

P R O G R A M M E
D E L A D D A
A U M A L I

CONDITIONS, EXPERIENCES
ET ACCENTS FUTURS

Illustrations de la page de couverture

- 1) Porte de grenier à grains. Ethnie sénoufo/Région de Sikasso

- 2) Forêt brûlée par la sécheresse (Youvarou/Delta intérieur-Sahel)

P R O G R A M M E D E L A D D A A U M A L I :

CONDITIONS, EXPERIENCES ET ACCENTS FUTURS

Document de travail à usage interne

TABLE DES MATIERES

	<u>PAGE</u>
PREMIERE PARTIE: LE MILIEU PHYSIQUE ET HUMAIN	1
1. LE MALI, PAYS DU SAHEL	1
1.1. Conditions naturelles	1
1.2. Population	2
1.3. Aperçu historique	4
1.4. Evolution politique depuis l'Indépendance	5
1.5. Relations extérieures	6
2. ECONOMIE ET POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT	7
2.1. Structure de l'économie malienne	7
2.2. La situation économique et financière	8
2.3. La politique gouvernementale et le secteur agricole	10
2.4. L'administration publique	11
2.5. La planification du développement	13
2.5.1. Le système de planification	13
2.5.2. Le plan de développement 1981-85	13
2.6. Autres outils de planification de l'économie malienne	16
2.6.1. Le PRMC (Projet de Restructuration du Marché céréalier)	17
2.6.2. La Stratégie Alimentaire du Mali (SA)	18
3. HANDICAPS ET ATOUTS DU MALI DU POINT DE VUE DU DEVELOPPEMENT	19
DEUXIEME PARTIE: CADRE CONCEPTUEL DE LA COOPERATION SUISSE ET ACCENTS D'UNE NOUVELLE COOPERATION AVEC LE MALI	24
4. LE PROGRAMME ACTUEL DE LA DDA AU MALI	24
4.1. Historique et présentation générale	24
4.2. Caractéristiques des projets	25
5. DOCUMENTS DE REFERENCE	26
6. EN GUISE DE CONCLUSION: LIGNES DIRECTRICES COMPLEMENTAIRES ET ACCENTS FUTURS DE NOTRE PROGRAMME DE COOPERATION AVEC LE MALI	27
6.1. Points de fixation géographiques	27
6.2. Choix sectoriels	29
6.3. Groupes prioritaires	30
6.4. Appui aux communautés de base	31
6.5. La question des frais récurrents	33
6.6. Points divers	33
6.7. Programme pluriannuel	36

LISTE DES ANNEXES

PREMIERE PARTIE: LE MILIEU PHYSIQUE ET HUMAIN

Le Mali présente différents traits qui se manifestent, considérés sous l'angle du développement du pays, comme autant de données favorables ou défavorables. Ce sont en premier lieu les conditions naturelles, puis certains éléments liés aux hommes (historiques, économiques, sociaux et culturels) et particulièrement la rencontre de deux mondes: l'Occident et l'Afrique traditionnelle. L'ensemble de ces facteurs plutôt défavorables fait apparaître le développement du Mali comme un défi lancé, d'abord à plusieurs générations de Maliens, mais aussi à la communauté internationale étant donné les moyens limités dont dispose le pays.

1. LE MALI, PAYS DU SAHEL

1.1. Conditions naturelles

Le Mali s'étend sur plus de 1'240'000 km² entre 11° et 25° de latitude Nord. Pays enclavé, il confine sur plus de 5200 km à sept autres entités nationales et appartient à cette série de pays qui, mordant sur le Sahara ou situés immédiatement au sud du grand désert, forment ce que l'on appelle le Sahel.

Le Mali se compose de plateaux qui s'élèvent en terrasses successives jusqu'à 300-400 mètres et servent de substrat à une succession de savanes et de steppes s'appauvrissant à mesure qu'elles approchent du Sahara.

Le pays se partage du sud au nord en trois zones caractérisées par la durée de l'hivernage ou saison humide; de plus, le Delta intérieur du Niger constitue une nuance régionale particulière.

Au sud se trouve la zone soudanienne (environ 30% du territoire), marquée par une forêt claire qui se dégrade progressivement en une savane de moins en moins riche en ligneux à mesure que diminue la pluviométrie (1500 à 700 mm/an).

La zone sahélienne (environ 20% du territoire) est comprise entre les isohyètes 700 et 200 mm. La caractéristique fondamentale de la zone est la courte durée de l'hivernage (3 à 4 mois, de juin-juillet à août-septembre) avec en moyenne seulement trente jours de pluies par an. Dans cette zone dominant des arbres rabougris, souvent épineux, et de maigres pâturages. La zone sahélienne est essentiellement celle des pasteurs. L'accroissement de la charge humaine et de celle du bétail y présente, en raison de la fragilité du milieu, un grand risque.

La zone saharienne, qui correspond plus ou moins à la moitié de la superficie du pays, se caractérise par des précipitations très irrégulières, accidentelles, inférieures à 200 mm/an. Leur

capacité productive, considérée du point de vue de l'augmentation de la biomasse, est faible en ce sens que l'eau de pluie a tendance à ruisseler quand elle n'est pas reprise immédiatement par l'évaporation. Pourtant, dès qu'il est imprégné, le sol se couvre d'un tapis herbacé qui permet de nourrir temporairement les troupeaux des populations nomades.

S'étendant sur 300 km de long et 100 km de large en période de crue (octobre à décembre), le Delta intérieur du Niger est une région originale qui apparaît comme une véritable mer intérieure en zone sahélienne et constitue à tous points de vue une région particulière. Sur le plan climatique, elle joue un rôle de modérateur thermique et présente, quant à la couverture végétale, une grande originalité floristique. Les cuvettes submergées plus de 6 mois sont notamment le domaine de la "bourgoutière", une prairie qui a la faculté de supporter régulièrement de fortes charges de pâturage en saison sèche grâce à la production continue d'un fourrage vert de bonne qualité.

Les cultures principales pratiquées en zones soudanienne et sahélienne (Delta central du Niger compris) sont celles du mil, du riz, du maïs, du coton et de l'arachide.

Le système hydrographique du Mali se compose des bassins du Haut-Sénégal et du Niger moyen. Les fortes variations de débit des fleuves (15 m³/s en mai à 2'800 m³/s en septembre pour le Sénégal, et 70 à 5'300 m³/s pour le Niger) permettent de pratiquer les cultures de décrue, mais provoquent également, après le retrait des eaux, d'importants mouvements pastoraux des Foulbés et Touaregs du nord au sud, singulièrement vers l'immense plaine alluvionnaire du Delta central.

Le Niger autorise une exploitation agricole et une densité démographique qui dépassent de loin ce que l'on pourrait attendre du niveau des précipitations. Qui plus est: des conditions hydrographiques découle que deux systèmes socio-culturels spécifiques coexistent en se mêlant étroitement l'un à l'autre. En effet, il s'est développé au cours des siècles entre les agriculteurs des terrains d'alluvions et les nomades des steppes et des zones désertiques environnantes une symbiose complexe et délicate.

Dans l'ensemble, le milieu physique malien, déjà fragile naturellement du fait des conditions extrêmes qui le caractérisent, subit depuis plusieurs décennies des pressions intenses du fait d'une population en forte augmentation, d'un développement peu respectueux de l'environnement et d'une détérioration sensible du climat. Aussi les ressources disponibles (sol, bois, notamment) s'amenuisent-elles de manière angoissante.

1.2. Population

Carrefour de civilisations, point de contact entre peuples de race blanche et de race noire, le Mali compte plus d'une quinzaine d'ethnies (bambara, malinké, sarakolé, songhaï, dogon, sénoufo et minianka, bozo, peul, targui...). Schématiquement, chacune est

organisée selon un système qui privilégie la hiérarchisation sociale fondée sur une division en nobles et gens de castes. Le cloisonnement social entre nobles et personnes appartenant à des castes, qui était absolu dans le Mali traditionnel, tend à se relâcher mais reste néanmoins vivace. A l'intérieur de chaque ethnie, certaines fonctions (forgerons, coordonniers, griots) sont exclusivement assurées par des personnes de caste.

La localisation géographique de certaines ethnies est assez précise. Touaregs au nord, Songhaïs le long de la Boucle du Niger, etc. Par contre, certains autres peuples sont distribués sur des aires beaucoup plus diffuses (Bambaras, Peuls).

Quelques ethnies limitent leur activité à un secteur bien particulier. C'est le cas par exemple des Bozos, installés dans la vallée du Niger, qui s'adonnent à la pêche.

En ce qui concerne les genres de vie, une distinction fondamentale s'établit entre peuples sédentaires et peuples nomades, l'importance relative de ces derniers ayant tendance à diminuer sous l'influence des rigueurs du climat et de disparités dans le développement du pays.

Du point de vue religieux, les divers groupes ethniques du Mali se répartissent théoriquement entre l'islam (60 %), l'animisme (35 %) et le christianisme (5 %). Presque toujours cependant les individus islamisés ou christianisés conservent un fonds qui leur vient des religions traditionnelles et s'exprime aussi bien dans leur comportement que dans leurs convictions.

La population du Mali compte environ 7,5 à 8 millions d'individus, ce qui donne une densité moyenne d'un peu plus de 6 habitants par km². Mais cette moyenne ne reflète que mal l'occupation réelle de l'espace national par les hommes.

Dans la partie centrale et la partie nord, régions totalement ou partiellement désertiques, les densités sont de l'ordre de 0,5 hab/km² ce qui n'empêche pas l'existence de zones relativement très peuplées: partie médiane de la boucle du Niger, bords des lacs dans le Delta intérieur.

De même, avec un peu plus de 7 hab/km², la densité de la population dans la partie sahélienne du pays est faible. Dans le reste du pays, les densités sont plus élevées et assez homogènes. Les plus fortes se rencontrent - si l'on excepte le District de Bamako - aux alentours de Ségou et de Sikasso (entre 15 et 20 hab/km²).

Le taux d'augmentation de cette population se situe entre 2,5 et 3 % selon les sources, ce qui laisse entrevoir une population de 12 millions d'habitants en l'an 2000.

Du fait, entre autres raisons, de ressources limitées, le Mali est le foyer d'une intense émigration.

A l'intérieur du pays, l'exode rural s'aggrave en raison notamment de la sécheresse persistante qui affecte le Sahel depuis près d'une quinzaine d'années.

Bamako, la capitale, et sa proche agglomération, qui doivent regrouper à présent environ 800'000 habitants, connaissent une forte croissance (environ 8 % par an) avec les maux et les déséquilibres que cela suppose (chômage, délinquance, accaparement des budgets publics...). Malgré cela, le Mali reste un pays à forte prédominance rurale (entre 80 et 85 % des habitants vivent en dehors des villes).

L'analyse de la structure démographique met en évidence la très grande jeunesse de cette population: près de 55 % des individus ont moins de 20 ans, ce qui permet d'imaginer la dimension et la gravité des problèmes de scolarisation, de formation et d'emploi.

1.3. Aperçu historique

Le Mali est un pays de vieille civilisation. Peuplé depuis la plus haute Antiquité, il fut surtout au centre de la zone d'expansion des grands empires médiévaux du Soudan (1) occidental (Mali, Songhaï). Plus tard (18ème et 19ème siècles) et jusqu'à la conquête de l'Ouest africain et de son partage entre puissances européennes, le territoire de l'actuelle République du Mali fut encore le berceau de nombreux royaumes et empires plus petits mais néanmoins puissants, fondés ou non sur l'islam (Royaumes bambaras de Ségou et du Kaarta, Empire peul du Macina, Empire toucouleur de El Hadj Omar, Royaume sénoufo du KénéDougou) dont certains opposèrent une vive résistance aux envahisseurs français. Sous ce rapport, l'Empire mandingue de Samory Touré, qui, centré plutôt sur la Guinée, n'engloba qu'une partie du Mali, reste plus que tout autre le symbole de la lutte anticoloniale. Mais l'Etat qui a le plus fasciné son époque, par ses richesses fabuleuses, est sans conteste l'Empire du Mali qui, à son apogée au 14ème siècle, s'étendait de l'Océan atlantique à l'ouest jusqu'à Agadès à l'est (Niger actuel) et des confins du Sahara au nord aux régions côtières et forestières du Golfe de Guinée au sud. C'est en se référant à cette période brillante de leur histoire qu'à la fin de l'ère coloniale les dirigeants de ce qui fut le Soudan français rebaptisèrent leur pays "Mali". Aujourd'hui, ce passé imprègne très fortement l'esprit des Maliens à qui il a laissé une fierté et une assurance tout-à-fait remarquables (2).

(1) Zone climatique de l'Afrique boréale située entre la zone sahélienne et la zone de la forêt

(2) Pour plus de détails sur l'histoire du Mali, voir annexe B

1.4. Evolution politique depuis l'Indépendance

Après s'être rendus indépendants en 1960, les Maliens vont vivre pendant huit années sous un régime marqué par une forte centralisation, un présidentielisme dominé par la personnalité d'un leader charismatique, le Président Modibo Keita. Les options socialistes définies à l'époque de la Fédération du Mali (1) seront toutes confirmées. Ainsi, sous la bannière de l'Union soudanaise, branche malienne du RDA (1), Modibo Keita mise sur un secteur étatique fort pour développer l'économie du pays et crée de nombreuses sociétés et entreprises d'Etat. La mobilisation de la population rurale se fait à travers un système coopératif agricole imposé par l'Etat.

Très vite, néanmoins, l'inflation sanctionne cette politique volontariste, mais bureaucratique et centralisatrice à l'excès. Une mauvaise gestion du secteur étatique, le retrait de la zone franc en 1962 (réintégré en 1967), l'obligation de livrer à l'Etat le produit des champs collectifs et la création de milices populaires, notamment, conduisent au coup d'Etat du 19 novembre 1968. Une junte s'empare alors du pouvoir et institue un Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) dirigé par le lieutenant Moussa Traoré.

En dépit de l'adoption en 1974 d'une nouvelle constitution, le Mali connaîtra dix années de vide politique, le CMLN légiférant par voie d'ordonnances, jusqu'à la mise en place de l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM), nouveau parti unique, et aux élections générales (législatives et présidentielle), en mars et en juin 1979. Elu Président de la République du Mali, Moussa Traoré (seul candidat) est confirmé dans ses fonctions de Chef de l'Etat.

Le régime issu du coup d'Etat de 1968 offre désormais, grâce à cette toilette opérée en 1979, un aspect plus légitime et moins militaire. Certes, le remplacement du CMLN par l'UDPM ne signifie pas que l'armée s'est complètement effacée. Elle est encore représentée dans le nouveau parti ainsi que dans le Gouvernement, mais elle n'est plus seule. Pour le reste, après six ans d'existence et deux congrès ordinaires, en 1982 et en 1985, l'UDPM reste un parti teinté de conservatisme gérontocratique et dépourvu d'une véritable assise populaire. Il continue à représenter essentiellement les groupes dominants que sont l'armée, les fonctionnaires, les milieux d'affaires et certains notables traditionnels, à l'exclusion de la partie de l'intelligentsia constituée notamment par les étudiants et les cadres militants de l'ancienne Union soudanaise de Modibo Keita (d'ailleurs exclus pendant longtemps de la vie politique après le coup d'Etat de 1968) ainsi que surtout de l'immense majorité de la population, paysans en tête. En bref, l'UDPM n'a pas réussi à devenir cet instrument de réunification nationale tant souhaité par Moussa Traoré, et le Gouvernement, plus sensible à certaines réalités économiques nationales nécessitant des réformes, supporterait mal sa tutelle.

(1) Voir annexe B

1.5. Relations extérieures

Sur la scène internationale, le Mali a des relations largement ouvertes, ce qui lui vaut des apports très diversifiés en matière de coopération au développement. Membre fondateur des non-alignés et de l'Organisation de l'Unité Africaine, le Mali mène une diplomatie discrète dont les principes sont la coexistence pacifique, la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres, la libération et l'unité de l'Afrique et les échanges entre Etats riverains.

Bien qu'un différend frontalier (porté entre-temps devant la Cour Internationale de Justice de La Haye) l'ait opposé il y a quelques années au Burkina (alors encore Haute-Volta) dans un conflit armé, le Mali entretient maintenant des relations de plus ou moins bon voisinage avec tous les pays environnants.

En matière de coopération inter-africaine, le Mali est membre de la plupart des organisations existantes (OUA, BCEAO, CEAO, CEDEAO, CILSS [1]), et de divers regroupements régionaux plus spécifiques comme l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS).

-
- [1] - Organisation de l'Unité Africaine
- Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
- Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

2. ECONOMIE ET POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

Bien qu'il soit revêtu du prestige de la souveraineté nationale, le Mali révèle dans le domaine de l'économie, de l'administration et de la planification une faiblesse le rendant très dépendant.

2.1. Structure de l'économie malienne

Les trois secteurs traditionnels (primaire, secondaire et tertiaire) se présentent et évoluent relativement au PIB de la manière suivante:

	en %			
	1981	1982	1983	1984
Secteur primaire	51,8	53,0	48,8	47,4
Secteur secondaire	14,7	13,7	15,1	15,6
Secteur tertiaire	33,5	33,3	36,1	37,0
	100	100	100	100

Source: estimations du Ministère d'Etat chargé du Plan, Projet MLI/82/002 (reprises dans le premier volume du document préparé pour la deuxième Conférence internationale des Bailleurs de Fonds en décembre 1985).

Il ressort de ce tableau que le secteur primaire est encore le plus important, mais qu'il diminue progressivement et que le secteur tertiaire prend de plus en plus d'ampleur.

Le secteur primaire malien est constitué principalement par l'agriculture proprement dite et l'élevage. Il assure la quasi-totalité des exportations du pays. Les importations alimentaires croissent rapidement, la sécheresse creusant de façon dramatique le déficit en céréales (estimation en 1985: 400'000 tonnes dont 230'000 étaient demandées sous forme d'aide).

Les principales cultures sont les cultures de céréales (mil, sorgho, riz, maïs, fonio, blé) tandis que les premières cultures industrielles et d'exportation sont celles du coton et de l'arachide. La production, hormis celle de riz sur certains périmètres irrigués et celle du coton, a gravement souffert de la sécheresse.

L'élevage reste une activité pratiquée essentiellement suivant les formes traditionnelles. Il a été à diverses reprises très durement touché pendant les années de sécheresse.

La sylviculture hors reboisements industriels n'en est qu'à ses débuts. Les formations boisées souffrent dans l'ensemble d'une exploitation anarchique. Une vaste campagne de lutte contre la désertification a été lancée par le Parti et le Gouvernement.

La sécheresse et une exploitation irrationnelle ont aussi atteint le potentiel halieutique et il est à craindre qu'un retour éventuel à une pluviométrie normale ne permette pas de retrouver le niveau des pêches antérieur.

L'industrie minière (sel, phosphates, or,...) est encore faiblement développée.

L'industrie manufacturière regroupe un secteur "moderne" et de multiples échoppes artisanales. Les industries textile et agro-alimentaire constituent l'essentiel de l'activité industrielle. Le secteur artisanal doit représenter environ 20% de la production du secteur industrialisé moderne.

La plus grande partie de l'activité du bâtiment et des travaux publics est assurée par de petites entreprises et des sous-traitants. Il en est de même pour la majeure partie des activités du secteur tertiaire, exception faite des services publics qui regroupent les transports ferroviaires, les télécommunications, l'enseignement public et l'Administration proprement dite.

2.2. La situation économique et financière

On trouvera à l'annexe C un grand nombre de données sur la situation du Mali. Contentons-nous dans ce chapitre d'en mettre quelques-unes parmi les plus inquiétantes en évidence.

Avec un produit national brut de quelque 180 dollars par habitant, le Mali occupe selon la Banque mondiale le 2ème rang dans une liste de 39 pays de l'Afrique au sud du Sahara classés dans l'ordre croissant du PNB par habitant. Autres indicateurs de base révélateurs: l'indice de production alimentaire par habitant tend à décroître. Le Mali, qui était exportateur de céréales à l'Indépendance, est très vite devenu importateur sans parler d'une aide alimentaire qui avec des hauts et des bas est entrée dans les habitudes.

S'agissant de la structure de la production, on notera que l'agriculture ne représente que 43% du PIB alors que 73% de la population active travaille dans le secteur agricole. Ces taux font immédiatement ressortir l'inégalité de la répartition des ressources à l'intérieur du pays, en particulier le clivage qui existe de ce point de vue entre la ville et la campagne.

L'examen du commerce extérieur du pays montre que le taux de couverture des importations par les exportations est inférieur à 50% et qu'au cours des années 1970 à 1982 ce rapport a suivi une tendance à la baisse.

L'évolution négative du commerce extérieur malien s'explique notamment par la crise pétrolière et la brusque hausse générale des prix qui en est résultée, par l'accroissement des importations de céréales et d'autres denrées alimentaires liées en partie à la dégradation du climat, ainsi qu'à la diminution des tonnages exportés d'arachides et de coton en raison surtout de la baisse des prix sur le marché mondial.

Mais les chiffres les plus préoccupants sont ceux se rapportant à la croissance du volume de la production agricole vivrière. Son taux annuel moyen par habitant a été de -1,2 de 1960 à 1970 et de - 0,2 de 1970 à 1982. Et la prise en compte des années 1983 et 1984 aggraverait sans doute encore singulièrement ce dernier chiffre puisque la sécheresse a engendré ces deux années-là la famine.

L'évolution des termes de l'échange, exprimée par le pourcentage moyen de sa croissance annuelle (de 1970 à 1982) est de -1,5.

Est également une source de préoccupation le fort taux moyen d'accroissement de la population, étant donné le poids dont pèse le surplus annuel des effectifs faute de possibilités suffisantes d'intégration dans les circuits de production. Et comme pour toutes sortes de raisons une politique énergique de réduction des naissances est exclue, les perspectives sont sombres. L'évolution démographique est d'autant plus grave que la population des villes augmente relativement plus vite que celle des campagnes: en clair, en effet, cela signifie que du point de vue de l'alimentation, le rapport producteur/consommateur se dégrade.

Les chiffres du budget (peu important et déficitaire) indiquent qu'environ 90 % des dépenses servent à financer des frais de fonctionnement (salaires surtout) et que seuls 10 % sont réservés à l'équipement. En fait, la quasi totalité des investissements réalisés sont financés par l'aide publique au développement qui en plus prend en charge une part toujours plus importante des dépenses publiques de fonctionnement.

L'équilibre de l'économie monétaire malienne, encore embryonnaire, n'est dû qu'à de puissants concours financiers extérieurs.

Cependant, grâce aux relations privilégiées que le Mali entretient avec la France, grâce aussi aux conditions de faveur et à certains moratoires (Union soviétique, Chine) dont il a pu bénéficier, cette situation ne s'est pas traduite jusqu'à présent par des difficultés insurmontables. Bien que la dette extérieure du pays eût atteint en 1982 79,8% du PIB, le service de la dette était inférieur à 5 % de la valeur des exportations.

A partir du retour du Mali dans la zone franc en 1967, le Trésor français a recommencé à assurer la convertibilité de la monnaie du pays (Franc malien et depuis un peu plus d'une année Franc CFA). En plus, il finançait par le biais du "Compte d'opérations" le solde déficitaire des règlements extérieurs. Les importations étaient donc ainsi payées en partie par la France qui, en échange de ce privilège accordé au Mali, contrôlait l'accroissement du crédit intérieur. Pourtant, malgré cette restriction imposée au financement de ses déficits budgétaires, le Mali s'est vu reprocher par les membres de l'Union Monétaire de l'Ouest Africain (UMOA) un certain "laxisme économique", reproche qui a contribué à retarder jusqu'à la fin de l'année 1983 son admission dans l'Union.

La France s'étant engagée à éponger d'une façon ou d'une autre les dettes du Mali à son égard, le retour du Mali dans l'UMOA s'est concrétisé le 1er juin 1984. D'ici quelque temps, cet événement aura certainement des effets favorables. D'abord le pays continue à profiter des mêmes avantages que ceux que lui assurait déjà la France auparavant. En deuxième lieu, l'hémor-

ragie des marchandises maliennes (bétail et céréales en particulier) en direction de certains pays voisins, due en partie au manque d'attrait du Franc malien d'autrefois, devrait progressivement diminuer, d'autant que le Mali fait actuellement un effort pour aligner les prix à la production sur ceux pratiqués de l'autre côté de ses frontières les plus perméables. Mais, dans l'immédiat, ce sont les problèmes provoqués par le changement de monnaie que l'admission du Mali dans l'UMOA a entraîné (remplacement du Franc malien par le Franc CFA) qui dominent. Les prix sont montés en flèche et les salaires n'ont pas augmenté, d'où une chute brutale du pouvoir d'achat déjà faible des Maliens (1).

2.3. La politique gouvernementale et le secteur agricole

Le problème central posé à l'agriculture du Mali est de parvenir à la fois à nourrir une population en voie d'accroissement rapide et à dégager des surplus pour l'exportation, ce secteur étant le seul susceptible de procurer des devises au pays. Et tel a en effet été l'objectif des gouvernements qui se sont succédé depuis 1960, l'accent ayant été mis avec plus ou moins de force sur l'une ou l'autre priorité. A titre second, l'agriculture devait être un facteur d'industrialisation à travers l'approvisionnement des huileries, des usines textiles et l'élargissement du marché des produits manufacturés grâce aux revenus croissants des agriculteurs.

L'Etat malien s'est toujours montré relativement interventionniste. Au cours des années soixante, la politique suivie n'a pas été favorable au développement des productions agricoles et a contribué à creuser l'écart entre les villes et les campagnes. Notamment la politique des prix officiels des produits agricoles s'est longtemps traduite par le maintien de prix non rémunérateurs, nettement plus bas que ceux des marchés libres ou des pays environnants, dans le but de maintenir des prix avantageux à la consommation. Les premiers bénéficiaires de cette politique ont été les fonctionnaires qui pouvaient et peuvent encore en partie s'approvisionner auprès des circuits officiels à des prix préférentiels. Aussi longtemps que la commercialisation des produits vivriers a fait l'objet de l'intervention publique, elle a eu pour effet un transfert implicite de revenu des agriculteurs aux agents publics.

L'année 1968 est généralement considérée comme l'année marquée par un changement de politique. En effet, le retour à la zone franc (intervenu en fait déjà en 1967) et une réorientation des échanges vers les pays occidentaux, l'abandon d'un projet de collectivisation partielle de l'agriculture, le déblocage des prix agricoles et l'arrêt d'une politique d'expansion très laxiste représentent un changement substantiel de politique par rapport à l'option socialiste prise au moment de l'Indépendance.

(1) Pour plus de détails sur les conséquences pour le Mali de son retour dans l'UMOA, voir annexe D

Un examen plus attentif montre qu'en réalité le changement s'est fait progressivement: les très nombreuses sociétés para-publiques constituées au début des années soixante qui dominaient les secteurs secondaire et tertiaire ont été maintenues après 1968. Beaucoup ont conservé leur monopole jusqu'à une époque récente; les effectifs de salariés du secteur public ont continué à croître et les signes de désengagement de l'Etat dans la vie économique apparaissent seulement à l'heure actuelle. Le principe de l'interdiction faite aux commerçants privés de négocier les céréales a été maintenu jusqu'en 1981 et la répression s'est poursuivie en fait jusqu'en 1972. La politique de hausse des prix agricoles en termes réels date seulement de 1974.

En tentant de lui faire supporter le poids d'une croissance autocentrée, le Gouvernement socialiste a donc pénalisé le secteur agricole. Et les gouvernements ultérieurs n'ont pris conscience de cette situation qu'avec retard. Lorsqu'ils ont tenté de la redresser, ils ont subi les conséquences d'aléas climatiques qui ont fortement contribué à la détérioration des performances agricoles. Quant aux modifications récentes de la politique économique, si elles ont l'ambition de stimuler le développement rural et de réduire l'écart de revenu entre secteur agricole et non agricole, elles devront surmonter la résistance de situations acquises. Dénoncé par la plupart des observateurs, le transfert de revenu des agriculteurs aux agents publics par exemple tendra à se perpétuer.

En conclusion, les politiques d'étatisation complète puis de contrôle étroit des échanges agricoles jusqu'en 1981 n'ont ni l'une ni l'autre convaincu. Les problèmes financiers des entreprises para-publiques, le développement de marchés parallèles, les problèmes de commercialisation qui ont conduit les paysans à diminuer leur offre (pour l'arachide par exemple) permettent de comprendre les réformes entreprises depuis 1981. Néanmoins, dans certains cas (coton notamment), une commercialisation bien organisée et garantie par un organisme para-public (1) a stimulé la production. Et pour les céréales, une régulation des marchés urbains par un organisme para-public est indispensable si l'on veut éviter des hausses brutales en période de soudure insupportables pour les couches les plus pauvres de la population. Aussi la réforme en cours actuellement qui combine initiatives privées et responsabilités publiques représente une voie semblant raisonnable.

2.4. L'administration publique

Dans un Etat où l'Administration devait être le moteur du développement, il apparaît qu'elle est au contraire, pour différentes raisons, un obstacle sérieux au développement en même temps que source d'inégalité entre les Maliens.

(1) Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT)

Ayant d'emblée été fortement développée pour répondre aux exigences de la voie socialiste empruntée après l'Indépendance, puis s'étant mue en pourvoyeuse de postes pour pallier l'insuffisance générale du marché de l'emploi, absorber les effectifs issus des différentes écoles et réduire les risques de tensions, l'Administration est d'abord pléthorique et son fonctionnement concurrence fortement les secteurs productifs de l'économie en ce sens notamment qu'il accapare la quasi-totalité des moyens disponibles.

L'Administration est aussi inefficace. Ce défaut tient à ses effectifs disproportionnés d'une part, mais aussi aux qualifications insuffisantes et souvent inappropriées de son personnel.

L'Administration et le secteur étatique sont ensuite mal gérés et minés par la corruption. Une étude réalisée en 1982 (1) montre que seules quatre Opérations de Développement Rural (2) sur les 26 sociétés et entreprises considérées étaient gérées de façon satisfaisante.

S'agissant de la corruption, elle est évidemment liée aux rapports de solidarité traditionnels, à l'intériorisation encore faible du concept de bien public, aux bas salaires (même pas toujours payés régulièrement) et à la pauvreté généralisée. Il semble qu'elle se soit accentuée au cours des dernières années parallèlement à la dégradation de la situation économique.

Enfin, soumise à l'emprise de l'UDPM, pratiquant le népotisme et le clientélisme, et largement vouée avec d'autres services de l'appareil d'Etat à un rôle de prédation et de répression, l'Administration est coupée des populations, surtout rurales.

Bien que conscient des décisions à prendre pour assainir son économie en général, et ses finances publiques en particulier, le gouvernement en place, fragile, avait besoin d'une "couverture" pour pouvoir les prendre et surtout appliquer les mesures correspondantes dont le caractère délicat sur les plans économique, social et politique n'échappe à personne.

(1) Par la Banque mondiale et la SATEC (Société d'Assistance technique et de Crédit)

(2) Les Opérations de Développement Rural (ODR) sont des structures héritées de l'ère coloniale (Office du Niger, Compagnie Malienne de Développement des Textiles) ou mises en place au cours des années 1970 (Opération Mil Kaarta, Opération Haute-Vallée, Opération Riz Ségou, Action Blé Diré, Opération Zone Lacustre, Opération Aménagement et Production Forestière, Opération Pêche Mopti, etc.) pour faire face à la chute de production qui avait caractérisé la décennie précédente. Elles s'articulent généralement autour d'une spéculation prioritaire et couvrent les zones les plus propices à cette spéculation.

C'est le Fonds Monétaire International (FMI) qui la lui a fournie avec son programme de redressement économique, dès le début de 1981, dont les axes principaux sont la vérité des prix agricoles, l'amélioration de la perception fiscale et douanière, la limitation du budget de l'Etat et donc la réduction des effectifs de l'Administration, et surtout l'ouverture du capital des sociétés et entreprises d'Etat au domaine privé.

2.5. La planification du développement

Au Mali, comme dans la plupart des Etats d'Afrique, les dépenses de souveraineté sont très onéreuses. Venant s'ajouter à celles que nécessite le paiement des soldes d'un personnel administratif pléthorique, ces charges empêchent la mise au point d'un véritable programme d'investissements autofinancés. Le budget d'équipement s'est monté en moyenne durant la période 1982-85 à 7,7% du budget de l'Etat, la part des dépenses d'investissement à proprement parler représentant à peine la moitié de ce pourcentage. Quant aux ressources locales affectées au financement du Plan, elles n'auront couvert que 8% environ du coût total des projets inscrits.

2.5.1. Le système de planification

Quatre plans ont été successivement élaborés: le Premier Plan quinquennal (1961-1965), le Programme triennal de Redressement (1970-1972) après le changement de régime politique de 1968, le Plan quinquennal 1974-1978 et le Plan de développement économique et social 1981-1985, les derniers s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie à l'horizon 2000. Aucun plan n'existe encore pour les années suivantes.

Dans le système mis en place, le Ministre du Plan a la responsabilité technique du développement; il préside le Comité de Direction du Plan, groupe interministériel chargé d'élaborer les projets. En réalité, jusqu'à ce jour, du fait de la faiblesse relative de son Département et de sa place au sein de l'équipe gouvernementale, le Ministre du Plan n'était en mesure ni d'établir un plan cohérent ni d'en contrôler l'exécution.

En dépit de l'apparition progressive du principe d'un développement intégré, les plans maliens peuvent s'analyser comme des plans de projets et d'investissements. Il ne contiennent pas toutes les actions d'accompagnement caractérisant une véritable stratégie multisectorielle.

2.5.2. Le plan de développement 1981-1985

Pour la période 1981-85, la priorité est accordée aux objectifs suivants:

- autosuffisance alimentaire et maîtrise de l'eau
- reconstitution du cheptel
- reconstitution du couvert végétal
- désenclavement intérieur et extérieur
- encouragement des petites et moyennes entreprises (PME).

La stratégie adoptée pour la mise en oeuvre des objectifs du Plan met l'accent sur un développement intégré de base à encourager par une décentralisation de la planification et des compétences.

" Le Plan quinquennal 1981/85, modestement certes, mais avec foi et confiance, inaugure la stratégie du développement intégré de base fondée sur l'initiative créatrice des populations elles-mêmes et les efforts propres qu'elles sont prêtes à consentir volontairement pour la réalisation des objectifs fixés. Cette stratégie sera mise en oeuvre à travers les associations villageoises.

De ce fait,....., l'effort financier interne prévu est plus important que dans tous les plans précédents. Ceci traduit la détermination de notre peuple de compter d'abord et surtout sur ses propres forces" (1).

Cette nouveauté a dû être inspirée aux autorités par trois à quatre évidences:

- premièrement, le niveau de vie stagne et même régresse pour la majorité des gens;
- deuxièmement, l'Etat, à bout de ressources, se trouve incapable de faire plus pour redresser la barre;
- troisièmement, dans la conjoncture qui prévalait au moment de la conception du Plan, et qui n'a guère changé, il était vain d'espérer que la communauté internationale accroisse son aide en faveur du Mali;
- quatrièmement, le Parti n'est toujours pas solidement ancré dans la population.

Face à ces difficultés économiques, financières et politiques, l'organisation de la base au sein de structures villageoises contrôlées par le pouvoir et la mobilisation de ressources internes complémentaires avaient de quoi séduire.

Les bailleurs de fonds, déçus par les médiocres résultats des actions qu'ils financent, ont généralement bien accueilli ces dispositions. Du reste, il ne fait pas de doute que des pressions plus ou moins discrètes avaient été exercées par certains d'entre eux sur le Gouvernement malien.

(1) Plan quinquennal de développement économique et social 1981-85, avant-propos du Ministre du Plan, page 4.

Le chapitre du Plan se rapportant à ce sujet stipule que l'unité de base sur laquelle reposera le développement décentralisé est le "ton" (1). Cette structure, dérivée de certaines organisations d'entraide traditionnelle dans la société bambara, se voit définie "comme une association villageoise de développement économique, social et culturel fondée sur la solidarité et le volontariat" (Plan, p. 55). Les autres déclarations sur les "tons" semblent attester que la décentralisation visée est jusqu'à nouvel ordre essentiellement conçue comme l'organisation d'un secteur de production paysan en tant que pendant du secteur de production étatique (2). Les "tons" n'ont pas de vocation politique. Ils doivent se borner au domaine socio-économique à l'échelon du village et compléter (voire remplacer) les coopératives et les structures de production de l'Etat intervenant sur le plan local. Une définition plus précise des fonctions respectives de ces différentes structures serait en préparation.

Par rapport au contenu des plans précédents, la deuxième nouveauté que l'on peut constater est l'introduction d'une politique d'austérité et de rigueur dans le domaine social et dans le fonctionnement des structures se traduisant par la réduction de certaines dépenses, l'allègement de la Fonction publique, l'assainissement du secteur d'Etat en général et enfin le transfert de certaines charges aux individus en tant qu'utilisateurs ou bénéficiaires de services donnés (principe de la non gratuité des services).

Pour le reste, le Plan quinquennal 1981-1985 exprime plutôt la continuité. Si d'un point de vue quantitatif les objectifs sont ambitieux, ils demeurent fondamentalement les mêmes.

En décembre 1982 s'est tenue à Bamako une Conférence sur le développement et le redressement économique du Mali (3), à laquelle ont été invités tous les bailleurs de fonds concernés. Le but de la conférence, appelée couramment Table ronde des bailleurs de fonds, était double:

- 1°) sensibiliser la communauté internationale aux problèmes du Mali et lui présenter en particulier un plan de redressement triennal parallèle au Plan 1981-85 portant spécialement sur les mesures recommandées par le FMI, ainsi qu'une série de projets considérés comme prioritaires par le Gouvernement pour relancer l'économie.

(1) Un extrait du Plan quinquennal 1981-85 sur l'organisation du monde rural et les "tons" villageois se trouve à l'annexe E

(2) A noter cependant que dans un exposé présenté le 3.9.1983, le Ministre du Développement rural a assez clairement indiqué qu'à terme les tons villageois devraient se substituer aux Opérations de Développement Rural et autres structures d'Etat.

(3) Conférence tenue en application des dispositions prises lors de la Conférence sur les PMA qui avait eu lieu en septembre 1981 à Paris

- 2°) mobiliser des ressources externes supplémentaires en vue de la mise en oeuvre des projets présentés mais aussi obtenir des moyens et faveurs à titre de contribution hors projet à la réalisation du programme de redressement (dons, prêts à des conditions favorables, réaménagement de dettes, aide non liée, échelonnement de l'aide sur la période du Plan quinquennal, prise en compte des effets de l'inflation, aide à la balance des paiements ...) sans parler d'une aide alimentaire d'au moins 100'000 tonnes par an qui, selon les prévisions d'alors, restait encore absolument nécessaire.

En définitive donc, les obstacles au développement qui auraient déjà dû être éliminés au cours des périodes antérieures (celles couvertes par le Programme triennal de Redressement 1970-72 et le Plan quinquennal 1974-78), à savoir la stagnation de la production agricole, l'appauvrissement de la plus grande partie de la population, notamment rurale, le déficit du secteur d'Etat et une bureaucratie excessive pour ne citer que les plus caractéristiques, étaient encore les mêmes en 1982. Et les conditions pour les surmonter étaient problématiques. D'une part, la marge de manoeuvre du Gouvernement était faible, d'autre part les moyens propres dont disposait le Mali étaient quasiment inexistantes. A cela s'ajoutait une évolution climatique rendant permanente la menace de la sécheresse et de la famine. Dans le Mali de Moussa Traoré, l'héritage de Modibo Keita pesait lourd et il n'était pas simple de revenir sur ce que d'aucuns considéraient comme les "acquis du peuple malien" (entreprises d'Etat, Opérations de Développement rural, absorption obligée des jeunes diplômés par la Fonction publique) malgré le fardeau que constituaient ces "acquis". Toutefois, des facteurs nouveaux équivalant à des lueurs d'espoir apparaissaient déjà: à savoir, une prise de conscience de plus en plus grande des problèmes de la part du Gouvernement et du Parti et aussi, ce qui n'est pas négligeable, des pressions de la part des aides toujours plus fortes ainsi qu'une amélioration très nette de la coordination entre celles-ci.

Une deuxième Table ronde est prévue pour le mois de décembre 1985. Elle doit permettre de mesurer le chemin parcouru depuis le mois de décembre 1982 et aussi de faire le point en ce qui concerne la mise en oeuvre de la "Stratégie Alimentaire" (voir chapitre 2.6.).

2.6. Autres outils de planification de l'économie malienne

Le Plan devrait être en principe l'instrument majeur aux mains du Gouvernement malien pour promouvoir le développement du pays, mais ses insuffisances (priorités noyées par une masse d'objectifs secondaires, absence d'intégration, démesure) lui enlèvent une partie de sa fonctionnalité. Il s'ensuit qu'un outil tel que le plan triennal de redressement économique est à certains égards plus important dans la mesure où il est centré sur quelques problèmes-clef, véritables goulots d'étranglement qui bloquent

toute évolution positive. A ce propos, il est encore deux autres outils qui n'ont pas encore été évoqués mais pourraient se révéler déterminants au cours des années à venir, c'est le "Projet de Restructuration du Marché céréalier" (PRMC) et la "Stratégie alimentaire"(SA) que l'on a tendance à confondre.

2.6.1. Le PRMC (Projet de Restructuration du Marché céréalier)

L'OPAM (Office des Produits Agricoles du Mali) détenait jusqu'à une date récente le monopole de la commercialisation des céréales, mais n'avait jamais réussi dans la pratique à maîtriser plus du tiers du marché céréalier, du fait d'une politique de bas prix au producteur. La grave crise alimentaire consécutive à la sécheresse du début des années septante consacra la faillite de l'OPAM qui s'avéra incapable d'approvisionner les zones déficitaires et de constituer des stocks de sécurité.

L'échec de cette politique était entériné par l'Union Démocratique du Peuple Malien en 1979 et la mise en oeuvre du Programme de Restructuration du Marché Céréalier (PRMC) en 1981 marquait la première étape d'une nouvelle politique céréalière.

Le PRMC résulte d'un accord entre le groupe des principaux donateurs et le Gouvernement du Mali, et poursuit 2 objectifs principaux:

- . le relèvement graduel sur cinq ans des prix des céréales au niveau de ceux payés dans les pays voisins, tant au producteur qu'au consommateur (objectif de vérité des prix).
- . la transformation de l'OPAM d'office monopolistique en un office régulateur du marché.

De son côté, le groupe des donateurs s'est engagé à fournir durant ces cinq années 250.000 tonnes de céréales dont le produit de vente versé à un fonds commun de contrepartie doit permettre le financement des réformes prévues.

Le PRMC a atteint en grande partie ses premiers objectifs. Il entre actuellement dans une deuxième phase qui voit l'élargissement de son champ d'activité à la libéralisation progressive de la commercialisation du riz (1) et à la restructuration des Opérations de Développement Rural (ODR).

Aussi, le PRMC devrait dorénavant promouvoir des actions en faveur d'organisations de producteurs, de structures villageoises de stockage etc, dans le cadre, en premier lieu, des ODR rizicoles (Opération Riz Mopti, Office du Niger, ...).

(1) Le riz, céréale consommée principalement par la population urbaine et tout spécialement par les fonctionnaires, ne devait pas être touché par le premier train de mesures mises en application.

2.6.2. La Stratégie Alimentaire du Mali (SA)

Elaborée sous les auspices du CILSS et du Club du Sahel, et soutenue par la Communauté économique européenne, la Stratégie Alimentaire (SA) est "un processus à mettre en route et à conduire par étape [...] pour atteindre le but: la sécurité alimentaire à une échéance donnée: la dernière décennie du siècle" (1).

La sécurité alimentaire du Mali, "compte tenu des conditions naturelles, des aléas climatiques et des dimensions du pays qui représentent des facteurs de risque, nécessite un effort particulier de planification" (2).

La SA distingue sept "objectifs stratégiques":

- deux "objectifs fondamentaux", conditions de la sécurité alimentaire: l'autosuffisance alimentaire et un niveau nutritionnel satisfaisant
- et cinq "objectifs associés" dont les interactions obligées concourent à la réalisation de la sécurité alimentaire:
 - . viser des économies de coût à tous les stades de la filière agro-alimentaire,
 - . fournir un revenu incitatif au paysan
 - . dégager en conséquence une épargne rurale productive
 - . refaire du Mali un pays exportateur de céréales et contribuer ainsi à l'équilibre de sa balance commerciale, et
 - . améliorer globalement le budget de l'Etat.

La Stratégie définit des "options stratégiques" tout le long de la filière alimentaire (production, commercialisation, logistique, consommation, etc) et situe les rôles respectifs de l'Etat et des agents économiques - commerçants, groupements de paysans, Opérations de Développement Rural - dans leur mise en oeuvre. Une "Commission consultative nationale d'évaluation et de suivi de la mise en oeuvre de la SA" (CESA), placée sous la présidence du Ministre de l'Agriculture, s'est organisée suivant les différents aspects de la SA et a créé 7 groupes de travail:

1. zonage écologique et adéquation du Plan à la stratégie
2. statistiques agricoles
3. recherche et développement
4. transformation des produits
5. commercialisation des produits agricoles
6. logistique, transport et stockage
7. consommation, nutrition et santé.

(1) Elaboration de la stratégie alimentaire, CESA, Ministère de l'Agriculture du Mali, juillet 1982, p. 10 (souligné dans le texte)

(2) Idem, p. 9

L'application de la SA malienne n'a toutefois pas beaucoup progressé depuis son adoption officielle en 1983. Elle est pour le moment un processus encore essentiellement bureaucratique.

S'agissant de la relation de la SA avec le PRMC, il faut souligner que l'élaboration et l'adoption de celle-là sont postérieures au PRMC et que tant du point de vue financier que fonctionnel SA et PRMC demeurent autonomes l'un par rapport à l'autre.

Pour l'instant, la SA s'est montrée moins efficace que le PRMC, mais le soutien ferme qu'entend lui apporter la CEE et la volonté du gouvernement malien d'axer la Deuxième Table Ronde des Bailleurs de Fonds sur la SA et d'établir une planification de son développement qui tienne davantage compte de la SA pourrait faire de celle-ci un instrument de planification beaucoup plus opérationnel.

3. HANDICAPS ET ATOUTS DU MALI DU POINT DE VUE DU DEVELOPPEMENT

Parvenus au terme de cette présentation du milieu national malien dans ses différentes dimensions, voyons à présent quels sont les traits saillants qui caractérisent le pays en distinguant atouts et handicaps par rapport à l'objectif de développement.

Handicaps

- Des conditions physiques dures (cf. étendue du pays, climat, faible densité de la population, etc.) qui pèsent sur les coûts et la rentabilité de toute opération.
- Une accélération très forte de la dégradation de certaines ressources (terre, végétation...)
- Un taux d'accroissement de la population qui dépasse l'augmentation de la production vivrière et compromet les bénéfices du développement.
- Un état sanitaire général très déficient, qui contribue à un fort taux d'absentéisme et à une faible efficience au travail.
- Un exode rural très fort tendant à vider la campagne de ses forces vives alors que les villes n'offrent que peu d'emplois productifs.
- Une société traditionnelle fortement hiérarchisée (existence de castes, d'ethnies, ayant une perception de leur rôle social bien déterminée), ce qui entrave la mobilité des individus et peut compliquer l'adaptation de groupes à des conditions nouvelles: par exemple, cas des Touaregs pour qui pour ainsi dire toute forme de travail ne correspondant pas à leur activité traditionnelle est considérée comme une déchéance.
- Une population donnant parfois l'impression d'être plus tournée vers son passé que vers l'avenir.

- Une volonté marquée au niveau de tous les détenteurs d'une autorité quelconque de ne pas partager leur pouvoir.
- Un parti unique non représentatif de la communauté nationale, ce qui prolonge l'attentisme observé dans une partie de la population.
- Une structure économique encore dominée par un secteur d'Etat largement inopérant.
- Des revenus particulièrement bas, d'où, dans l'Administration, une tendance prononcée à s'occuper en priorité de ses propres affaires et intérêts, avec comme corollaires le développement de la corruption et un manque de confiance très grand entre les individus.
- Une administration pourvoyeuse d'emplois pléthorique, lourde, voire parasitaire, ne jouant pas son rôle de structure de stimulation du développement.
- Une méfiance marquée des paysans à l'endroit du Gouvernement et de l'Administration due à l'exploitation particulièrement forte de ce milieu par le pouvoir et les fonctionnaires.
- Des systèmes de formation importés et encore peu aménagés entraînant une inadaptation des capacités et des mentalités par rapport aux nécessités du développement national.
- Pour les jeunes "lettrés", le besoin de se trouver une situation avant tout sécurisante, sans réelle motivation professionnelle, d'où une absence d'intérêt généralisée pour la tâche à accomplir.
- Une prise de conscience des problèmes réduite et un manque d'organisation de l'immense majorité de la population dont profitent largement les classes dominantes.
- Une tradition culturelle - et c'est un facteur que l'on prend généralement trop peu en considération - tournée vers le respect des équilibres et la répétition de ce qui s'est toujours fait, qui ne laisse que peu de place à des notions telles que la domination des forces naturelles, l'initiative individuelle et la recherche de solutions novatrices. Plus, les comportements qui s'inspireraient de ces valeurs-là sont même réprouvés dans la tradition.
- En conséquence de tout ce qui précède, une capacité d'absorption de moyens en provenance de l'extérieur et une dynamique faibles (1).

(1) Une observation qui devrait toutefois toujours aller de pair avec la reconnaissance de l'impatience habitant les experts et autres professionnels du développement.

La liste pourrait certainement être allongée, mais elle suffit à montrer la complexité de toute action de développement au Mali. Du reste, il ne faut pas oublier que certains des facteurs mentionnés peuvent se révéler quelquefois ambivalents en se présentant d'un autre côté comme des atouts. Par exemple, cet orgueil que tirent les Maliens de leur histoire et qui les amène à plus s'occuper de leur passé que du présent et de l'avenir, les aide en contrepartie à vivre la relation avec les organismes d'aide sur un pied d'égalité et à ne pas se laisser imposer leurs vues, malgré la situation de dépendance dans laquelle ils se trouvent.

Cela nous conduit aux atouts. Quels sont-ils ?

Atouts

- Des ressources physiques non négligeables (potentiel hydraulique et agricole encore largement sous-exploité, quelques richesses minières...)
- Des populations généralement travailleuses.
- Si l'on considère les conditions d'exploitation qui régissent depuis des siècles les rapports entre Européens et Africains en général (traite des Noirs, colonisation, inégalité des relations actuelles), de bonnes dispositions à l'égard de la coopération au développement.
- Des cadres relativement nombreux grâce à la politique poursuivie par le Mali au lendemain de l'Indépendance qui a privilégié de façon inhabituelle la formation (aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur).
- Sous réserve de confirmation, des possibilités de travail à la base inédites, du fait de la nouvelle politique gouvernementale consistant à encourager les initiatives locales.
- Malgré les atteintes qu'elles subissent, des communautés villageoises encore vivaces et capables de mobilisation autour d'objectifs qui répondent à leurs besoins et préoccupations.
- Une expérience en matière de coopération au développement qui permet peu à peu de mieux discerner ce qu'il convient de faire et de ne pas faire, ainsi qu'une coordination entre bailleurs de fonds plus réelle qu'autrefois.
- Une pression de plus en plus forte de la communauté internationale sur les autorités du pays pour que les moyens mis à leur disposition soient utilisés avec plus de rigueur et d'efficacité.

Ce tour d'horizon et ce bilan des atouts et handicaps plutôt négatif exigent que soit mis en évidence le sens d'un programme de coopération avec le Mali. En effet, l'addition des difficultés d'un pays ne justifie pas à elle seule qu'on aide ce pays. Encore faut-il qu'il existe, du côté des responsables nationaux, une volonté de surmonter ces difficultés, un engagement approprié et des éléments qui permettent d'espérer une amélioration de la situation.

Qu'en est-il au Mali?

Il y a quelques années, à la fin de la décennie précédente, les conditions de coopération étaient très défavorables. L'Etat malien donnait l'impression, en dépit des discours officiels, de se désintéresser totalement du sort des populations rurales, et de ne rien vouloir entreprendre pour contribuer à l'essor de la production vivrière.

Par sa politique des prix et la fiscalité, le Mali exploitait les habitants de la campagne au profit de ceux des villes de façon telle que tout développement substantiel était quasiment impossible.

Il s'ajoutait à cela que le secteur d'Etat ruinait les finances publiques et l'économie en général, et qu'aucune mesure de redressement énergique n'était décidée.

Tout cela dans un contexte politique qui ne laissait à aucune voix discordante la possibilité de s'exprimer. Depuis, un certain nombre de choses ont heureusement changé, de sorte qu'une poursuite de notre coopération n'est plus sujette à caution.

Les éléments dont on peut attendre des effets positifs sensibles sont en particulier les suivants:

- les mesures s'inscrivant dans le cadre du PRMC (libéralisation du commerce des céréales et hausse progressive des prix à la production)
- la volonté gouvernementale, réelle semble-t-il à présent, de mettre l'accent sur la promotion des cultures vivrières et d'inscrire sa planification du développement dans le cadre de la SA
- le programme négocié avec le FMI et la Banque mondiale d'assainissement des finances publiques et de réforme des entreprises et sociétés d'Etat
- la récente admission du Mali dans l'UMOA
- la place accordée aux initiatives locales et à l'organisation des communautés de base dans le domaine du développement rural
- la nomination au poste de Ministre du Plan du Secrétaire général adjoint du Bureau exécutif central de l'UDPM, le numéro deux du régime

- la coordination accrue entre les bailleurs de fonds intervenant dans le pays.

Assurément, la crédibilité du Gouvernement s'en trouve renforcée et les conditions générales d'une coopération avec le Mali sont devenues en l'espace de cinq ans bien meilleures qu'elles n'étaient auparavant. C'est pourquoi la question à résoudre aujourd'hui n'est plus de savoir s'il faut continuer à coopérer avec le Mali, mais plutôt de déterminer, compte tenu des conditions qui prévalent, quels types d'interventions peuvent produire les meilleurs résultats. Et pour ce faire, il est indispensable de partir non seulement des réalités du pays mais aussi des expériences déjà réalisées.

DEUXIEME PARTIE: CADRE CONCEPTUEL DE LA COOPERATION SUISSE ET
ACCENTS D'UNE NOUVELLE COOPERATION AVEC LE MALI

4. LE PROGRAMME ACTUEL DE LA DDA AU MALI

4.1. Historique et présentation générale

L'action de la DDA au Mali, qui a débuté par un soutien à quelques projets disparates il y a une quinzaine d'années, n'a pris de l'ampleur qu'à partir de 1976, date à laquelle la DDA a organisé une mission de prospection qui s'est concrétisée au cours des deux années suivantes par trois projets: approvisionnement en eau potable au moyen de forages, amélioration de services de santé de base et construction de magasins céréaliers. Ces trois actions concernaient toutes la Région administrative de Sikasso et formaient ainsi une petite "grappe de projets" se complétant les uns les autres et répondant à des besoins importants des populations. Depuis lors, de nombreux projets sont venus s'ajouter à ce "noyau primitif": creusement de puits, promotion de cultures fourragères, stockage en grand de céréales au niveau régional, formation d'agents en machinisme agricole, projet forestier, entretien et réfection de routes et de pistes, soutien à des artisans urbains, fabrication de pompes, développement communautaire... faisant ainsi du Mali, du point de vue financier, le plus important pays de concentration de la coopération suisse en Afrique de l'Ouest. Comme deux parmi les nouveaux projets intéressent également la Région de Sikasso, l'appui de la Suisse à cette partie du pays a ainsi encore été renforcé.

En octobre 1977, ayant donc décidé d'accroître son aide au Mali, pays du Sahel enclavé et particulièrement pauvre, se remettant de surcroît mal de la sécheresse 1972-73 et frappé de plein fouet par la crise pétrolière, la Confédération conclut avec le Gouvernement du Mali un accord-cadre de coopération technique. En novembre 1979, la DDA et les autorités maliennes se mirent en outre d'accord sur un programme indicatif pluriannuel (1980-83) relayé en avril 1984 par un deuxième programme du même type portant sur la période 1984-1987.

Une liste des projets en cours d'exécution et envisagés intéressant le Mali figure en annexe (Fa).

4.2. Caractéristiques des projets

Les projets de la DDA au Mali présentent les traits caractéristiques suivants:

- a) sur les 6 projets bilatéraux en cours d'exécution concernant le développement d'une région ou d'une zone déterminée du Mali, 4 intéressent la Région de Sikasso, faisant ainsi de cette région administrative la région bénéficiant le plus de nos apports;
- b) 14 des 18 projets en cours d'exécution constituant le programme portent sur le développement rural. Abstraction faite de leur lien commun, pour 14 d'entre eux donc, avec le développement rural, les projets mis en oeuvre sont extrêmement divers. Si cela n'est pas gênant pour ceux qui se concentrent dans la même région dans la mesure où ils sont complémentaires, par contre, là où ce ciment géographique n'existe pas, cela apparaît comme une faiblesse.
- c) la composante "formation" entre dans presque tous les projets sous une forme ou une autre: ou bien le projet est conçu comme une pure action de formation (3 cas), ou il contient, parmi d'autres, un volet formation, ou bien encore il suppose, de par sa nature et les buts qu'il poursuit, une action de formation même si celle-ci n'est pas un des objectifs explicites du projet (12 cas en tout).
- d) l'élément "participation" dans l'esprit d'une association de la population concernée aux activités du projet est présent dans la moitié des cas environ. Une participation de la base à la conception même des opérations n'existe pas vraiment. En revanche, dans deux cas, le projet se considère comme un appui à des actions formulées par la population.
- e) la diversité constatée en ce qui concerne les domaines d'intervention (voir lettre b) supra) se retrouve lorsque l'on considère les partenaires de la DDA, soit:
 - 6 organisations suisses, dont 4 ONG (l'une d'elles deux fois), soit en tant que responsables des projets, soit en tant que régisseurs;
 - 6 organisations internationales, dont une trois fois et une autre deux fois (projets multibilatéraux)
 - un grand nombre de ministères et de services maliens.
- f) 10 des projets intéressent le Mali exclusivement; les autres sont des projets régionaux touchant plusieurs pays de la région.

5. DOCUMENTS DE REFERENCE

- La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976,
 - le "Programme Sahel" de la DDA du 2 juin 1983 (1) et
 - le Plan quinquennal de développement du Mali 1981-85
- sont les trois documents de base auxquels notre coopération avec le Mali doit nécessairement se référer.

L'examen de l'annexe Fa (liste des projets constituant le programme de la DDA au Mali) montre que dans l'ensemble les actions menées au Mali correspondent parfaitement aux priorités sectorielles et autres lignes directrices définies dans ces documents.

Quelques observations sont toutefois nécessaires.

La Loi stipule, après avoir affirmé un premier principe fondamental pleinement respecté au Mali (2), que les actions de coopération au développement doivent soutenir en priorité les efforts des pays, régions et groupes de populations les plus défavorisés. Si au Mali la DDA s'est concentrée jusqu'à présent sur une région (celle de Sikasso) qui est en réalité plus prospère et moins vulnérable que le reste du pays, il est néanmoins aussi tenu compte de ce passage de la Loi dans la mesure où la DDA a procédé il y a environ trois ans à un équilibrage de son programme en faveur d'une zone plus déshéritée, celle du Sahel, en décidant d'y entreprendre, en guise de commencement, une étude-action devant déboucher sur un programme de développement communautaire.

Au sujet de l'invitation à travailler avec les groupes les plus défavorisés - pour les personnes qui la prendraient à la lettre - il convient d'avoir présent à l'esprit, en premier lieu, qu'il est difficile de les atteindre et, en second lieu et surtout, que le degré d'intégration de tels groupes aux structures traditionnelles - femmes du milieu rural par exemple - peut les rendre inaptes à envisager une quelconque évolution de leur condition. D'ailleurs, il ne fait pas de doute qu'au Mali, en travaillant tout simplement en milieu rural, l'on s'adresse à une population très démunie.

Par rapport aux idées énumérées dans le "Programme Sahel", certaines insuffisances doivent être relevées. Ainsi:

- la réalisation de projets intégrés reste difficile au Mali en raison notamment du cloisonnement des services et des qualités que requiert ce type de projet de la part des services concernés, tant du côté suisse que du côté malien, en matière de conception, de gestion et de suivi

(1) Il s'agit du document intitulé "Ausrichtung und Schwerpunktbildung der DEH-Entwicklungszusammenarbeit in der Sahelzone"

(2) "La Coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces..."

- faute d'organisations privées suffisamment structurées et expérimentées, la collaboration avec des ONG locales reste forcément limitée
- la question de la contribution à des programmes sectoriels n'a pas vraiment été l'objet d'une attention particulière. Il nous semble que cette idée doit encore mûrir avant de pouvoir trouver une application concrète.
- l'aide humanitaire accordée par la DDA continue à comprendre des envois, à travers diverses organisations privées, de denrées telles que du lait en poudre, du fromage fondu, des médicaments qui sont ensuite distribués gratuitement à certains groupes considérés comme vulnérables. De même, en ce qui concerne les céréales mises à la disposition du Programme alimentaire mondial (PAM), la DDA ne stipule pas que ces céréales ne doivent pas être données. Elle se fie, pour ce qui est du mode de distribution, au PAM.

6. EN GUISE DE CONCLUSION: LIGNES DIRECTRICES COMPLEMENTAIRES ET ACCENTS FUTURS DE NOTRE PROGRAMME DE COOPERATION AVEC LE MALI

Les éléments de base du contexte malien, les priorités ressortant des documents de référence que sont la Loi, le "Programme Sahel" de la DDA et le dernier plan de développement du Mali, ainsi que l'expérience acquise par la DDA dans le pays permettent de formuler quelques lignes directrices complémentaires et divers accents à mettre sur notre programme de coopération avec le Mali pour le rendre plus cohérent.

6.1. Points de fixation géographiques

- a) La pauvreté est partout présente au Mali. Une aide au développement axée sur les couches pauvres de la population se justifie donc partout, au sud comme au nord, dans les campagnes comme dans les villes. Si l'accent gagne malgré tout à être mis sur les régions rurales, c'est notamment, en plus des justifications avancées pour le Sahel dans son ensemble, pour la raison suivante: la sécurité alimentaire, objectif no 1 visé actuellement par le gouvernement malien, est à rechercher avant tout à travers la mise en valeur des potentialités agricoles du pays que tout le monde s'accorde à reconnaître comme l'atout majeur dont dispose le Mali.

b) L'atténuation des disparités régionales au moyen d'un développement mettant l'accent sur le secteur rural impose, au Mali, une concentration, au moins partielle, sur la zone sahélienne. Cet impératif résulte en particulier de 3 considérations:

- . Le Sahel malien, malgré son âpreté, est une zone qui apporte une contribution actuellement irremplaçable à l'économie du pays. Par ailleurs, la sécheresse a révélé une population qui non seulement s'accroche envers et contre tout à son terrain, mais qui encore est capable d'envisager un changement radical de son mode de vie si c'est le prix qu'il faut payer pour demeurer là où elle est (cf. nomades qui se sédentarisent et se mettent contre toute attente résolument à l'agriculture).
- . Le Sahel est un milieu très vulnérable auquel il est d'autant plus urgent d'apporter un appui qu'il subit, année après année, les assauts d'une période de sécheresse prolongée.
- . en dépit de sa densité moyenne plutôt faible, la population de la zone sahélienne est importante au Mali (31% de la population totale). Par ailleurs, la continuation de la détérioration de l'économie sahélienne accélérerait le déplacement de cette population vers les parties les plus méridionales du pays (y compris dans les villes) à un point tel que celles-ci ne pourraient guère le supporter.

Ce nécessaire regain d'attention pour le Sahel, qu'on pourrait encore fonder sur d'autres critères, notamment culturels, ne doit cependant pas exclure des actions en zone soudanienne. L'évolution climatique actuelle laisse présager que cette dernière zone deviendra de plus en plus le bastion de l'économie du pays. Il importe donc qu'elle puisse effectivement jouer ce rôle. De plus, la zone soudanienne et la zone sahélienne se trouvant dans une relation de complémentarité, l'abandon de celle-là au profit de celle-ci n'aurait pas de sens.

Il y aura donc lieu d'assurer progressivement un équilibre entre les actions menées dans la Région de Sikasso et celles amorcées autour de Niafunké, c'est-à-dire de faire reposer la coopération suisse avec le Mali sur deux pieds, avec le temps également forts, plantés l'un dans la zone soudanienne et l'autre dans le Sahel.

Ne devraient pas non plus être exclues certaines actions en milieu urbain, que ce soit dans la capitale ou dans des centres secondaires. En effet, premièrement, il y a en ville des secteurs de production qui exercent une influence directe sur l'agriculture. C'est le cas par exemple de la fabrication d'équipements agricoles. Deuxièmement, il est important que la ville produise les biens de consommation

dont le monde rural a besoin si l'on veut que les paysans accroissent leur production et mettent en échange leurs surplus sur le marché. Enfin, il n'est pas souhaitable de laisser croître en ville une population misérable qui ne saurait être qu'un boulet supplémentaire pour le pays.

Des projets tels que l'appui apporté par le BIT au secteur urbain non structuré sont dans cette optique justifiés. Mais on pourrait avec profit en envisager d'autres (participation à l'organisation du crédit agricole, valorisation de produits primaires ou fabrication, dans le cadre de petites unités industrielles, de moyens de production ou de biens de consommation courante...) comportant un effet, à titre accessoire, de stimulation du développement rural.

6.2. Choix sectoriels

- a) La politique de développement du Mali est claire. Une priorité absolue doit être accordée à l'autosuffisance alimentaire, cet objectif devant être poursuivi à travers la mise en oeuvre de la Stratégie alimentaire. Et l'option en question, compte tenu de la situation actuelle du Mali, est unanimement approuvée. Aussi est-ce en référence à cet objectif que la Coopération suisse se doit de préciser ses propres priorités sectorielles au Mali.

Une donnée fondamentale à ne pas régliger, pour ce faire, est que les collectivités rurales se trouvent et resteront vraisemblablement pendant encore des décennies largement exclues du marché national fondé sur la division du travail et les échanges monétarisés. En d'autres termes, les besoins essentiels de la plupart des Maliens doivent absolument pouvoir être satisfaits dans le cadre d'une économie localement aussi autosuffisante que possible du point de vue alimentaire. Dans ces conditions, le concept d'une production et d'une aide fortement décentralisées semble être le seul adapté à cette situation.

Du point de vue sectoriel, les efforts doivent donc impérativement contribuer à une amélioration des performances de l'agriculture (1), et plus précisément des 4 sous-secteurs suivants:

- . cultures pluviales
- . cultures irriguées, en petits périmètres
- . élevage traditionnel
- . sylviculture.

Cette sélection, déjà faite par le "Programme Sahel" pour l'ensemble de la zone, s'avère très pertinente pour le Mali en particulier. Les sous-secteurs définis sont ceux qui en plus se prêtent le mieux à l'exigence de décentralisation exposée ci-dessus.

(1) y compris de façon indirecte par des actions répondant à des besoins essentiels (santé, approvisionnement en eau, , etc.) et agissant par là positivement sur les conditions de la production agricole, ainsi que par des actions d'accompagnement non agricoles mais axées sur l'amélioration de l'agriculture (formation de paysans et de cadres, amélioration du stockage, fabrication d'instruments agricoles, etc.)..

L'augmentation de la production de ces sous-secteurs devra être recherchée à travers des actions prises en charge par la population, en général beaucoup plus efficaces que des projets plus classiques, dont la responsabilité incombe à des services techniques (ex. cultures sur de grands périmètres spécialement aménagés et encadrés, fermes d'Etat, reboisements industriels, etc.)

Quant à l'aide alimentaire, qui peut se révéler nécessaire, dans des situations de pénurie extrême, elle ne devrait en aucun cas être institutionnalisée en raison de ses effets pervers sur l'économie, les structures de la société et les mentalités. Ce qui en revanche apparaît comme une formule digne d'intérêt est la combinaison, dans le cadre de projets de développement, d'interventions axées sur des objectifs à moyen et long termes et d'une aide, en espèces ou en nature suivant les cas, destinée à satisfaire les besoins alimentaires immédiats des familles ou des groupes engagés dans l'exécution des projets. Grâce à de telles associations, on peut empêcher par exemple que des régions sinistrées ne se vident de leurs habitants. Toutefois, le but principal doit être l'autosuffisance des familles, groupes ou régions ainsi assistées. Par conséquent, là où la nourriture manque, les interventions à privilégier sont celles qui contribuent directement à l'élimination de cette situation et de la nécessité d'une aide alimentaire.

- b) Le plan de développement du Mali, hormis l'agriculture et l'élevage, fait ressortir 3 autres priorités:
- la reconstitution du couvert végétal
 - le désenclavement intérieur et extérieur
 - l'encouragement des PME.

Ce sont des priorités que la DDA non seulement reconnaît mais honore déjà par les projets qu'elle soutient au Mali (cf. projet forestier, entretien et réfection du réseau de routes et de pistes, fabrication de pompes et appui au secteur non structuré urbain).

6.3. Groupes prioritaires

Un modèle de développement participatif reposant sur la prise de conscience et l'engagement collectif et individuel ne peut guère s'appuyer directement sur les groupes de population particulièrement défavorisés si ce sont des groupes dominés ou marginalisés à l'intérieur de leur communauté de vie.

Plutôt que de se préoccuper des plus démunis révélés par des observations, voire des enquêtes, il paraît plus judicieux de choisir des groupes qui non seulement auraient avantage mais tendent effectivement à faire évoluer valeurs et structures traditionnelles et de les aider dans ce sens (Hilfe zur Selbsthilfe). Cela dit, on devrait naturellement s'efforcer d'étendre aux plus défavorisés faisant partie de leur entourage

les bénéficiaires des réalisations engendrées par cette disposition au changement. Par exemple, comme les femmes considérées en tant que catégorie sociale, ne semblent pouvoir être mobilisées directement avec succès que dans des cas exceptionnels, on s'attachera:

- à promouvoir des groupes pris globalement en prêtant une attention particulière à la situation des femmes et des jeunes filles
- à favoriser à chaque occasion la sensibilisation et la formation conjointes des éléments féminins
- à ne pas soutenir des innovations techniques qui pourraient aggraver l'état de dépendance des femmes.

La validité de ces quelques réflexions sur les groupes défavorisés devra être vérifiée dans chaque cas étant donné que les conditions peuvent varier assez fortement suivant les ethnies et les lieux. A priori, elle s'applique davantage à la région sahélienne du pays où les groupes sont marqués par une hiérarchie plus complexe et rigoureuse et où l'islam imprègne fortement les mentalités. Si ailleurs les plus défavorisés et les femmes sont moins asservis et paraissent pouvoir être appuyés plus directement, on pourra à ce moment envisager de coopérer en priorité avec eux.

L'exigence d'une activité au moins en partie axée sur des groupes spécifiques ne peut guère être satisfaite qu'à travers des projets, de préférence de dimensions modestes. En effet, l'aide sous forme de soutien à des programmes sectoriels ou à la balance des paiements, les actions de grande envergure faisant intervenir divers bailleurs de fonds ou bénéficiant à plusieurs pays, etc. ne visent pas de groupes particuliers et s'exercent, en comparaison, de façon diffuse. C'est pourquoi il nous paraît essentiel qu'une partie relativement importante de notre programme de coopération avec le Mali soit constituée de petites actions plus personnalisées autorisant l'amélioration des conditions de vie de groupes choisis.

6.4. Appui aux communautés de base

La priorité accordée par le Plan à l'autosuffisance alimentaire, et le fait qu'au Mali les céréales constituant la base de l'alimentation de la majorité de la population soient, exception faite du riz, exclusivement produites par des exploitants traditionnels, doit nous amener à augmenter notre appui à ces exploitants et aux communautés qu'ils forment. La place que réserve à présent le Gouvernement au soutien d'initiatives de base permet du reste mieux qu'autrefois d'aller dans cette direction. Et pour ne pas déposséder les communautés concernées de leur capacité de s'organiser, mais pour au contraire les aider à renforcer cette capacité par la maîtrise de nouvelles techniques dans divers domaines, cet appui doit nécessairement consister en un appui aux efforts propres des communautés en question.

D'un tel objectif découlent 5 nécessités étant donné les circonstances locales:

- . recherche de structures solides et dynamiques et focalisation de l'effort sur la formation des personnes composant ces structures
- . adaptation de la vitesse de réalisation des projets au rythme de travail des intéressés
- . renoncement à l'instauration de processus d'exécution rigides afin de rendre possible la révision des objectifs visés à n'importe quel moment
- . acceptation du droit à l'erreur et à un emploi pas nécessairement optimal des ressources mises à disposition (cf. valeur de l'expérience propre et de la mobilisation sociale indépendamment des résultats obtenus)
- . rupture de l'isolement géographique et social de tels projets d'un côté par la multiplication de projets du même type et de l'autre par imbrication dans des projets complémentaires (intégration sous forme de grappes de projets). Ultérieurement, une fédération des communautés gérant ces projets serait éventuellement aussi un objectif à envisager.

En ce qui concerne la conception des actions et leur gestation, l'idéal est qu'elles soient le fait des communautés elles-mêmes de façon qu'ainsi l'appui à apporter puisse se limiter à en faciliter la réalisation. A ce stade de notre coopération avec le Mali, seules deux actions s'exercent dans ces conditions: "6S" et celle menée dans le Cercle de Niafunké.

Une coopération se déployant en milieu rural au niveau des communautés de base exige cependant un engagement complémentaire à un autre niveau. En effet, la réalisation de tels projets est en partie conditionnée par la participation de cadres compétents et de services nationaux fonctionnant convenablement. Il est donc dans l'intérêt de toutes les parties impliquées que soient renforcées les capacités des services concernés.

En conséquence, le but de la coopération suisse au développement doit consister à stimuler la capacité d'autogestion aussi bien des services nationaux que des groupements de base. Cela étant, comme ce qui importe, c'est d'améliorer les conditions de vie de la population et pour cela d'appuyer avant tout des projets de développement à la base, il s'ensuit que des interventions au profit de services nationaux doivent se concentrer dans des secteurs qui sont déterminants pour le fonctionnement de tels projets.

En ce qui concerne les projets régionaux, ne seront retenus en principe que ceux favorisant un développement à la base. Et seront privilégiés plutôt des volets conçus pour le pays revêtant un caractère d'expérimentation ou d'application pratique.

Toutefois, ainsi que cela ressort déjà indirectement de la conclusion du chapitre 6.3., d'autres approches telles que les aides hors projet et des projets plus conventionnels s'exerçant de haut en bas ne sont pas exclus, mais la DDA considère qu'au Mali les "projets d'appui à la base", qui correspondent du reste mieux à ses moyens, doivent dorénavant être regardés comme étant prioritaires.

6.5. La question des frais récurrents

Un programme de coopération avec un pays dont le budget ne couvre guère que les frais de fonctionnement de l'Etat et à qui il ne reste presque rien pour réaliser des investissements se doit de ne pas négliger la question des frais récurrents. Pratiquement, cela veut dire que nous devons:

- refuser de soutenir tout projet douteux ou non prioritaire
- donner autant que possible la priorité à des projets productifs
- éviter d'entraîner par nos actions la création de structures nouvelles
- choisir des formules pour atteindre les objectifs fixés (cf. par exemple combinaison capital-main d'oeuvre) adaptées à la situation.
- demander à la population de financer au moins partiellement les équipements et les services mis à sa disposition (sans cependant perdre de vue que les populations rurales sont déjà fortement mises à contribution).

Et en attendant qu'une telle politique, à poursuivre de concert avec les autorités maliennes et les autres bailleurs de fonds, ne porte ses fruits, il faut accepter de continuer à prendre en charge, en les comprimant au maximum, des frais de fonctionnement que normalement le Mali devrait financer.

6.6. Points divers

Le programme de la DDA présenté au chapitre 4 ci-dessus fait ressortir différents traits, positifs et négatifs, dont il est possible de tirer certains enseignements en vue d'une plus grande efficacité de notre action au Mali:

- 1) manque d'homogénéité: le nombre de domaines touchés (approvisionnement en eau, santé, coopératives, forêts, agriculture, petites entreprises, développement communautaire, formation professionnelle, entretien de voies de communication, ...) est trop grand par rapport à la capacité de suivi de la DDA (1). En plus de la concentration géographique déjà évoquée, une sélection sectorielle plus rigoureuse est souhaitable. Dans le même ordre d'idées, une meilleure coordination de nos actions - sans nécessairement viser de véritables projets intégrés - aurait également des effets bénéfiques.

(1) Et ce même en tenant compte du rôle limité joué par la DDA laquelle s'appuie très largement au Mali, pour ce qui est de l'exécution des projets, sur des intermédiaires (voir alinéa suivant).

2) relations avec les partenaires maliens. Dans la quasi-totalité des cas, la relation avec les responsables de l'exécution des projets du côté malien passe par des intermédiaires (régisseurs, ONG suisses, agences internationales). De par leur nombre, ces intermédiaires compliquent la gestion de notre programme. En outre, faisant en quelque sorte écran entre la DDA et le Mali, ils déresponsabilisent la DDA et affaiblissent son rôle conceptuel. Un meilleur équilibre entre projets donnés en régie, cofinancés et multibilatéraux d'un côté, et projets gérés directement de l'autre, sera recherché, d'autant plus que l'exécution de certains projets de la première catégorie laisse quelque peu à désirer. Reste évidemment le problème de la capacité de la Section Afrique occidentale à aller dans cette direction. Dans la situation de surcharge permanente qui est la sienne depuis des années et qui tend à se perpétuer, il se peut bien que la volonté exprimée ici demeure un vœu pie!

3) implication des autorités au niveau du terrain. L'exécution de différents projets nous a montré que les autorités régionales et locales, au niveau notamment des Cercles, ne se sentaient pas suffisamment concernées. Et pour cause! Elles n'avaient pas été impliquées dans le processus de préparation des projets en question.

Ainsi, il ne suffit pas d'élaborer et de négocier un projet, fût-ce de la manière la plus attentive, avec les services compétents à l'échelle nationale. Les services régionaux et locaux, qui seront plus tard chargés de l'exécution du projet, doivent aussi pouvoir participer à la préparation de ce dernier. La décision du Gouvernement du Mali de s'engager dans une politique de décentralisation en matière de développement est théoriquement de nature à faciliter cette approche.

4) coordination/concertation. La DDA attachant une importance toute particulière à la coordination de ses actions non seulement avec la politique du Gouvernement mais aussi avec les actions des autres organisations de coopération, le Bureau de coordination poursuivra les efforts déjà entrepris (cf. essai déjà tenté pour harmoniser les différentes interventions dans le domaine de l'approvisionnement en eau) pour que se concrétise une coordination ou en tout cas une concertation dans les secteurs où la DDA est le plus active.

5) participation de la base à la conception des projets, respectivement participation de la DDA à la réalisation de projets conçus par la base. Au Mali, l'appui à des institutions prend en regard des actions centrées sur les communautés de base une place trop importante. Dans un pays où le Gouvernement n'a jamais fait son principal souci des intérêts des masses rurales, et où l'Administration, en règle générale, se montre peu zélée, cela est regrettable.

L'approche adoptée dans le cadre de l'expérience menée à Niafunké (appui à des initiatives de base, collaboration directe avec la population, l'Administration étant toutefois étroitement associée à la conception et au suivi des opérations) semble devoir donner de bons résultats. Les années à venir nous montreront s'il convient vraiment, comme nous le souhaiterions, renforcer notablement ce volet de notre activité.

- 6) fiabilité des partenaires nationaux. Les informations obtenues des services partenaires lors de la phase de préparation des projets peuvent incliner à se faire des illusions sur les conditions réelles, généralement moins favorables, de réalisation de ceux-ci (exemples: projet de construction de magasins coopératifs, projet santé, projet communication rurale, etc.) Il y a lieu en conséquence de vouer un soin accru à la phase d'étude et d'élaboration des projets.
- 7) programmation des activités. L'introduction dans différents projets de "plans d'opérations annuels" mis au point par le personnel de terrain (malien et suisse), puis négociés au niveau des Directions nationales des services techniques concernés, a donné d'excellents résultats (cf. projet forestier, et depuis peu projet forages). Cette méthode semble être celle qui le mieux permet aux différents acteurs d'un projet de prendre conscience de leurs responsabilités. Les discussions qui s'instaurent lors de ces "moments forts" de la vie d'un projet sont un moyen de beaucoup mieux comprendre nos partenaires et inversement. Cette méthode sera généralisée dans tous les projets qui s'y prêtent.
- 8) évaluation interne. Une autre occasion de se mieux connaître et d'accroître sa responsabilité et l'intérêt que l'on porte à son travail est celle qu'offre l'évaluation interne. Deux projets font actuellement une large place à cette méthodologie et en retirent un grand profit: le projet forestier et le projet multibilatéral d'appui au secteur non structuré urbain. Dans les deux cas, ce sont des consultants se rendant périodiquement sur le terrain qui animent le processus mis en place. Comme la programmation des activités sous forme de plans d'opérations annuels, cet instrument sera éventuellement introduit dans d'autres projets.
- 9) indemnités. Une question épineuse qui se pose dans pratiquement tous les projets réalisés avec le concours d'agents de la fonction publique malienne est celle des indemnités que ceux-ci réclament en contrepartie du supplément de travail occasionné par les activités prévues dans le projet. Les revendications exprimées ont deux causes: les bas salaires des agents d'une part et surtout les pratiques de certaines organisations qui, pour obtenir de meilleurs rendements, allouent des primes spéciales aux agents

concernés. Comme toutefois l'allocation de ces primes suivant le mérite se heurte aux plus grandes difficultés, celles-ci sont généralement versées automatiquement et constituent ainsi un "complément de salaire", mais qui est disproportionné en tant que tel par rapport au salaire des agents bénéficiaires. Nous ne voudrions autant que possible pas instituer de telles habitudes dans notre programme au Mali. Mais les précédents créés et le contexte rendent délicat le respect de principes stricts. L'examen de cette question, qui avait déjà été inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de tous les chefs de projet convoquée par le Bureau de coordination en octobre 1983, sera repris en concertation avec d'autres organisations de coopération dans les meilleurs délais.

- 10) combinaison entre coopération technique et aide financière. Telle qu'elle se présente dans le projet forestier de la Région de Sikasso, cette formule apparaît très positive en tant qu'elle assure une participation active à la fois du partenaire et de la DDA à la gestion des fonds. Toutefois, notre aide financière en faveur du Mali, déjà substantielle, ne nous permet pas d'envisager pour l'instant de nouvelle application de cette forme de projet.
- 11) programme d'urgence. La sécheresse a amené la DDA à mettre en oeuvre dans 4 pays sahéliens dont le Mali un programme d'urgence complétant les projets de développement à plus long terme en cours d'exécution. Cette expérience se révèle, en ce qui concerne le Mali, très prometteuse. Elle nous encourage à prévoir à l'avenir, dans les projets de développement, des possibilités de répondre rapidement à certaines attentes des populations. Cela nous paraît particulièrement important en ce qui concerne d'éventuelles interventions supplémentaires en zone sahélienne.
- 12) aide alimentaire. A la suite des différentes sécheresses qui l'ont affecté, le Mali a eu besoin d'aide alimentaire. L'aide alors accordée par la Suisse a continué à transiter par les canaux habituels (PAM, Croix-Rouge, etc.) sans coordination avec les actions de développement. Il serait avantageux qu'à l'avenir, puisque la DDA dispose sur place de toute une infrastructure, tant au niveau du Bureau de coordination que de certains projets, des actions mixtes plus harmonieuses soient mises au point par les différents services compétents de la DDA.
- 13) autres axes d'intervention possibles. Aux priorités du Gouvernement du Mali mises en évidence précédemment s'en sont récemment ajoutées deux liées l'une à la politique d'assainissement du secteur étatique mise en oeuvre depuis peu et l'autre aux déplacements de population provoqués par la sécheresse et le manque de vivres aigu dans certaines parties du territoire. La première devrait consister à concevoir et à lancer aussi rapidement que possible des

opérations de formation complémentaire, de recyclage,... ou tout autre appui destinés à faciliter l'insertion dans la vie professionnelle des jeunes issus de diverses écoles qui ne trouveront plus désormais de débouchés naturels dans la fonction publique. La seconde concerne donc les groupes de migrants qui tendent à s'installer dans des régions qui leur sont étrangères et dont il s'agit de faciliter l'intégration.

La DDA n'a pas encore été saisie à ce sujet par les autorités maliennes, mais elle est disposée, si elle reçoit des demandes jugées raisonnables, à leur réserver une attention bienveillante pour autant que les actions envisagées se situent dans les limites de ses possibilités financières, qu'elles correspondent aux lignes directrices adoptées et qu'elles puissent s'intégrer dans d'autres actions déjà en cours d'exécution ou au moins se combiner avec elles.

6.7. Programme pluriannuel

Il a été mentionné au chapitre 4.1. que la coopération suisse au Mali a déjà fait l'objet jusqu'à ce jour de deux programmes pluriannuels dont l'un, correspondant aux années 1984-1987, est en vigueur actuellement. Cela signifie qu'une bonne partie des enseignements qui se dégagent du présent chapitre 6 ont déjà été intégrés à ce programme et devraient être mis en pratique au cours de la période qu'il couvre. Les lignes constituant la trame du programme en question sont en effet les suivantes:

- satisfaction des besoins essentiels de la population, rurale en particulier (il est précisé à ce propos que la Suisse est disposée à apporter sa contribution à la mise en oeuvre de la Stratégie alimentaire dans le cadre d'actions intéressant les communautés de base [1])
- appui aux efforts propres des acteurs primaires du développement et à des actions endogènes
- mise en oeuvre en priorité de projets productifs
- attention particulière à des actions de formation immédiatement rentables
- renforcement des capacités administratives et techniques des services publics en charge des projets

[1] Le bien-fondé de cette ouverture a été confirmé et étoffé de propositions concrètes il y a environ six mois par une consultante mandatée par la DDA pour étudier la question de la sécurité alimentaire au Mali.

- responsabilisation des cadres nationaux par l'introduction systématique de plans d'opérations annuels dans le cadre des projets existants
- poursuite de la réflexion commune sur le sujet de la prise en charge des coûts récurrents.

Il y a quelques années, de tels objectifs étaient encore en avance sur leur temps, voire discordants. Actuellement, le bilan plutôt triste des deux premières décennies du développement et la meilleure coordination qui est en train de se faire jour entre les différents partenaires engagés au Mali tendent à faire accepter comme allant de soi la plupart d'entre eux. Pour un peu, on aurait l'impression qu'à présent toutes les organisations prônent les mêmes idées et que les politiques de développement ne forment plus qu'une voix, de surcroît en parfaite harmonie avec les priorités établies par les autorités du pays. Gardons-nous cependant de céder au mirage de cette convergence. S'il y a bien des rapprochements au niveau du discours, les objectifs effectivement poursuivis et les approches mises en oeuvre par les uns et les autres continuent à beaucoup différer. Néanmoins, en dépit de toutes les résistances qui se manifesteront encore, force est de constater qu'il ne manque pas de personnes disposées à lutter pour un développement correspondant aux conceptions exprimées ici. C'est donc sur ces forces qu'il faut s'appuyer, aussi bien à l'intérieur de l'Administration que parmi la population. D'autant que, s'agissant de la pierre angulaire de notre politique de coopération au Sahel et au Mali, à savoir la promotion de communautés de base, la DDA peut maintenant se référer à l'option gouvernementale concernant les initiatives locales. Cette option représente pour la coopération suisse et pour les forces internes avec qui nous entendons coopérer un précieux élément légitimant vis-à-vis d'éventuels opposants des actions décentralisées et réalisées en collaboration étroite avec la population.

LISTE DES ANNEXES

- A Cartes
- a) Le Mali au sein de l'Afrique
 (ATLAS Mali "Jeune Afrique", p. 3)
- b) Végétation
 (ATLAS Mali "Jeune Afrique", p. 19)
- c) Divisions administratives et densités
 rurales
 (ATLAS Mali "Jeune Afrique", p. 30)
- B Histoire du Mali
- C Données statistiques
- D Signification et effets escomptés du retour du Mali dans
 l'Union Monétaire de l'Ouest Africain (UMOA)
- E Extrait du Plan quinquennal 1981-1985 sur l'organisation
 du monde rural et les tons villageois
- F Activité de la DDA au Mali:
- a) présentation projet par projet
- b) programmation financière 1985-1988

BIBLIOGRAPHIE

- Connaissance de la République du Mali
 Secrétariat d'Etat à l'Information et au Tourisme, 1960
- La République du Mali, Edmond Jouve
 Institut international d'Administration publique
 Ed. Berger-Levrault
 Encyclopédie politique et constitutionnelle,
 série Afrique, 1974
- Le Mali
 Collection "Que sais-je?"
 Presses universitaires de France, 1980
- Mali (Les Atlas "Jeune Afrique"). Ed. Jeune Afrique, 1980
- Mali: le paysan et l'Etat
 Editions l'Harmattan, textes d'auteurs maliens réunis et
 présentés par Pierre Jacquemot, 1981
- L'aide dans un contexte sahélien: le Mali
 Etude effectuée pour la Banque mondiale, groupe de travail
 sur les flux d'aide, juillet 1984
 Georges Ed. Bourgoignie
- Politiques macro-économiques et performances agricoles, le
 cas du Mali (1960-1983)
 par J. Lecaillon et Ch. Morrisson, OCDE, Centre de
 Développement, juillet 1984

- La sécurité alimentaire dans les pays du Sahel : l'exemple du Mali
Etude effectuée pour le compte de la DDA
Laurence Filippi-Wilhelm, novembre 1984
- Plan quinquennal de développement économique et social
1981-1985, Ministère du Plan
- Documents préparés pour les 2 Conférences internationales de bailleurs de fonds pour le redressement économique et le développement de la République du Mali
Décembre 1982 et décembre 1985
- Elaboration de la stratégie alimentaire
Ministère de l'Agriculture, Commission d'élaboration de la stratégie alimentaire (CESA)
CILSS/Club du Sahel - OCDE, juillet 1982

REDACTION:

Claude-A. Mottier, chargé du programme Mali, avec la collaboration, notamment, de Denis Bugnard, ex-coordonnateur de la DDA au Mali

Berne, 27 novembre 1985
MR/ug

LE MALI AU SEIN DE L'AFRIQUE



VEGETATION

Végétation


Domaine saharien

 Végétation contractée, rare ou absente

Domaine sahélien

 Steppe sahélo-saharienne (buissons et épineux)


 Steppe arbustive

 Steppe arborée/arbustive avec tapis graminéen et localement passage des feux


Domaine soudanien

 Savane arborée/arbustive à *Adenonia digitata*, *Bombax costatum*

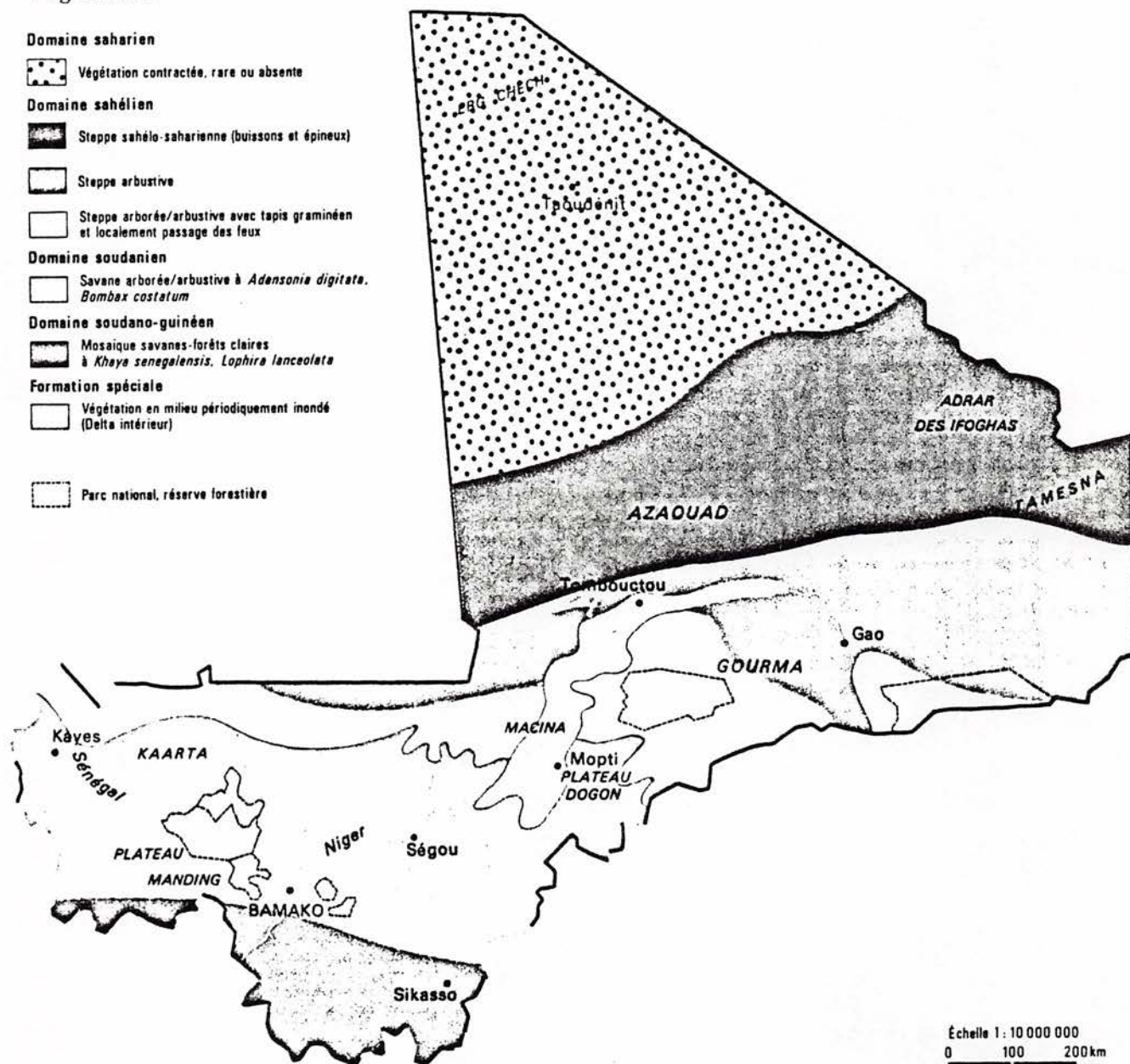
Domaine soudano-guinéen

 Mosaïque savanes-forêts claires à *Khaya senegalensis*, *Lophira lanceolata*

Formation spéciale

 Végétation en milieu périodiquement inondé (Delta intérieur)

 Parc national, réserve forestière



Divisions administratives et densités rurales

Région de Kayes

Cercles

- 1 Kayes
- 2 Bafoulabé
- 3 Diéma
- 4 Kéniéba
- 5 Kita
- 6 Nioro
- 7 Yélimané

Région de Mopti

Cercles

- 29 Mopti
- 30 Bandiagara
- 31 Bankass
- 32 Djenné
- 33 Douentza
- 34 Koro
- 35 Ténenkou
- 36 Youvarou

Région de Koulikoro

Cercles

- 8 Koulikoro
- 9 Banamba
- 10 Dioila
- 11 Kangaba
- 12 Kati
- 13 Kolokani
- 14 Nara

Région de Tombouctou

Cercles

- 37 Tombouctou
- 38 Diré
- 39 Goundam
- 40 Gourma Rharous
- 41 Niafouké

Région de Sikasso

Cercles

- 15 Sikasso
- 16 Bougouni
- 17 Kadiolo
- 18 Kolondiéba
- 19 Koutiala
- 20 Yanfolila
- 21 Yorosso

Région de Gao

Cercles

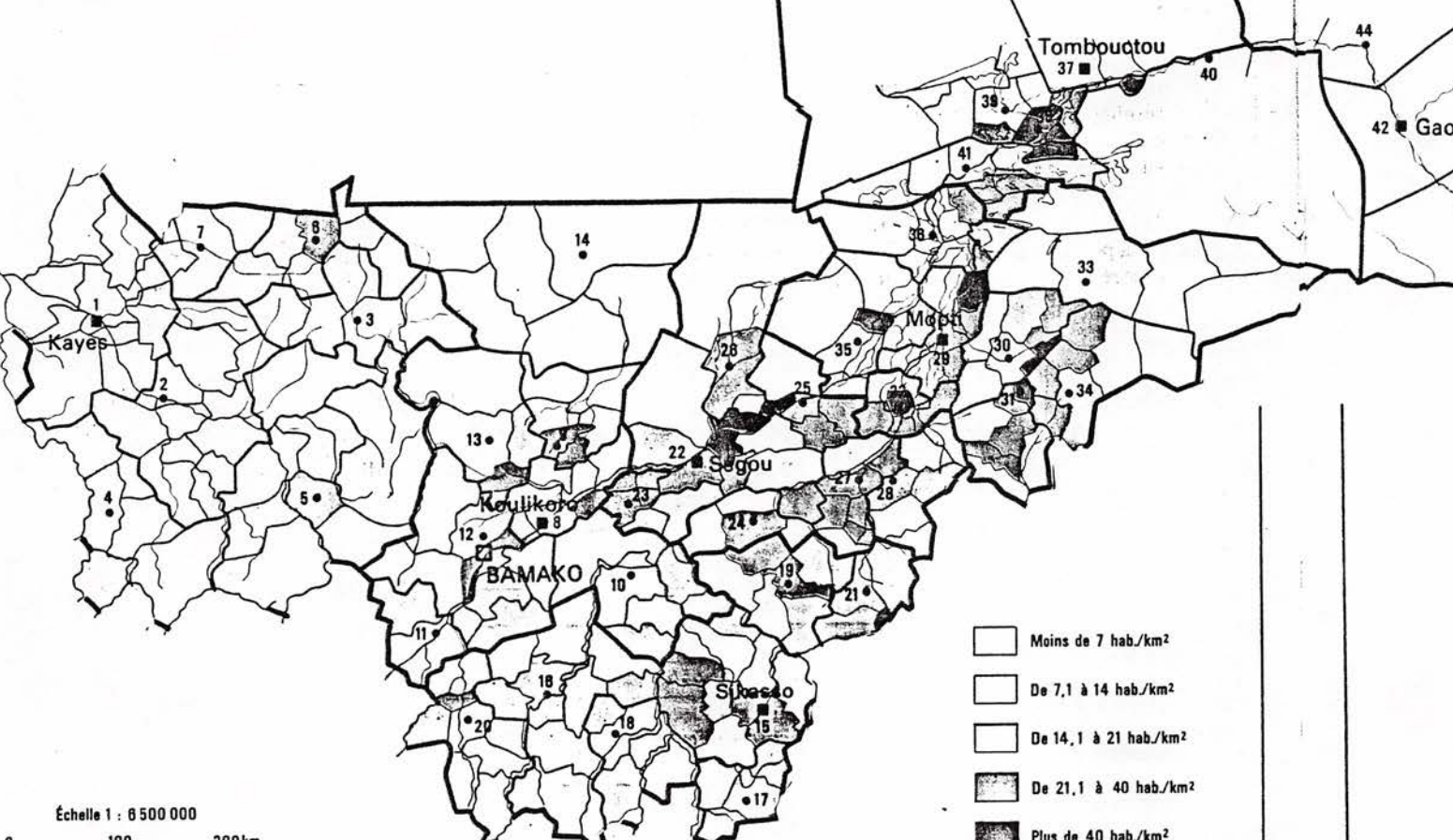
- 42 Gao
- 43 Ansongo
- 44 Bourem
- 45 Kidal
- 48 Ménaka

Région de Ségou

Cercles

- 22 Ségou
- 23 Barouéli
- 24 Bla
- 25 Ké-Macina
- 26 Niono
- 27 San
- 28 Tominian

- Limite de région
- Limite de cercle
- Limite d'arrondissement
- Capitale
- Chef-lieu de région
- Chef-lieu de cercle



Échelle 1 : 8 500 000

0 100 200 km

ANNEXE BHISTOIRE DU MALI

Le premier empire connu, celui du Ouagadou ou Ghana, dont la capitale se situait au sud de l'actuelle Mauritanie, était déjà, au huitième siècle, synonyme de pays de l'or. Couvrant le nord-ouest du Mali d'aujourd'hui, il permit à une intense activité commerciale de se développer entre les deux rives du Sahara.

C'est aussi l'or qui conditionne toute l'histoire de l'Empire du Mali quelques siècles plus tard. Fondé par Soundiata Keita, la première grande figure de l'histoire du Mali, il atteindra son apogée sous le règne de Mansa Moussa au 14ème siècle. Ce souverain, dont la vie fourmille d'anecdotes et que l'on considère généralement comme le père de l'architecture soudanaise, se signala notamment par un pèlerinage à la Mecque en 1326 qui révéla les immenses richesses pour l'époque de l'Empire du Mali. Le commerce n'avait jamais été aussi florissant et des cités comme Djenné et Tombouctou, villes d'échanges mais aussi centres culturels et religieux, sont alors connues jusqu'en Europe.

La paix régnant, une aristocratie musulmane et une classe marchande se développèrent contribuant à l'expansion de l'islam. Les auteurs arabes soulignèrent tout l'heureux contraste entre l'insécurité du désert et l'ordre qui régnait alors au Mali. Assimilant les éléments les plus intéressants de l'islam tout en conservant une empreinte animiste profonde, l'Empire du Mali, au temps de Mansa Moussa, opéra une synthèse originale, créant une civilisation négro-islamique unique en son genre. Au courage de Soundiata, fondateur de la dynastie des Keita, les générations suivantes opposèrent le faste et la sagesse de Mansa Moussa.

Conséquence de l'introduction de la loi coranique, des querelles de successions affaiblirent la dynastie qui ne put contenir les multiples assauts lancés contre l'Empire au cours des deux siècles qui suivirent. Progressivement, aux 15ème et 16ème siècles, le Mali fut ramené à son territoire primitif pour même cesser d'exister en tant qu'empire en 1670. Au fur et à mesure que s'émiettait l'Empire du Mali, une autre hégémonie s'installa, l'Empire songhaï avec pour capitale Gao qui compta jusqu'à 70'000 habitants. Toutefois, si Gao était la capitale politique de cet empire, les vrais centres nerveux de l'économie songhaï restèrent, comme du temps de l'Empire du Mali, Tombouctou et Djenné. Tombouctou surtout brilla par l'éclat de ses universités où affluaient les savants du monde arabe.

Dès le 15ème siècle se produit un phénomène qui ira en s'amplifiant au cours des siècles suivants. Un nouveau courant commercial s'étant établi avec l'Europe au travers des comptoirs installés tout le long de la côte africaine par les grandes puissances maritimes de l'époque, le centre d'intérêt du Soudan occidental se déplace de l'intérieur à l'ouest et au sud. Cette évolution fut, en plus de la guerre de conquête livrée par les pachas marocains, un facteur important de la désintégration des grands empires, surtout à partir des 17ème et 18ème siècles, quand la traite des esclaves devint l'activité dominante dans

cette région. Les empires glorieux de l'ouest africain sont alors remplacés par des états guerriers fondés essentiellement sur l'esclavage et le commerce des esclaves, tels les Royaumes bambaras de Ségou et du Kaarta. A ce moment l'islam marque le pas, régresse même face à une religion animiste qui revient en force. Il faudra attendre le 19ème siècle, pour que, sous l'étendard de la Guerre Sainte, l'islamisation reprenne. Au début du siècle dernier surgissent en effet, en plusieurs endroits de l'Ouest africain, des Etats théocratiques et de célèbres conquérants, propagateurs de l'islam, qui vont dominer les dernières décennies précédant l'installation de la France au Soudan: Cheikou Hamadou, El Hadj Omar et Samory avec lesquels la France aura de durs combats à livrer. Mais ces ultimes tentatives d'unification du Soudan occidental par des Africains ne réussirent pas à empêcher les puissances européennes de se partager l'Afrique suivant ce qui avait été décidé à Berlin en 1885. Précédée par environ un siècle et demi d'explorations, la conquête du Soudan par la France durera de 1855 à 1895, 40 années durant lesquelles le corps expéditionnaire de même que les travailleurs amenés sur place par le commandement français pour construire le chemin de fer Dakar-Niger subissent des pertes considérables. Les troupes françaises durent aussi se battre contre les Touaregs dans l'actuelle Région de Tombouctou et le Roi du Kéné Dougou dans le sud-est. Sikasso, ville fortifiée, qui fut assiégée par une colonne de plus de 1000 hommes équipés de canons, soutint le siège 15 jours.

Suit la période de la colonisation proprement dite (1895-1960) pendant laquelle les Maliens résistent de différentes façons (révoltes, luttes politiques). Depuis la naissance du RDA (Rassemblement Démocratique Africain) en 1946 à Bamako, la ville n'a cessé d'être le rendez-vous des grands mouvements nationalistes. En 1956, la Loi-cadre dote le Soudan français (1) d'une large autonomie. En 1959, peu après la promulgation de la Constitution française qui instituait la Communauté, Soudanais et Sénégalais décident de fédérer leurs deux territoires sous le nom de Fédération du Mali. La Fédération malienne restera dans la Communauté comme Etat membre jusqu'au 20 juin 1960, date à laquelle elle proclame son indépendance. Deux mois plus tard, Sénégalais et Soudanais, cependant, se séparent, les seconds instituant la République du Mali le 22 septembre 1960. Raisons principales de l'éclatement de la Fédération: la rivalité de deux personnes (L.S. Senghor du côté sénégalais et Modibo Keita du côté soudanais) et de deux gouvernements, l'un de tendance démocratique au Sénégal, l'autre de type autoritaire au Soudan.

(1) Ici, nom qu'a porté le Mali sous l'occupation française de 1920 à 1958.

ANNEXE CDONNEES STATISTIQUES RELATIVES AU MALI *INDICATEURS DE BASE

-	Population (milieu 1982)	7,1 mio
-	Superficie (en milliers de km ²)	1'240
-	PNB par habitant (1982)	180 US \$
-	Croissance annuelle moyenne du PNB (%)	
	de 1960 à 1982	1,6
-	Taux annuel moyen d'inflation (%) 1960 à 1970	5,0
	1970 à 1982	9,8
-	Espérance de vie à la naissance (années), 1982	45
-	Indice de production alimentaire/habitant (moyenne 1969-71 = 100), moyenne 1980-82	83

CROISSANCE DE LA PRODUCTION

(taux annuel moyen de croissance en %)

	<u>1960-70</u>	<u>1970-82</u>
-	PIB	4,3
-	Agriculture	3,8
-	Industrie	2,1
-	Services	5,4

STRUCTURE DE LA PRODUCTION

	<u>1960</u>	<u>1982</u>
-	PIB (millions de dollars)	1030
-	Répartition du produit intérieur brut (%)	
.	Agriculture	43
.	Industrie	10
.	Secteur manufacturier (fait partie du secteur industriel dont il est la branche la plus dynamique)	5
.	Services	47

*

Sources de toutes les indications qui suivent, sauf mention différente: Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara, Banque mondiale, 1984

Le Mali est considéré par la Banque mondiale comme pays semi-aride à faible revenu. Il vient au deuxième rang de 39 pays d'Afrique au sud du Sahara dans l'ordre croissant du PNB par habitant.

CROISSANCE DE LA CONSOMMATION ET DE L'INVESTISSEMENT
(taux annuel moyen de croissance en %)

- Consommation du secteur public 1960-70 : 6,2 1970-82 : 6,5
- Investissement intérieur brut 1960-70 : 4,9 1970-82 : 3,1

CROISSANCE DU COMMERCE DE MARCHANDISES

- Commerce de marchandises (millions de dollars)
 - . Exportations (1982) : 146
 - . Importations (1982) : 332
- Taux annuel moyen de croissance (%)
 - . Exportations 1960-70 : 2,9 1970-82 : 6,6
 - . Importations 1960-70 : -0,4 1970-82 : 6,6

STRUCTURE DES EXPORTATIONS DE MARCHANDISES

(pourcentage des exportations de marchandises)	<u>1961</u>	<u>1981</u>
- Combustibles, minéraux et métaux	0	non connu
- Autres produits primaires:	96	non connu
(Le Plan 1981-85 donne pour l'année 1980 les indications suivantes: produits coton 50,3% bétail 29 % arachide 2,3%)		
- Textiles et habillement:	1	non connu
- Machines et matériel de transport	1	non connu
- Autres biens manufacturés	2	non connu

STRUCTURE DES IMPORTATIONS DE MARCHANDISES

(pourcentage des importations de marchandises)		
- Produits alimentaires	20	1980:18,1% (Source:Plan 1981-85)
- Combustibles	5	non connu
(Indication du Plan 1981-85: produits pétroliers 1980, 10,9%)		
- Autres produits primaires	4	non connu
- Machines et matériel de transport	18	non connu
- Autres biens manufacturés	53	non connu
(Indication du Plan 1981-85: équipements 1980, 30,3%)		

DESTINATION DES EXPORTATIONS DE MARCHANDISES
(destination des exportations de marchandises [pourcentage du total])

	<u>1961</u>	<u>1981</u>
- Pays industriels à économie de marché *	93	62
- Pays d'Europe de l'Est à économie planifiée	0	1
- Exportateurs de pétrole à revenu élevé	< 0,5	< 0,5
- Pays en développement	7	37

* soit par ordre d'importance actuellement: France, CEE, Côte d'Ivoire, Sénégal (valable également pour les importations).
Commerce avec la Suisse (1982): - importations, 0,45 mio Fr.s.
- exportations, 0,35 mio Fr.s.

TERMES DE L'ECHANGE

- Termes de l'échange (1980 = 100)
 - . 1970 : 118
 - . 1979 : 107
 - . 1981 : 107
 - . 1982 : 102
- Pourcentage moyen de croissance annuelle des termes de l'échange (1970-82): - 1,5

BALANCE DES PAIEMENTS ET SERVICE DE LA DETTE

	<u>1970</u>	<u>1982</u>
- Balance des transactions courantes (millions de dollars)	- 2	-113
- Intérêts versés au titre de la dette publique extérieure (mio de dollars)	< 0,5	5
- Service de la dette en pourcentage <ul style="list-style-type: none"> . du PNB . des exportations de biens et services 	0,2 1,2	0,8 3,5

DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE ET SERVICE DE LA DETTE
(millions de dollars)

- Sources publiques	231,5	807,8
- Sources privées	6,1	14,2
- Total	237,6	822,0
- Service de la dette	0,7	8,1

DECAISSEMENTS D'AIDE PUBLIQUE EN DEVELOPPEMENT

- Décaissements nets (millions de dollars)
 - 1976 : 89,0
 - 1977 : 112,8
 - 1978 : 162,6
 - 1979 : 196,4
 - 1980 : 251,8
 - 1981 : 229,5
 - 1982 : 194,4
- Dons en % de l'APD nette (moyenne 1981-82)
 - . Total dons: 74,6
 - . Assistance technique: 27,8
- APD en % du PNB (1980): 18% (Club du Sahel)
- APD en % de l'investissement intérieur brut(1979):103,7% (Banque mondiale, 1981)
- APD par tête: 27,4 US \$ (Banque mondiale, 1984)

IMPORTATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
- milliers de tonnes d'équivalent céréales	32,8	21,5	21,8	50,2	66,5
- kilogrammes par habitant	5,2	3,3	3,3	7,3	9,4

CROISSANCE DE L'AGRICULTURE

	<u>1960-70</u>	<u>1970-82</u>
- Taux moyen de croissance annuelle du volume de la production (%)		
. Production vivrière	1,3	2,5
. Total agriculture	1,6	2,7
- Taux moyen de croissance annuelle de la production totale par habitant (%)		
. Production vivrière	-1,2	-0,2
. Total agriculture	-0,9	0,0

ACCROISSEMENT DE LA POPULATION

- Taux moyen d'accroissement annuel (%)	1960-70 :	2,5		
	1970-82 :	2,7		
	1980-2000 :	2,8		
- Population (millions d'habitants)	1982 :	7	1990 :	9
			2000 :	12

INDICATEURS DEMOGRAPHIQUES ET INDICATEURS RELATIFS A LA FECONDITE

	<u>1960</u>	<u>1982</u>
- Taux brut de natalité pour 1000 habitants	50	48
- Taux brut de mortalité pour 1000 habitants	27	21
- Taux de mortalité juvénile (enfants de 1 à 4 ans)	45	27
- Variation (en pourcentage)		
. du taux brut de natalité 1960-82 :	- 3,2	
. du taux brut de mortalité	-23,0	
- Indice synthétique de fécondité 1982 :	6,5	

POPULATION ACTIVE

- Pourcentage de la population en âge de travailler (15 à 64 ans)	1960:	54	1982 :	51
- Pourcentage de la population active travaillant dans:	<u>1960</u>		<u>1980</u>	
. l'agriculture	94		73	
. l'industrie	3		12	
. les services	3		15	
- Taux moyen d'accroissement annuel de la population active (%):				
. 1960-1970	:	2,1		
. 1970-1982	:	2,1		
. 1980-2000	:	2,9		

URBANISATION

- Population urbaine
 - . En pourcentage de la population totale : 1960 : 11
1982 : 19
 - . Taux moyen d'accroissement annuel (%) : 1960-70 : 5,4
1970-82 : 4,7
- Pourcentage de la population urbaine vivant:
 - . dans la plus grande ville : 1960 : 32
1980 : 24

INDICATEURS RELATIFS A LA SANTE

- Nombre d'habitants par:
 - . médecin 1960 : 64'130 1980 : 22'130 *
 - . infirmier(ère) 1960 : 4'710 1980 : 2'380 *
- Apport journalier de calories par habitant
 - . total 1981 : 1'621
 - . en pourcentage des besoins 1981 : 72
- * Les chiffres marqués d'un * se rapportent à des années autres que celles qui sont indiquées (sic)

EDUCATION

- Nombre d'inscrits à l'école primaire en pourcentage du groupe d'âge pertinent

	<u>1960</u>	<u>1981</u>
. Total	10	27 *
. Garçons	14	35 *
. Filles	6	20 *
- Nombre d'inscrits dans un établissement secondaire en pourcentage du groupe d'âge pertinent

	1	9 *
--	---	-----
- Nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur en pourcentage de la population âgée de 20 à 24 ans

	non connu	1 *
--	-----------	-----
- Population adulte alphabétisée: 10% (1980) (source:BM 1981)

* ces chiffres se rapportent à des années autres que celles qui sont indiquées (sic)

DEPENSES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

-	Pourcentage des dépenses totales	<u>1972</u>	<u>1980</u>
.	Défense	non connu	11,1
.	Education	non connu	15,7
.	Santé	non connu	3,1
.	Logements et équipements collectifs; sécurité sociale et aide sociale	non connu	3,0
.	Services économiques	non connu	11,4
.	Divers	non connu	55,6
-	Dépenses totales (% du PNB)	non connu	25,9

RECETTES ORDINAIRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

-	Recettes fiscales (pourcentage des recettes ordinaires totales)		
.	impôts sur revenu, bénéfiques et plus-values	non connu	18,8
.	cotisations sécurité sociale	non connu	non connu
.	taxes internes sur biens et services	non connu	39,7
.	taxes sur échanges et transactions internationaux	non connu	20,7
.	autres taxes	non connu	13,2
-	Recettes ordinaires non fiscales (pourcentage des recettes ordinaires totales)	non connu	7,6
-	Recettes ordinaires totales(% du PNB)	non connu	14,4

BUDGET, en mia de FM (1982) *

-	Recettes	79	
-	Dépenses	88,8	
-	Répartition approximative des dépenses		
.	fonctionnement (personnel et matériel)	90 %	
.	investissements (équipement)	10 %	

* chiffres extraits de sources diverses.

ANNEXE D

Signification et effets escomptés du retour du Mali dans l'Union Monétaire de l'Ouest Africain (UMOA) *

Vingt-deux ans après avoir quitté l'Union Monétaire de l'Ouest Africain (UMOA), le Mali l'a rejointe le 1er juin 1984. Cette réintégration s'est traduite, techniquement, par une simple opération de substitution d'une monnaie, le Franc CFA (FCFA), à une autre, le Franc malien (FM), sur la base de la parité des deux monnaies, à savoir 1 FCFA = 2 FM.

Cette opération comporte une série d'incidences dont les principales sont les suivantes:

- transfert du service de l'émission de monnaie à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Participation effective du Mali à la gestion de celle-ci.
- adhésion de la République du Mali à la Banque Ouest-africaine de Développement (BOAD).
- transformation de l'ex-Banque centrale du Mali en agence nationale de la BCEAO.
- mise en application de la politique monétaire de l'UMOA et entrée en vigueur immédiate de toutes les conditions statutaires de l'Union. C'est ainsi que le Compte d'opérations du Mali a dû être nivellé et que les principales structures économiques du Mali sont maintenant éligibles au crédit de la BCEAO. De même, le Mali doit conformer ses taux d'intérêts et ses pratiques financières et de crédit avec ceux de la BCEAO.
- possibilité de financement du déficit du compte courant extérieur par réduction des avoirs extérieurs nets maliens auprès de la BCEAO.
- perte d'indépendance en matière de politique monétaire, excluant par exemple toute décision unilatérale de dévaluation ou de réévaluation.

La rentrée du Mali dans l'UMOA devrait aussi être suivie d'un certain nombre d'effets indirects:

- l'appartenance à un institut d'émission commun suppose de la discipline en matière de gestion monétaire. Aussi les règles en vigueur obligeront-elles les Maliens à plus de rigueur. Il est par exemple bien improbable que les sociétés d'Etat qui n'étaient maintenues en vie que grâce aux largesses de la Banque Centrale du Mali bénéficient de la même mansuétude de la part de la BCEAO.

* D'après une note de Olivier Yersin, Ambassade de Suisse, Dakar

- le processus de libéralisation de l'économie recevra vraisemblablement un coup de fouet.
- du fait de l'appartenance du pays désormais à un grand espace économique et monétaire, les relations commerciales avec l'étranger, notamment avec la France et les autres membres de l'UMOA devraient être facilitées et se développer.
- le processus d'intégration économique aux pays de la région devrait également être rendu plus facile.
- la garantie par la France d'un Franc CFA convertible à un taux de change fixe continuera à contribuer au maintien d'une certaine stabilité monétaire.

La France s'est engagée à apporter un important concours financier en décidant de transformer le solde débiteur du compte d'opérations malien en subvention et en prêt à long terme d'une durée de 30 ans (avec un différé de 5 ans) au taux d'intérêt de 1 %, de consentir aux mêmes conditions une aide destinée à l'assainissement de la structure financière du secteur d'Etat afin de rendre certaines sociétés et entreprises éligibles au refinancement de la BCEAO, d'appuyer le Mali dans la recherche de financements internationaux à taux avantageux pour payer sa souscription aux fonds propres de la BCEAO et de la BOAD.

Dans l'immédiat cependant, et aux yeux de la majorité des Maliens, tous les bienfaits devant théoriquement résulter du retour du Mali dans l'UMOA sont occultés par des difficultés beaucoup plus concrètes. Les salaires nominaux ont été en bonne logique divisés par deux. Seulement, les prix, qui auraient dû suivre le même mouvement pour que l'équilibre antérieur subsiste, ont à peine changé. En dépit des mesures de surveillance prises par les autorités maliennes pour éviter précisément un alignement des prix sur ceux pratiqués au niveau de la région, l'inflation a été très importante au cours des mois qui ont suivi la réintégration de l'UMOA. En conséquence, le pouvoir d'achat des Maliens a subi une très forte diminution.

Dans l'allocution qu'il a prononcée le 13 novembre 1984 à Bamako à l'occasion de son installation comme directeur national de la BCEAO pour le Mali, M. Younoussi Touré a décrit ainsi les tâches qui l'attendent dans cette fonction:

- tout d'abord, consolider l'intégration monétaire réalisée par la mise en oeuvre de la politique commune arrêtée par les autorités de l'Union;
- assurer, sans rupture, le financement de l'économie malienne conformément aux règles d'intervention de la BCEAO;
- promouvoir, orienter les activités économiques susceptibles d'engendrer des ressources nouvelles, de créer des emplois nouveaux et de freiner la dégradation continue des comptes extérieurs du pays.

Il releva aussi certains signes encourageants apparus depuis la réintégration de l'UMOA:

- adaptation, sans difficultés majeures, du système bancaire malien;
- engagement résolu des banques primaires, plus responsabilisées dans la distribution du crédit, dans une gestion plus performante de leur trésorerie;
- large assainissement du secteur d'Etat par les mesures de consolidation financière et de réaménagement des dimensions de certaines grosses entreprises.

A noter qu'entre juin 1984, date d'entrée du Mali dans l'UMOA, et mars 1985, les interventions de la Banque Centrale pour ce pays ont enregistré une forte poussée en s'établissant à 27,0 milliards FCFA à fin mars 1985 contre 14,5 milliards au 31 juillet 1984. Les concours à l'Etat sont passés de 6,8 milliards à 9,9 milliards, soit un accroissement de 3,1 milliards. Les refinancements en faveur des banques se sont établis à 17,1 milliards à fin mars 1985 contre 7,7 milliards trois semestres auparavant. Cette évolution a concerné les concours ordinaires ainsi que les refinancements de crédits de campagne qui ont doublé par suite surtout des performances de la production cotonnière.

Chapitre I

L'Organisation du Monde Rural et les Tons Villageois

1. DEFINITION ET IMPLANTATION DES "TONS"

Le TON villageois se définit comme une association villageoise de développement économique, social et culturel fondée sur la solidarité et le volontariat. Pour l'instant, il ne peut être défini aucune forme "standard" de "ton", car les spécifications du contexte socio-économique et le degré de développement des communautés intéressées devront être chaque fois pris en compte.

Cependant, on peut déjà admettre que les "tons" seront implantés à l'échelon des communautés ayant déjà une forte cohésion sociale, présentant une grande homogénéité et recelant des potentialités économiques viables. Le village semble être déjà le plus souvent la mesure du "ton" de base. Cependant, on prévoit la création de fédérations de "tons" à l'échelle de plusieurs villages ou de plusieurs communautés. En tout état de cause, on estime que le "ton" devra être doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

2. OBJECTIFS DES "TONS"

En tant que système de promotion des paysans, éleveurs, pêcheurs, artisans ruraux, le "ton" vise à mobiliser et à utiliser rationnellement les moyens locaux existants en vue d'améliorer ou de transformer le contexte dans lequel se trouvent les populations rurales, notamment :

- en entraînant les exploitants ruraux à la négociation collective des opérations de production et de commercialisation,
- en mobilisant les communautés de producteurs à utiliser au mieux et au maximum les ressources existantes (travail, terre, capital),
- en participant à l'aménagement du territoire villageois et à la réglementation de la vie économique des villages.

Pour atteindre ces objectifs les "tons" utiliseront un certain nombre

d'instances de décisions, de direction et de contrôle (Assemblée générale, Conseil d'administration, Comité de surveillance) dont le dynamisme conditionnera le succès de chaque "ton".

Pratiquement, chaque "ton" villageois, pourra mener une multitude d'activités, en conformité avec les objectifs fixés par ses membres :

- aménagement du terroir villageois : travaux de génie civil (puits, petits barrages, pistes agricoles, infrastructures de santé animale, magasins, reforestation, digues de protection, casiers rizicoles, etc.),
- approvisionnement en intrants et crédits agricoles : semences, engrais, produits vétérinaires, caisse d'épargne et crédit mutuel d'équipement,
- équipement individuel et collectif : charrue, charettes, boeufs de traction, camions de transport, tracteurs, etc.
- commercialisation : productions agricoles, productions animales, produits de cueillette, produits de l'artisanat rural.
- éducation-santé et formation : alphabétisation fonctionnelle, soins de santé primaire, formation paysanne à la gestion.

Toutes ces activités ne pourront sans doute pas être menées en même temps, aussi sera-t-il nécessaire de concevoir, des étapes de progression. L'identification des actions projetées relèvera des membres des "tons", mais la préparation des projets eux-mêmes, pourra nécessiter l'assistance des services techniques. Le transfert aux "tons" villageois de certaines prérogatives et activités des opérateurs de l'Etat, sera progressif, en liaison notamment avec les opérations de développement. En tout état de cause, des étapes seront observées pour le transfert des responsabilités. Les "tons" villageois situés dans les zones des ODR bénéficieront de l'encadrement spécifique de ces opérateurs. Ailleurs, lorsque les ODR ne seront pas implantées d'autres services techniques apporteront leur concours.

3. LE FINANCEMENT

Le Plan prévoit que 40 milliards, correspondant à 5 % environ du montant total des investissements prévus au Plan, seront affectés à des projets décidés par l'initiative de base. Ce montant tient compte à la fois de l'intérêt manifesté à leur égard et aussi de la prudence à observer en raison du caractère innovatif de l'approche marquée par l'insuffisance numérique et l'inexpérience des structures directement impliquées dans leur conception et leur mise en oeuvre.

La réalisation de ce programme nécessitera une contribution des popu-

lations qui pourra revêtir plusieurs formes (financement en espèces, fournitures de matériaux, investissement humain). En tout état de cause, le financement en espèce se fera régulièrement et sera fonction de l'évolution des revenus distribués au monde paysan et de la mise sur pied des tons villageois.

4. RÔLE DES SERVICES TECHNIQUES

La grande initiative laissée aux "tons" n'empêchera pas de réserver un rôle important aux services techniques. Les projets seront conçus par des techniciens d'encadrement. Ceux-ci aideront les villageois dans l'identification, la programmation, l'exécution et l'entretien de leurs projets. Ils conseilleront les villages sur la manière de choisir les activités les plus productives et susceptibles d'entraîner des revenus suffisants pour autofinancer leurs frais d'exploitation et d'entretien. Ils orienteront d'ailleurs les projets villageois vers des activités correspondant aux besoins de l'économie nationale et conformément à ses principes directeurs. L'identification, la préparation et la mise en oeuvre de certains projets au niveau des tons villageois pourra nécessiter la réalisation d'études et la préparation de dossiers techniques, économiques ou financiers pour lesquels les services techniques joueront un rôle essentiel.

D'autre part, les services techniques élaboreront les mesures d'ordre juridique, économique et financier qui présideront au fonctionnement et au développement des "tons". Ces mesures concerneront par ailleurs, les opérations de recyclage, d'amélioration des méthodes de gestion, la formation permanente, et pourront nécessiter un concours ponctuel des équipes spécialisées des services publics.

Enfin, les services de l'Etat joueront un rôle de contrôle externe et d'évaluation sur les "tons" villageois.

ANNEXE FaACTIVITE DE LA DDA AU MALI: PRESENTATION PROJET PAR PROJET1. ACTIONS BILATERALES

(c'est-à-dire sous la responsabilité, du côté suisse, de la DDA ou d'une organisation privée et bénéficiant exclusivement au Mali)

1.1. Recherche et mise en valeur des eaux souterraines des Cercles de Bougouni, Yanfolila et Kolondiéba (3e Région)

Partenaire: Direction nationale de l'Energie et de l'Hydraulique,
Ministère du Développement industriel et du Tourisme

Régisseur: Association suisse d'Assistance technique HELVETAS, Zurich

Objectifs généraux:

- approvisionnement de la population en eau potable
- sensibilisation de la population à l'entretien des installations d'exhaure ainsi qu'aux règles d'hygiène à observer autour des forages
- amélioration de la connaissance des ressources en eau de la région et, indirectement, de la santé publique
- formation du personnel technique malien de relève

Objectifs particuliers de la phase en cours:

- réalisation de 180 forages productifs supplémentaires
- mise en place d'une structure autonome d'entretien des installations d'exhaure
- transfert des responsabilités aux cadres nationaux.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 4'700'000.--
(3 ans)

1.2. Amélioration des services de santé de base dans les Cercles de Bougouni, Yanfolila, Kolondiéba, Kadiolo et Yorosso (3e Région)

Partenaire: Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales et particulièrement Direction régionale de la santé publique à Sikasso

Régisseur: Institut universitaire d'Etudes du Développement (IUED), Genève

Objectifs généraux:

Amélioration de l'état de santé général des populations rurales touchées et notamment diminution de la mortalité et des maladies infectieuses chez les mères et les nourrissons par la mise en place d'un système décentralisé de soins et d'approvisionnement en médicaments.

Moyens mis en oeuvre à cet effet:

- formation et recyclage d'équipes villageoises de santé et de matrones rurales
- appui aux services responsables de la santé et renforcement des infrastructures sanitaires et médicales de la zone
- construction d'une école d'infirmiers à Sikasso.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 2'600'000.--
(3 ans)

1.3. Construction de magasins coopératifs dans les Cercles de Bougouni, Yanfolila et Kolondiéba (3e Région)

Partenaire: Direction de la Coopération nationale, Ministère de l'Agriculture

Objectifs généraux:

- construction par diverses coopératives de 15 magasins de stockage et de vente au niveau des FGR (Fédération de Groupements Ruraux);
- équipement en balances, comptoirs et armoires de ces magasins;

Poursuite du projet:

Les magasins sont construits, cependant la Direction de la Coopération nationale doit encore à la DDA des précisions en complément au rapport final qu'elle lui a fourni. Par ailleurs, d'autres possibilités de collaboration avec la Direction de la Coopération nationale sont envisagées (voir 3.1.).

Engagement en cours contracté par la DDA: Fr. 500'000.-- (2 ans)

1.4. Projet Forestier de la Région de Sikasso (PFRS)

Partenaire: Direction nationale des Eaux et Forêts, Ministère des Ressources naturelles et de l'Elevage

Régisseur: Organisation Suisse pour le Développement et la Coopération INTERCOOPERATION, Berne.

Objectifs généraux:

- établissement et maintien d'un équilibre agro-sylvo-pastoral satisfaisant entre les besoins de la population et les ressources naturelles
- inventaire et établissement de plans d'aménagement des forêts
- classement et aménagement de forêts
- exploitation forestière par l'Opération d'Aménagement et de Reboisement de Sikasso (OARS)
- formation et recyclage des agents techniques des Eaux et Forêts au Centre de Formation Pratique Forestier (CFPF) de Tabakoro
- appui à la Direction Régionale des Eaux et Forêts de Sikasso (pour la gestion des ressources naturelles, le reboisement villageois et la formation des pépiniéristes, etc.)
- formation des cadres nationaux du PFRS.

Poursuite du projet:

Jusqu'en 1986: selon le Plan directeur du projet et les Plans d'Opérations annuels de chacun des volets du projet.

Au-delà de 1986: selon les conclusions qui seront tirées de l'évaluation réalisée en septembre-octobre 1985.

Engagement financier en cours contracté par la DDA (pour 5 ans):

- assistance technique Fr.s. 7'995'000.--
- aide financière Fr.s. 16'400'000.--

1.5. Formation d'agents du développement rural en machinisme agricole, Centre d'Essai et d'Enseignement du Machinisme Agricole (CEEMA), Samanko

Partenaire: Direction nationale du Génie Rural/Division du Machinisme Agricole (CR/DMA), Ministère de l'Agriculture

Régisseur: Association suisse d'assistance technique HELVETAS, Zurich

Objectifs généraux:

- mise en place d'un programme de formation et de recyclage s'adressant à diverses catégories d'agents de développement rural en machinisme agricole et en artisanat rural
- aménagement des infrastructures de la Section Formation du CEEMA
- formation des formateurs et du personnel-cadre de ladite section
- recherche de possibilités d'autofinancement.

Poursuite du projet:

Le projet se trouve actuellement dans une phase transitoire arrivant à échéance le 31 décembre 1985. Une évaluation réalisée en 1984/85 préconise une réorientation du projet probablement difficile à mettre en oeuvre (formation s'adressant directement aux utilisateurs, décentralisation des actions, réaménagement des programmes, accroissement de la part d'autofinancement). Un nouvel engagement de la DDA en faveur de ce projet dépend d'une entente avec la partie malienne et HELVETAS.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 870'000.--.
(18 mois)

1.6. Contribution à la réalisation de puits-citerne sur le Plateau Dogon, Cercle de Bandiagara (5e Région)

Cette action relève de CARITAS-Suisse, la DDA ne fait que la cofinancer.

Partenaire de CARITAS au Mali: Mission catholique de Bandiagara,
Evêché de Mopti

Objectifs généraux:

- exécution de forages et construction de puits de type puits-citerne avec la participation de la population
- réalisation de petits barrages
- animation rurale communautaire.

Poursuite du projet:

Selon accord à conclure avec CARITAS: la DDA a été saisie en vue d'une contribution à un nouveau programme d'intervention en faveur de 200 villages en six ans.

Engagement prévu: Fr.s. 892'000.-- (2 ans).

1.7. Développement communautaire en zone sahélienne

Localisation: Cercle de Niafunké, 6e Région

Une étude-action axée sur la préparation d'un projet de développement communautaire intégré à partir d'une étude du milieu et de diverses petites actions a débuté à la fin de l'année 1983.

En raison de la sécheresse, l'étude prévue a été reléguée au second plan. En revanche, grâce à différents crédits supplémentaires en provenance de la DDA et de l'extérieur, les actions ont été multipliées à telle enseigne qu'elles touchent déjà à présent plus de la moitié des 300 villages du Cercle de Niafunké. Une requête portant sur la poursuite de cette intervention est actuellement à l'étude.

Partenaires: Ministère du Plan et, sur place, divers services techniques dont principalement celui de la Coopération nationale

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 160'000.--
(crédit transitoire: 5 mois)

1.8. Bourses d'études et de stages

Boursiers universitaires actuellement en Suisse:

- Université de Genève, études de pharmacie 1
- Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève 1

Stagiaires actuellement en Suisse ou dans pays tiers

- Télécommunications, Dakar 2
- CPTG, mécanique générale, Genève 2
- ORT, mécanique auto, Genève 4

Poursuite du programme: indéterminé. Une révision de la politique d'ensemble de la Suisse en matière de bourses et de stages pourrait être décidée. Une telle révision viserait à tirer un meilleur parti des moyens financiers et humains engagés dans ce programme.

2. ACTIONS MULTILATERALES ET/OU REGIONALES

(c'est-à-dire dont sont responsables des agences spécialisées du système des Nations Unies et/ou bénéficiant aussi à d'autres pays que le Mali)

2.1. Programme de constitution et d'entretien de stocks de céréales de sécurité à Bamako et dans les grandes villes du pays

Agence d'exécution: Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

Partenaire de la FAO: Office des Produits Alimentaires du Mali (OPAM)

Objectifs:

- construction de magasins de stockage de 500 à 1000 tonnes à Mopti et Gao
- fourniture d'équipements et entretien du parc de véhicules de l'OPAM
- formation et recyclage du personnel de gestion et de commercialisation de l'OPAM

Poursuite du projet

Une nouvelle phase de 3 ans couvrant les années 1986 à 1988, qui ne reconduit que l'objectif de formation, est actuellement en préparation.

Engagement financier prévu par la DDA: Fr.s. 2'100'000.--.

2.2. Projet d'Entretien Routier (ou 5e projet routier)

Agence d'exécution: Banque Internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)

Partenaire de la BIRD: Direction Nationale des Travaux Publics - Ministère des Transports et des Travaux Publics.

Objectifs:

- entretien courant et périodique d'environ 8'200 km de routes bitumées et de pistes en terre
- exécution d'un programme de renforcement de la Direction nationale des Travaux publics (restructuration, assistance technique et formation)
- reconstruction du tronçon de la route Bamako-Bougouni.

Engagement financier contracté par la DDA: Fr.s. 11'000'000.--
(4 ans).

2.3. Contribution à l'Entreprise Malienne de Maintenance (EMAMA) à Sikasso pour la fabrication de pompes

Agence d'exécution: Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI)

Partenaire de l'ONUDI: l'Entreprise Malienne de Maintenance (EMAMA), relevant elle-même du Ministère de tutelle des Sociétés et Entreprises d'Etat

Objectifs généraux:

Mise en place d'une unité de fabrication de pompes manuelles d'une capacité finale de 100 unités/mois (assistance financière et technique)

Poursuite du projet:

Après avoir été sollicitée une première fois en faveur de ce projet pour pallier un manque de trésorerie momentanée, la DDA a reçu une nouvelle requête portant sur le financement du salaire de l'expert chargé de la formation du personnel et l'achat de machines-outils supplémentaires.

Engagement financier prévu par la DDA (phase 1986-87): Fr.s. 650'000.-- (15 mois)

2.4. Communication rurale en Afrique occidentale (Mali, Burkina)

Agence d'exécution: UNESCO

Partenaire de l'UNESCO au Mali: Ministère de l'Information et des Télécommunications

Objectifs:

- installation d'une imprimerie à Mopti
- formation de communicateurs ruraux en vue de la rédaction d'un journal local en langue foubé
- édition régulière du journal KABAARU vulgarisant certains thèmes axés sur le développement rural

Poursuite du projet

Les objectifs du projet sont plus ou moins atteints mais de sérieux problèmes doivent encore être résolus:

- qualité insuffisante du Journal KABAARU (forme et contenu)
- assise du Centre Régional de Communication multi-media-CERECOM- (centre mis en place dans le cadre du projet) encore précaire

Il est envisagé, dans le cadre d'une deuxième phase, de rassembler à Bamako, au centre chargé de la publication du journal bambara KIBARU, les moyens de composition et d'impression de KABAARU, et ce à cause de nombreuses difficultés matérielles ayant affecté le fonctionnement du CERECOM à Mopti. Cette deuxième phase prévoit en conséquence l'aménagement et l'équipement des locaux nécessaires à Bamako ainsi que, nouvel élément, une assistance technique plus suivie que jusqu'à présent.

Engagement financier demandé à la DDA: US \$ 465'000.-- (2 1/2 ans).

2.5. Promotion de cultures améliorantes et fourragères
(Mali, Burkina, Niger)

Agence d'exécution: Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture
(FAO)
(supervision et coordination au niveau régional assurées par le Comité
Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel- CILSS-)

Partenaire de la FAO au Mali: Centre National de Recherches Zootechni-
ques (CNRZ), Ministère des Ressources
naturelles et de l'Elevage

Objectifs généraux:

- assurer au bétail une ration alimentaire suffisante, particulière-
ment en saison sèche
- réhabiliter, maintenir et accroître la fertilité des sols
(champ géographique au Mali: expérimentation au CNRZ de Sotuba et
vulgarisation en collaboration avec la Compagnie Malienne de Déve-
loppement des Textiles (CMDT) dans la Région de Ségou).

Objectifs particuliers de la phase en cours:

- promotion de la production semencière par des paysans
- sélection d'espèces spécialement résistantes à la sécheresse et se
prêtant à la conservation
- extension des zones de vulgarisation

Une évaluation du projet vient d'avoir lieu et la phase suivante
(1986-1988) est en préparation.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 3'450'000.--
(3 ans)

Engagement financier prévu pour la phase suivante: Fr.s. 2'000'000.--
(3 ans)

2.6. Lutte contre l'onchocercose
(Burkina, Niger, Mali, Bénin, Togo, Ghana, Côte d'Ivoire, Sénégal,
Guinée, Guinée-Bissau, Sierra Leone)

Exécution: structure ad hoc dont le siège se trouve à Ouagadougou
(Programme de Lutte contre l'Onchocercose -OPC-)

Supervision sur le plan technique: Organisation Mondiale de la Santé

Contrôle de la gestion: Banque Mondiale.

Partenaires maliens:

- le Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales
- la cellule de mise en valeur économique et sociale des zones
libérées de l'onchocercose (Ministère du Plan)

Champ géographique au Mali: Régions de Koulikoro (Dioïla, Kangaba,
Kati), de Sikasso (en totalité), de Mopti (Bandiagara, Bankass, Koro),
de Ségou (Ségou, San, Tominian, Baroueli, Bla), et tout dernièrement de
Kayes.

Objectifs:

- poursuite de l'assainissement des zones infestées
- formation du personnel local aux différentes méthodes d'enquête, de lutte et d'évaluation
- poursuite des recherches concernant la maladie elle-même, son vecteur et les moyens à employer dans la lutte (mise au point d'agents thérapeutiques et de larvicides)
- contribution aux études de mise en valeur des zones libérées de la maladie par la mise à disposition de données
- mise au point d'une stratégie à long terme de contrôle de l'onchocercose
- transfert progressif aux services de santé nationaux de certaines actions de contrôle à long terme de la maladie

La DDA a déjà contribué au Programme de lutte contre l'onchocercose pour une somme de Fr.s. 15'000'000.-- (phase 1982-1985). Elle vient de prendre un nouvel engagement pour 6 ans (1986-1991).

Engagement financier contracté par la DDA: Fr.s. 18'000'000.--.

2.7. Appui au secteur urbain non structuré (Mali, Togo, Rwanda)

Agence d'exécution: Bureau International du Travail (BIT)

Partenaire du BIT au Mali: Office National de la Main-d'Oeuvre,
Ministère du Travail et de la Fonction Publique

Objectifs:

- recherche avec les artisans intéressés de solutions à leurs problèmes
- formation sur le plan technique et en matière de gestion
- organisation d'unités de production autour de services, d'équipements et de stocks communs
- rationalisation des circuits d'approvisionnement et de commercialisation
- amélioration et diversification de la production
- engagement de pourparlers avec les gouvernements concernés en vue de la mise en oeuvre d'une politique plus favorable au secteur non structuré
- transfert aux artisans de la responsabilité de l'organisation et de la gestion de ces différents supports.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 3'738'000.--
(phase 1984-86: 3 ans)

2.8. " 6 S " (appui à des groupements de producteurs ruraux: Burkina, Mali, Sénégal)

ONG responsable: l'Association internationale "Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel", dite " 6S "

Champ géographique au Mali: principalement Région de Mopti

Objectif:

Rentabiliser la saison sèche en milieu rural grâce à l'organisation de chantiers-écoles et à la promotion d'activités socio-économiques diverses.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 3'300'000.--
(3 ans)

2.9. Projet pilote d'application de données agro-météorologiques à l'agriculture

Agence d'exécution: Organisation Météorologique Mondiale (OMM)

Partenaire: Direction Nationale de la Météorologie
(Ministère des Transports et des Travaux Publics)

Objectifs généraux:

- assistance météorologique à l'agriculture par la mise à disposition d'informations, conseils et avis agro-météorologiques décennaires
- mise au point d'une méthodologie appropriée d'assistance à l'agriculture par une équipe pluridisciplinaire
- sensibilisation des paysans à l'utilisation de l'information agrométéorologique

Objectif particulier de la phase en cours (1984-1986) au Mali:
Multiplication des expérimentations en prévision de la vulgarisation des méthodes mises au point.

Engagement financier en cours contracté par la DDA: Fr.s. 1'200'000.--
dont Fr.s. 366'000.-- pour le volet malien (2 3/4 ans).

2.10. Programme sous-régional de perfectionnement et de recyclage au Sahel en matière de "management" de projets de développement rural - FORPROSA - (Mali, Cap-Vert et Niger)

Agence d'exécution: Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

Partenaire de la FAO au Mali: Division des Ressources humaines
Ministère du Plan.

Objectifs:

- établissement des bases techniques et pédagogiques de programmes nationaux de formation
- formation de cadres professionnels à la préparation, à la gestion et à la supervision de projets de développement rural

Poursuite du projet:

Conçu initialement comme un programme régional, FORPROSA sera, à partir de 1986, poursuivi dans chaque pays intéressé sur une base nationale.

Engagement financier prévu par la DDA: Fr.s. 3'900'000.-- (2 ans).

3. ACTIONS EN PREPARATION OU A L'ETUDE

3.1. Sécurité alimentaire villageoise

Se basant sur une étude sur la stratégie alimentaire du Mali, qu'elle a financée en 1984, la DDA se propose, sous réserve de l'accord du gouvernement malien, de promouvoir un projet au niveau villageois (stockage, crédit,...) s'inscrivant dans le cadre de la dite stratégie. Des pourparlers à ce sujet devraient être engagés durant l'année 1986.

3.2. Formation permanente d'enseignants

La DDA finance depuis plusieurs années des cours pédagogiques s'adressant à des enseignants maliens et organisés conjointement par l'Association suisse des Enseignants (ASE) et le Syndicat national de l'Education et de la Culture (SNEC). Il est prévu que ce projet, qui a donné des résultats encourageants, soit relayé par un appui à la mise en place d'une structure stable de formation permanente des enseignants maliens. Ce projet est actuellement étudié par le SNEC en concertation avec le Ministère de l'Education nationale. L'ACE et la DDA s'attendent à être saisies dans le courant de l'année 1986.

ACTIVITE DE LA DDA AU MALI : PROGRAMMATION FINANCIERE

(en milliers de francs suisses)

PROJETS	ENGAGEMENTS								
	PROJETES				EFFECTIFS (PHASE COURANTE) (sans déduction versements déjà effectués)	VERSEMENTS PROJETES			
	1985	1986	1987	1988		1985	1986	1987	1988
<u>1. ACTIONS BILATERALES</u>									
1.1. Approvisionnement en eau potable(forages)	0	4500 (3 ans)	0	0	4700 (3 ans)	1250	1060	2000	1500
1.2. Amélioration des services de santé de base	2600 (3 ans)	0	0	1500 (3 ans)	2600 (3 ans)	640	865	865	530
1.3. Construction de magasins coopératifs	0	0	0	0	500 (2 ans)	0	0	0	0
1.4. Projet forestier (aide financière)	0	8000 (5 ans)	0	0	16400 (5 ans)	1000	3000	3000	3000
(assistance technique)	0	8000 (5 ans)	0	0	4375 (2 1/2 ans)	1570	1800	1900	1600
1.5. Formation en machinisme agricole	0	1500 (2 ans)	0	1200 (2 ans)	870 (18 mois)	320	550	500	400
1.6. Approvisionnement en eau potable(puits/Plateau dogon)	900 (2 ans)	0	700 (2 ans)	0	680 (2 ans)	630	350	400	400
1.7. Développement communautaire/ 6ème Région	160 (5 mois)	1600 (2 ans)	0	1500 (2 ans)	160 (5 mois)	450	730	750	700

PROJETS	ENGAGEMENTS								
	PROJETES				EFFECTIFS (PHASE COURANTE) (sans déduction versements déjà effectués)	VERSEMENTS PROJETES			
	1985	1986	1987	1988		1985	1986	1987	1988
1.8. Bourses d'études et de stages	pour mémoire				pour mémoire	pour mémoire			
1.9 Sécurité alimentaire au niveau villageois (stockage, crédit..)	0	1000 (2 ans)	0	1000 (2 ans)	0	0	250	500	500
1.10. Formation permanente d'enseignants	0	? (2 ans)	0	? (2 ans)	0	0	?	?	?
2. ACTIONS MULTILATERALES ET/OU REGIONALES									
2.1. Sécurité alimentaire FAO	2100 (régional/3 ans)	0	0	0	1700 (régional:2,5 ans)	410	700	700	700
r é g i o n a l									
2.2. Projet routier (Banque Mondiale) Aide financière	11000 (Mali/4 ans)	0	0	0	18000 (Mali/ 5 ans)	2500	3000	3000	3000
M a l i									
2.3. Fabrication de pompes (ONUDI)	650 (Mali/15 mois)	0	500 (Mali/1 an)	0	237 US\$ (Mali/18 mois)	27 \$	400	500	500
M a l i									
2.4. Communication rurale (UNESCO)	0	950 (Mali/2,5 ans)	0	0	815 (régional/2 ans)	0	600	350	0
M a l i									
2.5. Cultures améliorantes et fourragères (CILSS /FAO)	0	2000 (régional/3 ans)	0	0	3450 (régional/3 ans)	560	700	700	700
r é g i o n a l									
2.6. Lutte contre l'onchocercose (OMS/Banque Mondiale) Aide financière	18000 (régional/6 ans)	0	0	0	15000 (régional/6 ans)	5500	5000	3500	2000
r é g i o n a l									

PROJETS	ENGAGEMENTS								
	PROJETES				EFFECTIFS (PHASE COURANTE) (sans déduction versements déjà effectués)	VERSEMENTS PROJETES			
	1985	1986	1987	1988		1985	1986	1987	1988
2.7. Appui au secteur non structuré (BIT)	0	1000	0	1000	3738	1560	500	500	500
		(Mali/2ans)		(Mali/2 ans)	(régional/3 ans)	régional		M a l i	
2.8. "6 S" (appui à des groupements de producteurs ruraux)	0	0	3600	0	3300	1250	1200	1200	1200
			(régional/3 ans)		(régional/3 ans)			r é g i o n a l	
2.9. Agrhymet (projet pilote Mali) -CILSS/OMM	0	0	1100	0	1200	480	300	375	375
			(régional/3 ans)		(régional/2 3/4 ans)			r é g i o n a l	
2.10. FORPROSA (formation de cadres)/ FAO	90	3900	0	0	90	90	1500	1500	900
	(régional/4 mois)	(régional/2 ans)			(régional/4 mois)			r é g i o n a l	
TOTAL 1 (Actions bilatérales)	3660	24600	700	5200	30285	5860	8605	9915	8630
TOTAL 2 (Actions multilatérales et/ou régionales)	31840	7850	5200	1000	46493	12350	13200	11625	9775
					+ 237 US\$	+ 27 US\$			
TOTAL GENERAL	35500	32450	5900	6200	76778	18210	21805	21540	18405
					+ 237 US\$	+ 27 US\$			



t.311 Mali-CP/ug

Berne, le 20 janvier 1986

an	BLI					a/a
Datum	22.1.					
Vise	ku					ku
EDA	22.01.86			16		
Ref. p. B. 55.40. Rép. Mali						

- DFAE - Secrétariat du Chef du Département
- Secrétariat du Secrétaire d'Etat
- Division politique II
- Direction des organisations internationales
- Service Economique et Financier
- DFEP - OFAEE, Service du développement
- OFAEE, Service Afrique
- DFP - Administration fédérale des finances
- Contrôle fédéral des finances
- Délégation près l'OCDE, Paris
- Mission permanente auprès des Nations Unies,
New York
- Mission permanente auprès des organisations
internationales, Genève
- Ambassades de Suisse à Dakar (3)
- à Abidjan
- à Conakry

COOPERATION DE LA DDA AVEC LE MALI

Comme nous l'avons annoncé précédemment, la DDA prépare, pour les pays où elle concentre ses activités, des "programmes par pays" afin de tendre à une plus grande cohérence et de faciliter la coordination.

Nous vous prions de trouver ci-joint le programme de coopération de la DDA avec le Mali qui a été approuvé en décembre dernier.

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
 ET AIDE HUMANITAIRE
 Division opérationnelle I

H.-P. Cart
 (H.-P. Cart)

Annexe: ment
 cc: BSZ, MR

