d'un million de florins. La large diffusion du matériel et la formation de cadres locaux ont eu toutefois une portée plus vaste que le groupe cible directement concerné. Le choix de diffuser la connaissance au moyen de cours et de matériel didactique a probablement assuré au projet une grande *durabilité* de ses résultats, en particulier au Mali. Les points de vue émanant de la recherche du projet ont été repris au cours de la formulation de la politique de coopération des Pays-Bas au Sahel. Ces notions sont devenues

graduellement des points d'entrée généralement reconnus. Ils ont formé une base importante à l'élaboration de programmes et projets visant au ralentissement de la dégradation rapide de la productivité des sols et au développement de stratégies dans le domaine de la protection de l'environnement.

22 PROJET DE LUTTE ANTI-EROSIVE DANS LA ZONE MALI-SUD (PLAE)

22.1 Données de base

Thème central: Lutte contre l'érosion

Formule d'exécution: Confiée à l'Institut Royal des Tropiques (IRT), en collaboration avec la CMDT

Durée: 1986-(en cours)

Dépenses jusqu'en 1992: 7.665.000 florins

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse qui suit est basée sur une étude des dossiers du projet qui a été soumise aux exécutants pour commentaires.

22.2 Historique du projet

Pendant l'évaluation de la deuxième phase du projet DRSPR (cf. chapitre 7.2.3 et annexe 3.1) fin 1985, la CMDT présenta une demande en vue du financement par les Pays-Bas d'un projet de lutte contre l'érosion. La proposition de la CMDT, qui fut intégrée dans le rapport de la mission, se situait dans le prolongement direct du projet DRSPR: en effet, le projet de lutte anti-érosive (PLAE) avait pour objectif principal l'application à plus grande échelle des résultats obtenus par le projet DRSPR dans le domaine de la lutte contre l'érosion. La DGCI confia l'exécution à l'IRT, afin de garantir une coopération aussi intense que possible avec le projet DRSPR, dont l'IRT était aussi un des exécutants. La première phase (mai 1986-avril 1989) fut évaluée en novembre 1988. Les résultats du PLAE furent considérés comme positifs et la mission conjointe prépara des propositions d'élargissement pour une deuxième phase (août 1989-avril 1993).

La deuxième phase, qui fut approuvée avec beaucoup de retard, reçut en mai 1992 une évaluation positive. La mission d'évaluation conjointe conseilla une troisième phase d'août 1993 à juin 1997. Comme il lui restait des fonds, la DGCI décida de prolonger la deuxième phase pour la période août 1993-mi-1994. Les arguments en ce sens,

formulés par le bureau de la DGCI chargé de la coopération avec le Mali, étaient que le prolongement entraînerait moins de travail (administratif) et qu'il permettrait d'attendre, avant de prendre une décision impliquant des engagements de longue durée, que soit connu le rôle futur de l'organisation exécutante CMDT dans le domaine du développement rural. Ce dernier argument a trait à la réduction éventuelle du mandat de la CMDT, par suite de l'évolution défavorable du secteur cotonnier.

22.3 Caractéristiques du projet

L'*objectif* à long terme du PLAE est de réduire et d'enrayer la dégradation de l'écosystème afin de créer des conditions propices à la production agricole et à l'intensification de l'agriculture. Les objectifs à court terme pour la phase II furent formulés comme suit:

- Amélioration du système de production (équilibre entre agriculture-pêche-élevage) dans tous les villages du Mali-Sud sélectionnés par la CMDT.
- Financement, par les villages eux-mêmes, des investissements et des frais courants pour l'aménagement rural.
- Renforcement de la capacité du cadre de la CMDT dans le domaine de l'aménagement rural, afin qu'il puisse mettre au point des programmes adéquats de vulgarisation et d'encadrement des paysans.
- Production de documentation et diffusion de l'expérience acquise aux niveaux régional, national et international.

La mission d'évaluation de la phase II a fait remarquer que l'objectif à long terme n'était guère réaliste et que le projet avait formulé lui-même ses principaux objectifs d'une manière pragmatique, sans toutefois s'écarter du document du projet.

Le *groupe cible* se compose d'une part de la population des villages déjà couverts par la CMDT et d'autre part de l'encadrement de la CMDT, en particulier du personnel de terrain. Pendant la première phase, la *région cible* fut limitée à deux régions (Sikasso et Koutiala) de la zone d'intervention CMDT. Par la suite, elle s'étendit aux cinq régions de la CMDT (cf. carte 4, p. 203).

Le projet a opté pour une *approche* processus et participative. Cette approche se caractérise par les étapes suivantes: 1) choix des villages en fonction de la motivation et de la volonté de coopération des paysans; 2) inventaire pas à pas, de concert avec les villageois, de l'aménagement existant du territoire du village; 3) organisation et formation d'équipes de lutte anti-érosive au niveau villageois; et 4) exécution par les paysans de travaux collectifs et individuels.

Pour la formation du personnel de la CMDT, on se sert de matériel pédagogique existant sur les méthodes participatives et les problèmes écologiques du Sahel.

Le *cadre institutionnel* du projet est le suivant: l'Institut Royal des Tropiques (IRT) exécute le projet en collaboration avec la CMDT. Il n'existe pas de structure externe de suivi.

22.4 Résultats du projet

L'évaluation des deux premières phases du PLAE fut positive. La première mission d'évaluation estima que le personnel de la CMDT ayant reçu une formation et que les paysans «sensibilisés» (au total 21 villages) étaient nettement conscients des conséquences néfastes de l'érosion (entre autres rendements moindres et usage moins productif des engrais chimiques). Les travaux collectifs exécutés se composent de cordons pierreux (19.300 m), abrivents (192 m), diguettes (120 m) et trop-pleins (1.825 m). Parmi les travaux des paysans individuels, on compte la plantation de haies vives (au total 66 km), l'aménagement de bandes d'herbes (20.665 m), le creusement d'exutoires aménagés (1.056 m) et la délimitation de petits parcs pour le bétail. La mission d'évaluation a souligné l'importance des aspects politiques (gestion des terroirs par les villageois eux-mêmes), des intérêts économiques des paysans (exploitation des ressources forestières et élevage) et des intérêts des femmes (cultures propres et bois de chauffage). La deuxième mission d'évaluation jugea positifs les résultats du PLAE. Elle considéra les activités de sensibilisation et de formation comme efficaces, tout en soulignant l'absence d'un système adéquat de suivi. Le projet avait atteint 443 villages, alors que l'objectif pour 1993 était de 373 villages. La mission a fait remarquer que cette expansion rapide impliquait un risque de morcellement, que tous les travaux prévus n'avaient pas été exécutés et que le projet avait utilisé certaines techniques déconseillées par le projet DRSPR ou la mission d'évaluation précédente. Elle cita notamment comme raisons probables de la non-réalisation des objectifs l'alourdissement des tâches du personnel de terrain de la CMDT et une baisse de motivation des paysans.

Sur le plan institutionnel, le PLAE a contribué à la création au sein de la CMDT du Service Gestion des Terroirs et de la Division Défense et Restauration des Sols, qui ressortit à celui-ci. Cette division a par exemple pour but de poursuivre les activités entamées par le PLAE. L'harmonisation des nombreuses activités de gestion des terroirs, exécutées par les différents services et bailleurs de fonds, constitue une difficulté relevée par la CMDT et le PLAE. Ce dernier collaborait à l'époque surtout avec d'autres projets néerlandais, en particulier le projet DRSPR et quelques projets SNV.

La deuxième mission d'évaluation justifia comme suit sa recommandation de prévoir une troisième phase:

- La stratégie suivie a contribué, à tous les niveaux des interventions du projet, au processus de sensibilisation aux problèmes de l'érosion et à la diffusion des connaissances et mesures techniques qu'il faut pour y remédier.

- Le personnel de la CMDT ressent le besoin croissant de mieux connaître le phénomène de l'érosion et les moyens de le combattre.
- Le rapport entre le nombre des villages encadrés par la CMDT et le nombre total des villages dans la zone CMDT est déséquilibré.
- Par rapport aux résultats du PLAE, les réalisations de projets analogues exécutés dans la zone CMDT sont restreintes.

Pour la troisième phase, la mission d'évaluation conseilla une approche plus différenciée en fonction des caractéristiques des villages, afin que le projet tienne davantage compte des distinctions socio-économiques et écologiques entre ceux-ci. La mission conseilla d'insister, outre sur la précision d'un système de gestion des terroirs, sur le développement et la diffusion de matériel de vulgarisation et de formation et sur l'amélioration du système de suivi du projet, en particulier pour ce qui est des activités de formation des cadres et d'aménagement des territoirs des villageois. Enfin, les évaluateurs recommandèrent d'élaborer des incitations pour entretenir la motivation des paysans à continuer à investir leur énergie dans les mesures de lutte anti-érosive.

Sur la base des dossiers du projet, en particulier des rapports d'évaluation clairs et bien structurés des deux premières phases, les résultats du PLAE sont considérés comme *efficaces*. L'*efficience* semble aussi relativement grande. Il convient cependant de faire remarquer que le budget de l'IRT pour les deux premières phases du projet était très haut (peut-être pour pouvoir faire la soudure en attendant les paiements lents de la CMDT). Le bon suivi technique de l'IRT, les relations de travail étroites entre le projet, la CMDT et la DRSPR ont eu, manifestement, un effet positif. Non seulement les résultats du projet, mais aussi la ferme conviction de toutes les parties, qu'il fallait prolonger le projet (vu l'énorme problème d'érosion qui rend urgente une information rapide à grande échelle) ont eu une influence favorable sur le processus d'exécution. Le fait, par exemple, que les deux missions d'évaluation ont formulé la phase suivante du projet illustre le climat favorable dans lequel le projet s'est développé.

Les chances de *durabilité* des résultats sont difficiles à prédire. D'une part, la CMDT veut manifestement poursuivre les activités du projet et les paysans déjà contactés se sont montrés jusqu'à présent motivés. D'autre part, il faut se demander dans quelle mesure les résultats pourraient se poursuivre sans nouvelle aide extérieure, vu la complexité du problème, les effets à long terme qui pourraient se révéler contraires aux intérêts économiques quotidiens des paysans, l'absence d'un concept univoque de gestion des terroirs et, de ce fait, le manque d'harmonisation entre les différentes interventions dans ce domaine au Mali-Sud, et la réduction des moyens financiers de la CMDT et des paysans en raison des rendements récents faibles du coton sur le marché mondial.

23 CONSTRUCTION DE LA ROUTE ANSONGO – MENAKA – ANDERAMBOUKANE (VIIe Région)

23.1 Données de base

Thème central: Construction et entretien d'une route

Formule d'exécution: Financement multi-bi – Organisation des Nations Unies pour le Sahel (ONUS) jusque fin 1979, plus tard en régie directe en collaboration avec la Direction Régionale des Travaux Publics (TP).

Durée: 1977-1986

Dépenses jusqu'en 1992: 43.164.000 florins (budget initial: 10.750.000 $EU)

Zone d'intervention et location du siège du projet

L'analyse qui suit est basée sur une étude des dossiers du projet et des consultations avec quelques personnes ressources néerlandaises.

23.2 Historique du projet

Dans le cadre du programme CILSS, l'ONUS finança en 1976 une étude préalable de projets pour la construction et l'entretien de routes secondaires dans les Etats membres du CILSS, dont le Mali. Les routes devaient désenclaver des zones rurales gravement frappées par la sécheresse, de sorte qu'en cas d'urgence l'aide puisse être acheminée rapidement. A moyen et à long terme, les routes constitueraient un soutien pour les projets de développement actuels et futurs dans le domaine agro-pastoral. Tout cela correspondait à la politique malienne telle qu'elle avait été formulée dans le plan de développement socio-économique 1974-78. En mars 1976, l'ONUS s'enquit auprès des Pays-Bas pour voir s'ils étaient disposés à financer les routes Diédéni-Goumbou (cf. annexe 3.12) et les 312 km de la route Ansongo-Andéramboukané. En décembre 1977, la DGCI donna son accord pour le financement jusqu'à un maximum de 10.750.000 $EU de la route Ansongo-Andéramboukané et plaida pour que les travaux soient confiés à l'entreprise Bruil B.V., qui était apparemment le seul entrepreneur néerlandais intéressé par la construction de cette route dans la région isolée de Gao. Bruil B.V. exécuta d'abord une étude de faisabilité et mit en doute l'intérêt socio-économique de la route. Les autorités maliennes et l'ONUS contredirent les critiques et avancèrent pour argument que la route signifierait l'ouverture de la région de Gao et augmenterait les possibilités d'exploration minière et les superficies de pâturages. Le projet fut exécuté en trois phases non consécutives:

1) construction de la route Ansongo-Andéramboukané (juin 1978-octobre 1981);
2) réparation de l'équipement de construction routière transféré aux autorités régionales maliennes (mai 1984-août 1984);
3) entretien de la route (septembre 1984, mais entamé en fait en avril 1985).

La DGCI finança aussi, à la demande notamment du Programme Alimentaire Mondial (PAM), une partie de l'entretien de la route Ansongo-Labbezanga (103 km).

Le dossier du projet s'arrête en octobre 1989 avec la communication que l'administration du projet sera transférée par ARPON à l'ambassade à Bamako, pour que l'administrateur qui y est rattaché puisse mettre à jour l'administration financière du projet et arriver à une clôture financière satisfaisante de celui-ci.

23.3 Caractéristiques du projet

Le projet avait pour *objectif* de désenclaver une partie isolée de la VIIe région, entre autres pour soutenir des projets de développement rural et pour faciliter le transport d'aide d'urgence vers Menaka. Le *groupe cible* était donc la population de la région de Gao, en particulier des cercles d'Ansongo et de Manaka. L'*approche* était technique et les activités consistaient à construire et à réparer la route.

Le *cadre institutionnel* fut le suivant:
- Jusqu'en novembre 1979, le projet fut exécuté comme activité «multi-bi» sous la responsabilité de l'ONUS/OPE en collaboration avec le Ministère malien des Travaux Publics et du Tourisme (TP).
- En raison de divergences de vues entre l'ONUS et Bruil (au sujet notamment de la livraison tardive de matériel inadéquat) et entre l'ONUS et la DGCI (entre autres pour des dépassements budgétaires de la part de l'ONUS/OPE), le Ministère des TP accepta la proposition des Pays-Bas de transformer le projet en une activité bilatérale.
- L'exécution fut confiée à Bruil B.V., en collaboration avec la Direction Régionale des Travaux Publics.
- A partir de novembre 1979, la DGCI a fait appel au bureau néerlandais d'ingénieurs-conseils Euroconsult pour la supervision du projet.

23.4 Résultats du projet

Bien qu'il soit difficile d'émettre un jugement, on pourrait déduire du dossier du projet que l'*efficacité* a été médiocre. Les mémorandums d'évaluation successifs ne font par exemple pas d'analyse critique de l'avancement du projet. En fait, ces mémorandums se révèlent être une formalité pour des décisions déjà prises en matière d'engagements. Le projet n'a pas non plus été soumis à une évaluation externe. Nous pouvons néanmoins relever les éléments suivants dans le dossier. La pertinence de la route pour le désenclavement de la région (objectif à long terme) était douteuse en 1984, parce que la

route était peu fréquentée et pouvait servir d'autres intérêts que ceux du développement, par exemple des intérêts militaires. En outre, la route a causé des inondations qui ont fait subir à la population locale des dommages qui ne furent pas compensés. La construction de la route Ansongo-Andéramboukané (phase I) est terminée. Une évaluation technique de la route Gao-Ansongo faite en 1986 à la demande du PAM a donné lieu à la formulation d'un certain nombre de travaux d'entretien. Dans le rapport de mission d'un collaborateur d'ARPON, auquel l'ambassade à Bamako avait apparemment fait appel en octobre 1987, on peut lire que la route Ansongo-Andéramboukané a été endommagée en plusieurs dizaines d'endroits par des pluies torrentielles, à tel point que des réparations d'urgence étaient nécessaires pour préserver la liaison entre Ansongo et Menaka. Quant au renforcement prévu de la capacité d'entretien des exécutants locaux (phases II et III), on constate que, jusqu'à la fin du projet, tant la surveillance des travaux que la gestion administrative et financière incombèrent essentiellement au chef néerlandais du projet. Celui-ci regrette dans un rapport la baisse de la motivation des fonctionnaires maliens des TP. Il convient cependant de faire remarquer que l'administration financière fut tenue en néerlandais, ce qui ne fut pas particulièrement propice au transfert de connaissances et de tâches.

L'*efficience* des résultats peut être jugée faible. Dès le départ, l'exécution a connu des retards et il y a eu systématiquement d'importants dépassements de budget. Ainsi, la transposition des activités en un projet bilatéral a entraîné des frais supplémentaires élevés (6 millions de florins), des tracas administratifs et de fortes tensions pour les intéressés au Mali. En outre, la gestion financière et la communication entre le projet et les Pays-Bas en général ont causé des problèmes pendant toute la durée du projet, problèmes dus en partie aux mauvaises liaisons avec le site isolé du projet.

On peut citer plusieurs facteurs qui mettent en doute la *durabilité* des résultats:
- Bien que la firme Bruil ait émis des doutes, dans la phase initiale, sur l'utilité de la route, la DGCI n'a pas trouvé nécessaire de procéder à un examen approfondi de l'utilité de cet investissement considérable.
- On suppose que des intérêts politiques ont sous-tendu la demande de projet.
- L'approche du projet fut technique et la direction du projet resta jusque dans la dernière phase entre les mains du chef néerlandais du projet.
- La capacité, tant technique que financière, de l'organisation exécutante locale était trop faible à la fin du projet pour garantir l'entretien une fois que l'aide aurait cessé.
- La participation du Ministère – responsable – des Travaux Publics à la troisième phase fut minimale (le document de projet ne fut pas signé et il y eut un manque de communication entre le PAM et le Ministère sur l'entretien de la route Ansongo-Labbezanga). Au niveau du projet, on constata une baisse de la motivation du personnel malien.

476

Bibliographie

Associés en Développement Rural (ADR). *Décentralisation au Mali, Une évaluation des initiatives et options, Decentralization, finance and management project.* Janvier 1990.

Bal, P. *Mémoire; Validation et extension de la typologie des exploitations du secteur Sahel.* Octobre 1990.

BCEAO. *Rapport annuel.* Dakar, éditions diverses.

Berckmoes, W. et al. *L'intensification agricole au Mali-Sud, Souhait ou réalité.* DRSPR, KIT-bulletin no. 318, 1990.

Bishop, J. *Indigenous social structures, formal institutions and the management of renewable natural resources in Mali.* August 1988.

Bowey, A.M. Approaches to organization theory, dans: *Organisations as systems*, M. Lockett & R. Spencer (eds). Milton Keynes, 1980.

Breman, H. et al. *La situation fourragère au Mali-Sud et ses conséquences pour l'intégration de l'agriculture et de l'élevage, un rapport préliminaire.* CABO/IRRT/DRSPR-/CRZ, février 1988.

Breman, H. Agro-ecological zones in the Sahel: Potentials and constraints, dans: *Sustainable development in Semi-Arid Sub-Saharan Africa.* Den Haag: DGIS 1992.

Broekhuyse, J. & A. Sall. *L'organisation du monde rural sahélien*, KIT-bulletin no 314, 1989.

Bureau Exécutif Central. *Synthèse des travaux et résolutions des séminaires régionaux sur la décentralisation.* Décembre 1989.

Caisse Centrale de Coopération Economique. *Dossier pays: Mali.* Août 1989.

CCA/ONG. *Annuaire des ONG, 1989–1990.* Bamako 1989.

CFDT. *Le coton en Afrique de l'Ouest et du centre: situation et perspectives.* Paris, août 1987.

CFDT. *Rapport annuel 1990.* Paris, 1990.

Club du Sahel/CILSS. *L'après-Ségou à l'heure des Organisations Non-Gouvernementales*, OCDE, janvier 1991.

Corden, W. Max. *Macroeconomic adjustment in developing countries.* 1989.

Couderé, Hugo. *Van project tot beleid. Evaluatiemethodes voor niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking.* Dissertatie Universiteit Antwerpen, 1993.

DGIS. *Beleidsplan voor de ontwikkelingssamenwerking met de Sahel voor de periode 1989–1992.* Den Haag: DGIS, 1988.

DGIS. *Un monde de différence.* La Haye, 1991.

DGIS. *Beleidsplan voor de periode 1992–1995, Regio Sahel en overig West-Afrika.* Den Haag: DGIS, 1992a.

DGIS. *Sustainable development in semi-arid sub-Saharan Africa.* Den Haag: DGIS, 1992b.

DGIS/IOV. *Additionele voedselhulp uit Categorie IV-d, Mali.* Den Haag: DGIS, 1986.

DGIS/IOV. *Importsteun.* Den Haag: DGIS, 1989a.

DGIS/IOV. *Uitbesteed, goed besteed?* Den Haag: DGIS, 1989b.

DGIS/IOV, *Voedselhulp en ontwikkeling.* Den Haag: DGIS, 1990.

DGIS/IOV. *Sectorprogramma Plattelandsontwikkeling*. Den Haag: DGIS, 1991.

DGIS/IOV. *Milieu en ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag, 1992a.

DGIS/IOV. *La riziculture paysanne à l'Office du Niger, Mali, 1979–1991*. Den Haag: DGIS, 1992b.

DGIS/IOV. *Evaluatie en monitoring. De rol van evaluaties en monitoring in de bilaterale hulp*. Den Haag: DGIS, 1993.

Diawarra, M. & Ousseini Doumbia. *Gestion des ressources (eau-terre) et participation paysanne à l'Office du Niger*. Deuxième phase, document de synthèse. ON/ARPON, août 1990.

Driel, Antje van. *Planter un arbre, c'est préparer l'avenir*, Amsterdam/Bamako, 1993.

Ecole Nationale d'Administration de. *Séminaire sur le développement* (promotion Victor Hugo). France, 1990.

Economist Intelligence Unit, *Country profile 1986–87, Guinea, Mali, Mauritanie, Annual Survey of Political and Economic Background*, années diverses.

Enckevort, Th. van. *B-SNV Mali*, september 1990.

Foley, G. *The evolution of woodfuel demand in Mali, An outline case study*. Earthscan, December 1986.

Goita, B. *Les minoteries villageoises: une expérience de développement rural intégré en zone Mali-Sud*. Décembre 1991.

Grant, W. & P. Hanel. *Etude du secteur privé au Mali*. USAID et Club du Sahel/CILSS, septembre 1989.

Guillomont, P. & S. Guillomont. *Zone franc et développement africain*. Economica, 1984.

Guillomont, P. & S. Guillomont (dir.). *Stratégie de développements emparées, Zone franc et hors zone franc*. Economica, 1989.

Harts-Broekhuis, E. & A. de Jong. *Een graantje meepikken, Aspekten van het Malinese voedsel-voorzieningsbeleid. DGIS/IOV-onderzoek naar voedselhulp, markten en voedselvoorziening*. Utrecht, 1988a.

Harts-Broekhuis, E. & A. de Jong. *Geen koren zonder kaf, Graanvoorziening en voedselveiligheid in Mali in relatie tot voedselhulp.DGIS/IOV-onderzoek naar voedselhulp, markten en voedselvoorziening*. Utrecht: 1988b.

Hijkoop, J. & P. van der Poel. *Gestion de l'espace rural. Les implications zonales du développement des systèmes de production*, document provisoire, IER, DRSPR, IRT, juillet 1988.

Hugon, P. & O. Sudrie. *Politique internationale de l'emploi: Etude de cas du Madagascar et du Mali*. Geneve: BIT, novembre 1989.

IER/KIT. *Profil d'environnement Mali-Sud (Etat des ressources naturelles et potentialités de développement 1991)*. IER Bamako et KIT Amsterdam. Bamako, 1992.

IFAD. *The state of world rural poverty*, New York, 1992.

IMRAD, ARPON, BVS, SSP. *Les organisations paysannes à l'Office du Niger: Les mécanismes de prise de décision et la problématique des structures villageoises d'apui aux projets*. Tome 1 et 2, août 1988.

International Development Association. *Republic of Mali: Structural Adjustment Credit (SAL 1)*. Report and recommendation of the president of the IDA to the executive directors on a proposed credit to the republic of Mali for a structural adjustment programme. 1990.

IUCN. *The IUCN Sahel Studies*. IUCN, NORAD, 1989.

Jacquemot, P. & E. Assidon. *Politique de change et ajustement en Afrique C.F.* 1988.

Khan Mohsin S. & Momtiel Peter J. *Growth oriented adjustment program*. June 1989.

Killick, T. *Problems and limitations of adjustment politics*. 1990.

Kox, H.L.M. & R. Stellinga. *Influence of international markets on ecological sustainability of agricultural production*. Amsterdam: Vrije Universiteit, September 1992.

Le Roy, Etienne. Sud-Mali: syndicalisme paysan et développement rural. Dans: Claude Marchant (ed), *Nord-Sud, de l'aide au contrat*. Paris 1991.

Leesberg, J. et al. *La recherche sur les systèmes de production à l'Office du Niger: production et intensification dans les secteurs de Niono et de Kokry*. Novembre 1990.

Leonard, David K. African successes, Four public managers of Kenyan rural development. Berkeley, 1991.

Long, N. & A. Long (eds.). Battlefields of knowledge. London, 1992.

Long, N. & J.D. van der Ploeg. Demythologizing planned intervention: An actor perspective. *Sociologia Ruralis*, Vol XXIX-3/4, 1989.

Marchés Tropicaux et Méditerranéens. *Mali 1980, L'économie malienne au seuil d'une nouvelle décennie*. Numéro spécial, no 1780, décembre 1979.

Marysse, S. & R. Renard. *Evolution macro-économique et ajustement structurel au Mali, 1981–1991*. Den Haag, 1992.

Monimart, M. *Femmes du Sahel, La désertification au quotidien*. Economie et Développement. Parijs: Karthala & OECD/Club du Sahel, 1989.

NEI. *De Franstalige West-Afrikaanse landen. Onevenwichtige wisselkoersen en de Nederlandse ontwikkelingshulp*. 1988a.

NEI. *De Franc zone en het ontwikkelingshulpinstumentarium*. 1988b.

NEI. *Analyse coûts-avantages du programme ARPON 1979–1991*. Août 1992.

Nieuwkerk et al. *Définition d'une politique dépargne et de crédit dans la zone de l'Office du Niger*. Rapport et mission conjointe organisée par la CEE, la CCCE et la DGCI avec la collaboration du FDV de l'Office du Niger et de la BNDA. Juin 1991.

OCDE. *Répartition géographique des ressources financières allouées aux Pays en Développement*. Paris, années diverses.

OCDE. *Principes du CAD pour une aide efficace*. Paris, 1992.

OCDE/Club du Sahel/CILSS. *Le Sahel face aux futurs, Dépendance croissante ou transformation structurelle, étude prospective des pays sahéliens 1985–2010*, OCDE. 1988.

OCDE/Club du Sahel/CILSS. *Rapport final de la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs villageois 21–25 mai 1989, Expériences d'une concertation*, OCDE, octobre 1989.

OCDE/Club du Sahel/CILSS. *Bilan analytique des projets relatifs à la gestion des ressources naturelles et la lutte contre la désertification au Mali*. OCDE, août 1990.

OCDE/CILSS/Club du Sahel. *Le développement des cultures irriguées dans le Sahel*. 1991.

OCDE/CILSS/Club du Sahel. *Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal)*. Avril 1991.

OCDE/CILSS/Club du Sahel. *Le développement des cultures irriguées dans le Sahel*. 1991.

OCDE/CILSS/Club du Sahel. *Les politiques d'aide sans les pays du CILSS, Rapport de synthèse*. Janvier 1992.

Office du Niger. *Service d'Appui à la Gestion du Terroir*. Décembre 1991.

Office du Niger, Division Promotion Rurale. *Etude sur le role et le fonctionnement des AV*. 1986.

Perquin, B. & C. Hoitink C. *Description des expérimentations du PROFED et leur situation mi-temps*. 1993.

PNUD. *Coopération au développement, Mali*. Rapport 1986.

PNUD. *Stratégies et contraintes du développement au Mali*. Sans date (1991a).

PNUD. *Développements récents (avril–mai- juin) relatifs à la situation économique au Mali*. 1991b.

Pol, F.P. van der. L'épuisement des terres, une source de revenus pour les paysans du Mali-Sud. Dans: *Savanes d'Afrique, terres fertiles? Actes des Rencontres Internationales*. Montpellier: CIRAD, 1990.

Price Waterhouse/GMI-Audit. *Etude sur les politiques et pratiques des bailleurs de fonds en matière de rémunérations*. Bamako, septembre 1991.

République Mali, Ministère des Ressources Naturelles et de l'Elevage. *Programme national de lutte contre la désertification. Synthèse*. Mai 1987.

République Mali, Ministère du Plan. *Politique de population du Mali*. Direction Nationale de la Planification, juillet 1990.

République Mali, Ministère de l'Economie et des Finances. *Cadre macro-économique, Présentation des politiques économiques et financières mises en œuvre par le Mali en 1990 et 1991*. Réunion des Amis du Mali, 2 juillet 1991.

République Mali, Ministère de l'Economie et des Finances, BEP. *Etat d'exécution de financement du programme d'ajustement du secteur des entreprises publiques* – Mali.

République Mali/PNUD. *Coopération au développment, Mali*. Rapport 1988. Juillet 1989.

République Mali/PNUD. *Coopération au développment, Mali*. Rapport 1989, Juin 1992.

République Mali, Ministère du Plan & C.I. DNSI. *Enquête du budget de consommation des ménages Mali 1990 et compte économique du Mali*. Septembre 1991.

République Mali, Ministère du Plan & C.I. DNSI. *Secteur informel – Enquête – Résultat*. 1991.

République Mali, Ministère du Développement Rural et de l'Environnement. *Débat national pour une nouvelle stratégie de lutte contre les feux de brousse*. 1991.

République Mali, Ministère du Plan & C.I. DNP. *Plan quinquennal de développement économique et social 1986–1990 du Mali*.

République Mali, Ministère du Plan & C.I. DNSI. *Annuaire statistique du Mali*, 1990.

République Mali, Ministère du Plan. *Plan quinquennal de développement économique et social 1987–1991, Volume 1, Le diagnostic de la situation et les grandes orientations*. Février 1988.

République Mali, Ministère des Ressources Naturelles et de l'Elevage. *Plan national de lutte contre la désertification et l'avancée du désert*. Octobre 1985.

République Mali, Ministère du Plan. *Perspectives de l'économie malienne*, Direction Nationale de la Planification, mars 1990.

République Mali, Ministère du Plan & C.I. DNSI. *Enquête du budget de consommation des ménages Mali 1990 et compte économique du Mali*, septembre 1991.

Ribe, H. & S. Carvalho. *Adjustment and the poor: Experience from the Bank's lending from structural reforms*.

Rochette, R.M. (ed.). *Le Sahel en lutte contre la désertification, Leçons d'expérience*. CILSS/PAC/GTZ, août 1988.

Roe, Emery M. Public service, rural development and careers in public management: A case study of expatriate advising and African land reform. *World Development* 21 (1993), no. 3:349–365.

Roemer, M. The macroeconomics of counterpart funds revisited, *World Development* 17 (1989), no. 6:795–807.

Sacko, B. MP/DNSI. *Dimension sociale de l'ajustement structurel*. 1991.

Sall, A. *L'organisation du monde rural du Mali 1910–1988: I: Evolution et perspectives, II: Principaux textes organiques*. Bamako, 1989.

Sangaré, T.S. & Kees van der Poort. *Les macro-structures des programmes d'aide alimentaire au Mali et leurs relations avec les activités des ONG*. Mars 1992.

Sanon, G. *Travaux rélatifs au programme de restructuration de l'économie.Note de synthèse*. Octobre 1988–septembre 1989.

Sawadogo, B.M. *Etude de modules de formation en gestion des AV et TV de l'Office du Niger*. CESAO, novembre 1988.

Selwosky, M. *Finances et développement*. Juillet 1991.

Serageldin, I. & M. Noel. *Taking the social dimension of adjustment in Africa*. September 1990.

Shaikh, A. et al. *Possibilités de développement durable, Exemples de gestion réussie des ressources naturelles au Sahel.* Document préparatoire pour la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs villageois au Sahel, 22–27 mai 1989.

Slob, A. & T. Steverlynck. *Aspects économiques du secteur forestier dans les pays du Sahel.* Matrix Consultants, septembre 1988.

Steverlynck, T. *Politiques d'encouragement de la gestion locale des ressources naturelles dans une perspective de développement durable au Sahel.* Note de reflexion pour une proposition de recherche-action préparée pour le Club du Sahel. Matrix Consultants, 1990.

Stryker, J.D. et al. *Incentive system and economic policy reform in Mali.* Associates for International Resources and Development, 1987.

Teeffelen, Pieter van. *Dienstencentra en rurale ontwikkeling. Een onderzoek naar het aanbod en gebruik van overheidsdiensten in Mali, West Afrika.* Utrecht, 1992.

Thenevin, Dembele, Allard, Coello et Lanser: *Rapport de la mission d'évaluation de la politique de prix et de commercialisation du paddy et du riz.* Contrat-Plan Etat/Office du Niger, 1990.

Traoré, M. et al. *Atlas du Mali.* Les atlas Jeune Afrique, 1980.

Traoré, O. *Avant-projet de Plan d'Action pour l'Intégration de la Femme au Développement du Mali.* 1990.

Traoré, O. *Contrat-Plan Etat/CMDT dans les régions CMDT du Mali: Information, explication, analyse.* Janvier 1992.

Uma Lele. *Structural adjustment, agricultural development and the poor: Some lessons from the Malawian experience.* 1990.

UNDP. *Human development report, 1990.* New York, 1990.

UNICEF. *Enfants et femmes au Mali, Une analyse de situation.* 1985.

UNICEF. *The progress of nations, 1993.* New York: Unicef, 1993.

USAID. *Country development strategy statement, FY 1990–94, MALI.* May 1988.

USAID. *Mali, Country strategy paper,* June 1989.

USAID. *The A.I.D. economic policy reform program in Mali.* A.I.D. Impact evaluation report no. 74. March 1990.

Wooning, A. *Les prix du bétail, de la viande, des produits laitiers et des engrais dans les pays sahéliens.* Rapport PSS No 1. Wageningen, 1992.

World Bank. *World development report.* Washington, années diverses.

World Bank. *World debt tables.* Washington, années diverses.

World Bank. *Mali: Policy framework paper, 1990 to 1992.* December 1989.

World Bank. *Sub-Saharan Africa, From crisis to sustainable growth.* October–November 1989.

World Bank. *Cotton in Africa; Analysis of difference in performance.* Washington DC, 1989.

World Bank. *Getting results; The World Bank's agenda for improving development effectiveness.* 1993.

World Bank/International Finance Corporation. *Mali – First structural adjustment credit (SAL 1). Initiating memorandum.* February 1990.

World Bank/UNDP. *République du Mali, Etude de stratégie pour le secteur énergie domestique.* Proposition de document de projet, ESMAP. Février 1989.

Wright, P.L. et al. *Ecologie et développement rural en Afrique subsaharienne: Quelques études de cas.* Document de préparation pour la rencontre régionale de Ségou sur la gestion de terroir villageois, 22–27 mai 1989.

Zuidberg, L. & T. et Djiré. *Les paysannes du Mali-Sud: Vers une meilleure intégration au programme de la CMDT.* KIT, bulletin 326, 1992.