



**Examen de l'aide**

**PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU MALI**

**(Note du Secrétariat)**

*Le présent addendum au rapport principal [DCD/DAC/AR(2000)2/08] a été établi par le Secrétariat en vue de l'Examen de l'aide de la FRANCE, prévu le 14 mars 2000. Les pays examinateurs sont l'ITALIE et la NORVÈGE.*

Personne à contacter : Ms Elisabeth Thioleron,  
Tél: (33-1) 45 24 19 79; Fax (33-1) 44 30 61 47

**85865**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## TABLE DES MATIÈRES

PROGRAMME D' AIDE DE LA FRANCE AU MALI .....	3
1. Introduction.....	3
2. Rappel historique .....	3
3. Contexte et principaux défis du développement.....	3
Contexte économique .....	3
Environnement institutionnel .....	4
Les opportunités .....	5
Le système international de l' aide .....	5
4. Stratégie de développement du gouvernement .....	5
5. La coopération française au Mali : caractéristiques principales .....	6
La coopération française en chiffres.....	6
Le dispositif français de la coopération au développement.....	7
6. Stratégie et caractéristiques principales .....	10
La Commission mixte et la stratégie de la France.....	10
Approches, mécanismes et instruments de gestion et de coordination de l' aide.....	11
Mise en oeuvre de la Stratégie du CAD pour le 21ème siècle .....	14
7. Conclusions.....	15
Dispositif français et stratégie de développement .....	15
Approche et outils de la coopération française.....	16
Partenariat, réduction de la pauvreté et égalité hommes-femmes .....	16
ANNEXE I PERSONNES RENCONTRÉES ET PROJETS VISITÉS .....	17

### Encadrés

Encadré 1. La France et la Banque mondiale dialoguent sur l'avenir des filières coton en zone franc .....	9
Encadré 2. Le fonds social de développement : Un mécanisme de partenariat avec la société civile malienne.....	12

## PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU MALI

### 1. Introduction

1. Une mission du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Mali du 18 au 22 octobre 1999 dans le cadre de l'examen de l'aide de la France. Les examinateurs de la Direction de la Coopération pour le Développement étaient accompagnés de Mme Kari Hirth, de la délégation de la Norvège près l'OCDE. Les informations sur les personnes rencontrées au Mali, et la liste des projets visités sont en Annexe I. Le Mali est l'un des 58 pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) de la coopération française.

### 2. Rappel historique

2. Le Mali est une république enclavée de l'Afrique de l'Ouest située au coeur du Sahel. En 1998, sa population atteignait 9.8 millions d'habitants<sup>1</sup>, dont 40% vit dans la partie sud du pays. Le coton et l'or sont ses principaux produits d'exportation et sources de devises étrangères. Le Mali exporte également du bétail sur pied, essentiellement aux pays avoisinants d'Afrique de l'Ouest. Sa principale ressource renouvelable est le fleuve Niger, dont les eaux servent à l'irrigation pour la production du riz.

3. L'histoire du Mali est liée au passé colonial de la France jusqu'en 1960, date à laquelle le pays obtient son indépendance. Le premier président de la République engage le pays dans la voie du socialisme mais est renversé en 1968 par le coup d'Etat du lieutenant Moussa Traoré. S'ensuivent vingt trois années d'autoritarisme dont l'héritage, en termes de mauvaise gouvernance, handicape toujours le gouvernement actuel. La mauvaise gestion macro-économique et la crise des finances publiques du régime Traoré provoquent l'entrée en vigueur des premiers programmes d'ajustement structurel au début des années 80.

4. Il faudra attendre les années 90 pour voir l'éclosion de la démocratie pluraliste. Les élections présidentielles et législatives ont lieu en 1992, les municipales en 1999. Réélu démocratiquement pour cinq ans en mai 1997, le Président Konaré semble décidé à poursuivre les efforts de consolidation du processus démocratique et à mettre en oeuvre un ambitieux programme de décentralisation destiné à promouvoir le développement local et à rapprocher les centres de décision des populations.

### 3. Contexte et principaux défis du développement

#### *Contexte économique*

5. Selon la Banque mondiale, le Mali a progressé dans l'accomplissement de ses objectifs macro-économiques dans les années 90 : le taux réel de croissance du PIB est passé de 3% en moyenne par an de 1992 à 1994 à 6.5% en 1997, pour retomber à 4,5% en 1998. L'inflation était de 3% en 1998. Le déficit de la balance des paiements et le déficit budgétaire ont diminué de moitié durant cette période. Ces

---

1 . Ambassade de France au Mali, *Coopération France-Mali* (1998).

performances sont à mettre sur le compte : i) des bonnes conditions climatiques des cinq dernières années ; ii) de la libéralisation progressive des prix ; iii) de la dévaluation du franc CFA en 1994 ; iv) de la bonne performance de la filière cotonnière ; v) du développement de l'exploitation aurifère ; et vi) de l'accomplissement des réformes les plus sévères de l'ajustement structurel. Les perspectives économiques sont moins optimistes depuis la fin de 1998, le Mali souffrant d'une économie peu diversifiée, faiblement bancarisée et qui dépend fortement des aléas climatiques et des cours mondiaux du coton et de l'or.

6. Les réformes dans les secteurs sociaux ont peu avancé durant cette période, et la qualité des services publics s'est détériorée. De fait, les indicateurs sociaux sont parmi les plus bas de l'Afrique au sud du Sahara. Il existe un net décalage entre l'aide au développement par habitant (plus de 50 \$ depuis deux décennies) et les progrès réalisés au niveau de la qualité de vie des Maliens. En 1998, 72% de la population vivait en dessous du seuil de la pauvreté, ce qui place le pays en 171<sup>ème</sup> position (sur 175 pays) sur l'échelle du développement humain du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD). La mortalité infantile est parmi les plus élevées du monde (120 pour mille en 1998) ; le taux d'analphabétisme atteint 80% chez les adultes (90% pour les femmes). Avec une croissance démographique estimée à 2.8% en moyenne ces cinq dernières années, les retombées économiques des années 90 n'ont pas eu l'impact escompté sur la réduction de la pauvreté. Dans la perception des Maliens, les inégalités sociales ne cessent de s'accroître<sup>2</sup>.

7. Le Mali fait partie des Pays les moins avancés (PMA) éligibles au programme de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), de l'Union économique et monétaire des pays ouest africains (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

### *Environnement institutionnel*

8. Les processus décisionnels et les rapports de pouvoir au sein de l'administration relèvent d'une grande complexité. Selon les Maliens eux-mêmes, les différents ministères collaborent mal ou pas du tout. Les blocages, qui augmentent en périodes électorales, limitent l'action du gouvernement (et des donateurs) et les efforts de coordination au niveau des projets et programmes dans tous les secteurs.

9. L'administration malienne est sinistrée, inefficace et peu sanctionnée malgré les cas enregistrés de corruption. Les raisons en sont historiques (héritage de l'époque Traoré), mais aussi le fait de l'action combinée des donateurs<sup>3</sup>. Victime de vieillissement et de manque de motivation, la fonction publique s'est durablement détériorée, et nombreux sont les fonctionnaires maliens de bon niveau qui ne résistent pas aux opportunités d'emploi offertes dans le cadre des activités menées par les donateurs. A moins d'une réforme globale touchant à la fois aux salaires, aux incitations, aux sanctions et à la formation, l'administration aura du mal à relever les défis que posent le processus de décentralisation actuellement en cours et l'intégration régionale.

10. Le secteur privé, insuffisamment développé au Mali, subit quant à lui les contraintes d'un environnement très difficile, que ce soit au niveau du droit, de l'accès aux ressources ou à la justice. Il n'y a pas de stratégie de lutte contre la corruption, qui sévit de plus en plus. Le réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO) permet cependant à bon nombre de ceux-ci de s'organiser pour obtenir des petites avancées auprès des autorités nationales, et de contourner la pénurie de moyens.

---

2. Cette remarque avait été faite à l'occasion du rapport de synthèse de la *Revue du système de l'aide au Mali*, OECD, DCD(98)3 (mars 1998). Elle a été reprise à plusieurs occasions par les interlocuteurs maliens et intervenants étrangers lors de la mission.

3. Voir à ce sujet le rapport de synthèse de la *Revue du système de l'aide au Mali*, OECD, DCD(98)3 (mars 1998).

### *Les opportunités*

11. Ce constat global doit être nuancé à la lumière des évolutions positives enregistrées depuis le milieu des années 1990. Le passage à la démocratie a fait littéralement exploser la société civile, qui s'active de plus en plus pour répondre aux multiples besoins des populations. La décentralisation, préparée de longue date, est en passe de créer un édifice institutionnel durable pour la démocratie. S'il est bien accompagné, le processus de décentralisation offre de belles perspectives pour le développement local. L'assainissement macro-économique, l'accroissement progressif du budget national pour les secteurs sociaux, la prise de conscience généralisée du besoin de cibler les pauvres, sont autant de signes encourageants. De plus, malgré ses lenteurs la réforme du système d'aide démontre la volonté des partenaires d'attaquer un certain nombre de dysfonctionnements du côté des donneurs comme de l'administration malienne. Enfin, l'intégration régionale offre des perspectives intéressantes pour les entrepreneurs maliens, qui sont parmi les plus dynamiques au sein du REAO.

### *Le système international de l'aide*

12. Le système d'aide a fait l'objet, en 1997-98, d'une évaluation par le Comité d'Aide au Développement (CAD), en collaboration avec le Gouvernement de la République du Mali et le PNUD. Les résultats du diagnostic révèlent que l'aide publique au développement (APD), s'élève à un peu plus de 500 millions de \$ E-U par an depuis le milieu de la décennie, ce qui représente entre 15 et 25% du PIB. Entre 1985 et 1995, 80% du budget d'investissement public et 20 à 30% des dépenses courantes ont été financés par l'aide<sup>4</sup>. Quoique instructifs sur le niveau de dépendance du pays, ces chiffres ne sont pas entièrement représentatifs de ce qui est injecté dans l'économie malienne, notamment par le biais des organisations non gouvernementales (ONG), associations diverses et de la coopération décentralisée, dont l'importante ne cesse de grandir.

13. L'accroissement des financements et des activités liées à l'aide, sensible depuis le début des années 90, semble désormais se stabiliser. Cependant, dans leur état actuel, les structures nationales n'assurent ni individuellement ni collectivement la gestion et la coordination de ces activités, ce qui pousse les donneurs à assumer ce rôle à leur place. Le processus amorcé par le CAD et poursuivi par le gouvernement malien dans le cadre de la Revue de l'Aide tente de redonner aux Maliens leurs prérogatives, et d'inciter les donneurs à améliorer la cohérence et la coordination de leurs interventions. Une réforme du système de l'aide au développement, enclenchée depuis plusieurs mois et impliquant les principaux acteurs, est actuellement en cours.

## **4. Stratégie de développement du gouvernement**

14. La mission s'est heurtée à la difficulté de trouver une stratégie nationale de développement qui fasse l'objet de l'adhésion de tous les partenaires. Plusieurs documents touchant de près ou de loin à la pauvreté ont été rédigés ces trois dernières années, la plupart sous l'impulsion des agences multilatérales. Parmi eux, la *Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP)*, élaborée par le ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration avec l'appui technique du PNUD, a été présentée à la table ronde sur le Mali en septembre 1998 à Genève et adoptée par le Conseil des ministres du gouvernement en janvier 1999. La SNLP retient huit axes stratégiques (et une quarantaine d'actions prioritaires) pour les cinq années à venir :

---

4. Voir la publication conjointe du PNUD, de l'OCDE et du Club du Sahel, *Réformer les systèmes d'aide : Le cas du Mali* (1999).

1. L'amélioration de l'environnement économique, politique, juridique et social en faveur des pauvres.
2. La promotion des activités génératrices de revenus, surtout l'auto-emploi à l'intention des pauvres.
3. L'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production.
4. La promotion du développement et l'amélioration des performances des filières agro-alimentaires dans lesquelles les pauvres sont concernés.
5. L'amélioration de l'accès des pauvres à l'éducation de base, à la formation et à l'information.
6. La promotion de l'accès des pauvres à la santé, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement.
7. L'amélioration des conditions d'habitat des pauvres.
8. La coordination efficace de la stratégie elle-même.

15. La question de la lutte contre la pauvreté au Mali fait également l'objet de nombreux autres documents<sup>5</sup> et études sectorielles produites ces dernières années, toujours sous l'impulsion des donateurs. On peut à juste titre se poser des questions sur l'utilité d'une telle profusion de documents traitant,  *grosso modo*, des mêmes thèmes, et s'inquiéter de la confusion que cette tendance engendre et pour les Maliens et pour les intervenants extérieurs. Les donateurs et leurs partenaires ont engagé une réflexion à ce sujet dans le cadre de la Réforme du système d'aide, et un document stratégique unique devrait éventuellement voir le jour.

## **5. La coopération française au Mali : caractéristiques principales**

### ***La coopération française en chiffres<sup>6</sup>***

#### *Aide globale*

16. La France est le premier partenaire bilatéral de l'aide au Mali. Selon les chiffres déclarés au CAD, l'APD française se montait à 352.1 millions de FF en 1998, en légère baisse par rapport à 1997 (368.7 millions de FF), mais nettement inférieure aux cinq années précédentes. Ces montants ne subissent

---

5. Consulter, par exemple, le *Rapport Annuel sur le Développement Humain Durable* (juillet 1999), préparé par l'Observatoire du Développement Humain Durable de Lutte contre la Pauvreté au Mali avec le concours du PNUD et de la Banque mondiale ; le *Rapport national sur le Développement Humain Durable*, sous-titré *Croissance, Équité et Pauvreté* et produit la même année avec les mêmes apports extérieurs. La Stratégie de la Banque mondiale *Country Assistance Strategy*, datée d'avril 1998, s'appuie quant à elle sur les objectifs élaborés par le gouvernement dans un rapport intitulé *Propositions pour une croissance accélérée et de développement à l'horizon 2010*, dont l'objectif majeur est également la réduction de la pauvreté. Enfin, on notera le *Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté* dans le cadre de l'initiative PPTE.

6. Ambassade de France au Mali, *Coopération France-Mali* (1998).

pas, dans l'immédiat, de phénomène de réduction. On constate cependant une forte diminution du nombre de coopérants français et de l'aide budgétaire en raison de l'assainissement des finances publiques maliennes, et le maintien de l'aide-projet à des niveaux élevés.

17. En 1998, l'aide française se décomposait comme suit :

- 104 millions de FF pour la coopération technique (assistance technique, bourses et stages).
- 204 millions de FF pour l'aide aux investissements, dont 157 millions de FF de dons de l'aide-projet provenant à la fois du Fonds d'Aide à la Coopération (FAC) et des subventions de l'Agence française de développement (AFD) ; et 47 millions de FF de prêts de l'AFD (décaissements nets APD) Les décaissements nets de prêts AFD (non APD) représentent 34 millions de FF.
- 44 millions de FF pour le soutien économique et financier (allègement de la dette, ajustement structurel, aide alimentaire et aide d'urgence).

18. L'aide militaire, qui n'est pas comptabilisée en APD, comptait pour 29.1 millions de FF. L'apport des collectivités locales et des Organisations internationales de solidarité (OSI) françaises représente environ 30 millions de FF supplémentaires.

19. Le Mali est l'un des principaux bénéficiaires des concours du groupe de l'AFD, avec 261 millions de FF de moyenne annuelle entre 1994 et 1998.<sup>7</sup> En termes de décaissements pour l'année 1998, l'AFD arrive largement en tête avec 181 millions de FF, devant le FAC avec 57 millions de FF. Traditionnellement l'AFD est l'opérateur le plus important de l'aide française en termes de volume (prêts et dons confondus).

20. La France contribue par ailleurs pour 24% au Fonds européen de développement (FED) et pour 7% au fonds de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale. Elle cofinance de nombreux projets avec d'autres agences bilatérales et multilatérales et a signé un contrat de partenariat avec la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

### ***Le dispositif français de la coopération au développement***

21. Le dispositif français comprend principalement : Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, qui gère les questions de réduction de la dette<sup>8</sup> ; le ministère des Affaires étrangères ; et l'AFD.

#### *Le ministère des Affaires étrangères : Ambassade et Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC)*

22. Chef de la diplomatie française au Mali, l'Ambassadeur de France est également chargé de la coopération au développement avec l'appui d'une équipe de professionnels regroupés au sein du SCAC, l'ex-mission de coopération et d'action culturelle. La Mission de coopération militaire et de défense, le Service de Coopération technique international de police, et l'Antenne du poste d'expansion économique régional de Dakar relèvent également des responsabilités de l'Ambassadeur.

---

7. Agence Française de Développement, Agence de Bamako (1999).

8. Le programme de réduction de la dette n'a pas fait l'objet de discussions. La France a annulé la dette du Mali à l'occasion de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994.

23. Les domaines d'intervention du SCAC portent à la fois sur les secteurs traditionnels [santé (hôpitaux, centres de santé communautaire, Mutuelles de santé), éducation (appui à la lecture, enseignement fondamental), urbain (projets de proximité, appui aux communes urbaines), culture (diffusion de la culture française et promotion de la culture malienne)] que transversaux (renforcement institutionnel et des capacités, formation professionnelle).

24. L'équipe du SCAC comprend six conseillers français, un par secteur, assistés de personnel qualifié, pour un total de 27 personnes, majoritairement de nationalité française. Un poste a été créé récemment pour la coopération non-gouvernementale. Selon le Chef du service, cette équipe de professionnels suffit pour mener à bien les opérations de coopération, et le recrutement de personnel d'encadrement malien n'est pas envisagé.

25. A cela il faut ajouter les personnels du Service d'Action culturelle et de formation (lycée français et Centre culturel français), dont le nombre d'élèves à 11, et ceux du Centre médico-social, avec 4 personnes supplémentaires. Ces services répondent en majorité aux besoins des ressortissants français.

26. Le SCAC est également impliqué dans le co-développement. En collaboration avec le gouvernement et l'Office des Migrations Internationales (OMI), le service gère le « programme développement local-migrations » qui aide au retour et à la réinsertion des migrants en même temps qu'il effectue des études de faisabilité pour le développement de la région de Kayes.

#### *L'Agence française de développement*

27. Opérateur-pivot de l'aide projet, l'AFD bénéficie d'une certaine autonomie de décision et de gestion, quoique récemment l'agence de Bamako constate un recentrage important des décisions et de la gestion au niveau du siège. Cette tendance est assez pénalisante et alourdit les tâches au niveau du terrain. Même si le Directeur ne dépend pas de l'Ambassadeur du point de vue hiérarchique, le SCAC et l'AFD sont naturellement conduits à coopérer et se tenir informés.

28. L'AFD intervient au niveau des secteurs productifs publics ou privés, des infrastructures et systèmes financiers, et de la formation. Depuis la réforme de la coopération française début 1999, elle est appelée à financer les infrastructures dans les secteurs sociaux (santé et éducation). En 1998, elle comptait 54 projets en cours dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les différents partenaires maliens. PROPARCO, sa filiale à 70%, est l'instrument d'intervention privilégié en faveur des entreprises privées. Elle dispose de produits financiers variés couvrant toutes les étapes d'un projet, de l'étude préalable à l'investissement et la restructuration. Elle intervient aussi sous forme de prestations de service (ingénierie financière notamment).

29. En plus du Directeur, l'AFD comprend un Directeur adjoint, un ingénieur principal et un chargé de mission. Récemment, une ressortissante malienne a été nommée à un poste de cadre, et un autre recrutement local a été demandé pour suivre les dossiers santé et éducation. Avec quatre professionnels de la coopération au développement, le personnel de Bamako estime que l'équipe est sous-dimensionnée pour faire face à la charge de travail. Cette situation encourage le recours à l'assistance technique.

30. En termes de répartition sectorielle pour la période comprise entre 1994 et 1998, les interventions de l'AFD ont été concentrées sur le développement rural (42.85%), en particulier dans la filière cotonnière [appui à la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT) (voir encadré 1)], la filière riz (Office du Niger, la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), les Services Financiers Décentralisés (SFD), et le Développement Local. L'autre grand domaine d'intervention concerne les infrastructures (34.68% des engagements depuis 1994). Enfin, l'appui au secteur privé a mobilisé 20% des engagements pour l'exploitation aurifère et le programme de relance économique.



### **Encadré 1. La France et la Banque mondiale dialoguent sur l'avenir des filières coton en zone franc<sup>9</sup>**

L'État français dispose d'une participation de 64.2% dans la Compagnie Française de Développement des Fibres Textiles (CFDT), créée il y a 50 ans, et qui est le « holding de tête » de la filière coton de dix pays de la Zone franc. Il intervient également à travers les financements de l'AFD et par l'intermédiaire de l'Institut de Recherche en Développement. L'organisation « à la française » de la production cotonnière est remise en question par la Banque mondiale, qui souhaite libéraliser les filières cotonnières - notamment par une réforme institutionnelle - et privatiser les sociétés cotonnières nationales de la zone, dont fait partie la CMDT. Le débat actuel repose essentiellement sur deux points :

- ◆ La légitimité de la participation de l'État français dans le capital des sociétés cotonnières africaines.
- ◆ Le recours à un modèle d'organisation intégrée de la production, dans lequel les sociétés cotonnières nationales achètent le coton-graine aux agriculteurs, le traitent et vendent la fibre sur le marché international ; et mettent les intrants agricoles à la disposition des agriculteurs tout en se remboursant par un prélèvement lors de l'achat de coton-graine.

Ce système constitue une réussite technique (rendements, maîtrise phytosanitaire, liaison avec la recherche) et économique (forte croissance de la production, bonne insertion sur le marché international), dont l'effet d'entraînement sur le développement des zones rurales concernées a été incontestable. Cependant, la France reconnaît que le succès du modèle intégré n'est plus possible dans le contexte actuel de disparition des monopoles d'État, d'intégration régionale et de mondialisation économique. Elle souhaite préserver les acquis de la filière accumulés pendant trois décennies (la Zone franc est troisième exportateur mondial de coton), et ne pas démanteler les filières au risque de nuire à la production et aux petits producteurs (2 millions environ).

L'accord avec la Banque mondiale porte sur les grands objectifs associés au secteur coton en Afrique : lutte contre la pauvreté rurale, durabilité économique et écologique du secteur, contribution à la croissance économique, compétitivité internationale et contribution aux budgets de l'État. Dans la pratique, la position de l'État français est de favoriser l'émergence de cadres interprofessionnels de concertation alliant producteurs, égreneurs, acteurs de la recherche et de la vulgarisation, et partenaires économiques tels que les banques et les États. Dans cette optique, grâce à un appui institutionnel sur la durée, les organisations de producteurs devraient jouer un rôle important ; la fixation des prix aux producteurs devrait résulter des processus de concertation entre ces partenaires ; et la privatisation des sociétés cotonnières devrait se faire en envisageant la participation des producteurs au capital de ces entreprises. Enfin, on pourrait examiner la possibilité d'associer les partenaires africains de certaines sociétés intégrées à la constitution d'une société transnationale privée du coton africain. La région cotonnière disposant d'un important potentiel d'intégration à travers l'UEMOA et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), on pourrait également valoriser les potentialités régionales.

#### *Autres*

31. Le Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), l'Institut de Recherche en Développement (IRD), l'Agence Française des Volontaires du Progrès (AFVP) et l'OMI, déjà mentionné, font également partie du dispositif français de coopération au Mali.

---

9. Les informations sur cette question proviennent d'une note interne du ministère des Affaires étrangères que la Direction générale de la coopération internationale et du développement a bien voulu mettre à la disposition du personnel chargé de l'examen de l'aide de la France.

*La coopération décentralisée, OSI et associations*

32. Un tissu inestimable de relations de proximité s'est formé par le biais des collectivités locales, avec plus de cent jumelages-coopération entre municipalités, établissements scolaires, universitaires et hospitaliers ; et des OSI. Ce sont autant de mécanismes qui accompagnent le formidable essor de la vie associative malienne. Leur nombre, et les flux financiers qu'ils engendrent, ne sont pas systématiquement recensés et l'impact de leur action, en termes de développement durable, est loin d'être clair. La mission a cependant constaté que les interventions de ce type s'inscrivaient dans la durée.

33. Sans vouloir mettre fin aux interventions spontanées et généralement bien intentionnées de la société civile française, le SCAC souhaite améliorer la synergie des efforts déployés par les différents intervenants. Il faut cependant noter que depuis 1992, les collectivités territoriales françaises (régions, départements et communes) sont autorisées à engager des actions indépendamment des représentants locaux de l'État français, ce qui, selon la mission, tend à limiter le contrôle et la coordination de leurs interventions.

*Appréciation d'ensemble*

34. Malgré la mise en oeuvre de la réforme de la coopération française en 1999, le dispositif de la coopération française au Mali reste particulièrement complexe : nombre élevé des projets, dispersion à la fois spatiale et sectorielle des interventions, pluralité des acteurs. En l'absence d'instrument de coordination de l'ensemble, on conçoit que ce dispositif puisse souffrir de chevauchements et de concurrence entre acteurs du développement, parfois au détriment de l'efficacité de l'ensemble de la coopération.

35. Pour les Maliens et intervenants étrangers de la coopération au développement, la démarcation entre le SCAC et le groupe de l'AFD n'est pas claire, et l'impact de la réforme ne s'est pas encore fait sentir au niveau opérationnel. Il faudra attendre la fin de la période de transition pour que les rôles soient mieux définis et que les domaines communs potentiellement concurrentiels s'intègrent au fur et à mesure que les projets arrivent à leur fin. Un souhait qui a été formulé est que le SCAC puisse apporter un appui institutionnel à la fois dans le contexte des réalisations financées par l'AFD et dans celui de l'intégration régionale.

36. Le poids de la coopération française au Mali se mesure en chiffres, mais aussi en termes de la qualité des relations franco-maliennes. A cet égard, les équipes du SCAC et du groupe AFD en place depuis un an donnent une impression d'ouverture et de dynamisme, et le personnel français est apprécié pour ses compétences, son professionnalisme et sa connaissance approfondie du milieu. A travers la francophonie et la promotion de la culture malienne, qu'elle aide à faire connaître à travers le monde, la France a acquis un rôle et une place privilégiés dans le paysage malien. Le bagage historique de la France et son action sont reconnus mais ne vont pas sans quelque ambiguïté pour les Maliens.

## **6. Stratégie et caractéristiques principales**

*La Commission mixte et la stratégie de la France*

37. Les domaines prioritaires du ministère des Affaires étrangères sont inscrits dans le *Document-cadre de partenariat pour le développement*, préparé tous les cinq ans par la Commission mixte

franco-malienne. Les orientations d'ensemble de l'AFD n'ont pu être obtenues de la mission. Trois thèmes dominent dans le document cadre de partenariat signé en juin 1998 <sup>10</sup>:

- **Appui à la modernisation du cadre institutionnel**, qui regroupe ce qui a trait au renforcement de l'État, à la décentralisation, aux administrations économiques et financières et à la sécurité (police et armée).
- **Recherche d'une croissance économique durable et équitable**, touchant aux infrastructures de base, production agricole, financement de l'économie, environnement institutionnel et privé.
- **Développement des capacités nationales**, notamment en ce qui concerne le système éducatif, la formation professionnelle, la valorisation et la diffusion de la culture malienne, et le système sanitaire.

38. L'aménagement du territoire et la politique de la ville font également l'objet d'interventions importantes. Enfin, le document-cadre cite quatre programmes prioritaires dans les domaines suivants : formation des ressources humaines, santé, développement rural et environnement, et décentralisation.

#### *Appréciation d'ensemble*

39. Bien qu'elle soit le plus grand donneur bilatéral du Mali, la France ne donne pas l'impression d'inscrire sa politique de coopération dans un cadre stratégique d'où surgiraient quelques thèmes porteurs, en droite ligne des engagements pris au sein du CAD ou dans les grandes conférences internationales. Sans objectifs clefs clairement énoncés, on peut s'interroger sur les critères utilisés dans le processus d'allocation des ressources, et sur ce que seraient les conséquences d'une diminution de ces dernières sur le nombre et le choix des projets. Il est difficile pour les Maliens, et pour les partenaires non Français, de comprendre et d'apprécier pleinement les intentions et les orientations générales de l'aide française au développement, et plus difficile encore de coordonner les actions avec elle. Par contre, le fait que la France intervienne dans presque tous les domaines lui confère l'avantage d'une vision d'ensemble que certains de ses pairs semblent apprécier.

#### *Approches, mécanismes et instruments de gestion et de coordination de l'aide*

##### *Aide-projet et assistance technique*

40. La coopération française au Mali a largement recours à l'aide projet et à la coopération technique, l'instrument opérationnel le plus utilisé dans cette approche. Le FAC est l'instrument de financement principal de l'aide-projet du SCAC, qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Le SCAC assure également la mise en oeuvre du fonds social de développement (FSD), pour lequel l'AFD effectue les décaissements. Créé en 1994 pour atténuer les effets sociaux de la dévaluation du franc CFA, le fonds a été pérennisé au vu de la qualité des réalisations et de l'appréciation des bénéficiaires (voir encadré 2).

41. Malgré la tendance à la baisse de ces cinq dernières années, le recours aux experts français (82 recensés selon la liste transmise par le seul SCAC) est considéré comme excessif par tous les partenaires. Personne ne nie que l'assistance technique est nécessaire au Mali, mais on peut légitimement se poser la question de savoir comment il se fait qu'après tant d'années de présence massive d'assistants

---

10. Ambassade de France, *Coopération France-Mali* (1998).

techniques (AT) de courte et de longue durées, l'administration malienne est aujourd'hui encore qualifiée de « sinistrée ». La France pourrait reconsidérer sa position sur cette question, par exemple à la lumière d'une évaluation de l'impact de l'AT sur le transfert des compétences<sup>11</sup> et de la pérennité des projets une fois qu'elle cesse. Tout aussi important que le nombre de techniciens français, il conviendrait d'analyser le processus de recrutement de ce personnel, d'évaluer la qualité de leur travail et la façon dont ces agents préparent leur retrait. La coopération française gagnerait à conduire une réflexion approfondie sur ces thèmes.

42. Que ce soit au sein du SCAC ou du groupe de l'AFD, le personnel français titulaire de postes à responsabilités prédomine. L'utilisation des Maliens au sein de ces agences pourrait renforcer les liens de partenariat et déjouer la perception que les Français n'ont pas confiance en eux (perception relevée à plusieurs reprises lors des entretiens).

### **Encadré 2. Le fonds social de développement : Un mécanisme de partenariat avec la société civile malienne**

La société civile malienne participe aux processus de décision du fonds social de développement. Le Comité de gestion des projets, composé d'ONG, d'associations et de membres des collectivités, fixe les orientations, sélectionne les projets et participe à leur évaluation. Le Comité de gestion et de sélection est composé du chef du SCAC et du Directeur de l'AFD, de conseillers techniques et des partenaires maliens (au niveau central et des collectivités), et d'autres acteurs (PNUD, CE).

Le FSD est intervenu en appui :

- ◆ A la construction d'équipements scolaires, sportifs et culturels.
- ◆ A la promotion artistique et à la valorisation du patrimoine.
- ◆ Aux centres de santé communautaires (CESCOM), y compris la diffusion de médicaments génériques.
- ◆ Au désenclavement, à l'hydraulique villageoise et aux activités agricoles de petite échelle et artisanales.
- ◆ A l'assainissement dans les villes.
- ◆ Aux activités génératrices de revenus et d'emplois pour les femmes.
- ◆ A la réhabilitation des écoles.
- ◆ A la formation et à l'alphabétisation fonctionnelle.

Les projets sélectionnés sont de petite taille, proches des populations qui en sont directement les instigateurs et bénéficiaires. Les subventions accordées par projet sont comprises entre 50.000 FF et 2.000.000 FF. Une contribution minimale de 30% est exigée des bénéficiaires.

---

11. D'après l'évaluation approfondie de quinze projets conduite dans le cadre du diagnostic de la *Revue de l'aide au Mali*, celui-ci ne s'effectue dans de bonnes conditions que dans un tiers des cas pour l'ensemble des donateurs.

*Quelques exemples de projets*

43. Le recours à l'assistance technique n'exclut pas la participation active des utilisateurs dans les étapes du cycle des projets, que ce soit au niveau du choix des interventions ou de leur mise en oeuvre. En visitant des projets SCAC ou AFD situés aux alentours de la capitale et dans un périmètre de 200 kms environ, la mission a pu s'entretenir avec les populations cibles et constater la pertinence de la plupart des interventions à petite ou moyenne échelle financées par le FSD, le FAC ou l'AFD. Il est plus difficile d'évaluer l'impact des interventions sur le long terme. La mission a également bénéficié d'un entretien prolongé avec plusieurs membres d'OSI et de la coopération décentralisée, qui a confirmé l'engagement de ces acteurs dans les projets de proximité.

- Les projets de proximité financés par le FSD (enfants des rues, centres de santé communautaires, micro-entreprises), ont probablement un impact qui se limite aux populations cibles. L'effet de ricochet sur le bien-être des familles semble confirmé, plus encore lorsque ces projets s'adressent directement aux femmes, notamment par le biais du micro-crédit (Projet d'Appui aux activités féminines de Bamako ; laiterie de Koumantou, groupement des productrices d'œufs) ; ou aux adolescents en grande difficulté (Association Jeunesse Actions Mali). Les femmes sont assez largement associées à la gestion de ces projets.
- Pour les projets de développement local, financés par l'AFD, il semble que les hommes du village soient les instigateurs et seuls responsables de la gestion des infrastructures au niveau du village ou de la commune (Barrage de Kondji), mais les répercussions sont susceptibles de toucher la communauté toute entière même si les revenus s'accroissent au niveau individuel.
- Les projets visant à améliorer les performances des filières agricoles du SCAC (Projet de développement de l'agriculture périurbaine de Bamako) permettent aux petits et moyens entrepreneurs d'obtenir des crédits que le système bancaire n'est pas en mesure de leur offrir. Ils sont pourvoyeurs de main-d'oeuvre, et donc de plus ou moins d'emplois selon la taille de l'entreprise.
- En privilégiant la formation et le perfectionnement technique, les petites structures autonomes à statut d'établissement public - dont un des plus beaux exemples est l'Unité de Formation et d'Appui aux Entreprises (UFAE) financée par le FAC - contribuent à la résorption du chômage, surtout chez les jeunes gens, tout en consommant beaucoup d'assistance technique. Ils interviennent entre les opérateurs économiques et le système public de formation.
- Enfin, la France est l'un des rares pays à s'inquiéter de la montée du sida au Mali. Elle finance depuis deux ans un Centre du sida à Bamako, le Centre de soins, d'animation et de conseils (CESAC), entièrement géré par du personnel malien. Les autorités nationales, qui ont mis longtemps à réagir à ce fléau, envisagent d'accorder au milieu associatif une mission de service public. Dès l'an 2000, une portion des coûts de fonctionnement du CESAC, et d'autres centres à travers le Mali, devrait être inscrite dans le budget national.

*Approche sectorielle et approche programme*

44. Tout comme les autres agences bilatérales et multilatérales représentées au Mali, la France entre dans l'ère de l'approche sectorielle, quoique timidement et non sans réserves. Les possibilités de

coordonner les interventions de développement existant au niveau du secteur de la santé (PRODESS), où les perspectives sont les plus intéressantes et aussi les plus avancées avec une stratégie et un plan d'action quinquennal. La France participe au PRODESS à hauteur de 20 millions de FF (14 millions du FAC et 6 millions d'AT), et au travers de l'hôpital de Mopti (AFD). Elle inscrit son action future de coopération éducative dans le PRODEC (éducation), qui souffre de la concurrence entre les deux ministères concernés et n'a pas encore démarré. Elle a également indiqué sa volonté de participer au PRODEJ (justice), encore au stade embryonnaire. L'une des difficultés pour la coopération française est d'adapter l'aide-projet et l'assistance technique aux exigences de l'approche sectorielle, nouvelle au Mali et qui ne va pas sans poser de grands défis. Selon les informations reçues, la France pourrait accroître sa présence dans ces programmes, ce qui favoriserait la coopération avec les autres donateurs et correspondrait au souhait des Maliens de sortir de l'aide-projet.

45. La France est très impliquée dans le processus de décentralisation : L'AFD prévoit de contribuer pour 50 millions de FF au Fonds d'investissement communal pour la décentralisation. Sept groupes de coordination ont été établis au sein de l'Union Européenne (UE) pour suivre les différents secteurs de l'aide, et l'aide française est clairement en train d'adopter une dimension européenne. La mission a constaté que les acteurs français de la coopération souhaitaient insérer les projets et la coopération décentralisée dans les politiques nationales, évolution que la mission ne peut qu'encourager.

46. De nombreux programmes donnent l'occasion à la France de se coordonner avec les autres agences de coopération, par exemple l'Office du Niger, le Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC), la réforme du système d'aide, pour laquelle la France va recruter un consultant sur la question de la passation des marchés. Les interventions de la coopération françaises sont appréciées au sein de ces programmes.

47. De manière générale, il semble que la coordination soit plus systématique au sein de la Commission européenne (CE) qu'avec les non-Européens. La France pourrait suggérer à la CE d'inviter ces partenaires en tant qu'observateurs dans les réunions d'intérêt général.

### ***Mise en oeuvre de la Stratégie du CAD pour le 21ème siècle***

#### *Partenariat avec la société civile malienne*

48. Les petits projets visités par la mission font apparaître que la coopération française a fréquemment recours à la participation des groupes de la société civile malienne. Le FSD constitue l'un des mécanismes les plus innovateurs de ce point de vue. Son impact à grande échelle est cependant limité à la fois par le peu de moyens mis à sa disposition (56 millions de FF depuis 1994, soit moins de 2 millions de dollars par an en moyenne)<sup>12</sup> eu égard à l'enveloppe financière globale de l'aide française, et par la fragmentation des interventions (160 projets réalisés à ce jour) disséminées sur tout le territoire.

49. Comme cela a été indiqué dans cette section, les activités du FSD ont des chances d'améliorer le sort des couches défavorisées de la population. Malgré son coût en terme de micro-gestion, ce fonds mériterait que davantage de ressources financières et humaines y soient consacrées. La France pourrait également augmenter la part de ses financements (moins de 1% !) aux OSI dont le professionnalisme a fait ses preuves au Mali.

---

12. Mission française de coopération et d'action culturelle au Mali, *Le fonds social de développement : une coopération de proximité* (décembre 1997).

*Réduction de la pauvreté*

50. De l'avis général, le poids historique de la France au Mali marque ses choix. S'aligner sur les objectifs énoncés dans la Stratégie du CAD pour le 21<sup>ème</sup> siècle et dans les grandes conférences internationales, qui mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté, va prendre du temps. Lors de la dernière table ronde sur ce thème en 1998, la délégation française a estimé que toutes les interventions au Mali étaient liées à la lutte contre la pauvreté. Certes, toute action qui intervient au niveau du développement local - infrastructures, micro-finance, création d'opportunités économiques, pour n'en citer que quelques unes - a potentiellement un impact sur la réduction de la pauvreté. Il faudrait, pour s'en assurer, effectuer des évaluations d'impact. Au Mali, où la croissance économique a été forte dans les années 1990, le taux de pauvreté a paradoxalement augmenté. La mission pense que le SCAC et le groupe AFD peuvent mieux cibler les pauvres et sensibiliser le personnel à cet égard.

*Égalité hommes-femmes*

51. La même réflexion s'applique à la thématique « égalité hommes-femmes ». La France n'a pas, dans ce domaine, de stratégie d'intégration de cette problématique dans l'ensemble de ses activités. La mission pense qu'un effort de sensibilisation et de mobilisation de tout le personnel de la coopération est nécessaire à cet égard. Elle pourrait par exemple intégrer l'égalité hommes-femmes au niveau des études de faisabilité et de l'évaluation des projets. Les outils sont disponibles, y compris à travers le CAD. En accord avec la demande qui en a été faite dans le document-cadre de partenariat de juin 1998, elle pourrait s'intéresser à la question de la politique de la famille, et traiter plus spécifiquement des besoins et contraintes des femmes en milieu rural où elles représentent environ 80% de la main d'oeuvre. Ayant entendu parlé d'un Comité de pilotage « Femme et Développement » sous la tutelle du SCAC, la mission se demande si ce Comité ne pourrait pas jouer un rôle pivot en ce sens.

52. Les femmes représentent un énorme potentiel économique au Mali, comme ailleurs en Afrique. Il n'est plus à démontrer qu'elles sont aussi les premières à souffrir de la pauvreté, avec les enfants. Il suffit de les aider à concrétiser ce potentiel. La mission souhaite que la France assume une responsabilité dans ce domaine, et qu'elle poursuive des efforts pour cibler plus systématiquement les femmes, y compris à travers l'alphabétisation, la politique de la famille, la santé maternelle et infantile, la formation professionnelle et l'accès aux ressources.

**7. Conclusions**

53. Sous la direction de la nouvelle équipe en place à Bamako depuis 1999, qu'en est-il du paysage de la coopération française au Mali ?

*Dispositif français et stratégie de développement*

- La coopération plurielle (SCAC, AFD, coopération décentralisée et OSI) laisse entrevoir la richesse des nouveaux acteurs du dispositif français, proches des besoins des populations, et celle des activités, souvent mieux ciblées mais disparates. Elle soulève avec acuité le problème de la dispersion à la fois spatiale et sectorielle de ces activités, et celui de la cohérence et de la coordination de l'ensemble de ce dispositif.
- La coopération française gagnerait à se rallier à une stratégie-pays clairement énoncée en faveur de la réduction de la pauvreté et autour d'objectifs précis qui pourraient être évalués à l'aide de quelques indicateurs spécifiques.

### *Approche et outils de la coopération française*

- L'aide-projet, grande consommatrice d'assistance technique étrangère, reste la principale approche de la coopération française au Mali. Même si le professionnalisme des personnels techniques n'est pas contesté, le recours à l'AT comporte des risques de substitution. Dans l'esprit du partenariat et en vue d'accroître la pérennité des interventions, la coopération française devrait envisager d'autres approches, conjointement avec ses partenaires.

### *Partenariat, réduction de la pauvreté et égalité hommes-femmes*

- Les projets à petite échelle visités par la mission sont innovateurs et très prometteurs en termes de partenariat et d'accroissement des revenus pour les couches défavorisées des populations. Leur impact au niveau macro n'est pas documenté et semble plus contestable. La mission recommande que la coopération française engage une réflexion sur la façon de mieux cibler les pauvres et les femmes sur l'ensemble de ces activités.
- Enfin, la coopération française acquiert par la force des choses une dimension de plus en plus européenne, particulièrement dans le cadre de la décentralisation. La coopération française est recherchée et appréciée au sein de la CE, et demande à être plus active dans les instances non-européennes.

54. Quelles que soient les forces et les faiblesses de la coopération française au Mali, la mission conclut de sa visite qu'une évolution est en train de s'opérer pour répondre aux besoins de recentrage et de cohérence énoncés précédemment. Trois chantiers vont désormais occuper l'attention du SCAC :

- La cohérence franco-française, pour amener, entre autres, la coopération décentralisée à accompagner le phénomène de décentralisation en cours au Mali.
- Le renforcement du partenariat, en s'appuyant sur la coopération décentralisée d'une part, et en poursuivant le renforcement de l'administration malienne, y compris à travers le système des bourses et des stages.
- La coordination de l'aide avec les autres partenaires au développement moins étroitement associés à la France (Japon, Banque africaine de développement).

55. Ces intentions offrent des perspectives intéressantes pour le Mali et pour la coopération française. La mission reste sur le sentiment que le potentiel de la coopération française, palpable au niveau des ressources financières, des compétences humaines et de la connaissance du milieu, peut être mieux exploité au service de la mise en oeuvre des objectifs de la Stratégie du CAD pour le 21ème siècle. Comme la Revue de l'aide au Mali l'a démontré, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de l'efficacité des interventions financées par l'aide passent par une remise à plat du système dans son ensemble, et par l'évolution des mentalités de tous les partenaires.



## ANNEXE I

### PERSONNES RENCONTRÉES ET PROJETS VISITÉS

#### Personnes rencontrées

- Les personnels de l'Ambassade de France au Mali et de l'Agence Française de Développement.
- Les personnels du ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration ; et de la Direction de la coopération internationale du ministère des Affaires étrangères.
- Le Secrétariat de la Réforme de l'Aide.
- Les représentants des agences bilatérales et multilatérales suivantes : Allemagne, Belgique, États-Unis, Pays-Bas, Suisse, Commission européenne, Banque mondiale, PNUD.
- Les représentants de la coopération décentralisée et des OSI suivantes : Handicap International ; Association française des volontaires du progrès (AFVP) ; Médecins du Monde, Agriculteurs français pour le développement international (AFDI) ; Ville d'Angers ; Région Rhône-Alpes.

#### Visites de projets

- Appui aux activités féminines de Miseli.
- Cellule d'appui d'aménagement du terroir et de gestion des ressources naturelles de Koumantou.
- Projets de proximité : Enfants des zones, CESCO, micro entreprises.
- Projet de développement de l'agriculture péri urbaine.
- Projet de formation professionnelle (UFAE).
- Projets féminins.
- Centre de Soins, d'Animation et de Conseil pour les personnes vivant avec le VIH/SIDA.