PD-ABK-082

RAPPORT FINAL

Richard H. Cook, D.V.M., Ph.D.

Washington State University & U.S.D.A. / O.I.C.D.

Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali (688 - 0218)

" The difference between a good man and a bad one is the choice of cause "

- William James

PREAMBULE

Ceci est mon rapport de mission final pour la période du 25 Septembre 1986 au 30 Septembre 1989. Pendant cette période j'ai assumé les tâches et les responsabilités de Directeur des Opérations du Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali (688 - 0218), un projet de développement bilatéral entre le Gouvernement de la République du Mali et le Gouvernement des Etats Unis d'Amérique.

J'ai assumé ces fonctions trois ans après le démarrage du projet, c'est à dire à un moment de transition et de mutation au cours duquel les efforts du projet devaient évoluer d'un programme axé sur l'approvisionnement et la mise en place d'infrastructures à un programme de développement, de suivi et d'évaluation.

Ceci ne sera pas un rapport technique. Au cours de ces trois années, le projet a périodiquement préparé des documents concernant l'évolution technique de ses activités (voir les rapports trimestriels et les documents de C.C.G.) et le besoin d'un autre document technique, en particulier de quelqu'un qui est en quelque sorte rélevé de l'exécution quotidienne des activités techniques, n'ajouterait probablement pas beaucoup à ce que le personnel technique a déjà produit.

En conséquence, ce que je propose de présenter est mon expérience et mes impressions sur le Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali pris comme une activité de développement opérationnelle. La description du poste de Directeur des Opérations se trouve dans le Document initial du Projet et dans le Document Amendé du Projet. Elle ne sera pas réitérée dans ce rapport. A mon avis, le rôle fondamental du Directeur des Opérations a été celui d'un facilitateur. Le Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali est une expérience dans le développement institutionnel. Comme tel, le principe directeur qui a prévalu dans la gestion du projet au cours des trois dernières années a été la consultation et le consensus.

Ce processus a non seulement impliqué les différentes directions nationales du projet (Direction Nationale de l'Elevage, D.N.E.; Laboratoire Central Vétérinaire, L.C.V. et Institut National de Recherches Zootechnique et Hydrobiologique, I.N.R.Z.F.H.), mais aussi le Ministère de l'Environnement et de l'Elevage et l'U.S.A.I.D/ Mali. Les succès déjà remportés par le Projet Sectoriel sont le résultat de ce parténariat et du désir sincère de tout son personnel d'atteindre, comme initialement proposé dans le document du projet, des résultats probants afin de justifier la continuité de 20 années d'efforts de développement entre l'U.S.A.I.D et le Ministère.

Dans ce rapport, l'accent sera mis sur les questions du développement de la gestion et les questions institutionnelles et partant, sur le fonctionnement même de l'Equipe de

Soutien au Développement de la Gestion (E.S.D.G.). Je suis autant convaincu aujourd'hui que je l'étais en Septembre 1986 qu'un changement soutenu ne peut être atteint qu'à travers une évolution appropriée des structures publiques actuelles et de la politique de l'environnement en place. Ceci permettra aux secteurs privé et publique de satisfaire les besoins en mutation de leur clientèle qui est dans ce cas précis tout le peuple malien. Le concept fondamental du Projet Sectoriel de l'Elevage qui est basé sur l'effort de renforcement institutionnel, est viable. Toutefois, je ne vois aucunement une solution magique à court-terme, susceptible d'assurer un développement soutenu à long terme.

Le Passé

La conception du Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali a été faite à partir des "'expériences vécues" à la fois par l'U.S.A.I.D. et le G.R.M. suite à d'anciens efforts de développement du secteur d'élevage. Le processus d'exécution du Projet Sectoriel de l'Elevage représente ce que les concepteurs et les planificateurs du projet ont senti être, en début 1980, le mécanisme le plus approprié pour l'exécution effective des activités du projet et le moyen le plus réaliste d'atteindre les objectifs fixés. Pour évaluer l'efficacité et la convenance actuelle de la conception du projet, il est important de comprendre certains des facteurs clés qui ont conduit à la mise en place de la structure de gestion actuelle du Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali.

Au cours de la période d'assistance bilatérale des Etats Unis au Mali qui a commencé en 1974, l'U.S.A.I.D. a rapidement passé de la fourniture d'aide d'urgence à la suite de la grande sécheresse dans le Sahel, à une implication à grande échelle dans les secteurs agricole et d'élevage du Mali. En ce moment, le développement à long terme du Mali était considéré comme basé sur l'agriculture, et l'amélioration de la production agricole était perçue comme le seul mécanisme efficace pour accroître la disponibilité des produits alimentaires sur une base durable. Des évaluations menées par l'U.S.A.I.D vers la fin des années 1970 ont indiqué que le Mali souffrait d'énormes contraintes dont les plus importantes sont l'incertitude des saisons, le manque de ressources exploitables, l'enclavement géographique, le manque de moyens de transport et le problème accablant de l'analphabétisme et de la santé. Les éleveurs et paysans des zones rurales étaient perçus comme l'épine dorsale de l'économie du pays. C'est ainsi qu'à juste titre ils devinrent la cible du programme d'assistance bilatérale de l'U.S.A.I.D. à travers l'exécution de projets conçus en fonction de la géographie. L'accroissement des revenus dans les zones rurales de subsistance était l'objectif fixé par les projets d'élevage et de production agricole financés par l'U.S.A.I.D.

Les projets de développement du début des années 1980 ce sont attaqués à certaines contraintes de production identifiées par l'U.S.A.I.D et le G.R.M.. Parmi les plus importantes figurent: (1) le manque d'infrastructures efficaces; (2) le manque de cadres qualifiés; (3) l'inefficacité des institutions du secteur gouvernemental et des entreprises publiques; et (4) les contraintes financières de l'économie. En conséquence, l'U.S.A.I.D. a proposé une stratégie sectorielle intégrée agriculture/élevage qui com-

prenait un projet sectoriel national de l'élevage dont l'objectif sera de fournir des services en santé animale pour le cheptel national dans des régions sélectionnées. L'amélioration de la gestion et de la coordination des secteurs agricole et d'élevage était reconnue comme partie intégrante de cette stratégie.

La fin des années 1970 était aussi une période de transition pour l'U.S.A.I.D.. Au cours de ladite période, la Mission a connu des problèmes significatifs étant donné que les efforts de développement avaient changé de la conception de programmes à l'exécution de projets. Une évaluation de l'assistance technique entreprise par l'U.S.A.I.D. à la fin des années 1970 a indiqué que les retards d'exécution des projets réduisaient de manière significative l'efficacité de ceux-ci et que les causes fondamentales des retards étaient:

- le manque de collaboration adéquate entre le G.R.M. et l'U.S.A.I.D. dans la conception des projets,
- l'inadéquation entre la planification avant-projet et la planification pendant-projet,
- l'incompatibilité du personnel de l'U.S.A.I.D. en ce qui concerne son nombre et son expérience,
- l'attention inadéquate accordée, en matière de gestion, à la capacité d'absorption du G.R.M. et de l'U.S.A.I.D. dans la conception des projets,
- l'utilisation inadéquate faite par l'U.S.A.I.D. de l'assistance technique fournie sous les projets, en particulier dans les domaines des opérations et de la gestion

A partir de cette évaluation, l'U.S.A.I.D. a conclu que les efforts de développement soutenus et efficaces nécessiteraient des améliorations à long terme dans les systèmes de gestion du G.R.M., ses structures institutionnelles et la capacité de son personnel. En plus, il est apparu que les efforts de développement de la gestion nécessiteraient l'investissement de ressources et de temps plus considérables.

La fin des années 1970 et le début des années 1980 étaient une période de réorientation pour le G.R.M. aussi. Les contraintes de la politique fondamentale ont été examinées par le G.R.M., ce qui a conduit à une série de réformes destinées à libéraliser le marché des produits agricoles, à réduire les dépenses nationales, à créer un climat de développement plus agréable pour le secteur privé, et à réduire les dépenses du gouvernement vis à vis des entreprises paraétatiques. Un accent nouveau a été mis sur la sécurité alimentaire aussi.

Tel est le climat de développement dans lequel le Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali a évolué, d'un document de conception à un effort de développement dynamique.

Le Présent

Comme souligné dans l'introduction, la gestion et la coordination effectives étaient les contraintes clés identifiées par l'U.S.A.I.D. en vue de l'efficacité de ses efforts de développement. En conséquence, la base conceptuelle du Projet Sectoriel de l'Elevage a comporté des activités spécifiques avec des perspectives à long terme pour le renforcement de la capacité du personnel du Ministère (maintenant le Ministère de l'Environnement et de l'Elevage) et de celui de l'U.S.A.I.D., pour que ceux-ci soient les exécuteurs efficaces des activités de développement. Une activité évidente de développement de la gestion du Projet Sectoriel s'est manifestée par la création d'une unité de coordination appelée Equipe de Soutien au Développement de la Gestion, E.S.D.G.

La création de l'E.S.D.G. avait pour but de rendre performante la gestion de programme U.S.A.I.D./G.R.M., et ceci en:

- transférant toutes les fonctions quotidiennes de prise de décisions à la base, de l'U.S.A.I.D à l'E.S.D.G.,
- déléguant des responsabilités plus grandes au personnel assistant technique de l'E.S.D.G. pour la gestion et l'utilisation des ressources du projet,
- améliorant les opérations et le reportage financier des divisions ministérielles (l'E.S.D.G. jouant un rôle de coordination dans la préparation des rapports trimestriels, des documents du C.C.G., et des rapports financiers et dans l'exécution des programmes), et en
- renforcant la capacité des fonctionnaires au sein du Ministère à gérer de façon plus efficace les programmes techniques et à allouer les ressources.

Comme originalement conçu, l'E.S.D.G. devait être initialement gérée par un personnel essentiellement constitué d'assistants techniques: un Directeur des Opérations, un Directeur Financier, et un Directeur Administratif, dont chacun devait avoir un homologue fourni par le Ministère. Tous les postes d'assistant technique ont été pourvus avant la fin de l'année 1883. Toutefois, le manque de ressources en personnel au sein du Ministère a nécessité que l'E.S.D.G. recrute des contractuels locaux afin de rendre l'équipe opérationnelle. **Ce changement prématuré dans l'exécution du programme a sérieusement compromis la capacité de l'E.S.D.G. à entreprendre des efforts de soutien institutionnel efficaces.**

Au cours des trois premières années du projet (1983-1986), la plupart des efforts de l'E.S.D.G. étaient axés sur l'approvisionnement, les constructions et les activités administratives quotidiennes se rapportant au fonctionnement de l'E.S.D.G. même. Les résultats de ces efforts sont décrits dans l'évaluation de mi-parcours du projet (Août -Octobre 1986). D'une manière générale, les évaluateurs ont apprécié l'exécution efficace des activités d'approvisionnement et l'initiation prématurée des activités de

construction coordonnées par l'E.S.D.G.. Les faiblesses majeures notées par les évaluateurs étaient: l'insuffisance de la formation des fonctionnaires maliens par les assistants techniques, le besoin pour l'E.S.D.G. d'adresser les problèmes de gestion posés aux institutions maliennes associées au projet; pas seulement celles de l'U.S.A.I.D.; et le besoin de ré-évaluer comment le rôle de l'E.S.D.G. pouvait être modifié pour justifier les coûts élevés associés à son fonctionnement.

J'ai pris mes fonctions de Directeur des Opérations le 25 Septembre 1986.

La Transition de la Simple Production d'extrants à la Réalisation d'Objectifs Concrets

J'ai bénéficié du privilège d'assumer la coordination du projet au moment où l'évaluation de mi-parcours se tenait. Au cours de mes premières semaines au projet, j'avais l'occasion de discuter, non seulement avec les évaluateurs, mais aussi avec le personnel de la Direction Nationale sur comment le projet devait-il être ré-orienté pendant les trois années à venir. (En ce moment le PACD du projet était le 30 Septembre 1989). L'objectif à long terme des ces discussions était de développer un programme technique à même de produire des résultats viables et concrets. Ces résultats devaient permettre de faire la conception de la seconde phase du projet et d'assurer la continuité de 20 années d'efforts de développement de l'U.S.A.I.D. pour le secteur d'élevage du Mali.

Il est aussitôt apparu à partir de ces discussions qu'une attention devait être accordée au développement et à la gestion des programmes au cours des trois dernières années. Les succès qui avaient été générés au début ne pouvaient rester viables que si le projet avait été capable de développer des programmes efficaces à mesure de justifier les investissements réalisés dans les infrastructures et les équipements. La question fondamentale était: Comment pourrait-on changer de la production d'extrants à la poursuite d'objectifs, en deux ans ? La réponse était claire, on ne peut pas !

En conséquence, après plusieurs discussions avec tous les volets du projet et le bureau d'élevage de l'U.S.A.I.D., le projet a proposé à la Mission et au Ministère en mars 1987, d'examiner la possibilité d'une prolongation du projet pour deux ans. Ceci doterait le projet d'environ quatre ans pour démontrer, ou non, un impact pragmatique qui pourrait servir de base à la conception d'une seconde phase du projet. La justification majeure du besoin de prolongation était que les efforts qu'on avait besoin de produire pendant cette période étaient de nature institutionnelle et politique. Il fallait par conséquent, beaucoup plus de temps pour réaliser un tel changement, contrairement aux prévisions du document du projet et à l'Accord de Subvention.

En fin 1987, le Ministère et l'U.S.A.I.D. donnèrent leur accord pour la proposition et en début 1988, une équipe conjointe de conception composée des membres du personnel de l'AID et du Ministère commencèrent la rédaction de l'amendement au document du projet. Le huitième amendement à l'Accord de Subvention original

prorogeant le projet jusqu'au 30 Septembre 1991, fut signé en Août 1988. Le dernier financement a été rendu officiel par la signature du neuvième amendement à l'Accord de Subvention en Février 1989. Le PACD du Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali a été prolongé au 30 Septembre 1991, une période totale de 9 ans. Le financement a été augmenté de 5,0 million de dollars sur un total de 23,220 million de dollars pour la durée du projet.

Changement Institutionnel

L'objectif du projet, comme indiqué dans son cadre de référence, est d'accroître le revenu et le bien-être des producteurs et autres, entièrement ou partiellement dépendants du secteur d'élevage du Mali. Cet objectif serait plus approprié dans un cadre de référence de 30 ans que dans les 5 ans du premier cadre, ou encore les 9 ans de l'amendement. Bien qu'admirable, ledit objectif n'est pas un instrument de gestion efficace susceptible d'apporter une assistance au projet dans la ré-orientation de ses programmes et activités à court et moyen termes. En conséquence, la gestion du projet, en collaboration avec les volets et le bureau d'élevage de l'U.S.A.I.D., visait à traduire cet objectif à long terme en une stratégie d'exécution pragmatique et pratique.

Ce qui était clair depuis les premières heures de développement de cette stratégie était le besoin d'améliorer l'allocation des maigres ressources en vue de faire face aux contraintes prioritaires des producteurs. Le problème fondamental n'était pas celui de la compétence technique au sein des divisions nationales, mais plutôt celui de l'applicabilité technique. L'applicabilité aux contraintes de productions réelles et économiques qui se posent aux éleveurs du Projet Sectoriel. C'était un problème de conception des programmes et activités techniques (faibles intrants mis à la disposition du personnel de terrain et faible rendement), un problème de coordination et de collaboration (aucun processus de collaboration formelle entre les différents services nationauxqui visent le même groupe de clientèle, pour le développement et l'exécution des programmes) et un problème d'allocation et de suivi des dépenses des ressources; fondamentalement un problème institutionnel.

D'une manière générale, je crois que la compétence technique de mes collègues au sein du projet est très élevée. Mais ceci n'écarte pas le besoin d'une formation continue et l'ouverture du personnel technico-professionnel aux nouvelles idées et aux nouveaux concepts; un besoin commun à tous les professionnels du monde entier. Toutefois, ce que j'ai fréquemment constaté chez les cadres ayant bénéficié d'une formation ainsi que chez les anciens expérimentés, est leur sous utilisation, ou non utilisation tout simplement, par leurs institutions respectives. A mon avis, ceci n'est pas un plan prémédité visant à frustrer le personnel professionnel, mais plutôt comment les choses sont. Le fait que les gestionnaires ne consacrent pas suffisamment de temps à la planification, la définition des stratégies et l'allocation du minimum de ressources au personnel professionnel en vue de lui permettre de faire son travail, n'est pas à mon avis la conséquence d'une négligence ou d'une ignorance, mais plutôt une manifestation des difficultés qui sont d'ordre financier, organisationnel, professionnel et social

posés aux professionnel maliens. Le fait que la gestion institutionnelle n'est pas efficace ne signifie pas que les gens le veulent comme tel. En fait, au cours de mon mandat avec le Projet Sectoriel de l'Elevage au Mali, j'ai vu qu'avec quelques ressources additionnelles et avec l'encouragement du personnel de l'assistance technique, mes collègues maliens peuvent produire et produiront un changement positif.

En plus de cette perspective institutionnelle générale, j'ai fais mienne plusieurs assomptions afin d'articuler une stratégie de gestion pragmatique pour le projet.

Assomption : le secteur d'élevage du Mali est l'un des rares secteurs du pays qui génère des revenus chaque année. Ainsi donc, les activités techniques destinées à améliorer la production au sein du secteur ont le potentiel d'être génératrices de revenus et durables.

Assomption : l'entreprise privée est espérée, pratiquée et constitue une façon de vivre pour la majorité des participants au secteur (éleveurs, marchands de bétail, commerçants, revendeurs, exportateurs et professionnels de la santé et de la production).

Assomption : le secteur publique a un rôle important de régulateur et de surveillance à jouer au sein du secteur et pour le pays.

Assomption : les changements de politique, et conséquemment ceux afférents à la définition du rôle du secteur publique au sein du secteur d'élevage et le niveau de responsabilisation du secteur privé, seront probablement un processus à long terme basé, dans une large mesure, sur la capacité réelle du secteur publique à assumer un rôle effectif de régulateur.

Sur la base de ces assomptions et la perspective institutionnelle signalée plus haut, j'ai essayé de définir une stratégie opérationnelle pour la gestion du projet. L'objectif à court terme de cette stratégie, directement applicable au Projet Sectoriel de l'Elevage pour la période 1987-1991, était de concevoir et d'exécuter un processus cohérent et collaboratif de programmation, d'exécution et d'évaluation de programmes à mesure de conduire à des améliorations de l'impact des activités techniques et à une utilisation plus judicieuse des ressources. Le projet avait besoin d'évoluer de la simple génération d'extrants, par exemple la construction des bâtiments, la fourniture d'équipements et la formation du personnel; à la réalisation d'objectifs concrets, par exemple l'amélioration des programmes de santé animale sur le terrain, le développement d'un programme de diagnostic efficace et la production de technologies alimentaires améliorées et adaptables. Considérant les ressources déjà dépensées par le projet en 1986 (approximativement 15,0 million de dollars), j'ai pensé que c'était la façon la plus réaliste d'atteindre les objectifs du projet et d'assurer une continuation des efforts de développement après Septembre 1991.

L'objectif à court terme (2-3 ans) de cette stratégie était de développer un système de gestion au niveau du projet qui serait à mesure de démontrer de façon claire les

avantages d'un système de gestion intégré et collaboratif en termes d'impact technique de programme. Un tel système pourrait servir d'exemple pratique pour démontrer comment un changement institutionnel progressif au sein des volets du projet pouvait être entrepris afin de réaliser une utilisation plus effective et plus efficace des ressources.

L'objectif à moyen terme (5-10 ans) de cette stratégie était de niveler les changements administratifs et de politique en vue d'adresser les questions techniques et institutionnelles spécifiques.

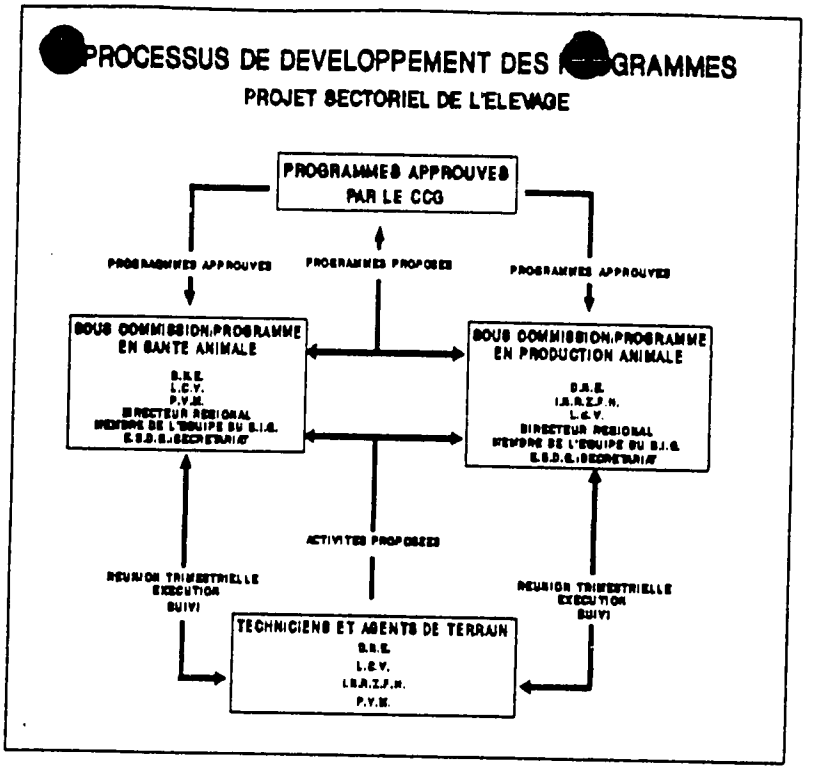
L'objectif à long terme (10-20 ans) de la stratégie envisagée était: (1) un secteur publique capable d'assumer un rôle régulateur et de surveillance plus efficace du secteur d'élevage; (2) des institutions nationales capables de fournir des services pertinents et à temps opportun pour les éleveurs; (3) des services fondamentaux de soutien à travers le financement des secteurs publique et privé; (4) un climat économique et politique favorable au développement d'un secteur privé viable; et (5) un groupe clientèle - producteurs mieux informé, mieux formé et économiquement stable, à même de produire un stimulant pour le développement soutenu du secteur d'élevage. (" l'amélioration des revenus et du bien-être des producteurs et autres, entièrement ou partiellement dépendants du secteur d'élevage du Mali")

La réalisation de ces objectifs à long terme ne serait évidemment pas tributaire du seul succès du Projet Sectoriel de l'Elevage, mais nécessiterait par contre l'adoption d'une stratégie de développement à long terme par le Ministère et la garantie d'un soutien à long terme par les organisations donatrices en plus de l'U.S.A.I.D.. La viabilité d'une telle stratégie dépendra de la détermination du G.R.M. et des Bailleurs de Fonds à allouer des ressources à long terme.

Qu'est-ce qui a été accompli ?

Suite à une série de réunions en début 1987 avec tous les volets du projet et le bureau d'élevage de l'U.S.A.I.D., l'E.S.D.G. a initié un programme de système de gestion illustré dans la Figure 1. L'objectif de base de ce processus était de donner l'occasion au personnel financier, technique et de terrain de tous les volets du projet de se rencontrer, de discuter, d'évaluer et de décider sur les questions directement en rapport avec la conception et l'exécution des activités du projet.

Le but était de rendre chaque membre du personnel un participant actif à la prise de décisions au niveau du projet. Ce système de gestion a permis de concevoir les activités suivant le processus "de la base au sommet" et d'utiliser un processus collaboratif de suivi et dévaluation des activités. Le personnel était tenu de fournir l'évaluation des demandes de ressources lors des propositions d'activités et l'accent était mis sur le besoin d'intégrer les priorités techniques et la disponibilité des ressources. La cohérence des programmes qui impliquaient la participation de plusieurs services



nationaux était assurée par un comité de programme composé de cadres responsables de chaque direction nationale concernée.

Les réunions de planification de programme donnaient l'occasion à chaque direction nationale de revoir et d'examiner les propositions faites par les autres directions et de répondre aux questions posées par les cadres responsables des différents services. L'approbation des activités techniques et des budgets de chaque programme du projet pour la présentation au Comité Conjoint de Gestion était la responsabilité de chaque comité de programme (santé animale et production animale). Ce processus d'élaboration de programme a aussi permis une programmation des fonds par activité qui, à terme, a permis à chaque coordinateur d'activité de gérer son budget. Il a enfin permis au projet de commencer le suivi financier des ressources par activité.

Le suivi de l'exécution des programmes était la responsabilité de tous les membres des comités de programme et concernait aussi les personnels technique et de terrain. En début 1988, le projet a commencé l'exécution d'un programme de réunions trimestrielles sur le terrain. Ceci a permis au personnel implanté à Bamako de voir de près les conditions sur le terrain et au personnel de terrain de discuter l'exécution des activités avec le personnel de toutes les directions nationales impliquées dans l'exécution des programmes. Une fois par an, tout le personnel de terrain de la zone du projet était invité à Bamako pour discuter de l'exécution des programmes en cours et commencer l'élaboration des activités pour l'année suivante.

Ce programme de gestion a évolué au cours des deux dernières années. Le fait qu'il ait fonctionné témoigne du soutien et des efforts du personnel du projet dont il a bénéficié. Toutefois, à l'heure actuelle il n'est pas durable. Pourquoi ?

Le concept d'intégration des différentes directions nationales autour d'un effort commun n'est pas compatible avec la structure administrative en place dans le service

publique au Mali, du moins au Ministère de l'Environnement et de l'Elevage. Traditionnellement, les services nationaux ont été conçus suivant la structure administrative verticale, sommet-base. Chaque service garde son individualité et son autonomie et répond administrativement directement au Cabinet. Avec beaucoup de concepts nouveaux, les gens, et certainement les cadres responsables sont réticents de voir leur autorité réduite pour des fins de collaboration, de consultation et de gestion intégrée. S'il doit y avoir un changement, celui-ci doit être probablement basé sur les avantages palpables d'un nouveau système par comparaison au système actuel. A l'heure actuelle ces avantages n'ont pas encore été réalisés.

Dans le cas du Projet Sectoriel de l'Elevage, tout le personnel s'est sincèrement consacré à l'amélioration du programme de gestion et le concept de développement et de planification de programme consultatif a été accepté comme point de départ pour la constitution d'une base plus efficace au renforcement des structures de gestion existantes. La réussite de l'adoption d'un processus de planification de programme plus intégré et mieux coordonné au sein des divisions nationales sera, dans une large mesure, déterminée par les résultats atteints par le Projet Sectoriel et par le soutien continu de ces efforts par l'U.S.A.I.D.. L'évaluation initialement envisagée pour déterminer l'impact du programme de gestion du projet était prévue pour fin 1990, début 1991. A partir de Septembre 1989, la coordination et la planification de ces activités incombent à l'E.S.D.G. et plus précisément, la responsabilité du Directeur des Opérations. L'institutionnalisation d'un processus de programmation collaboratif entre les volets n'a pas été réalisé.

Le Futur

Le succès des futurs efforts de développement de l'U.S.A.I.D. destinés au secteur d'élevage sera déterminé par la capacité de l'U.S.A.I.D. et du G.R.M. (Ministère de l'Environnement et de l'Elevage) à définir une stratégie sectorielle cohérente pour la prochaine décade et au delà. Les réalisations qui seront faites par le Projet Sectoriel de l'Elevage au cours des deux prochaines années ne peuvent être effectivement utilisées dans la conception de futurs efforts de développement que si elles sont évaluées dans le contexte d'une perspective sectorielle.

Pour concevoir des efforts de développement futurs pour le secteur d'élevage, je recommande que l'U.S.A.I.D. commence dès maintenant, en collaboration avec le Ministère de l'Environnement et de l'Elevage, l'élaboration d'une telle stratégie. Cette stratégie devrait chercher à fournir une base logique pour le développement futur du secteur, en prenant en considération les facteurs ressources naturelles, production, traitement et transformation, commercialisation et consommation. Une fois élaborée, cette stratégie fournirait une base pour l'identification des futures initiatives de développement et une base cohérente pour l'évaluation des réalisations passées.

Dans le futur la question n'est pas si oui ou non on doit investir pour améliorer la santé animale ou intensifier la commercialisation; centrer les efforts sur la production

animale par opposition à la santé animale; ou initier des activités de gestion des ressources naturelles par opposition à la recherche sur les productions fourragères; mais plutôt, identifier les contraintes solvables au sein du secteur et apprécier l'interconnection entre toutes les étapes dans le processus de production de l'élevage. Pour les producteurs, l'amélioration de la production animale signifie non seulement l'amélioration de la nutrition, mais aussi l'amélioration du contrôle des maladies. Par contre pour les consommateurs, elle signifie une fourniture consistante des produits d'élevage à des prix raisonables. Pour construire à partir des réalisations passées et pour avoir un programme de développement cohérent, une évaluation d'ensemble doit être faite et une stratégie identifée.

L'U.S.A.I.D. doit prendre l'initiative dans cet exercice, afin de fournir une base d'élaboration de son propre programme de développement de l'élevage et de jeter les bases pour le renforcement de la politique de dialogue entre l'U.S.A.I.D. et le Ministère de l'Environnement et de l'Elevage. Le document de base pour l'orientation de cette évaluation devrait être les conclusions de la Journée de Réflexion sur l'Elevage au Mali, organisée en décembre 1986 par le Ministère des Ressources Naturelles et de l'Elevage d'antan.

En ce qui concerne plus spécifiquement la continuation des activités du Projet Sectoriel de l'Elevage après Septembre 1991, cette décision devrait suivre l'évaluation externe qui est prévue pour 1990. Cette évaluation devrait se faire à deux niveaux: les réalisations des programmes techniques et les questions institutionnelles/de politique.

Les Programmes Techniques - Le Futur

Il semble que la préocupation apparente de l'U.S.A.I.D. et du Ministère en ce qui concerne les questions d'ordre économique et le besoin de renforcer soit la santé ou la production animale a débouché sur un manque de consensus à propos de l'orientation actuelle du projet. Je suis convaincu que le but de l'U.S.A.I.D., du Ministère et du projet est le même. Le problème qui se pose pourrait se situer au niveau de la stratégie et non à celui de l'objectif.

Considérant les investissements déjà réalisés par l'U.S.A.I.D. dans le domaine de la recherche en santé et production animales, toute décision de continuation devrait être basée sur les résultats de l'évaluation du projet et sur le développement d'une stratégie sectorielle. Une évaluation objective pourrait ainsi être faite pour déterminer comment les investissements et programmes passés pourraient être réorientés en vue de mieux faire face aux contraintes prioritaires qui se posent au secteur.

Par exemple, l'amélioration de la nutrition animale nécessitera (1) le développement et l'exécution d'un programme effectif de recherche appliquée centré sur l'amélioration de l'utilisation des ressources alimentaires disponibles et l'identification de nouvelles fourrages améliorées; (2) la formation du personnel de terrain de la DNE en techniques améliorées de nutrition animale et de production fourragère: (3)

l'amélioration de l'efficacité des programmes de contrôle des maladies animales en vue de réduire les risques aux producteurs et de réduire l'allocation actuelle des ressources du G.R.M. purement destinées à la santé animale. Ceci permettra une réallocation des ressources pour la gestion des ressources naturelles et les activités de nutrition animale et de gestion des troupeaux. Tel est comment les programmes actuellement entrepris par le Projet Sectoriel de l'Elevage s'adressent à la question de production animale.

En ce qui concerne la commercialisation du bétail et des produits laitiers, le projet a pris en compte au cours de sa présente planification, certaines récommandations de la Journée de Réflexion sur l'Elevage au Mali. Les activités de recherche ont été réorientées en dehors de la zone semi-aride, pour inclure la zone sub-humide et un programme collaboratif est actuellement en exécution par le C.R.Z. et le C.I.P.E.A. Ce programme collaboratif porte sur la production de viande et de lait et en particulier sur les aspects économiques et de commercialisation dans la zone de production autour de Bamako. Les raisons de cette réorientation de programme étaient de: (1) maximiser le potentiel pour l'adoption des espèces fourragères par l'introduction d'une zone climatique favorable à la production fourragère; (2) viser le groupe de clientèle des éleveurs avec un accès plus facile aux marchés pour la vente de la viande et du lait; et (3) inclure un groupe clientèle avec des ressources suffisantes, ou ayant l'accès aux ressources, qui pourrait permettre une évolution progressive et l'établissement de systèmes intensifs et semi-intensifs de production d'élevage. Certains efforts ont aussi été initiés au niveau du projet en 1988 en vue d'améliorer à la fois la productivité des petits ruminants et la production avicole rurale, dans la perspective d'attirer l'attention sur les activités de production rurale dont pourraient directement bénéficier les femmes par l'amélioration du revenu des ménages.

La question importante à laquelle on doit répondre pendant l'identification des programmes futurs ne sera pas de nature technique mais plutôt institutionnelle. Actuellement, les programmes du projet sont fiables et pertinents. Qu'ils restent comme tels dans le futur ou non, relève de la gestion.

Le Développement Institutionnel - Le Futur

Le processus de développement institutionnel lent et souvent frustrant conduit plusieurs donateurs et spécialistes du développement à circonvenir les questions institutionnelles et à opter pour l'application directe du transfert de technologie "appliqué ou adoptable" comme la stratégie de développement la plus efficace. L'-Histore nous enseigne que cette approche, sans changement institutionnel approprié, n'a jamais abouti à un développement soutenu.

Classiquement, cette approche crée une perspective d'environnement de "projet": un environnement totalement différent de l'environnement "réel ou opérationnel" du pays hôte et où les ressources sont disponibles, les conditions de travail bonnes et le morale du personnel généralement élevé. C'est fréquemment un environnement "paralèlle",

où les donateurs entreprennent dans des conditions contrôlées ce que le pays hôte ne peut pas entreprendre dans des conditions réelles. C'est un environnement qui conduit fréquemment à l'envie, la frustration et la jalousie de la part des individus et des institutions ne bénéficiant pas de l'activité mais aussi à la déception et au désillusionnement de la part des participants lorsque s'arrêtent les financements et que cessent les activités.

Au cours de mon mandat au Projet Sectoriel de l'Elevage, j'ai vu cette situation se produire. Heureusement les ressources étaient toujours disponibles et le personnel voué aux activités de restructuration. Et les programmes du projet ont continué.

Le Projet Sectoriel de l'Elevage a fondamentalement évolué pendant les 3 dernières années en un projet de développement institutionnel soutenu par des programmes techniques viables et pertinents. Il est peu probable que tous les programmes atteindraient leurs objectifs en Septembre 1991. Toutefois, je suis sûr que certains réussiront, et pour d'autres, les modifications et réorientations ouvriront probablement une chance réaliste au succès. Je pense qu'il est trop tôt de commencer de discuter de ce qu'une phase suivante du Projet Sectoriel de l'Elevage pourrait ou ne pourrait pas inclure. En général, je suis convaincu que le présent projet est conceptuellement fiable et que les programmes actuels peuvent évoluer de manière à faire face aux besoins en mutation du secteur d'élevage du Mali. Le succès à long terme de cette expérience dans le développement sera, en grande partie, déterminé par la conviction et la détermination du G.R.M. et de l'U.S.A.I.D. qu'une stratégie fiable à long terme est la seule façon de réaliser un développement soutenu à court, moyen et long terme pour le secteur.