

t.311 Mali - MM/BJ/BUD

Pour usage interne

Mali

PROGRAMME ANNUEL 1993

1. LA SITUATION DU MALI
 - 1.1. L'environnement socio-économique
 - 1.2. Tendances macro-économiques
2. LA REALISATION DU PROGRAMME EN 1992
3. PRIORITES OPERATIONNELLES 1993
 - 3.1 Les orientations selon l'axe "gestion locale-décentralisation"
 - 3.2 Les orientations selon l'axe "base professionnelle de connaissances"
 - 3.3 Concertation des bailleurs de fonds ou intervenants
4. ASPECTS OPERATIONNELS & DIVERS
 - 4.1 Personnel
 - 4.2 Beziehungen-Zentrale
 - 4.3 Programme par pays

- Annexes :
1. L'aide publique au développement au Mali
 2. La fraude au Mali et la SGS
 3. Gestion locale et décentralisation
 4. Base professionnelle de connaissances
 5. Plan financier indicatif
 6. Programmation 1993



t.311 Mali - BUD

MALI RAPPORT ANNUEL 1993

Résumé

Les premières votations populaires sur la Constitution de la 3e république, l'élection des conseillers municipaux, des députés et du Président ALPHA OUMAR KONARE, ont balisé le délicat chemin du renouveau politique au Mali. Dirigé par un banquier, le premier gouvernement démocratique multipartite s'est immédiatement confronté aux contraintes du changement. Outre la difficile concertation de 19 ministères, ainsi qu'une maîtrise encore incertaine des dossiers par les nouveaux titulaires, les "politiques" se heurtent aux "routiniers administratifs", à propos des réformes, de la décentralisation, de l'initiative privée et surtout du maintien des projets d'aide pourvoyeurs de moyens de fonctionner. Par ailleurs, ces "politiques" sont soumis à l'impatience populaire, aux partis d'opposition, ainsi qu'aux mouvements spontanés de revendications de "la rue".

Les forces vives qui ont fait tomber la dictature, ont beaucoup de peine à animer la reconstruction du pays. Mettre l'administration au service de la population est un défi que le Président, politiquement assez isolé, ne peut relever seul, et le gouvernemental actuel n'est pas encore une force assez puissante de changement. En ajoutant le déficit budgétaire de l'Etat, la fraude généralisée au cordon douanier, estimée à 1/4 du budget, la chute du cours mondial du coton (- 40% en 2 ans) - principal produit d'exportation -, le lent processus du rétablissement de la paix au Nord et le peu d'empressement des milieux de l'aide à changer ses pratiques, on obtient une idée à peu près exacte des problèmes du Mali.

Seul le dynamisme du secteur informel tranche avec la morosité ambiante. De mieux en mieux organisé, il constitue déjà un partenaire non négligeable de négociation sur les règles économiques, de formations et surtout de fiscalité. Mais il a besoin de soutiens adaptés, de pouvoir échanger avec les pays voisins, d'accéder au système bancaire afin d'accroître son autonomie. Il en est de même pour les organisations paysannes, les syndicats de producteurs, qui ont encore un long apprentissage de leur droits et devoirs à faire.

Pour accompagner ces processus de changement, le programme DDA s'oriente patiemment selon les axes "organisation, base professionnelle de connaissances" et "gestion locale et décentralisation".

D'une part, au niveau du "terrain", au-travers des appuis à l'artisanat, aux communautés de base de Niafunké, aux paysans du projet agrométéorologique en auto-évaluation, des actions Femmes et Développement, de l'étude-action sur la décentralisation à Yanfolila, et aussi par des formations, surtout fonctionnelles et modulaires pour "se débrouiller dans la vie", selon le Premier Ministre. Qu'au niveau "politique", sous forme d'études - celle sur l'adéquation besoin-emplois-formations est indispensable -, d'ateliers et de réflexions entre les partenaires. C'est le cas de l'appui au Commissariat au Nord, prévu par "Le Pacte National pour la paix au Nord", signé le 11 avril 92, par le bureau de coordination, actif depuis plus d'un an dans la concertation dans ce domaine. L'ASC a été approchée pour un appui logistique, et une réponse positive de la Suisse serait très appréciée du Mali.

Selon les orientations énoncées et dans le but de renforcer les capacités de gestion locales, les actions sectorielles forestières, hydraulique villageoise et santé primaire sont réexaminées. Le programme hydraulique, suite aux malversations passées, s'oriente vers une quasi-complète privatisation de ses activités, l'appui à la santé définit et limite le rôle des services sanitaires et cherche à diversifier l'approvisionnement en médicaments, alors que les groupes thématiques du programme forestier préparent des scénarios environnementaux avec des partenaires diversifiés, pour négocier la poursuite d'un appui fort coûteux jusqu'ici.

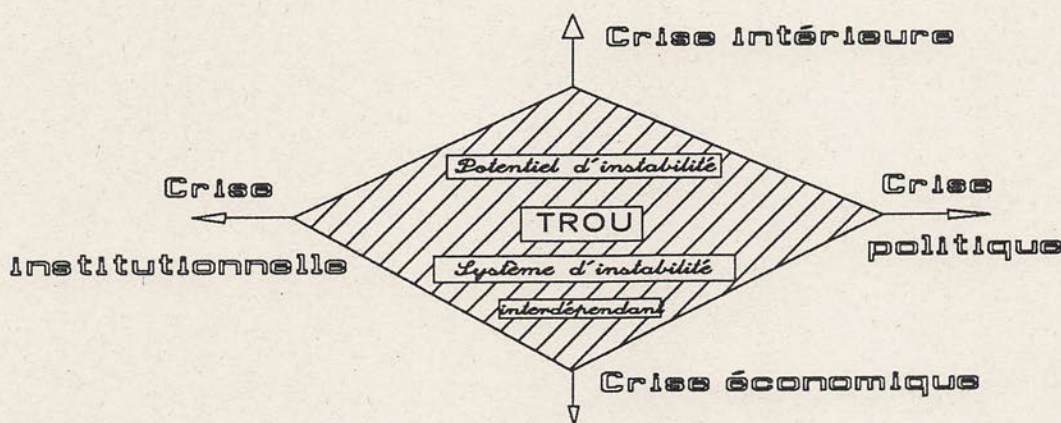
Le Buco est aussi l'initiateur de concertations sectorielles. En plus du Nord, déjà cité, dans le secteur santé, afin d'amener les agences d'aide à discuter entre elles et aussi à poser les problèmes-clés au niveau des Ministères. Une incitation pour la foresterie est faite aux Pays-Bas, qui a des interrogations similaires aux nôtres en la matière, ainsi qu'à la banque Mondiale sur la fraude douanière.

Enfin, le personnel du bureau de coordination connaîtra quelques changements avec la venue d'une nouvelle adjointe et le remplacement du coordonnateur par l'actuel adjoint.

1. LA SITUATION DU MALI

1.1. L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE

Donner un aperçu cohérent du développement économique, politique et social du Mali est une tâche ardue cette année pour diverses raisons. En effet, après la période euphorique du retour à un régime démocratique, et l'installation des institutions de la 3^e République, les vrais problèmes subsistent, dans leur complexité et leur interdépendance. La crise à laquelle doit faire face le Mali et son Gouvernement apparaît ainsi dans sa complexité multidimensionnelle:



La perception de la situation en terme de "trou" s'approche à notre sens de la réalité vécue, dont les caractéristiques sont :

- l'important déficit du trésor, hérité du gouvernement de transition,
- la forte réticence de la population, et de certains opérateurs économiques, à contribuer au fonctionnement du nouvel état démocratique (seulement 15% des impôts réalisés),
- la détérioration de la performance des services de la douane due à une augmentation spectaculaire de la fraude et de la corruption).

Le nouveau Gouvernement doit ainsi faire face à 3 types de réformes à la fois, étroitement imbriquées. Une réforme démocratique en profondeur, qui touche les mentalités et les habitudes (multipartisme, transparence, sens des responsabilités), une réforme de l'appareil de l'Etat (décentralisation, rôle de l'administration) et une réforme économique (privatisation). Si l'on ajoute que ces réformes doivent être entreprises dans un contexte de crise économique mondiale, cela donne une idée à peu près exacte du problème.

Dans un tel contexte, le Programme d'Ajustement Structurel perd beaucoup de sa substance. De part le non-respect des conditions de mobilisation et d'utilisation des ressources durant la transition, il risque de faire naufrage s'il s'avérait impossible de redresser la situation dans les mois à venir. Les attentes qualitatives du PAS d'amélioration de la gestion des finances publiques ont ainsi fait place à une peur profonde d'arrêt des programmes FMI et BM en cours, vu l'impossibilité de respecter les critères de performances. Le "trou" grandit.

Au plan politique, l'élan démocratique des premiers mois a abouti à une certaine désillusion. Du côté des exclus du pouvoir, les partis d'opposition sont peu constructifs, et de l'administration, qui développe toutes sortes de résistances face aux réformes qui touchent aux intérêts des fonctionnaires, mais aussi de la part du simple citoyen plein d'espoirs quant aux effets directs et spontanés de la démocratie. Ainsi, frustrés de voir échapper cet outil du despotisme local qu'était l'impôt de capitation, certains responsables administratifs ont informé la population que "tous les impôts étaient supprimés !"

- 2 -

Il n'est pas certain que les énergies consacrées à la destruction de l'ancien régime puissent encore animer les forces vives nécessaires à définir les bases réelles sur lesquelles l'Etat devrait se reconstruire. Mettre l'Etat au service de la population, c'est presque le mettre contre l'intérêt de l'appareil administratif !

Le discours politique marque une certaine solitude du Président, qui n'a pas encore utilisé toute la marge de manoeuvre dont il dispose pour le changement. Sa volonté politique doit composer avec l'amalgame des forces qui l'ont élu, aussi bien dans les institutions que dans la rue. Et même avec son propre parti, l'ADEMA, frustré de ne pas voir son programme initial de réformes suivi comme il le désirait. La "Real Politik" a aussi ses exigences dont le Président et le gouvernement doivent tenir compte.

Le problème du nord est en résolution beaucoup plus lente que l'irréaliste calendrier prévu dans le Pacte National. En outre, ce problème s'insère dans un contexte sous-régional (Algérie, Niger, Mauritanie), dont il faut tenir compte. La parcimonie des réformes et leur lenteur alimentent des frustrations qui peuvent subitement s'exprimer par la violence. A ce titre, les dangers d'une alternative militaire ne sont pas à écarter totalement.

En matière de décentralisation, le projet de loi sera discuté à l'assemblée nationale au mois d'octobre 1992. Outre les résistances déjà évoquées, les contraintes financières restreignent la marge de manoeuvre du Gouvernement.

La survie de cette administration sclérosée dépendra une fois de plus de l'appui généreux des bailleurs de fonds qui vont sans doute faire le nécessaire pour garder leur création et eux-mêmes en vie.

1.2. TENDANCES MACRO-ECONOMIQUES

Au plan économique, l'exceptionnelle récolte de 2'450'000 tonnes de céréales, qui permet de prévoir un taux de croissance théorique du PIB pour l'année 92 entre 8 et 9 %, mais la dynamisation du secteur privé prévu par le PAS n'a toujours pas fait signe sur l'horizon "macro". Avec un déficit budgétaire d'environ 10% du PIB, une fraude douanière qui fait perdre à l'Etat, selon la Société Générale de Surveillance, 1/4 de son budget et la résistance "démocratique" (où va l'argent ?) à la fiscalité, et, pour couronner le tout, une chute de 40% en 2 ans des cours du coton, seul produit d'exportation, nous pouvons comprendre que la position du Gouvernement est délicate.

Le dynamisme du secteur informel ne peut, à lui seul, infléchir les indicateurs sociaux que sont le chômage, environ 30% de la population active, l'arrêt des départs volontaires à la retraite ou de l'administration, car on ne sait que faire, et l'exaspération des étudiants face à tant d'incertitudes. Le pays a de telles faiblesses structurelles, avec en plus la surévaluation du F CFA, l'absence de protection des productions nationales de riz (le gouvernement de transition a autorisé l'importation de 60'000t de riz thaïlandais), sucre, huile, allumettes, tabacs, textiles et des dettes qui l'étranglent, qu'il est difficile d'espérer une amélioration dans les années à venir.

La spectaculaire chute du cours du coton, du fait d'offres importantes de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan, a non seulement vidé le fonds de stabilisation de la filière coton, mais menace la paix sociale dans les zones cotonnières. En plus de l'inévitable baisse du prix d'achat au producteur, c'est aussi l'impôt sur les bénéficiaires qui sera réduit à néant, ce à quoi il faut ajouter les pertes pour charges d'exploitation de la société. La prochaine discussion du contrat-plan Etat-compagnie cotonnière sera chaude, car le syndicat des producteurs exige de s'y faire entendre. Les savants mécanismes du Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA) seront-ils enfin expliqués et transparents pour les paysannes et paysans locaux ?

- 3 -

L'aide financière extérieure joue un rôle fondamental dans la survie du Mali. Selon une étude hollandaise (*voir annexe 1*), en 1990, le pays a reçu 21% de son PNB en aide extérieure, soit 56US \$ par habitant (PNB/hab 270 US \$), constituée de 90% de dons. Mais moins de 40% des dons sont intégrés dans le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) ! Et toujours en 1990, plus de 55% des dons ont été dépensés hors du suivi budgétaire de l'Etat, et par conséquent du FMI et de la BM. Une responsabilité à partager.

Les chiffres cependant ne traduisent rien de plus que des dépenses quantitatives. Il est curieux de constater que la plupart des agences d'aide agissent plus sur les effets que sur les causes. Ainsi en garantissant un revenu équitable des produits de rente, en "sécurisant" le cordon douanier, en adoptant un moratoire sur la dette et une protection de son tissu économico-industriel, mesures financièrement peu coûteuses, mais politiquement audacieuses, les partenaires du Mali feraient enfin un pas dans le bon sens.

Les patientes orientations prises ces dernières années par le programme DDA au Mali (renforcement des organisations de base et services locaux, formations fonctionnelles, conditionnalités, petites actions ciblées) rendent celui-ci assez peu dépendant d'un contexte économique défavorable tout en offrant une certaine souplesse pour s'adapter progressivement aux changements politiques désirés (décentralisation, problèmes du Nord).

Ainsi, la DDA ou l'OFAEE* pourraient faire un effort pour (co)-financer le remarquable travail de la SGS et garantir le fonctionnement de 5-6 postes-clés de douanes, ce qui aurait un impact global pour le pays (*voir annexe 2*). Ou bien, ne pourrions-nous pas influencer la BAD ou la BOAD afin qu'elles mettent un crédit à disposition pour ce faire ? Un avis de la direction de la DDA sur cette question serait apprécié.

**Fin novembre 1992, le Gouvernement du Mali n'a pas jugé nécessaire d'utiliser une partie des 1,1 million de fr.s. en provenance du "STABEX-OFAEE" pour ce problème douanier. L'aide budgétaire lui fût préférée.*

2. LA REALISATION DU PROGRAMME EN 1992

Les intentions pour 1992, exprimées dans le précédent programme, ont été bien réalisées. Et ce, autant sur le plan du dialogue avec les divers partenaires institutionnels et de terrain de la DDA, qu'au plan opérationnel, malgré un environnement passablement perturbé.

Le chapitre précédent a décrit le contexte de coopération pour 1992-93. Si l'ouverture politique appelle d'importantes aspirations populaires aux changements, l'appareil administratif et les difficultés économiques handicapent fortement un tel processus. Pour la DDA, la flexibilité souhaitée de notre aide est restreinte du fait qu'une part substantielle du budget assure le fonctionnement de services administratifs régionaux (Eaux & Forêts, santé publique), alors que ce qui revient à la population reste marginal.

Ces divers éléments ont nourri les débats de la revue de programme Suisse-Mali de mai 1992. Les principes d'appuis, la situation économique et la recherche de partenaires autres qu'administratifs ont été discutés. Avec, entre autres, pour la DDA :

- la sensibilité pour accompagner le changement en cours dans le pays, et plus particulièrement les mesures politiques et pratiques de soutien à la décentralisation ;
- une disponibilité pour revoir programmes et projets, dans les limites budgétaires, si les objectifs ne cadrent plus bien à la réalité politico-sociale ;
- l'intérêt porté au secteur de l'apprentissage et de la formation professionnelle, tant au niveau pratique qu'à celui de l'élaboration de nouvelles politiques ;
- le souci d'apprécier certains aspects du programme d'ajustement sectoriel agricole, en particulier au niveau régional, ainsi que la participation des producteurs aux organes de direction et de gestion du contrat-plan Etat-compagnie cotonnière ;
- les contraintes financières de la Suisse qui obligent à des choix de secteurs et de priorités.

- 4 -

Pratiquement, cela s'est traduit sous diverses formes. Au plan bilatéral, il faut relever :

- les discussions intenses concernant le **programme forestier** conduisant à l'arrêt du financement de l'Opération d'Aménagement et de Reboisement Industriel de Sikasso, et l'inclusion de son volet recherche appliquée dans l'antenne régionale de l'Institut d'Economie Rurale ; la réflexion sur le rapport coût/efficacité du programme, en particulier du centre de formation forestier, la mise en place de 5 groupes de travail thématiques pour réfléchir aux formes de poursuite d'un programme bien plus modeste avec des partenaires diversifiés ;
- l'introduction des médicaments essentiels, du système de recouvrement des coûts dans le Cercle de Kadiolo, par le **programme d'appui Santé** qui a enfin obtenu la dotation promise par le Ministère ; une insistance auprès de ce dernier pour revoir le rôle de l'école d'infirmier de Sikasso. Le bon travail de la direction régionale a intéressé d'autres partenaires (UNICEF, Pays-Bas, Italie) à s'associer au programme santé de la 3e région, aspect renforcé par la coordination sectorielle lancée par le Buco ;
- la suspension du **projet forages** de Bougouni, suite à la découverte d'abus de carburant importants, qui s'ajoute aux problèmes des forages privés et autres malversations pas encore réglées. Le nouveau Ministre de l'Hydraulique a mandaté un Inspecteur d'Etat pour éclaircir toutes ces affaires. Le rapport devrait être sur le bureau du premier Ministre en novembre 1992, qui nous tiendra informé. Une négociation concernant une nouvelle structure d'un "programme d'hydraulique villageoise" (ONG d'animation, système privé d'entretien-maintenance, forages à l'entreprise, etc), est en cours. Le principe a été accepté par le Ministre ;
- l'énoncé aux responsables du Centre du Père Michel d'une certaine déception quant aux résultats de la section du **machinisme agricole** et plus particulièrement du terrain d'application, objet de l'appui de la DDA. L'accent mis sur la production, qui se fait au détriment de la formation des élèves et des règles agricoles, conduit à beaucoup de réserve ainsi qu'à l'intention de ne pas poursuivre au-delà de 1993 ;
- la poursuite de l'appui de Swisscontact (crédit-programme) à l'**association AMAPRO**, avec des actions communes de formation d'artisans avec les associations "ex-BIT";
- parallèlement à des actions de sauvegarde du cheptel pour les réfugiés maliens en Mauritanie et l'aide alimentaire aux populations victimes des troubles, s'est faite la préparation d'une nouvelle phase de l'**appui aux initiatives de base dans le Cercle de Niafunké**, avec des antennes "décentralisées" ainsi qu'une disponibilité pour reprendre les activités en zone nomade dès l'acalmie "officielle" de la situation. Les réunions de concertation mensuelles des intervenants du nord, au Buco, dont le secrétariat est assuré par l'appui, sont unanimement appréciées par tous les milieux ;
- la poursuite des forums **Femmes et Développement**, l'édition prochaine de brochures sur les thèmes traités et la tenue d'un atelier sur Gender Analysis, avec l'appui du service FeD/DDA, en octobre, à Bamako ;
- le démarrage de la recherche-action sur la **décentralisation à Yanfolila** (3e Région, zone de recouplement des 3 actions sectorielles eau, santé et forêt) ;
- la visite au Mali du juge Châtelain et de Me Fontannet dans le cadre du **soutien juridique** pour l'entraide en matière pénale, accordée par la Suisse au gouvernement malien.

Côté multilatéral, il faut citer :

- les importantes discussions concernant la poursuite, sous forme bilatérale, de l'**appui aux associations d'artisans du secteur informel**, du fait de l'arrêt de son exécution par le

- 5 -

BIT à fin 1992. Si l'accompagnement pour les questions organisationnelles sera fait par Atelier Echanges, le domaine de l'Epargne-Crédit est repris en association avec la Caisse Centrale de Coopération Economique ;

- la mise en route de l'auto-évaluation du **programme d'appui à l'agrométéorologie**, avec le concours du service évaluation de la DDA, afin d'inclure tous les acteurs de ce projet à la préparation de la nouvelle phase ;
- l'extrême inquiétude sur le **Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole**, compte tenu de la chute des cours mondiaux du coton (275CFA/kg au lieu de 400CFA pour au moins couvrir les coûts) et d'une prévision de récolte exceptionnelle de 313'000t. Le fonds de stabilisation, financé au 2/3 par la Suisse, a été totalement utilisé lors de la campagne 91-92, le cours mondial étant de 335CFA/kg. Si le marché reste aussi déprimé, la société cotonnière n'envisage d'acheter que 240'000t avec une perte prévue de l'ordre de 19 milliards de CFA. De plus, le syndicat des producteurs de coton (SYCOV) bloque le début de la campagne d'achat pour une question de classement de qualité. Enfin, une étude réalisée par le Buco, a montré non seulement que les producteurs n'avaient que peu profité des formations, trop théoriques, sur le contrat-plan, mais surtout leur grande dépendance de la filière coton.

Concernant la concertation et la coordination des aides, le Buco, outre ses participations à diverses réunions de donateurs, a, d'une part, poursuivi l'organisation des rencontres mensuelles des intervenants du nord, et pris l'initiative d'une concertation en matière de santé, par ailleurs. Il faut relever que la souplesse de notre structure permet aussi bien un dialogue avec les ONG qu'avec les agences d'aide officielles, avec la transparence voulue auprès des autorités, qui se déclarent satisfaites de ces initiatives.

3. PRIORITES OPERATIONNELLES 1993

Les pratiques et démarches énoncées confirment que les orientations du programme DDA sont valables, et renforcent le climat de relations confiantes avec la nouvelle équipe en place. Le renforcement des articulations socio-politiques ainsi que des capacités pour le faire, une disponibilité au dialogue à tous les niveaux, ainsi que du pragmatisme, forment les axes futurs du programme de la DDA au Mali, qui seraient :

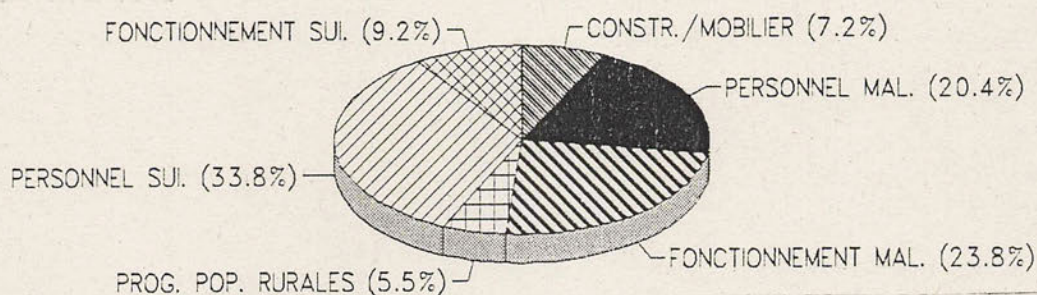
- l'accompagnement du processus de mise en place de **systèmes de gestion locale** ("Good Governance") devant conduire à une décentralisation effective des services de l'Etat, à deux niveaux. Le plan politique, pour définir les fonctions précises et limitées des services, ainsi que des mécanismes de contrôle (gestion des ressources naturelles, médicaments, etc). Le plan "terrain" pour vérifier la mise en pratique du discours et rétro-agir sur le niveau politique. Enfin, l'aspect financier, lié à la recherche des mécanismes de financement gérés par des organisations ou des associations légitimées ;
- l'appui à la construction de systèmes adaptés de formations modulaires pour les deux sexes. Cette constitution d'une **base professionnelle de connaissances**, d'une part pour se "débrouiller dans la vie", et de l'autre en préalable aux activités économiques, irait de l'apprentissage au niveau informel à la formation professionnelle formelle, selon des systèmes mixtes école-employeur/entreprise basés sur les besoins, en passant par les recyclages et perfectionnement sectoriels. Et ce, pour les deux sexes.

L'environnement et la lutte contre la pauvreté et demeurent des orientations transversales de base.

3.1 - Les orientations selon l'axe "gestion locale-décentralisation" (voir annexe 3)

PROGRAMME D'APPUI à LA FORESTERIE DU MALI (Mali 17)

Le processus de réorganisation de ce programme se poursuivra en étroite collaboration avec IC et le partenaire malien. A l'instar d'autres actions "techniques", le point critique de ce projet "classique" qui a consommé dans les dix ans passés plus de 46 millions de Frs. reste sa faible incidence sociale. Ce qu'illustre, à titre d'exemple, le graphique ci-dessous :



PAFOMA 91/94
répartition budgétaire

Les priorités pour le reste de la phase (1993/1994) sont les suivantes:

- arrêt de l'appui à la formation de techniciens forestiers dès mars 1993. (Les derniers 20 ressortissants de l'école étaient intégrés dans l'armée faute de travail).
- élaboration d'un nouveau concept de formation pour le secteur forestier/environnement.
- appui à la Direction Nationale dans l'optique d'une réorganisation des services forestiers (dans le nouveau contexte politique de décentralisation) et d'une meilleure concertation entre les différents projets du secteur.
- reformulation du type d'appui à la région de Sikasso dans le sens d'une réorientation des activités vers des actions concrètes, à réaliser avec des partenaires diversifiés tels les associations, villages, arrondissements, ONG's, privés, et les services techniques, etc.

PROGRAMME D'APPUI A LA SANTE MALI - SUISSE (PSMS) (MALI 13)

L'année 1993 est celle de la fin de la 6e phase du PSMS. Dans la perspective d'une nouvelle phase et sa préparation, un processus d'autoévaluation doit être mis sur pied déjà en partie durant l'année 1993, et qui se poursuivra durant la phase 7. Une réflexion finale devrait associer tous les partenaires potentiels dudit secteur.

Après 5 ans au PSMS, le Dr.François PETITJEAN est remplacé par le Dr Robert CAZAL-GAMELSY, dès mi-décembre 1992.

La mise sur pied d'un système opérationnel de distribution des médicaments en DCI sur l'Arrondissement de Kadiolo, conformément aux résolutions de l'Initiative de Bamako, donne de bons résultats et le prochain arrondissement prévu pour une action similaire est Sikasso. Demeure toutefois la question du renouvellement des médicaments, par des canaux privés ou le Ministère. Mais vu sa faible capacité, cette voie n'est pas à poursuivre.

Les questions à traiter durant l'année 1993 sont, d'une part l'école d'Infirmiers du 1er cycle de Sikasso, dont le cursus de formation doit être adapté, ce dont tout le monde est conscient, sauf les services officiels ! L'autre point sensible est l'hôpital de Sikasso. Sainement géré, celui-ci peut parfaitement s'auto-financer, avec un directeur compétent et intègre !

- 7 -

En outre, le PSMS appuyera la Direction Régionale de la Santé (DRS), plus particulièrement en ce qui concerne :

- le renforcement du rôle de la DRS pour la coordination, la supervision, les formations, la prévention du SIDA, et le maintien des modes de gestion des structures curatives et préventives, avec l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds ainsi que des partenaires communautaires et privés ;
- l'amélioration de la gestion dans les cercles pour la tarification des prestations et la vente de médicaments essentiels ;
- la recherche de moyens adaptés à la situation locale pour l'éducation à la santé, le conseil aux communautés qui désirent ouvrir/prendre en charge un centre de santé et l'organisation d'ateliers sur les stratégies à élaborer en matière de promotion de la santé.

PROJET MALI-SUD FORAGES (Mali 10)

Avec le premier gouvernement de la troisième République, la réflexion concernant le rôle de la Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Energie envers le projet a progressé. Si le principe de la privatisation des activités d'animation (ONG), d'implantation (bureau d'études), de forage ou de fonçage (entreprise) et d'entretien-maintenance (privé-population), avec un contrôle technique des services de l'hydraulique, est maintenant acquis, les conséquences d'une telle décision politique ne sont pas encore clairement connues.

C'est dans ce nouveau contexte que doit se situer la réflexion d'Helvétas, concertée avec les partenaires, d'une part quant aux modalités et conditions de reprise des travaux (après les affaires de détournement de gasoile), et d'autre part quant à l'accent à donner à sa coopération, sous forme de partenariats au plan local, dans ce domaine.

Dans cette analyse devront bien entendu être intégrées des réflexions au sujet des conséquences sur l'avenir d'Helvetas-régie dans les programmes d'hydraulique villageoise au Mali, et tout particulièrement en ce qui concerne sa fonction et son éventuel nouveau rôle.

PROGRAMME AGROMETEOROLOGIQUE (Sahel 1)

L'auto-évaluation en cours s'achèvera en mars 1993 lors d'un atelier mettant en présence les "roues" de tous les partenaires dudit programme. Cette démarche soulève un vif intérêt au Mali, d'une part, car tous ont le temps de discuter, et de l'autre, outre la nouveauté de l'instrument, tous les niveaux sont concernés et donnent leur avis et besoins librement.

APPUI A LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION (Mali 25 et 33)

Notre soutien dans ce domaine doit suivre et accompagner la mise en oeuvre de la politique du gouvernement. Celle-ci n'est pas encore clairement exprimée dans les détails. Cela exige de nous une certaine souplesse d'adaptation à l'évolution du contexte socio-politique. Notre marge de manoeuvre est en outre conditionnée par la toile de fond de nos restrictions budgétaires.

Actuellement, la DDA est présente sur le terrain au travers de l'**appui Niafunké** et de la recherche-action **décentralisation Yanfolila**.

Une nouvelle période de trois ans vient d'être approuvée par la DDA pour l'appui Niafunké. Ainsi que le Mali le dit, c'est par des actions concrètes au Nord que la paix sera gagnée. Aussi, les plus hautes instances du pays ont été informées de la poursuite de cette action, qui privilégie les processus locaux de décisions plus que la recherche d'un partenaire institutionnel national. Cet aspect demeure ouvert dans l'attente des modalités de la décentralisation. Pour l'heure, les instances locales sont bien informées.

- 8 -

Avec le choix de l'Arrondissement de Doussoudiana, la recherche-action Yanfolila a bien démarré. Outre les aspects décentralisation, les premières analyses donnent des éléments surprenants à propos des rapports entre population et services, des priorités des gens et de leurs réponses aux difficultés (rupture de la communication village-administration, un besoin d'une meilleure santé, les nombreux paiements des points d'eau !). En mars 1993 devraient se discuter les modalités de poursuite de cette action stimulante.

Enfin, un travail de concertation avec les plus hauts échelons de l'Etat est évidemment nécessaire. Le principe en est actuellement acquis, et la GTZ, qui travaillera à ce niveau, y est favorable aussi. Il faut encore définir les modalités concrètes de collaboration.

3.2. - Les orientations selon l'axe "base professionnelle de connaissances" (voir annexe 4)

APPUI A L'ARTISANAT (Mali 34, ex Afrique 11)

Au 1er janvier 1993 commencera une nouvelle forme de soutien à l'artisanat, en projet bilatéral DDA. Les différences essentielles par rapport au projet BIT seront les suivantes:

- Plus de soutien directement aux associations d'artisans, sauf en matière de formation. Si celles-ci éprouvent cependant des difficultés d'organisation, elles pourront avoir recours aux conseils de la "Boutique de gestion" (voir plus bas), mais elles devront être autonomes financièrement, en utilisant le fruit des cotisations de leurs membres.
- Pas de soutien direct à la FAM (Fédération des Artisans du Mali), celle-ci devant mériter ses subsides de l'intérêt que lui portent les associations membres ;
- Poursuite du soutien aux CAEC (Caisses Associatives d'Epargne et de Crédit), mais selon un montage institutionnel nouveau (voir plus bas).

La Fédération est actuellement en pleine restructuration. Cela se concrétisera en décembre 1992 par la convocation d'une assemblée générale extraordinaire dont le but est l'adoption de nouveaux statuts. Cette Fédération regroupe actuellement une trentaine d'associations, et plus seulement les ex-associations créées par le projet secteur non structuré du BIT. Certaines de ces associations sont cependant boîteuses et ne fonctionnent pas sur des règles cohérentes, en particulier pour ce qui est du système de cotisation des membres. Les nouveaux statuts de la FAM auront pour but de "faire le ménage" parmi ces associations, et permettront en outre l'entrée en son sein de l'AMAPRO (Association Malienne des Artisans Professionnels, qui bénéficie d'un soutien de Swisscontact), si celle-ci le désire.

Lors d'une mission d'études de "Atelier Echanges"(juin 1992), il s'est avéré que les artisans et artisanes maliens ont pour principale difficulté la maîtrise des différents aspects de leur environnement socio-professionnel, tels que accès aux marchés et maîtrise des diverses procédures concernant ces marchés, accès au crédit, fiscalité, mais aussi les questions de formations professionnelles sous forme de modules, de perfectionnements et recyclages, etc.

Face à de tels problèmes, ils éprouvent le besoin d'une aide variée et souple, en connexion directe avec ces difficultés concrètes. Cette aide prendra la forme d'une "Boutique" (ce terme implique que les aides et soutiens sollicités ne sont pas gratuits), structure légère, qui devra constituer un réseau de personnes et organismes ressources, auxquels seulement les associations d'artisan/nes pourront avoir recours pour résoudre leurs problèmes et faciliter les formations. Cette boutique représente la principale innovation du nouveau programme d'appui à l'artisanat.

Toutefois, il faut s'attendre à quelques réserves du Ministère de l'Artisanat, qui lui veut mettre en place une Chambre des Métiers, avec un secrétaire permanent fonctionnaire ! Ce que les artisans ne souhaitent pas. Et encore moins la GTZ, qui s'est intéressée à cet organe.

- 9 -

En matière d'épargne et crédit, les Caisses Associatives d'Epargne et de Crédit (CAEC) mises sur pieds par le projet BIT sont tout à fait performantes et conformes aux règles en usage. Nous poursuivrons donc notre soutien, en le limitant pour des raisons financières au financement d'une personne pour les questions de formation. Les aspects du crédit seront pris en charge par la Banque Nationale de Développement Agricole, sur financement de la Caisse Centrale de Coopération Economique, qui mettra également un spécialiste financier à la cellule d'appui aux CAEC.

La demande de crédit sera présentée sous peu, le projet doit démarrer au 1er janvier 1993.

CENTRE DU PERE MICHEL - MACHINISME AGRICOLE (Mali 3)

Notre soutien à ce centre dans le domaine de la formation en machinisme agricole est discuté actuellement, car les performances ne sont pas satisfaisantes. Le non professionnalisme des bons Pères salésiens est patent, et les élèves formés ne trouvent que rarement des emplois concordant à leur formation, pour autant que l'on sache ce qu'ils deviennent. Une poursuite de cette action au-delà de 1993 (fin de phase) ne semble pas se justifier.

FEMMES ET DEVELOPPEMENT (Mali 32)

Ce programme se poursuivra conformément aux prévisions exprimées dans la demande de crédit, avec des visites de Mme Kadiatou Touré, responsable FeD à nos différents projets. Elle suivra également un stage de formation au CESAO. Par ailleurs, une réflexion "Gender" sera introduite à Niafunké et à Yanfolila.

Un séminaire au moins de formation décentralisée sera en outre organisé, dont le thème reste à définir en fonction de l'expression des besoins en la matière. Le Forum se poursuit également normalement. Des cahiers de synthèse des différents travaux de ce forum sont en cours d'impression et seront disponibles en 1993. Pour prendre en compte les nombreuses demandes d'assistance de la part d'associations de femmes, anciennes et nouvelles, des formations modulaires pourront être organisées, en collaboration avec des ONG, bureaux privés et diverses personnes ressources.

Le **Projet Routier**(COFIDA), après un net ralentissement dû à un comportement comptable peu clair des Travaux Publics, reprend ses activités. Le solde de la contribution suisse finance l'entretien des pistes et la formation des agents des travaux publics.

3.3 - Concertation des bailleurs de fonds ou intervenants

Les expériences menées par le Buco dans ce sens durant plus d'un an ont révélé leur utilité. Que ce soit pour un échange régulier d'informations et de réflexions entre tous les intervenants en 6e Région dans le contexte des "problèmes du Nord", ou pour les réunions mensuelles de concertation entre les bailleurs intervenant dans le domaine de la santé, ces séances de concertation sont appréciées par nos différents partenaires et collègues.

L'évolution pour 1993 est prévue de la manière suivante:

a) Intervenants dans le Nord

Dans la mesure où l'accalmie actuellement observée perdurera, ces réunions s'organiseront régulièrement, directement en 6e région. Le processus de concertation amorcé à Bamako se poursuivra, sur des problèmes plus concrètement opérationnels. Des réunions moins fréquentes subsisteront sur Bamako, entre représentants des ONG et organismes intervenant dans cette région.

b) Santé

Les réunions regroupant tous les principaux bailleurs intervenant en matière de santé se poursuivront. Il est prévu qu'un bailleur autre que la Coopération Suisse prenne la relève de l'organisation et du secrétariat, à partir de juin 1993, et ce pour un an. A court terme, un représentant au moins du Ministère de la Santé devrait être convié à ces réunions.

D'autres réunions de ce genre éveillent un intérêt chez nos partenaires, dans d'autres domaines. La foresterie est un de ceux-ci, où nous constatons que les Néerlandais par exemple font face aux mêmes problèmes que nous en 4e Région.

4. ASPECTS OPERATIONNELS & DIVERS*4.1.- Personnel*

A mi-93, c'est Jean-Claude Berberat, actuellement adjoint, qui prendra la fonction de coordonnateur, succédant à Markus Muller. Une nouvelle adjointe a été recrutée en la personne de Mme Margrit Schlosser. Sa formation à la centrale débutera en janvier 1993, pour 1 à 2 mois, suivie d'un séjour de 3-4 semaines au Mali, et sera complétée en Suisse par des cours et contacts avec les divers services et partenaires. Son affectation au Bucu est prévue pour juin 1993.

La section géographique discutera de l'affectation d'Hector Véga, entre les Bucu's du Bénin, du Mali, et avec l'OFAEE pour des appuis éventuels au PAS du Sénégal, du Bénin et de la Guinée.

4.2. "Beziehungen-Zentrale"

Le Bucu est quelque peu surpris du regain d'intérêt considérable dont le Mali est l'objet de la part de divers services, sectoriels et autres, de la Centrale. Les visites de toutes sortes se suivent et si elles ne sont pas mieux coordonnées et surtout décidées par rapport à des préoccupations opérationnelles, elles risquent de créer ici de fausses espérances d'aide chez certains de nos partenaires.

4.3. Programme par pays

Concernant le Programme par pays, un nouveau PPP-Mali sera présenté au courant du deuxième semestre 1993, sous réserve que les temps forts (négociations du programme santé, de la suite de la Décentralisation Yanfolila, et changement de personnel au Bucu, entre autres) de l'année le permettent !

Markus Müller
Jean-Claude Berberat
Denis Bugnard

Annexes :

1. L'aide publique au développement au Mali
2. La fraude au Mali et la SGS
3. Gestion locale et décentralisation
4. Base professionnelle de connaissances
5. Plan financier indicatif
6. Programmation 1993

**PROTOKOLL DER DISKUSSION
DES JAHRESPROGRAMMS 1993**

Das folgende Protokoll der Diskussion eines Jahresprogramms 1993 hält die wichtigsten Feststellungen und insbesondere die operationellen Entscheide des Leiters operationelle Abteilungen EZA fest. Es wird durch ein Diskussionsprotokoll der jeweiligen Sektion ergänzt (Festhalten der wichtigsten Gesprächsthemen) und bildet Bestandteil des Jahresprogramms 1993.

R. Dannecker

t.300 DAN/MOK
Bern, 04.01.1993

Jahresprogramm Mali

A. Allgemeine Fragen

1. Die politische Aenderung in Mali wurde erreicht durch den politischen Kampf einer städtischen Bevölkerung. Im gesamten Land ist der Organisationsgrad der Bevölkerung noch klein. Der Präsident will Veränderung, die Regierung zum Teil, die ländliche Bevölkerung ist misstrauisch gegenüber der Regierung und hat hohe Erwartungen, die Administration verteidigt ihre Interessen.
2. Positiv ist die aktive Arbeit und die Ueberlegungen in den verschiedenen Projekten, wie in der neuen institutionellen und politischen Situation eine neue Orientierung gefunden werden kann (Verstärkung der gestion locale, Dezentralisierung, Beteiligung der betroffenen Bevölkerung etc.).
3. Eine zentrale Orientierungsfrage stellt sich in bezug auf die Kanalisierung unserer Unterstützung: über den Staat/Verwaltung oder über andere Kanäle. Wer hat welche Rolle und welche Aufgaben?
4. In bezug auf Korruption stellt sich die Frage, wo unsere Grenzen liegen. Die Haltung der DEH muss klar sein: Den Partnern (staatlich oder privat) klar sagen, welches die Bedingungen für unsere Hilfe sind und an gewissen Forderungen keine Abstriche eingehen. Ebenso entsprechende Instrumente einführen, welche Kontrollen ermöglichen. Sich nicht unter Zeitdruck setzen lassen und den Mut zum Ausstieg haben, wenn Bedingungen nicht mehr erfüllt sind.
5. Die Einführung in das Jahresprogramm durch BUD wird als Beilage dem Jahresprogramm noch beigelegt.

B. Operationelle Fragen

1. Die Finanzierung von regionalen administrativen Diensten (Santé, Eaux et Forêts) ist abzubauen zugunsten von Unterstützung für den Aufbau von Dienstleistungen in diesen Bereichen für und durch die Bevölkerung.
2. Bei der Suche nach neuen institutionellen Lösungen mit der Bevölkerung und Gruppen hat die längerfristige Nachhaltigkeit eine hohe Bedeutung. Diese Suche nach neuen Lösungen hat in der jetzigen Uebergangsperiode hohe Priorität und stellt entsprechende konzeptionelle Anforderungen.
3. Insbesondere in den Bereichen
 - Gesundheitswesen in der Region Sikasso,
 - Forst-Umwelt in der Region Sikasso sowie
 - Brunnenbohrungen

sind neue institutionelle Ansätze zu suchen mit dem Mut, auch an ganz neue Konzepte zu denken. Wir müssen dabei davon ausgehen, dass der Staat längerfristig nicht in der Lage ist, eine Reihe von Dienstleistungen zu finanzieren und Lösungen mit den direkt Interessierten die einzige mögliche Alternative bis zu einem gewissen institutionellen Niveau ist.

4. Die Unterstützung an das Centre du Père Michel wird eingestellt.
5. Die Graphik auf Seite 6 hat allgemeinen Aussagewert in bezug auf klassische Projekte und zeigt die Notwendigkeit der Umorientierung von einer Reihe von Programmen auf.
6. Das Dossier Dezentralisierung ist ein zentrales Thema für Mali und für die DEH und muss in alle Programme einfließen.
7. Die Resultate der recherche-action Yanfolila in bezug auf die Prioritäten der Bevölkerung, ihre Probleme etc. sind auszuwerten und auch in anderen Programmen zu berücksichtigen.
8. Die offensichtlich zahlreichen Besuche der Zentrale sind durch die Sektion resp. den Landesbeauftragten zu koordinieren.

t.311 Mali - BUD

Berne, le 18 décembre 1992

Résumé de la discussion du programme annuel Mali 1993 du 15.12.92

Participants : DAN, CH, BSZ, IK, SN, MSU, LIF, TT, DOA,
 IJ, BZJ, HUB, KHR, PT, BYL, HON
 Marie-Jo Burnier(SEP/IUED), Jürgen Blaser(IC), Ueli Sturzinger
 (HEL), Margrit Schlosser (nouvelle adjointe Buco Bamako)

Le difficile dialogue entre le "politique" et la population, les blocages d'une administration face aux changements, la nécessité pour la DDA de diversifier ses partenaires de coopération, en particulier dans le secteur informel et le milieu rural, ainsi que les motifs du choix d'axes prospectifs de coopération ont été illustrés et mis en question lors de la présentation de la situation du Mali (voir annexe). L'importance du travail avec les acteurs et actrices dynamiques, porteurs du changement, qu'il faut identifier et appuyer est ainsi clairement apparu, à la fois dans sa complexité et sa durée.

La discussion a abordé plus particulièrement les points suivants :

- que dans un environnement malien en mouvement, il le sera encore pour longtemps et "il faut vivre avec", soutenir l'accession des mouvements de la société civile aux pouvoirs et moyens de décision, demeure l'un des rôles de l'aide et de la DDA. Ce processus doit se construire depuis la base, et être négocié avec le politique !
- et cela, essentiellement selon deux axes volontaristes, qui constituent les fils conducteurs à l'actuel programme de la DDA au Mali : la gestion locale, qui s'appuie sur le processus démocratique et la décentralisation (en nourrissant le niveau politique par l'action du terrain), et les bases professionnelles de connaissances (pour fournir aux femmes et hommes les capacités dont ils ont besoin), par des formations adaptées. Ces choix, plus difficiles à saisir que des objectifs techniques, partent du principe simple que les gens, groupes, associations, mais aussi services, doivent avoir les moyens de choisir leurs objectifs. A nous de dire si nous pouvons nous y associer ou non ! Si les valeurs déclarées sont compatibles avec les nôtres. Cette démarche, certes lente, semble la mieux répondre au souci de "Nachhaltigkeit" ;
- le changement doit venir de l'intérieur du pays et le dialogue des politiques y contribue largement. Mais si ce dialogue est alimenté seulement d'aide budgétaire et peu ou pas nourri et confronté aux indispensables expérimentations et réalisations du terrain, il reste très partiel ! C'est précisément la fonction des recherche-actions que de fournir des éléments de réponses, tant sur les désirs et besoins de la population que de la volonté politique de changement ou de blocage ;

- le "sandwich" politique-administration-population apparaît comme peu comestible ! Une partie de notre rôle n'est-il pas aussi de faire pression sur ce sandwich, pour en modifier la composition, le pouvons-nous, le voulons-nous ? Bien que nous ayons l'ardent souhait de travailler avec la population, avec les actrices et acteurs émergents, l'Etat et les services technico-administratifs demeurent comme partenaires, dont les rôles sont respectivement d'adapter les conditions-cadres et de fournir des prestations qualitativement limitées. L'appréciation en revient à la population, à faire avec des outils élaborés en commun, tel l'auto-évaluation ;
- le faible respect actuel de l'Etat de la part des gens, et ils ont quelques raisons pour cela, nous motive aussi à travailler de manière différente, aux échelons locaux avec de nouveaux partenaires, tant urbains que ruraux. C'est la voie choisie depuis quelques années avec les actions Niafunké, l'artisanat, le programme FeD, ainsi que les comités villageois eau et santé ;
- largement dépendant de l'aide extérieure, et encore plus des appréciations du FMI et de la BM, pour les décaissements rapides, le Mali craint, mais a besoin de l'argent de ces institutions, derrière lesquelles se cachent nombres de donateurs. Cette dépendance est un handicap au développement par le pays de ses propres stratégies et approches socio-culturelles ;
- la place et le rôle de la population, bien montrée l'introduction, apparaît moins dans le texte du programme. Cela, pour plusieurs raisons :
 - . même si elle n'est pas nommément citée, la population est, pratiquement pour l'ensemble du programme, plus qu'un bénéficiaire passif. Elle est impliquée, bien qu'encore trop faiblement, à divers stades des projets et nous apportons un soutien croissant à la recherche d'autonomies sous diverses formes (associations, mouvements, groupements, échanges, ONG, privés, etc);
 - . la place prépondérante accordée au cadre macro-économique, relativement facile à montrer, chiffrer, alors que le social, ainsi que l'environnement, demande une autre sensibilité, qui se décrit moins aisément ;

l'utilisation des mots "groupe-cible" ou "participation de la population", ne suffit pas pour qu'elle soit partie prenante dans les décisions ;

 - . enfin, les formes plutôt classiques de "coopération technique et sectorielle", n'offrent que d'étroites possibilités de construire un réel partenariat. Néanmoins, la recherche de partenaires diversifiés pour le programme forestier montre que l'orientation est prise.
- dans ce "laboratoire de la démocratie" qu'est le Mali actuel, le pire côtoie le meilleur, c'est pourquoi il faut réfléchir sur les intérêts mutuels à long terme. A cet égard, les programmes santé et forestier gagneraient à être présentés, à l'avenir, sous un angle plus prospectif, en mettant en évidence les mécanismes de décision, de consultation et les intentions politiques ;

- la question de notre fermeté ou de notre complaisance envers les partenaires institutionnels n'est pas encore thématifiée à la DDA. Il convient d'être assez strict, surtout avec "ceux qui savent", et plus flexible avec la population ! C'est la confrontation de nos valeurs avec celles des partenaires qui doivent définir si le cadre de coopération est acceptable ou non, et moins les contraintes de calendrier qui doivent peser sur les négociations d'accords. En outre, une information détaillée et transparente sur les buts, objectifs, moyens, procédures, etc., aux divers partenaires doit être la règle, et nous devons rechercher comment rendre cette information accessible et lisible pour toutes et tous ;
- s'il est vrai que la signature d'accords sur 4 ans pour les programmes forêts, eau et santé les "préservent" de situations contraignantes (non respect des accords par le Mali, mutation de personnel, etc), les partenaires institutionnels et techniques considèrent souvent de tels engagements comme non-renégociables. Aussi, la flexibilité d'adaptation du programme en cours est limitée, et nous sommes bien conscients que les aides financières ne sont pas un facteur de durabilité. C'est pourquoi, par le biais de recherche-actions, de petites actions, de missions spécifiques, nous pouvons prospecter de nouvelles pistes, à petite échelle, pour que nos actions comportent des facteurs de durabilité plus marqués ;
- le changement est également nécessaire pour des organismes tels le CPTG et l'ORT à Genève, qui doivent réfléchir à partir des besoins et problèmes des pays tiers et non en fonction du seul devenir de leurs institutions. Avec la section Bourses et Cours, le service sectoriel IFU et le chargé de programme, une intense discussion s'est engagée pour examiner l'adéquation de ces deux centres de formation formelle à répondre à certains besoins du terrain "sahélien".

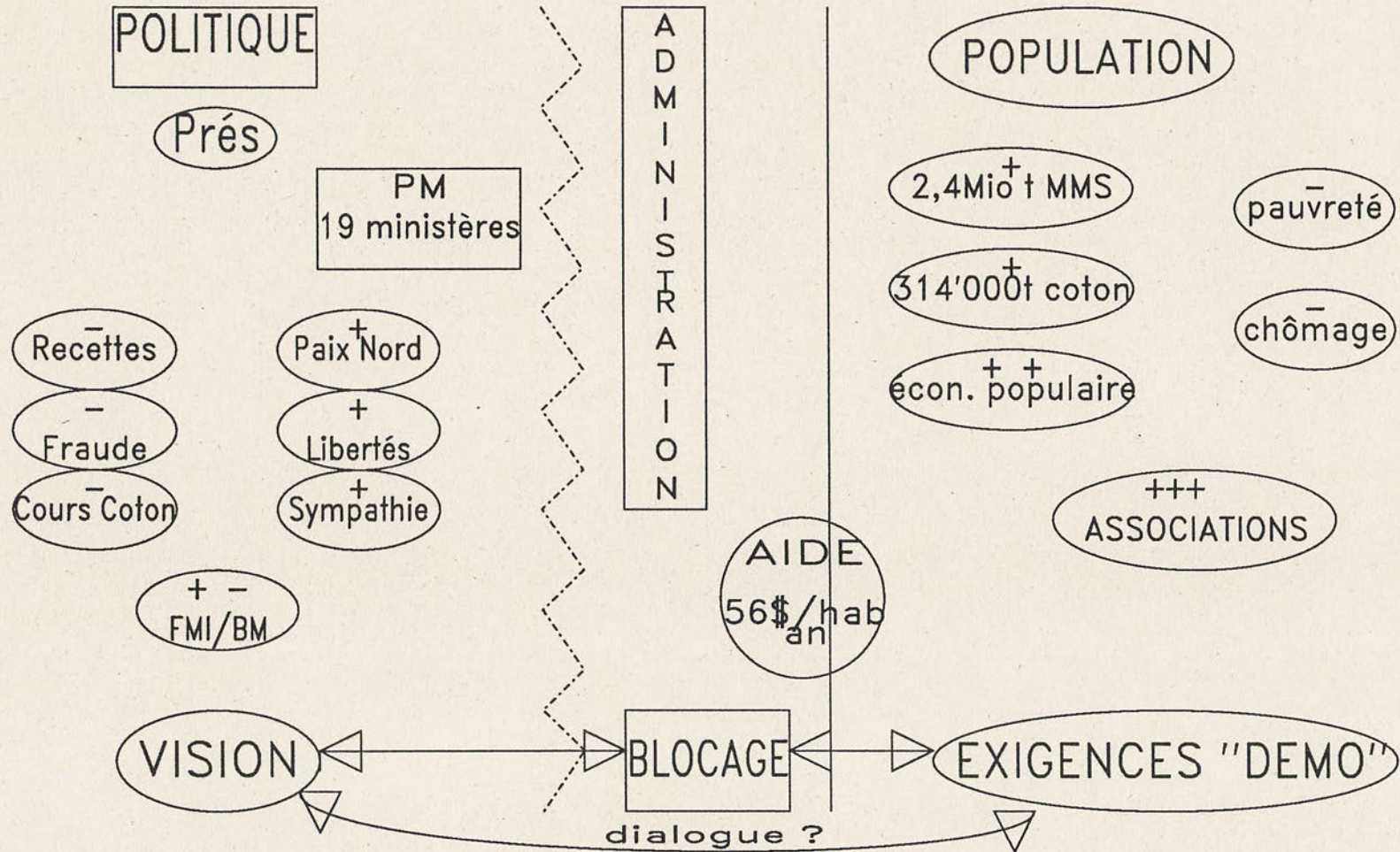
Quelques précisions seront apportées au programme annuel (projet routier, aide humanitaire).

Le bureau de coordination et la Section s'efforceront de préparer un nouveau programme par pays pour fin 1993/début 1994. Lequel intégrera, d'une part, les considérations ci-dessus à une réalité malienne qui est celle de la population, au service de laquelle devrait être l'administration, et, des scénarios de désengagement pour les actions les plus anciennes de la DDA au Mali, par ailleurs.

Un calendrier des moments forts de l'année 1993 (renouvellement et négociations de phases, changement du personnel du Buco, formations, missions, etc), sera établi en début d'année, en vue d'estimer si la fin 1993 est un délai réaliste.

D.Bugnard

Annexe ment.



POLITIQUE

Axes prospectifs DDA



GESTION LOCALE

Concertations sect.
Bucco

Connaissances prof.
H F



TERRAIN

Annexe 1L'aide publique au développement au Mali

(Etude des Pays-Bas au Mali. la Haye, septembre 1992, version provisoire)

Cette étude a comparé les données du PNUD, de la Banque Mondiale et de l'OCDE entre 1971 et 1990. Parmi les éléments saillants, il faut citer :

- la moyenne de l'APD se situe à 22% du PNB (1/3 d'emprunts), que l'élément don des prêts approche les 96,4% (du fait de la transformation des prêts de la France en dons);
- pour la période 1971-1990, la part de l'aide bilatérale se monte à 59,8%, celle du multilatéral à 35,2% et des pays arabes à 5%. La France reste le plus gros donateur (23,6%), devant la Communauté (10%), la BM (9,5%), l'Allemagne (9,2%), les USA et les Pays-Bas (4,7%). La Suisse (>3%) est derrière le PNUD (3,7%) ;
- les secteurs privilégiés de l'aide sont l'agriculture (24%), la planification (18%), le commerce et le financement du développement (13%), les ressources naturelles (12%), la santé (8%) et l'éducation (7%), et les régions bénéficiaires sont Koulikoro, Sikasso et Ségou.

En 1990, l'aide officielle au Mali a été de 473,8 Mio US \$, soit FCFA 135,9 milliards (recettes de l'Etat 112 milliards), selon le CAD, apport du FMI et des pays non membre de l'OCDE non compris. **Mais moins de 40% des dons** (qui représentent un volume deux fois plus important que les prêts) **issus de cette aide sont intégrés dans le Tableau des Opérations Financière de l'Etat (TOFE).**

Cela signifie qu'en 1990, 53 milliards de FCFA provenant de l'aide extérieure ont été dépensés en dehors du cadre du suivi budgétaire de l'Etat. Ce montant est plus haut que celui de la masse salariale totale du secteur publique pour la même année.

Autrement dit, les efforts nationaux d'assainissement du secteur publique sont contrecarrés par l'engagement sous contrat des meilleurs éléments du pays par les "projets", et hors TOFE. Il n'est pas difficile de comprendre, dans de telles conditions, la critique de l'aide sur l'incapacité de l'administration et l'acharnement de celle-ci à avoir des projets en son sein comme "oxygène financier et professionnel". (avis hors rapport)

L'étude se termine sur les approches et les appuis les plus pertinents pour le Mali, selon les agences d'aide présentes sur place. Par ordre d'importance, il est mentionné :

- le renforcement des activités à la base
- la réduction de l'aide projet au profit de programmes larges et à long terme
- une approche d'aide clairement conditionnée au niveau national liée à des programmes à la base dont la gestion est faite par la population
- une meilleure coordination entre les bilatéraux pour faire contre-poids à la Banque Mondiale
- la priorité à l'éducation et à l'alphabétisation
- l'appui institutionnel au niveau régional et local, à la décentralisation.

* * *

Annexe 2La fraude au Mali et la SGS

Le rapport de la Société Générale de Surveillance (SGS) couvrant la période du 1er janvier au 30 juin 1991 intitulé "**PROGRAMME DE VERIFICATION DES IMPORTATIONS (PVI)**", et destiné à la Présidence du Mali, est un véritable électrochoc pour les autorités et les partenaires. Le rapport, remarquablement illustré, met en évidence :

- une nette augmentation des inspections réalisées (2820 pour la période, soit +14% par rapport à 1991) et des corrections en terme de sous-facturation et de classification tarifaire, ainsi qu'une augmentation des recettes douanières de 24% par rapport à 1990 ;
 - des redressements de qualité et des réductions de prix au profit des opérateurs et consommateurs maliens ;
 - la mise à jour de nombreuses anomalies et fraudes spécifiques, avec les noms des sociétés fraudeuses ;
 - l'augmentation du volume inspecté et la diminution des intentions d'importations suite à l'introduction progressive du programme de réconciliation.
- la différence des positions tarifaires entraîne une différence estimée à 65% entre les droits et taxes attestés par la SGS et les droits et taxes déclarés ;**
- seulement 32% des importations connues ont été correctement taxées ;
 - entre janvier et avril 1991, le manque à gagner pour l'Etat, en terme de recettes douanières, a été de FCFA 7,2 milliards !
 - selon les statistiques de la Direction des douanes, la valeur en douane des importations pour le 1er semestre 1991 est de FCFA 58,3 milliards. Or, le système informatique mis en place qui couvre 85% des importations totales du Mali, la valeur devrait être au minimum de 75 milliards !
 - les combustibles minéraux, tabacs et véhicules font l'objet des manques à gagner les plus importants ;
- les deux bureaux de douane où la qualité des données est la plus "faible", sont spécialisés, l'un dans les carburants, l'autre pour les régimes spéciaux, domaines faisant plus particulièrement l'objet de fraudes !**

La SGS propose diverses mesures, assez simples, pour renforcer l'efficacité du PVI :

- étendre le programme informatisé de réconciliation (mise en commun des intentions d'importations et d'attestation de vérification) à 90 % des bureaux, dont l'aéroport, et introduire un système de blocage si l'une des données manque ou est fausse ;
- sanctionner les importateurs en cas de fausses déclarations et implicitement réduire les exonérations.

A ces mesures, le Président malien ajoutait pour sa part, qu'il fallait "sécuriser" les 5 à 6 principaux bureaux de douanes, mais comment et avec qui ?

N.B. En sachant que la SGS n'a pas été payée depuis plus de 22 mois, le poursuite du PVI dépend beaucoup d'une solution à ce problème. Néanmoins, l'octroi au Gouvernement du Mali, de 1,1million de francs suisses, en novembre 1992, en provenance du "Stabex OFAEE", n'a pas encouragé celui-ci à financer le cordon douanier. Alors ...

Annexe 3

Gestion locale et décentralisation

"Le changement vient du pouvoir et le pouvoir de l'organisation"(S.Alinsky)

Un changement durable ne peut venir que de l'intérieur d'une société, aussi, il n'est plus possible d'envisager de quelconque progrès sans des formes culturellement créées de démocratie. Un Etat de droit - ce qui ne signifie pas encore de justice - doit s'efforcer de rechercher de manière ininterrompue le bien commun pour l'ensemble des gens.

La démocratie ne peut être une fin en soi, mais seulement un moyen de réaliser ces valeurs, et parmi celles-ci, l'accès à l'information et la liberté d'expression sont vitales. Est-ce le crédo de citoyens, de ruraux, de nantis ou de déshérités, ou de chacun selon son point de départ ?

Le Mali cherche des formes de gestion locale, qui répondent à 3 conditions :

- **la reconnaissance** par l'autorité centrale d'intérêts locaux ou sectoriels dignes d'être protégés
- les intérêts locaux ou sectoriels ainsi reconnus doivent **être gérés par des organes propres** jouissant d'une certaine autonomie
- ces organes doivent disposer de leur propres moyens et avoir l'**autonomie financière**.

La décentralisation peut-être ainsi territoriale - critères géographiques ou socio-ethniques - ou fonctionnelle - critères techniques -. Actuellement, c'est surtout la décentralisation fonctionnelle qui est pratiquée au Mali. Les contrats-plan Etat-sociétés d'intérêts publics (Compagnie malienne des Textiles, Office du Niger, etc) en témoignent.

La part géographique se heurte, elle, non pas aux textes (le Mali dispose d'une panoplie de règles presque suffisantes), mais, d'une part, à un découpage administratif arbitraire du pays en régions, cercles et arrondissements, et, particulièrement à l'aspiration des ressources par le niveau central, de l'autre. Si la création de **communes rurales et urbaines**, avec des conseils élus résoud partiellement la première difficulté, le seconde demande une volonté politique et des partenaires complices de ce changement.

Par des actions telles l'**appui Niafunké** et la **décentralisation Yanfolila**, la DDA contribue à la recherche d'une politique de **gestion localisée, dont la forme publique d'organisation soit l'expression d'un ensemble socio-culturel et économique**. Cela répond, en partie, aux désirs du Président malien, qui souhaite voir la Suisse plus active en la matière.

La DDA peut aussi fournir un appui conceptuel pour construire des systèmes selon des "règles acceptées et respectées", qui favorisent des initiatives décentralisées, une participation accrue aux décisions d'importance nationale, et qui développe au niveau local, l'accès aux responsabilités ainsi que la volonté d'innover ? Cette politique obéirait, en plus des principes fondamentaux du pays - conditions-cadres -, à des spécificités régionales et locales - différenciation et identité -.

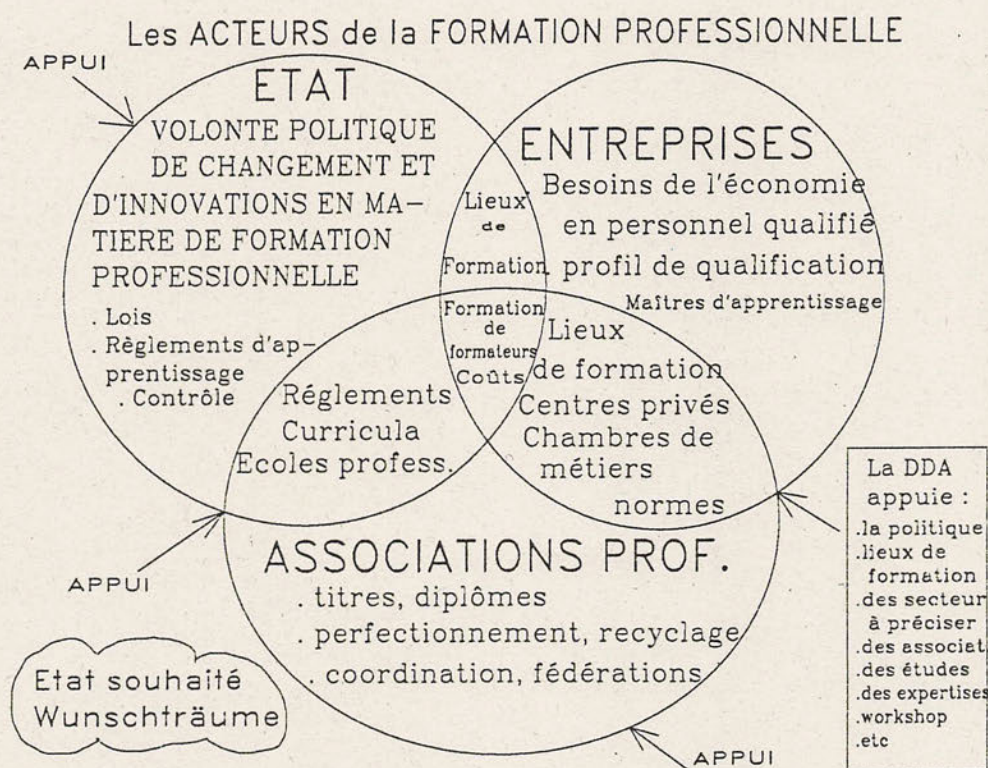
Mais ainsi que le constatait dernièrement l'économiste John K.Galbraith "la principale activité des gens privilégiés est de bloquer les changements". Alors, qui sont les privilégiés ?

* * *

Annexe 4

Base professionnelle de connaissances

De nombreuses personnalités maliennes reconnaissent que l'actuel système d'éducation-formation maintient encore une dépendance quasi-coloniale, qui est inadapté, donc coûteux. Pourtant, un regard un peu plus perçant montre que les acteurs indiqués dans le graphique ci-dessous existent bel et bien, mais qu'ils travaillent plutôt avec des metteurs en scène différents.



Les liens entre les besoins du marché du travail et la formation professionnelle sont très variables, ceux entre la formation et l'emploi sont encore plus difficiles à définir, surtout dans un pays où l'appareil statistique est maigre - aucun centre de formation ne sait ce que deviennent les diplômés -, où le tissu industriel est démantelé, où le secteur informel, remarquable de dynamisme et de flexibilité, est aussi qualitativement fragile et juridiquement vulnérable. La DDA devrait contribuer, voire stimuler, l'étude prévue par la Banque Mondiale sur l'adéquation besoins-emplois-formation, par la mise à disposition d'un/e spécialiste helvétique de la formation professionnelle.

Si le discours politique est favorable à un renouveau des formations, la volonté politique s'enlise dans la concurrence entre les trois ministères chargés de ce domaine. L'idée d'essayer autre chose, sans que cela soit dicté par un texte est encore, pour d'aucuns, une abstraction. Des stimulations externes semblent indispensables, mais elles doivent être demandées.

Du côté des entreprises, 2e acteur-clé, l'incertitude économique, la désindustrialisation, le manque de ressources ainsi que l'absence d'indicateurs sur les besoins du marché et les profils professionnels désirés, freinent leurs motivations pour l'innovation en la matière. Les métiers manuels auraient, par ailleurs, besoin d'une revalorisation par les corporations et associations pour qu'une certaine fierté réapparaisse, tout autant qu'une éthique professionnelle. L'artisan professionnel doit être "de confiance".

A ce titre, les associations professionnelles ont encore besoin de se libérer totalement de la tutelle étatique, de nouer des contacts avec leurs homologues d'autres pays et de définir elles-mêmes leur règles de fonctionnement. A cela, la DDA peut contribuer. Enfin, des formations modulaires, spécifiques, sur l'entretien-maintenance-recyclage seraient d'une grande nécessité. C'est là un "créneau" à exploiter pour le CPTG, qui pourrait les réaliser, aussi bien dans les centres de formation que dans les entreprises. Apprendre à se débrouiller avec les moyens du bord n'est pas le premier pas vers l'indépendance tant recherchée ?

MALI - PROGRAMME ANNUEL 1993

en milliers de Frs.

dodis.ch/62473

Type de contribution	Institution responsable	Versements effectifs		Versements projetés			
		1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Coopération technique							
CPM NIARELA Machinisme Agricole	DDA	437	327	250	200	70	70
Zone Sud Forages	Helvetas	2'354	1'911	1'000	1'900	1'900	1'500
Sikasso Santé publique	IUED	1'182	1'000	1'000	1'000	1'000	1'000
Programme forestier Mali CT	IC	1'803	1'543	2'961	1'582	1'582	2'000
Coordination DDA Bamako	DDA	1'500	1'326	1'067	950	960	980
Développement communautaire	DDA	850	974	700	600	600	600
Décentralisation Yanfolila	DDA	--	--	100	400	300	300
Appui à l'artisanat	DDA	--	--	600	500	600	500
Petites actions	DDA	327	162	--	--	--	--
Bourses et stages		329	604				
Total 1		8'782	7'847	7'678	7'132	7'012	6'950
2. Coopération financière							
Programme forestier AF	IC	1'500	2'033	1'790	1'330	1'330	--
Entretien routier COFIDA	BM/IDA	--	1'000	--	1'000	1'000	--
Programme d'ajustement sect.A	BM/IDA	10'500	--	--	--	--	--
PAS Cofida	BM/IDA	--	5'000	--	--	--	--
Total 2		12'000	8'033	1'790	2'330	2'330	--
3. Aide humanitaire et alimentaire	50	852	--	--	--	--	--
Total 1 + 2 + 3		20'832	16'732	9'468	9'462	9'342	6'950

Mali-Programme annuel 1993

en milliers de Frs.

Type de contribution	Institution responsable	Versements effectifs		Versements projetés			
		1990	1991	1992	1993	1994	1995
Contribution ONG							
Bandiagara Brunnenbau	Caritas	400	--	200	200	150	--
Promotion petite entreprise	Swisscontact	--	250	220	25	--	--
		----	----	----	----	----	----
Total		400	250	440	225	150	--
		===	===	===	===	===	
Programme régional							
Agrhymet-Mali	OMM	320	520	400	350	350	400
Autres contributions							
OFAEE-STABEX	OFAEE	--	--	1'100	--	--	--

MALI - PROGRAMMATION 1993

OPERATIONS	janv	févr	mars	avril	mai	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc
Centre Père Michel										expertise(?)		X
Mali-sud Forages	Amendement Accord- privatisation - appels d'offres - forages à l'entreprise											
Santé publique Sikasso	Atelier bilan-prospection phase 94-97/IUED/DDA, Approbation Santé Mali, prop. de crédit, Accord fin phase 90-93 X											
PAFOMA	Plan d'opération CFPP									1er bilan groupes thématiques		
Appui Niafunké	concertations locales						formations leaders antennes Dp.conseillère					
Promotion PPE	préparations 2e module de formation d'apprentis						formations					
Femmes et Développement	Forums régionaux				formation CESAO K.Touré							
Décentralisation Yanfolila	1er bilan			préparation nouvelle phase, négociations, proposition de crédit, accord								
Appui à l'Artisanat	démarrage nouveau projet, mise en place boutique, programmes prévisionnels											
	appui Atelier Echanges						appui Atelier Echanges					
Agrhymet-Mali	atelier auto-évaluation, Bamako, préparation nvelle phase par OMM, prop.de crédit, X accord											
BUCO	Vac BJ	Séjour Mme Schlosser	Préparation PPP		Dp.M.Müller	Arrivée Mme Schlosser		prog. annuel 94				
	mission BUD			mission ORT(?)			mission BUD					

X : fin de phase