

***EVALUATION STRATEGIE PAYS MALI***

Rapport Final

Volume I

19 septembre 2006

*Evaluation pour la Commission Européenne*

*et*

*pour la Direction Générale de la Coopération*

*Internationale et du Développement du Ministère des*

*Affaires Etrangères de la République Française*





European Group for Evaluation EEIG

Hildastrasse, 66  
D-79102 Freiburg  
Allemagne



Aide à la Décision  
Economique  
Belgique



France



Allemagne

Cette Evaluation a été commanditée par :

**l'Unité d'Evaluation commune à :**

l'Office de la Coopération d'EuropeAid  
la Direction Générale pour le Développement et  
la Direction Générale de Relations Extérieures

et par

**la Direction Générale de la Coopération  
Internationale et du Développement  
du Ministère des Affaires Etrangères de la  
République Française**

Cette évaluation a été réalisée par le GIE EGEVAL et SOFRECO

*L'évaluation a été réalisée sous le contrôle de l'Unité d'Evaluation et de la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement du Ministère des Affaires Etrangères de la République Française*

***Les avis exprimés dans ce document représentent les points de vue des auteurs, qui ne sont pas nécessairement partagés par la Commission Européenne, par le DGCID ou par les autorités du Mali.***



# Table des matières

---

## LISTE DES ACRONYMES

RESUME.....	I
INTRODUCTION .....	1
<b>1. CONTEXTE STRATEGIQUE DE LA COOPERATION.....</b>	<b>7</b>
1.1 POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA CE .....	7
1.1.1 Politique globale de développement de la CE.....	7
1.1.2 Politique de développement de la CE dans les pays ACP .....	8
1.2 POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE .....	9
1.2.1 La réforme du dispositif français de coopération internationale .....	9
1.2.2 Les grandes orientations de la politique d'aide au développement de la France .....	10
1.3 CONTEXTE ECONOMIQUE, SOCIAL ET POLITIQUE .....	11
1.4 POLITIQUES ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT DU MALI .....	13
1.4.1 Assistance et coordination des bailleurs au Mali .....	14
1.4.2 Action des bailleurs en faveur de la réduction de la dette.....	14
1.4.3 Interventions des bailleurs .....	15
<b>2. LOGIQUE D'INTERVENTION.....</b>	<b>19</b>
2.1 OBJECTIFS ET METHODE .....	19
2.1.1 Commission Européenne .....	19
2.1.2 France .....	19
2.1.3 Méthode .....	20
2.2 DESCRIPTION DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE .....	20
2.3 DESCRIPTION DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION FRANÇAISE.....	22
<b>3. REPONSE AUX QUESTIONS D'EVALUATION.....</b>	<b>27</b>
3.1 CHAMP COUVERT PAR LES QUESTIONS D'EVALUATION .....	27
3.2 REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION .....	27
3.2.1 Question d'évaluation 1 : Pertinence .....	27
3.2.2 Question d'évaluation 2 : Efficacité, impact et durabilité – Agriculture, élevage, agro-industries, pistes rurales .....	29
3.2.3 Question d'évaluation 3 : Efficacité, impact et durabilité – Infrastructures, industrie et transports.....	31
3.2.4 Question d'évaluation 4 : Efficacité, impact et durabilité – Décentralisation.....	33
3.2.5 Question d'évaluation 5 : Efficacité, impact et durabilité – Développement institutionnel (économie et finances) .....	36
3.2.6 Question d'évaluation 6 : Efficacité, impact et durabilité – Développement du secteur privé .....	37
3.2.7 Question d'évaluation 7 : Efficacité, impact et durabilité – Amélioration des services de justice, police et sécurité.....	39
3.2.8 Question d'évaluation 8 : Efficacité, impact et durabilité – Appui macroéconomique.....	41
3.2.9 Question d'évaluation 9 : Efficacité, impact et durabilité – Valorisation des ressources humaines (culture, médias, langue française, jeunesse et sports).....	44

3.2.10	Question d'évaluation 10 : Efficacité, impact et durabilité – Santé.....	45
3.2.11	Question d'évaluation 11 : Efficacité, impact et durabilité – Education .....	47
3.2.12	Question d'évaluation 12 : Efficacité, impact et durabilité – Efficience.....	49
3.2.13	Question d'évaluation 13 : 3C.....	51
3.2.14	Question d'évaluation 14 : Thèmes transversaux.....	53
<b>4.</b>	<b>APPRECIATION GLOBALE DES COOPERATIONS COMMUNAUTAIRE ET FRANÇAISE .....</b>	<b>55</b>
4.1	STRATEGIE.....	56
4.2	EFFICACITE ET IMPACT .....	57
4.3	COORDINATION ET COMPLEMENTARITE.....	59
4.4	ASPECTS DE MISE EN ŒUVRE .....	60
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>61</b>
5.1	LUTTE CONTRE LA PAUVRETE .....	61
5.2	COORDINATION ET COMPLEMENTARITE.....	64
5.3	MISE EN ŒUVRE ET BONNES PRATIQUES .....	66
<b>6.</b>	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>69</b>
6.1	RECOMMANDATIONS D'ORDRE REFLEXIF .....	69
6.2	RECOMMANDATIONS D'ORDRE STRATEGIQUE .....	70
6.3	RECOMMANDATION D'ORDRE OPERATIONNEL.....	72
6.3.1	Instruments.....	72
6.3.2	Coordination et la complémentarité.....	72

## **ANNEXES**

ANNEXE 1 –	TERMES DE REFERENCE
ANNEXE 2 –	CARTE DU MALI
ANNEXE 3 –	CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE
ANNEXE 3A –	INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES DU MALI
ANNEXE 3B –	ANALYSE DES PERFORMANCES EN TERMES DE CROISSANCE ET DE REDUCTION DE LA PAUVRETE
ANNEXE 4 –	AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT PERÇUE PAR LE MALI
ANNEXE 5 –	DIAGRAMMES D'IMPACTS
ANNEXE 6 –	Liste des projets/programmes /concours financiers constituant un échantillon représentatif des interventions de la Commission et de la France au Mali
ANNEXE 7 –	MATRICE D'INFORMATION
ANNEXE 8 –	ETUDES DE CAS
ANNEXE 9 –	VALIDATION/INVALIDATION DES CRITERES DE JUGEMENT
ANNEXE 10 –	BIBLIOGRAPHIE
ANNEXE 11 –	Liste des personnes rencontrées

## Liste des Acronymes

---

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
Adema	Alliance pour la démocratie au Mali
AFD	Agence Française du Développement
AIF	Agence Intergouvernementale de la Francophonie
AIPB	Appui aux Initiatives Privées de Base
ANEH	Agence Nationale d'Evaluation des Hôpitaux
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
BAfD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BNDA	Banque Nationale pour le Développement Agricole
C2D	Contrat de Désendettement et de Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAD	Centre d'Accès au Droit
CAN	Coupe d'Afrique des Nations
CCC	Centre de Conseil Communal
CCF	Centre Culturel Français
CDE	Centre pour le Développement des Entreprises
CDI	Crédits Déconcentrés d'Intervention
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Communauté Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CFDT	Compagnie Française des Textiles
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CJ	Critère de Jugement
CMDT	Compagnie Malienne de Développement Textile
CNUCED	Conférence des Nations-Unies sur le Développement

CRIS	Common Relex Information System
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT	Collectivités Territoriales
DAF	Direction Administrative et Financière
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DCP	Document-Cadre de Partenariat
DNS	Direction Nationale de la Santé
DNTP	Direction Nationale des Travaux Publics
DP	Demande de Proposition
DSP	Document de Stratégie Pays
EDM	Electricité du Mali
ENP	Ecole Nationale de Police
ENP	Etude Nationale Prospective
EPH	Etablissement Public Hospitalier
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAS	Facilité d'Ajustement Structurel
FCFA	Franc de la Communauté France-Afrique
FED	Fond Européen de Développement
FENU	Fonds des Nations-Unies pour l'Équipement
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FICT	Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales
FMI	Fond Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FSD	Fonds Social de Développement
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
IDE	Investissement Direct Etranger
IDH	Indice de Développement Humain
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances (Mali)



MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances (France)
NEPAD	Nouveau Partenariat pour l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Office du Niger
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisations Professionnelles ou Paysannes ou de Producteurs
PACAD	Programme d'Appui à la Coordination des Actions de Développement
PADC	Programme d'Appui au Développement Communal
PAG	Programme d'Action Gouvernemental d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PARAF	Programme d'Appui aux Réformes des Administrations Financières
PASS	Programme d'Appui au Secteur Santé
PCSM	Programme Concerté Santé Mali
PDSU	Programme de Développement Social Urbain
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PIN	Programme Indicatif Régional
PISE	Programme d'Investissement du Secteur de l'Éducation
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes entreprises
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PPM	Pharmacie Populaire du Mali
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Éducation

PRODESS	Programme Décennal de Développement de la Santé et de l'Action Sociale
PSOP	Paie Sans Ordonnancement Préalable
PST	Programme Sectoriel des Transports
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RNB	Revenu National Brut
RPM	Rassemblement Pour le Mali
SAS	Subvention d'Ajustement Structurel
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (de l'Ambassade de France)
SED	Stratégie Energie Domestique
SFD	Systèmes Financiers Décentralisés
SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
SOTELMA	Société des Télécommunications du Mali
SYSMIN	Système d'aide aux produits miniers
TBS	Taux Brut de Scolarité
TOM	Territoire d'Outre-Mer
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VIH/SIDA	Virus d'Immunodéficience Humaine et Syndrome d'Immuno-déficience Acquis
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

# Résumé

---

## Contexte et objectifs de l'évaluation

Depuis de nombreuses années, la Commission européenne et la Coopération française mènent en parallèle des exercices d'évaluation de leurs programmes d'aide aux Etats partenaires. Ces évaluations ont pour objectif de décrire et d'apprécier aussi bien le fonctionnement des mécanismes institutionnels que les initiatives dans leur contexte spécifique, afin de rendre compte de l'utilisation des fonds attribués et de promouvoir une culture d'apprentissage à partir des expériences réalisées. En cohérence avec les efforts de coordination et d'harmonisation de leurs politiques de coopération au développement, la Commission et la France se sont associées dans un programme conjoint d'évaluation de leur coopération avec le Mali. L'objectif principal de ce travail est de présenter à la Commission et à la France les résultats et principaux enseignements de leur expérience de coopération avec le Mali. Le champ retenu pour l'évaluation couvre deux aspects fondamentaux :

- évaluation des stratégies de coopération respectives de la Communauté Européenne et de la France avec le Mali ainsi que leur mise en œuvre au cours de la période 1995-2004 ;
- évaluation de la complémentarité et des synergies (effectives et/ou potentielles) des interventions de la Communauté Européenne et de la France au Mali.

## Méthode

L'exercice d'évaluation est structuré par une série de questions-clés couvrant cinq critères d'évaluation définis par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique : la pertinence, l'efficacité, l'impact, l'efficacités et la durabilité. Les questions d'évaluation ont également pris en compte les priorités transversales de la Communauté Européenne liées à l'Etat de droit, l'égalité hommes/femmes et l'environnement, et ont traité des aspects spécifiquement liés aux 3C (cohérence, complémentarité, coordination). Ces éléments constituent les thèmes fondamentaux par rapport auxquels les stratégies sont *in fine* évaluées.

Les conclusions de l'évaluation ont été formulées à partir des réponses aux questions d'évaluation et débouchent sur une série de recommandations pouvant servir d'appui à la formulation et à la mise en œuvre des futures stratégies de coopération de la Commission et de la France avec le Mali.

Les informations nécessaires à cette analyse proviennent essentiellement de sources documentaires et statistiques ainsi que des entretiens menés avec l'ensemble des parties prenantes à Bruxelles, à Paris et au Mali.

## Stratégies de coopération communautaire et française

La Communauté Européenne et la France sont les principaux acteurs de l'aide au développement au Mali. Ils interviennent notamment dans les domaines de l'agriculture et du développement rural (coton, riz, élevage, lutte contre la désertification), de l'aide humanitaire, des infrastructures (transports, énergie, hydraulique urbaine et rurale, télécommunications...), de la décentralisation, des secteurs sociaux, de l'appui institutionnel et de la culture.

L'objectif global des stratégies communautaire et française au Mali est la réduction de la pauvreté. Cet objectif global est soutenu par les objectifs intermédiaires visant à favoriser un développement économique et social durable, la consolidation du processus démocratique et l'insertion harmonieuse dans l'économie mondiale, notamment au travers de l'intégration régionale.

Pour atteindre les objectifs intermédiaires, les interventions communautaires se focalisent principalement sur trois objectifs spécifiques : la mise en place d'un système de décentralisation, l'amélioration des systèmes d'exploitation agricoles et celle des transports. Ces objectifs correspondent aux secteurs de concentration. Ils sont complétés par des interventions visant le renforcement de l'accès aux services sociaux de base et la stabilisation du cadre macroéconomique.

En ce qui concerne la France, les objectifs intermédiaires sont soutenus par huit objectifs spécifiques : le développement institutionnel (visant à accroître la productivité d'un Etat au service du développement économique et

humain), l'accroissement de la compétitivité de l'agriculture, le développement des infrastructures et de l'industrie, le développement du secteur privé, l'amélioration des services de justice, de police et de sécurité, la poursuite de la décentralisation, la valorisation des ressources humaines (notamment par le biais d'une offre diversifiée et de qualité en matière de culture et de sport ainsi que d'une attention particulière portée à la jeunesse), et l'amélioration des services sociaux de base.

## Principaux résultats de l'évaluation

Les stratégies communautaire et française sont pertinentes au vu des besoins du pays et des priorités exprimées par le gouvernement. Elles se concentrent en effet sur des secteurs correspondant à des besoins fondamentaux du pays et forment un ensemble cohérent d'interventions. Toutefois, elles ne reflètent pas une stratégie explicitement conçue pour maximiser les effets positifs sur le développement durable et la réduction de la pauvreté.

Dans la majorité des secteurs d'interventions, les résultats attendus ont été atteints, même si les performances enregistrées dans certains secteurs sont moins satisfaisantes. L'impact des interventions de la Commission et de la France est en général difficile à mesurer et, dans certains cas (par exemple dans les secteurs de la décentralisation et de la santé), s'avère relativement limité. Enfin, dans un certain nombre de domaines (comme par exemple dans le secteur des transports routiers), la durabilité des interventions de la Commission et de la France est mise en cause.

Les modalités de mise en œuvre sont généralement appropriées, même si les procédures parfois compliquées ralentissent la réalisation des interventions. Les instruments correspondant à une approche projet ont rencontré plus de difficultés de mise en œuvre que ceux correspondant à l'approche appui budgétaire. Par ailleurs, l'assistance technique et les actions de proximité sont particulièrement appréciées des bénéficiaires.

La coordination et la complémentarité des interventions de la Commission et de la France ont été de nature et d'intensité variables d'un secteur à l'autre. Les actions ont été particulièrement complémentaires dans des secteurs comme l'agriculture et la décentralisation même si elles ne se sont pas toujours appuyées sur un processus explicite de coordination. En règle générale, la coordination et la complémentarité des interventions de la Commission et de la France a fortement progressé au cours de la deuxième moitié de la période d'évaluation.

La promotion de l'Etat de droit est abordée principalement par le biais de l'appui à la décentralisation et l'appui macroéconomique. Des résultats tangibles ont été observés dans ces deux secteurs, bien que le processus de réforme du système de gestion des finances publiques s'avère lent et que d'importantes carences subsistent dans ce domaine. La thématique de l'environnement est prise en compte, soit de manière transversale dans divers secteurs, soit directement par des programmes spécifiques. Le nombre d'indicateurs de suivi est faible et les résultats limités. La réflexion sur la prise en compte de la problématique du genre est insuffisante et demeure cantonnée aux secteurs de la décentralisation, la santé et l'éducation.

## Appréciation globale des interventions communautaire et française

Les stratégies communautaire et française couvrent une partie importante des contraintes affectant le développement et la réduction de la pauvreté au Mali, ainsi qu'un grand nombre des priorités exprimées par le gouvernement. Il est cependant difficile de distinguer en quoi ces stratégies reflètent une approche globale du processus de développement au Mali. En particulier, elles ne reposent pas la prise en compte du système au sein duquel ces contraintes interagissent et ne mènent donc pas à l'identification d'un ordre de priorité, distinguant lesquelles de ces contraintes il convient de lever en premier lieu pour pouvoir obtenir des résultats sur les autres. C'est dans ce sens que le CSLP de première génération a été préparé mais l'analyse sur lequel se base son élaboration est cependant trop faible pour pouvoir prétendre déboucher sur un diagnostic et des politiques prenant suffisamment en compte la complexité du processus de développement au Mali.

Pour les principaux secteurs d'intervention, les objectifs spécifiques ont été atteints de manière satisfaisante. Par contre, la contribution de ces réalisations aux objectifs intermédiaires (développement durable) et globaux (réduction de la pauvreté) est moins claire. Si les interventions de la Commission et de la France ont contribué à accélérer la croissance économique et à la maintenir durant la période de la crise ivoirienne, leur contribution au développement du secteur privé et à la diversification du tissu productif malien est restée marginale. En termes de réduction de la pauvreté, il existe un net décalage entre les résultats positifs obtenus par la

Commission et la France dans les secteurs sociaux et les faibles progrès enregistrés globalement en termes de réduction de la pauvreté. Enfin, les effets sur la pauvreté censés passer par la promotion de la croissance économique sont limités par la faiblesse apparente du lien entre les deux dimensions. Ceci souligne que la capacité à atteindre les objectifs et résultats attendus décroît au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie d'objectifs.

Au sein de la plupart des secteurs d'intervention, les actions de la Commission et de la France ont été largement complémentaires. Cette complémentarité ne s'appuie pas systématiquement sur une plateforme explicite de coordination. La coordination au sein des secteurs d'intervention de la Commission et la France a fortement augmenté au fil du temps. Plus tardivement, elle s'est aussi développée au niveau de la préparation et de l'élaboration des stratégies des deux bailleurs. Cette coordination accrue a débouché sur une réelle convergence des procédures et des pratiques de la Commission et de la France, tant dans la préparation des stratégies que dans la mise en œuvre des interventions.

Au fil du temps, une part croissante des moyens dévolus aux coopérations communautaire et française au Mali a été canalisée au travers de l'instrument d'appui budgétaire. Les interventions ayant pris la forme de projets ont comparativement connu plus de difficultés de mise en œuvre que les programmes d'appui budgétaire. D'une manière générale, les projets soumis à des procédures permettant une adaptation souple et rapide aux circonstances sont ceux dont la mise en œuvre a été la plus satisfaisante. L'appui budgétaire et les

instruments relevant de l'approche projet sont hautement complémentaires mais cette complémentarité reste cependant sous-exploitée.

## Conclusions

En termes de lutte contre la pauvreté, les conclusions du rapport insistent sur le fait que, si la réduction de la pauvreté constitue l'objectif global des coopérations communautaire et française, le ciblage des stratégies de la Commission et de la France sur cette dimension est insuffisant. En particulier, les coopérations communautaire et française ne considèrent pas suffisamment le processus de croissance et de développement au Mali comme un système fait de nombreuses interactions entre les éléments qui le constituent. Ceci entraîne, qu'en dépit des contributions significatives des coopérations communautaire et française aux objectifs opérationnels et spécifiques, (i) l'impact sur les objectifs intermédiaires et globaux est mal mesuré et (ii) l'hypothèse que cet impact soit limité peut être sérieusement envisagée.

En ce qui concerne les aspects de coordination et de complémentarité, l'évaluation constate que l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de la Commission et de la France ont fait l'objet d'une coordination dont l'intensité a substantiellement augmenté au fil du temps. La coordination n'est cependant pas encore suffisamment généralisée pour pouvoir faire état d'une stratégie visant à maximiser les complémentarités et les synergies potentielles entre les coopérations communautaire et française. En particulier, les complémentarités entre les actions de la Commission et de la France sont nombreuses au sein de la plupart des secteurs d'interventions mais

les possibilités de synergies entre les actions menées au sein de secteurs différents restent sous-exploitées.

Enfin, au niveau des aspects de mise en œuvre, l'évaluation note qu'au cours de la période considérée, les pratiques de programmation de la stratégie de la France ont convergé vers celles de la Commission. Par ailleurs, la France s'est davantage concentrée sur des actions de proximité tandis que la Commission a plus largement recouru à l'instrument d'appui budgétaire. Enfin, la capacité des interventions de la Commission et de la France à produire des résultats durables est significativement affectée par la qualité du partenariat avec les autorités maliennes.

## Recommandations

Le rapport recommande d'approfondir la réflexion concernant la relation entre croissance et réduction de la pauvreté dans le but d'identifier les conditions sous lesquelles la croissance économique se traduit effectivement en réduction de la pauvreté et de déterminer les leviers qu'il conviendrait d'actionner dans le contexte des stratégies de coopération au Mali afin de susciter et d'appuyer une croissance qui serait réellement génératrice de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, un arbitrage doit avoir lieu entre le court, le moyen et le long terme en distinguant les actions portant effets sur des dimensions du développement durable et les actions de court/moyen terme répondant davantage à des problématiques d'urgence.

Au niveau des stratégies communautaire et française, les recommandations suggèrent de poursuivre et de renforcer les appuis à la préparation et à la mise en œuvre du CSLP. Le CSLP a en effet un

rôle central à jouer dans l'élaboration d'une stratégie reposant sur une approche systémique du processus de développement et de réduction de la pauvreté et menant à la formulation d'une politique de développement basée sur l'identification d'un ensemble de priorités opérationnelles qui visent la diversification du tissu productif, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Dans cette perspective, il est également recommandé d'accorder une attention plus grande à la problématique du développement du secteur privé qui est centrale au processus de développement au Mali, tant pour les dimensions de croissance que de réduction de la pauvreté.

Enfin, sur le plan opérationnel, les recommandations soutiennent l'idée de mettre en place un *système d'appui budgétaire* où les programmes macroéconomiques et les programmes sectoriels s'articulent, tout en complétant ces interventions par des aides projet et des actions de proximité, en particulier dans les secteurs visant directement les segments les plus pauvres de la population. Enfin, il est recommandé de poursuivre les efforts entamés pour systématiser la recherche de complémentarités entre les interventions de la Commission et de la France au niveau des stratégies et d'exploiter le plus possible les potentialités, en particulier celles existantes entre des interventions mises en œuvre dans des secteurs d'interventions différents.





# Introduction

---

## Cadre et contexte de l'évaluation

L'évaluation des programmes de dépenses a été définie comme une priorité de la Commission européenne afin de rendre compte de l'utilisation des fonds attribués et de promouvoir une culture d'apprentissage à partir des expériences réalisées dans toute l'organisation. L'accent mis sur l'impact des programmes de coopération vise à favoriser une gestion orientée vers les résultats.

Parallèlement, la Coopération française mène depuis une quinzaine d'années des exercices d'évaluation de l'aide française accordée à un Etat partenaire. Ils ont pour objectif de décrire et d'apprécier le fonctionnement de ses mécanismes institutionnels, ainsi que les initiatives mises en œuvre dans différents contextes géographiques et/ou temporels.

Ainsi, la Commission et la France se sont associées dans un programme conjoint d'évaluation de leur coopération avec le Mali. L'objectif principal de ce travail est de présenter à la Commission et à la France, les **résultats et principaux enseignements** de leur expérience de coopération avec le Mali, en insistant particulièrement sur les **aspects de complémentarité et de synergie** entre les deux interventions. Les principaux résultats de l'évaluation sont synthétisés sous la forme de conclusions. Sur cette base, et tenant compte du contexte politique, économique, social et environnemental du Mali, un ensemble de recommandations détaillées et opérationnelles sont formulées dans le but de fournir aux responsables politiques et aux décideurs de la Commission européenne et de la France un appui à la définition et à la mise en œuvre de leurs stratégies de coopération au Mali.

## Champ de l'évaluation

Le champ retenu pour l'évaluation couvre deux aspects fondamentaux :

- évaluation des **stratégies de coopération**, respectivement de la Communauté Européenne (CE) et de la France, avec le Mali et de leur **mise en œuvre** au cours de la **période 1995-2004** ;
- évaluation de la **complémentarité** et des **synergies** effectives et/ou potentielles entre les interventions de la CE et de la France au Mali.

Ces aspects sont abordés à partir de thèmes principaux correspondant aux axes majeurs des deux stratégies de coopération avec le Mali. Les domaines traités, qui ont été sélectionnés en concertation avec les groupes de référence, sont les suivants :

- l'agriculture et le développement rural ;
- la décentralisation et le renforcement des capacités institutionnelles ;
- le transport ;
- les secteurs sociaux (santé et éducation) ; et
- la promotion de la croissance économique.

Concernant la coopération communautaire, la période d'évaluation couvre les stratégies programmées sous les 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> Fond Européen de Développement (FED). Néanmoins, certains projets et/ou programmes mis en œuvre durant cette période avaient également été programmés sous le 7<sup>ème</sup> FED. L'évaluation a donc pris en compte l'ensemble de ces interventions. Des programmes communautaires programmés et/ou mis en œuvre durant la période d'évaluation mais financés par d'autres instruments sont aussi pris en considération, avec le souci d'examiner la cohérence, la complémentarité et l'exhaustivité des interventions communautaires et des différentes sources de financement.

## Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

L'exercice d'évaluation est structuré par une série de questions-clés couvrant cinq critères d'évaluation définis par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) : la pertinence, l'efficacité, l'impact, l'efficacités et la durabilité. Les questions d'évaluation ont également pris en compte les priorités transversales de la CE liées à l'Etat de droit, l'égalité hommes/femmes et l'environnement, et ont traité des aspects spécifiquement liés aux 3C (cohérence, complémentarité, coordination<sup>1</sup>). Les questions d'évaluation examinent également l'adéquation entre les objectifs retenus dans les documents de programmation et les ressources prévues pour les atteindre, ainsi que l'adéquation du calendrier et de l'exécution des programmes par rapport à la stratégie retenue<sup>2</sup>.

Les questions d'évaluation ont été formulées à partir de l'analyse des stratégies de coopération telles que définies par les documents de politique et de programmation. Cette étude a permis de reconstruire la logique d'intervention des différents programmes, en identifiant leurs principaux objectifs et leur articulation. Ces éléments constituent les thèmes fondamentaux sur lesquels les stratégies sont *in fine* évaluées.

Pour chaque question d'évaluation, l'équipe a élaboré un certain nombre de critères de jugement et d'indicateurs. Les critères de jugement sont les éléments qui, une fois validés ou invalidés, permettront d'apporter une réponse complète à la question d'évaluation. Chaque critère de jugement est renseigné par une série d'indicateurs, eux-mêmes alimentés par une collecte d'informations documentaire et de terrain.

---

<sup>1</sup> La coordination s'entend ici au sens que lui donne le paragraphe 1 de l'Article 130 X du Traité de Maastricht : « La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires ». Ce terme peut être sujet à confusion au Mali, où le type de coordination décrit ci-dessus est communément appelé *concertation*, alors que *coordination* vise les relations des bailleurs avec les autorités maliennes.

<sup>2</sup> En particulier, il s'agit de mettre en évidence les véritables bénéficiaires, directs ou indirects, de l'intervention et de les comparer avec la (les) population(s) cible(s) retenue(s) dans les documents de programmation. Ces aspects ne font pas l'objet d'une question d'évaluation spécifique mais sont couverts à travers les critères de pertinence, d'efficacité et d'efficacités.

Le caractère conjoint de cette évaluation implique que l'analyse et les leçons tirées des interventions communautaires et françaises soient partagées et facilitent l'échange des pratiques. Dans cette optique, les critères de jugement relatifs aux questions de pertinence de la stratégie et d'efficacité des interventions ont été scindés en trois groupes : le premier porte sur les stratégies et/ou les interventions elles-mêmes ; le second apprécie certains aspects relatifs aux pratiques de la Commission et de la France, afin de permettre une comparaison et de favoriser, si cela est jugé désirable, d'éventuels échanges de savoir-faire entre les deux bailleurs ; et le troisième vise des aspects de coordination et de cohérence des stratégies et/ou interventions communautaires et françaises.

Pour chaque question d'évaluation et chaque critère de jugement, des informations ont été collectées (cf. infra) pour renseigner les indicateurs y afférents. Ces informations ont ensuite été analysées afin de procéder à la validation/invalidation des critères de jugement auxquels elles se réfèrent. Enfin, sur base de la validation/invalidation des critères de jugement, les évaluateurs ont élaboré des réponses nuancées et argumentées aux questions d'évaluation. Ces réponses constituent le fondement de l'évaluation globale des stratégies de coopération de la Commission et de la France avec le Mali. Les conclusions sont formulées à partir des réponses aux questions d'évaluation et débouchent sur une série de recommandations orientées vers un appui à la formulation et la mise en œuvre des futures stratégies de coopération de la Commission européenne et de la France avec Mali.

## Collecte de données et d'informations

Les informations nécessaires pour renseigner les indicateurs ont essentiellement été collectées à travers (i) l'analyse de sources documentaires et statistiques et (ii) des entretiens conduits à Bruxelles, à Paris et sur le terrain avec l'ensemble des parties prenantes. Les questions d'évaluation couvrent des critères et des aspects divers pour lesquels différents niveaux d'analyse et de collecte de données doivent être distingués :

- (i) Pertinence des stratégies communautaire et française : Analyse documentaire des principaux documents analytiques produits par les bailleurs ou institutions internationales - Banque mondiale, Fond Monétaire International (FMI), Banque de France, Organisation Mondiale du Commerce (OMC), OCDE, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - et documents de politique du gouvernement, complétée par les informations recueillies au cours d'entretiens avec les membres des représentations communautaire et française, des représentants des autres bailleurs ainsi qu'avec des représentants des autorités maliennes.
- (ii) Efficacité, impact et durabilité : Les questions relatives à ces aspects doivent en priorité être renseignées par des informations collectées au niveau des projets/programmes mis en œuvre. En concertation avec les services de la Commission à Bruxelles et au Mali, ainsi qu'avec le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et l'Agence Française de Développement (AFD), une série de projets / concours financiers ont donc été choisis afin de constituer un

échantillon représentatif des actions de la Commission et de la France au Mali<sup>3</sup>. Les informations relatives à ces projets/concours sont issues des documents de programmation, de monitoring, les revues à mi-parcours et les rapports d'évaluation y afférents ainsi que d'entretiens conduits avec les personnes directement impliquées dans leur mise en œuvre et/ou pouvant être considérées comme leurs bénéficiaires.

- (iii) Efficience, aspects « 3C » et thèmes transversaux : Ces aspects doivent être renseignés tant au niveau de la stratégie qu'au niveau des projets. Pour le premier niveau, les informations ont été recueillies au travers de l'analyse des documents de programmation et d'entretiens avec les personnes impliquées dans l'élaboration des stratégies. Pour le second niveau, l'information nécessaire a été collectée dans les documents relatifs aux projets et au travers des entretiens menés avec les personnes concernées par leur formulation et/ou mise en œuvre.

Par ailleurs, des études de cas portant sur un sous-ensemble des projets repris dans les échantillons représentatifs ont été réalisées afin de compléter l'évaluation par l'analyse de la séquence complète du cycle de projet (du stade de l'identification à celui de la mise en œuvre). En complément des indicateurs d'évaluation, les études de cas fournissent un éclairage plus détaillé sur certains aspects des stratégies de coopération. Elles permettent d'étayer concrètement la réponse donnée aux questions d'évaluation (voir l'annexe 8 du rapport).

Les sources documentaires et les entretiens couvrent l'ensemble des aspects ainsi que les secteurs d'intervention visés par l'évaluation. Les services de coopération communautaires et français ont été sollicités pour les documents relatifs à la formulation et à la mise en œuvre des projets/programmes couvrant leurs secteurs d'intervention. Par ailleurs, des données et documents de stratégie globale et sectorielle ont également été obtenus auprès des autorités maliennes et des autres bailleurs<sup>4</sup>. Les entretiens ont été conduits avec les services de la coopération communautaire et française à Bruxelles et à Paris, afin de renseigner la conception et la mise en œuvre des stratégies des deux bailleurs. Durant la mission de terrain, les équipes d'évaluation ont également organisé des entretiens, notamment avec :

- les services de la Commission européenne et de la coopération française à Bamako ;
- l'Ordonnateur national à Bamako ;
- les autorités nationales au Mali au niveau central (Ministères) et décentralisé (régions, communes) ;
- les représentants d'autres bailleurs et institutions, (Etats membres de l'Union Européenne - UE, Banque mondiale, PNUD, ...)

---

<sup>3</sup> La liste des projets/programmes/concours financiers repris dans cet échantillon est détaillée dans l'annexe 6 de ce rapport.

<sup>4</sup> Les références bibliographiques sont reprises dans l'annexe 10 de ce rapport.

- les représentants des bénéficiaires des projets/programmes mis en œuvre par la Commission et la France (association professionnelles, représentants de la société civile,...) ;
- les unités de gestion des programmes/projets ;
- les organisations non gouvernementales.

Les données et informations collectées pour renseigner les indicateurs constituent la base factuelle de l'évaluation. Elles sont rassemblées au sein d'une matrice d'information reprenant les questions d'évaluation, les critères de jugement et les indicateurs. Cette matrice d'information est le principal outil utilisé par l'équipe d'évaluation lors de la phase de collecte de données et d'information. La matrice constitue le matériel de base sur lequel se fonde l'exercice de collecte et d'analyse des données<sup>5</sup>. En particulier, chaque entretien ou analyse documentaire a été préparé en sélectionnant un sous-ensemble d'indicateurs susceptibles d'être renseignés par les acteurs rencontrés ou les documents analysés, les comptes-rendus de ces entretiens ou analyses étant directement insérés dans la matrice. Cette méthode a permis (i) d'organiser la collecte de données selon une structure commune à l'ensemble de l'équipe d'évaluation et (ii) de stocker l'information sous une forme directement orientée vers la validation/invalidation des critères de jugement.

Les données ont été analysées selon des méthodes variables en fonction du type de données à traiter. Dans le cas de données mesurables, les données sont synthétisées sous forme de tableaux statistiques rendant compte de l'évolution des indicateurs y afférents. Pour les données ayant un caractère plus qualitatif, les évaluateurs ont cherché à établir un faisceau d'éléments permettant la validation/invalidation des critères de jugement auxquels elles se rapportent, en précisant la portée et les limites de leur interprétation. Enfin, les différentes sources d'information ont été croisées pour produire l'analyse, notamment en confrontant les informations issues des sources documentaires au contenu des entretiens et en complétant l'analyse basée sur les indicateurs avec les études de cas.

## Calendrier et principales étapes de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre étapes successives : (i) phase intermédiaire, (ii) phase documentaire, (iii) mission de terrain et (iv) préparation du rapport final. Chacune des trois premières phases a fait l'objet d'un rapport qui a été présenté et approuvé par les différents groupes de référence en charge du pilotage de cette évaluation.

L'évaluation a formellement démarré en mai 2005. Le rapport de phase intermédiaire a été réalisé en deux étapes : la première partie a été soumise aux groupes de référence en juillet 2005 et le rapport complet en septembre 2005. Ce rapport incluait une description détaillée du contexte de la coopération communautaire et française au Mali ainsi qu'une analyse des stratégies de coopération de la Commission et de la France. Cette analyse a permis une reconstruction des logiques d'intervention Communautaire et Française au Mali, et la définition des questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs associés.

---

<sup>5</sup> Ce document est joint en annexe 7 du présent rapport.

Le rapport de phase documentaire a été soumis en décembre 2005. Il consistait à rendre compte des activités réalisées par l'équipe d'évaluation et des résultats obtenus à ce stade. En particulier, il présentait une réponse préliminaire aux questions d'évaluation sous la forme d'une série d'hypothèses et de commentaires, élaborés sur la base des informations collectées au cours de la phase documentaire. Le rapport détaillait également la méthodologie et l'organisation prévue pour la mission de terrain.

La mission de terrain a eu lieu du 15 janvier au 10 février 2006. Son objectif était double : rassembler les données nécessaires pour compléter l'information collectée jusque là, et confirmer ou infirmer les hypothèses formulées au cours de la phase documentaire. La mission de terrain s'est donc attachée à collecter, consulter et analyser les documents auxquels l'équipe d'évaluation n'avait pu avoir accès lors de la phase documentaire et a conduit des entretiens avec les personnes ressources impliquées dans et/ou concernées par l'élaboration des stratégies communautaire et française et leur mise en œuvre. A ce titre, les équipes d'évaluation ont rencontré 173 personnes (voir annexe 11). Dans la mesure du possible, les rencontres ont été organisées en binôme SOFRECO-ADE, afin de renforcer les possibilités d'analyse croisée des activités communautaires et françaises. Un certain nombre de ces réunions mettaient en présence le binôme de consultants et les représentants des coopérations communautaire et française. La mission de terrain s'est conclue par un débriefing commun entre les deux équipes d'évaluation et les services des coopérations communautaire et française au Mali.

Toujours dans une optique d'analyse conjointe des stratégies française et communautaire, la phase de rédaction du rapport final insiste sur les leçons communes aux deux bailleurs. Le projet de rapport final a été soumis en avril 2006 et présenté lors d'un séminaire organisé à Bamako le 21 juin de la même année. La version révisée de ce rapport donne lieu au présent document.

# 1. Contexte stratégique de la coopération

---

## 1.1 Politique de développement de la CE

### 1.1.1 Politique globale de développement de la CE

Dès 1997, l'article 177 du traité d'Amsterdam définit les priorités de la politique de développement de la CE. Trois aspects principaux sont évoqués :

- le développement économique et social durable des pays en développement et, plus particulièrement, des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Dans la **Déclaration sur la politique de développement de la Communauté de novembre 2000**, le Conseil et la Commission Européenne ont précisé les principes de la CE en matière de développement. Ainsi, le principal objectif de la politique de développement de la CE est la **réduction de la pauvreté** et, à terme, son éradication. Les besoins, opportunités et contraintes spécifiques à chaque pays doivent être prises en compte. Par ailleurs, les stratégies de développement doivent faire l'objet d'une appropriation par les pays partenaires et d'un dialogue entre l'Etat et la société civile pour assurer un progrès durable. Enfin, l'amélioration de la coordination entre les bailleurs et le recentrage de l'aide communautaire sur un nombre limité de domaines doivent permettre d'en renforcer l'efficacité. Les six domaines choisis, en raison de leur impact sur la réduction de la pauvreté et compte tenu des compétences de la CE, sont les suivants :

- lien entre commerce et développement ;
- intégration et coopération régionale ;
- appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux ;
- transports ;
- sécurité alimentaire et développement rural durable ;
- renforcement des capacités institutionnelles.

En outre, tous les domaines de la coopération sont tenus de prendre en compte les aspects transversaux relatifs aux droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes, à la protection de l'environnement et la prévention des conflits.

### 1.1.2 Politique de développement de la CE dans les pays ACP

Depuis 1975, les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la CE sont encadrées par la **Convention de Lomé**. La coopération se concentrait sur deux éléments-clés : la coopération économique et commerciale ainsi que la coopération au développement.

Pour la période 1995-2007, les relations entre la CE et les pays ACP sont régies par la Convention de Lomé IV puis par l'Accord de Cotonou. En 1995, la **Convention de Lomé IV fut révisée** comme cela avait été prévu en 1990. Les principaux amendements apportés à la Convention de Lomé IV sont :

- le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques comme condition pour continuer à être éligible aux aides de la CE ;
- l'introduction de la programmation échelonnée ;
- la promotion de la coopération décentralisée.

**L'Accord de Cotonou**, signé le 23 juin 2000, a été conclu pour une durée de vingt ans, révisable tous les cinq ans. Les objectifs principaux de cet accord sont « *la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs du développement durable* ». L'approche est globale, intégrée, et participative. Plus encore que les Conventions de Lomé, l'accord de Cotonou insiste sur les aspects de bonne gouvernance et de dialogue politique. Le rôle de la société civile, du secteur privé et des acteurs non étatiques est également renforcé.

En septembre 2002, la CE et les pays ACP ont engagé les discussions relatives aux **Accords de Partenariat Economique (APE)**. Ceux-ci doivent favoriser l'intégration régionale à travers un renforcement des relations commerciales entretenues par les pays ACP avec leurs voisins et avec l'UE. Dans le cadre défini par l'OMC, les APE sont destinés à prendre le relais du système d'accès préférentiel en vigueur jusqu'en 2008. Le Mali est concerné par ce nouveau partenariat en tant que membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine<sup>6</sup> (UEMOA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest<sup>7</sup> (CEDEAO). A ce titre, il faut noter que les commissaires européens P. Lamy et P. Nielson ont ouvert les négociations commerciales avec la CEDEAO le 6 octobre 2003 à Cotonou, au Bénin.

---

<sup>6</sup> L'UEMOA a été créée par le Traité signé à Dakar le 10 janvier 1994. Les huit pays membres (Mali, Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger, Sénégal, Togo) ont une monnaie unique (le Franc CFA), partagent une même politique économique et monétaire et ont établi une union douanière effective depuis le 1er janvier 2000. L'objectif est de poursuivre la création d'un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux ainsi que le droit d'établissement.  
Source : [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr031003\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr031003_fr.htm)

<sup>7</sup> La CEDEAO est une association régionale de quinze pays créée en 1975 qui regroupe les huit pays membres de l'UEMOA ainsi que le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone. Ses principaux objectifs sont la création d'une union économique et monétaire et la promotion de l'intégration économique sur tous les plans. Les travaux en cours concernent la création d'une monnaie commune, la mise en place d'une zone de libre échange et l'établissement d'un tarif extérieur commun.  
Source : [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr031003\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr031003_fr.htm)



## 1.2 Politique de développement de la France

### 1.2.1 La réforme du dispositif français de coopération internationale

La politique de développement de la France a fait l'objet d'une profonde réforme, décidée en février 1998. Cette réforme portait, d'une part, sur le dispositif et les pratiques de coopération, d'autre part, sur les orientations stratégiques de la coopération française. Du point de vue de la définition de la stratégie, des moyens d'intervention et des actions, le constat était celui d'une grande dispersion des acteurs et des lieux de décision, d'un manque de cohérence et de coordination, de visibilité dans la stratégie, de transparence, de rationalisation et d'efficacité du dispositif global.

Afin de regrouper les centres de décision au sein d'une instance unique au plus haut niveau, le premier acte de la réforme a donc été la création du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), présidé par le Premier Ministre, chargé de définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement et d'en assurer la gestion et le contrôle.

Pour sa mise en œuvre, la coopération a été rationalisée autour de deux grands pôles, le MAE et le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), chargés de la gestion et du suivi, le rôle d'opérateur-pivot de l'AFD se voyant renforcé.

Le MAE a été restructuré (absorption de l'ex-Ministère de la Coopération et du Développement) et les rôles respectifs du MAE et de l'AFD ont été redéfinis avec une répartition nette des secteurs d'intervention :

- L'AFD est devenue l'opérateur principal des actions d'Aide Publique au Développement (APD) dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) et son champ d'intervention initial (agriculture et développement rural, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain) a été élargi aux secteurs de la santé, de l'éducation de base et de la formation professionnelle.
- Le MAE est désormais exclusivement chargé du soutien aux secteurs de souveraineté (justice, Etat de droit, défense, police, réforme de l'Etat, gouvernance institutionnelle et financière, définition des politiques publiques,...), du soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale, de l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français, de la coopération culturelle et scientifique, des formations et enseignements supérieurs, de la recherche et de l'audiovisuel extérieur.
- La dualité d'objectifs des protocoles du Trésor (aide au développement et pénétration commerciale) a été supprimée, leur objectif unique étant désormais la pénétration économique et commerciale.

Enfin, une nouvelle structure a été créée, le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), dont la fonction essentielle est de rechercher une articulation efficace entre l'action des pouvoirs publics et de la société civile, en permettant une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale (entreprises, ONG, collectivités locales,...), ainsi que favoriser l'adhésion du public aux actions de coopération.

## **1.2.2 Les grandes orientations de la politique d'aide au développement de la France**

### *Une augmentation régulière de son APD*

La France a décidé d'accroître globalement son APD : à la conférence de Monterrey en 2002, la France s'est engagée à ce que l'APD de la France atteigne 0,50 % du Revenu National Brut (RNB) en 2007, en vue d'atteindre 0,70 % du RNB en 2012. Ceci doit être mis en perspective avec l'évolution récente de l'APD française : baisse de 0,56% à 0,34% (hors Territoires d'Outre-Mer) de 1994 à 1998, stabilisation de 1998 à 2000 (dans un contexte de croissance du PIB qui entraînait de fortes augmentations en volume), 0,38% en 2002, 0,41% en 2003, 0,42% en 2004 et probablement 0,44% en 2005 ; un objectif de 0,47% a été retenu pour 2006.

La France est en outre très active dans les opérations de traitement de la dette, dont initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Elle a créé son propre instrument, les contrats de désendettement et de développement (C2D), lui permettant ainsi des annulations additionnelles bilatérales. Le principe de l'additionnalité des annulations de dettes aux moyens traditionnels consacrés au développement a été confirmé, contribuant à la progression de l'APD globale. Pour accroître les sources de financement de l'APD, la France soutient enfin l'examen multilatéral de nouvelles formes de taxation internationale.

### *Des priorités géographiques*

Pour donner une plus grande cohérence à son APD, la France a retenu les principes de sélectivité et de concentration de l'APD sur une ZSP. La ZSP comprend les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès aux marchés de capitaux. L'aide est désormais concentrée sur les pays où elle peut produire un effet significatif en termes économiques ou politiques.

La ZSP, qui comprenait 61 pays a été réduite à 55 pays, dont 40 pays d'Afrique subsaharienne le 14/02/2002. La France affirme sa volonté de répondre à l'engagement nouveau des pays africains dans le Nouveau Partenariat pour l'Afrique (NEPAD) et soutient le plan d'action du G8 pour l'Afrique. L'Afrique restera donc la zone d'intervention prioritaire de la coopération française, avec environ deux tiers de son aide bilatérale, aide qui sera orientée principalement vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Un effort particulier sera fait pour les pays les moins avancés (PMA) avec un objectif de 0,15% du RNB pour 2012.

### *Des modalités nouvelles*

Dans le souci de renforcer une approche stratégique, la France a décidé de définir sa stratégie de coopération bilatérale dans des Documents-Cadres de Partenariat (DCP, ex-Documents Stratégiques Pays - DSP). Ces documents sont élaborés sous l'égide de l'Ambassadeur mais leur élaboration associe tous les acteurs publics de l'aide française, les autorités locales et les autres bailleurs. En Afrique, ces documents doivent également être

établis en conformité avec les principes du NEPAD. Les DCP précisent les grandes orientations et priorités de la coopération française dans les pays partenaires dont en particulier, les secteurs - en nombre limité pour chaque pays - sur lesquels les moyens de la France seront concentrés. Les 30 premiers DCP, dont celui du Mali, doivent être prochainement validés.

Par ailleurs, les modalités d'interventions ont évolué :

- l'assistance technique de substitution a été supprimée, mais des assistants techniques peuvent maintenant être mobilisés pour des missions de courte ou moyenne durée pour apporter des réponses flexibles et à forte valeur ajoutée aux bénéficiaires ;
- l'aide-projet gérée par l'AFD est désormais déliée, les financements mis en œuvre étant, par souci d'efficacité, ouverts à la concurrence internationale ;
- la création du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) en remplacement du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) comme instrument de l'aide-projet du MAE ;
- l'aide sera fonction de la capacité des Etats à la gérer et son allocation se fera en fonction de critères de performance dont la gouvernance de l'Etat, les risques éventuels de détournement de l'aide, les résultats économiques, les réformes institutionnelles et le niveau de développement humain ;
- la France souhaite mobiliser la société civile et développer la coopération décentralisée ;
- la France s'oriente par ailleurs progressivement, comme les principaux autres bailleurs, vers un accroissement de la part des aides budgétaires globales inscrites au budget du MINEFI (aides de stabilisation macro-économique et aides budgétaires en soutien des stratégies de réduction de la pauvreté) et des aides sectorielles, inscrites au budget du MAE.

### *Des priorités sectorielles*

Contrairement à la période antérieure où l'intervention de la France était dispersée sur de multiples domaines sans formulation de priorités sectorielles claires, le CICID a validé le choix de sept secteurs d'intervention prioritaires et les orientations des stratégies sectorielles correspondantes. Ces secteurs sont : l'éducation ; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le sida ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement des infrastructures en Afrique sub-saharienne ; la protection de l'environnement et de la biodiversité ; et le développement du secteur productif.

Le choix de ces secteurs ainsi que la définition des stratégies sectorielles correspondantes ont été réalisés dans l'optique d'une prise en compte systématique des objectifs du développement durable dans la politique française de coopération internationale : les objectifs prioritaires poursuivis sont la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD.

## **1.3 Contexte économique, social et politique**

Doté d'une superficie de 1 240 192 km<sup>2</sup>, le Mali est un territoire enclavé, désertique à 60 %. Sur une population totale de 13,4 millions d'habitants, la capitale Bamako (sud-ouest), compte environ 1 million d'habitants (voir la carte en annexe 2). Durant les années 1990, le

Mali a connu d'importantes transformations politiques. Le processus de démocratisation qui s'est approfondi lui offre aujourd'hui une stabilité politique assez remarquable pour la région. Ceci a également renforcé un phénomène de décentralisation, traduit par la « communalisation intégrale » où les différentes collectivités territoriales sont gérées par un organe exécutif propre dont les actions sont contrôlées par un représentant de l'Etat.

Selon un classement opéré sur le critère de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) calculé par le PNUD, le Mali occupait en 2005 la 173<sup>ème</sup> place sur 175 pays, ce qui en fait l'un des pays les plus pauvres du monde<sup>8</sup>. En 2005, le RNB par habitant était de 380 dollars EU (calculé à parité de pouvoir d'achat, méthode Atlas), positionnant le Mali à la 183<sup>ème</sup> place parmi 208 pays (au même niveau que le Cambodge). 64% de la population vit dans la pauvreté et 21% dans l'extrême pauvreté. Le phénomène est essentiellement rural, mais il touche de plus en plus les grandes villes, en raison de la dégradation du marché du travail et des migrations. La pauvreté se caractérise par l'analphabétisme, la malnutrition, l'espérance de vie réduite, la mauvaise santé, l'habitat insalubre et la participation marginale à la vie économique et sociale.

L'économie du Mali est peu diversifiée, faiblement créatrice de valeur ajoutée et très dépendante de l'or (57% des exportations en 2003) et du coton (27% des exportations en 2003). Ceci la rend vulnérable à des facteurs exogènes tels que les aléas naturels et l'environnement international. Elle fait également face à de fortes contraintes dans le secteur primaire (manque d'infrastructures, de crédits, de formation, etc.) mais également dans le secteur privé non agricole (insuffisance des ressources humaines qualifiées et adaptées, inadéquation des systèmes de financement, etc.). Le secteur énergétique se caractérise par l'absence de ressources pétrolières, la sous-exploitation du potentiel hydroélectrique, l'épuisement progressif des ressources forestières et la faible utilisation des énergies nouvelles et renouvelables. De plus, la flambée des prix du pétrole représente un problème important pour l'économie malienne. Selon le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), la conjoncture a causé une augmentation de 33% de la facture pétrolière entre 2003 et 2004<sup>9</sup>.

Le Produit Intérieur Brut (PIB) nominal du Mali a été estimé par les autorités à 2 549 milliards de FCFA en 2003 (soit 3,9 milliards d'euros), dont les deux tiers proviennent du secteur informel. La carte sectorielle de l'économie malienne, décrite dans le tableau 1.1, se caractérise par la forte prépondérance du secteur primaire, par un secteur secondaire en expansion mais qui occupe une très faible proportion des personnes actives, et un secteur tertiaire contribuant à 33,4% du PIB nominal en 2002<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Voir annexe 3 pour une liste des principaux indicateurs de développement et indicateurs sociaux.

<sup>9</sup> Maliweb, bilan du conseil d'administration de l'Office national des produits pétroliers (ONAP) [http://maliweb.net/news.php?pageid=4&news\\_no=6509&cat=36](http://maliweb.net/news.php?pageid=4&news_no=6509&cat=36).

<sup>10</sup> OMC : Examen des politiques commerciales, Mali, Rapport de secrétariat (2004).

**Tableau 1.1 - Distribution sectorielle du PIB et de la population active**

	Primaire <sup>11</sup>	Secondaire	Tertiaire
<b>PIB<sup>12</sup></b>	31,6%	27,5%	33,4%
<b>Population active<sup>13</sup></b>	79,8%	2,9%	17,3%

Source : Banque de France(2004), *Rapport annuel de la Zone franc 2003*.

Le Mali fait partie de l'UEMOA, dont les pays membres ont adopté une politique monétaire et de change commune ainsi qu'une monnaie unique gérée par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité assure la viabilité de cette politique monétaire.

## 1.4 Politiques et stratégies de développement du gouvernement du Mali

Le gouvernement malien, assisté par le PNUD, la Banque Africaine de Développement (BAfD) et le projet régional Futurs Africains a réalisé en 1997-1999 une Etude Nationale Prospective (ENP) à l'horizon d'une génération : « ENP Mali 2025 ». Ce document place la gestion du développement dans une perspective de long terme et a pour objectif de mobiliser tous les acteurs autour de la réalisation des objectifs de développement. La mise en œuvre de ce programme se fait à travers des plans pluriannuels. En effet, en juillet 1998, le Mali s'est doté d'une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP). Celle-ci reflétait la volonté politique du gouvernement de faire de la lutte contre la pauvreté sa priorité de développement.

Les objectifs à long terme de l'ENP 2025 et les axes stratégiques de la SNLP ont été consolidés dans un nouveau document, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)<sup>14</sup>, adopté par le gouvernement en mai 2002. En effet, la création d'un cadre stratégique de développement à moyen terme, soumis aux contraintes macro-économiques et de financement, était indispensable. Le CSLP se présente comme le document de base pour l'ensemble des discussions de politique économique et sociale au Mali. Il confirme la volonté gouvernementale de faire de la réduction de la pauvreté sa priorité de développement afin de parvenir à une incidence de la pauvreté de 47,5% en 2006, soit une diminution d'un tiers par rapport au niveau de 2002 (63,8%).

Les objectifs macro-économiques sont les suivants : un taux de croissance moyen de 6,7% par an sur la période 2002-2006 avec un taux d'investissement de 22,6%, un taux d'inflation inférieur à 3% et un déficit de la balance courante inférieur à 9% du PIB à l'horizon 2006. En matière de finances publiques, l'objectif est de contenir le déficit global des opérations financières de l'Etat à un niveau soutenable tout en assurant la prise en charge des besoins urgents dans les secteurs prioritaires<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Le secteur primaire n'est constitué que du secteur agricole. Les industries extractives sont incluses dans le secteur secondaire.

<sup>12</sup> Organisation Mondiale du Commerce (2004) Examen des politiques commerciales, Mali, Rapport de secrétariat.

<sup>13</sup> Rapport annuel de la Zone franc 2003.

<sup>14</sup> Un CSLP intérimaire avait été adopté en juillet 2000 par le gouvernement du Mali et préparait les travaux du CSLP final.

<sup>15</sup> CSLP p.38.

#### 1.4.1 Assistance et coordination des bailleurs au Mali

Entre 1996 et 2004, l'aide extérieure au Mali s'élève à un montant total de 3 437 millions<sup>16</sup> de dollars. Près des trois quarts de ce soutien se fait sous la forme de dons. Les tableaux de l'annexe 4 décrivent de manière détaillée les différents secteurs d'intervention et leur répartition par principaux bailleurs au Mali. Selon la classification du CAD de l'OCDE, l'aide aux « *infrastructures économiques* » représente plus de 12% de l'APD (dont « *transport et stockage* » : 5,6% des APD). L'aide aux secteurs « *éducation* » et « *santé* » représente environ 11% et 5% des APD sur cette même période. Si l'on y ajoute l'aide au poste « *services sociaux* » (près de 155 millions de dollars), c'est près de 20% de l'aide totale des bailleurs au Mali qui bénéficie aux secteurs sociaux entre 1996 et 2004. Les interventions en faveur du poste « *gouvernement et société civile* » représentent environ 9,5% des aides, tandis que l'appui à « *l'agriculture, sylviculture et pêche* » se monte à plus de 316 millions de dollars (soit 9,2% des APD au Mali sur la période). Une partie importante de l'aide au Mali est fournie au titre de « *l'aide programme et l'aide sous forme de produits* » (19,9% des APD totaux au Mali entre 1996 et 2004). Au sein de ce poste, « *l'ajustement structurel* » correspond à environ 10% des APD sur la période.

La Commission et la France sont les deux plus importants bailleurs de fond du Mali avec respectivement 17% et 16% du montant total des APD entre 1996 et 2004. Au total, l'aide de l'UE représente plus de 52% de l'APD au Mali sur cette période.

Depuis l'adoption du CLSP 2002-2006 en mai 2002, la coordination entre bailleurs s'est nettement renforcée, avec une implication plus nette du gouvernement malien. Dans le cadre des réunions de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du CLSP, celui-ci organise périodiquement des rencontres avec les principaux bailleurs de fonds. Ces derniers se rencontrent également chaque mois. La réunion de mars 2004 a confirmé leur engagement en faveur du CLSP malien. Au cours de cette rencontre, il a également été convenu de tenir des réunions sectorielles spécifiques dès 2005. Ainsi, une consultation sur l'approvisionnement en eau a eu lieu en décembre 2004 tandis qu'en février 2005 se tenait la table ronde sectorielle sur la décentralisation avec l'appui du FED.

#### 1.4.2 Action des bailleurs en faveur de la réduction de la dette

En 2002, 63,4% de la dette extérieure totale correspondait à la dette multilatérale<sup>17</sup>. Cependant, suite à la seconde réduction consentie dans le cadre de l'initiative des PPTE de la Banque mondiale en 2003, la dette malienne a été diminuée de 29%. En outre, la totalité de la dette éligible aux critères du Club de Paris, soit 69 millions de dollars, a été annulée le 12 mars 2003.

---

<sup>16</sup> OCDE, SNPC base de données sur l'APD. Les APD y sont entendues comme des dons et des prêts, aux conditions financières privilégiées, accordés aux pays en développement par des organismes publics de l'OCDE réunis dans le CAD. Voir annexe 4.

<sup>17</sup> Banque de France (2004), Rapport annuel sur la Zone franc 2003.

Le 11 juin 2005 à Londres, un accord pour l'annulation immédiate et totale de la dette multilatérale de 18 pays hautement endettés a été conclu entre les ministres des Finances des pays du G8 (la Russie n'était pas présente). L'entente concerne l'annulation d'environ 40 milliards de dollars de dettes dites « multilatérales », c'est-à-dire envers la Banque mondiale, la BAfD et le FMI.

Cet accord devrait permettre à ces pays de rediriger une part importante de leurs ressources vers des politiques de développement (santé, éducation, équipement), au lieu de voir leurs marges de manœuvre budgétaires handicapées par le service de la dette. Abou-Bakar Traoré, ministre malien des finances, prévoit que l'annulation annoncée va réduire la dette malienne de l'ordre de 20 milliards FCFA (30,5 millions d'euros). Les capacités de financement ainsi libérées devraient être réaffectées à la santé, aux infrastructures, à l'éducation et à l'accès à l'eau. Le PNUD rappelle d'ailleurs que les pays de l'Afrique subsaharienne consacrent quatre fois plus de fonds au remboursement de leur dette qu'aux dépenses d'éducation et de santé.

### 1.4.3 Interventions des bailleurs

#### *Interventions de la Communauté Européenne*

La CE est un acteur très important dans l'aide au développement du Mali. Elle intervient dans les domaines du développement rural (coton, riz, élevage, lutte contre la désertification), de l'aide humanitaire, des infrastructures routières, du développement urbain et social, de l'appui institutionnel et de la culture. Dans le cadre du 9<sup>ème</sup> FED, le Mali est le deuxième pays, après l'Ethiopie, recevant le plus d'aide de la CE parmi les 77 pays ayant signé l'accord de Cotonou. Par ailleurs, d'autres instruments sont également utilisés, comme les lignes budgétaires (financement de certaines activités des Organisation Non Gouvernementales - ONG, notamment les actions en faveur des droits de l'homme de la démocratie, de l'environnement et des politiques de genre) et les prêts de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) (dans le domaine des infrastructures et de l'appui au secteur privé).

Le montant total de l'intervention de la CE au Mali est passé de 257 millions d'euros sous le 7<sup>ème</sup> FED à 301 millions d'euros sous le 8<sup>ème</sup> FED et à 375 millions d'euros sous le 9<sup>ème</sup> FED (enveloppes A et B). En ce qui concerne les deux premières périodes de programmation, les montants engagés au titre de **programmes d'assistance générale** (c'est-à-dire, les programmes d'ajustement structurel et d'appui budgétaire) ont diminué entre le 7<sup>ème</sup> et le 8<sup>ème</sup> FED mais restent néanmoins très importants par rapport aux autres secteurs (soit environ 40 % du montant total sous le 7<sup>ème</sup> FED et 30 % sous le 8<sup>ème</sup> FED). Le secteur des **transports** connaît une forte augmentation des ressources qui lui sont allouées entre les deux périodes de programmation. Ce secteur est également le mieux doté sous le 8<sup>ème</sup> FED, avec 33 % du montant total de l'engagement primaire. L'appui au processus de **décentralisation** a fortement augmenté entre les deux périodes de programmation. En effet, sous le 8<sup>ème</sup> FED, la décentralisation devient un secteur de concentration et le montant de l'engagement primaire qui lui est alloué passe de 7 millions

d'euros à 39 millions d'euros (soit 12 % du montant total)<sup>18</sup>. Il faut enfin noter que les montants planifiés (engagements primaires) sous les deux périodes de programmation n'ont pas été totalement contractés (engagements secondaires). En effet, 96 % du montant planifié sous le 7<sup>ème</sup> FED a été converti en engagement secondaire. Ce ratio est de 88 % pour le 8<sup>ème</sup> FED.

En ce qui concerne le 9<sup>ème</sup> FED, le Programme Indicatif National (PIN) prévoit une distribution sectorielle des ressources de l'enveloppe A (294 millions d'euros) correspondant à 35% pour le transport, 24% pour la décentralisation et l'appui aux structures publiques, 34% pour l'appui macroéconomique et 7% pour les domaines hors concentration. L'enveloppe B (81 millions d'euros) est destinée à couvrir les besoins imprévus (aide d'urgence), des initiatives d'allègement de la dette ainsi qu'un soutien à la stabilisation des recettes d'exportations. A la fin de 2004, 16,7% des ressources (comprenant les reliquats des FED précédents et prenant en compte une diminution de l'enveloppe B) avait été décaissées.

La distribution sectorielle des ressources inscrites au 7<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup> FED et 9<sup>ème</sup> FED est décrite en annexe 4 de ce rapport.

### *Interventions de la France*

Depuis l'indépendance du Mali, la France est restée le principal partenaire bilatéral du Mali en matière d'aide publique au développement. Ses interventions très diversifiées ont concerné de multiples domaines dont le développement rural (coton, riz, élevage, lutte contre la désertification, appui aux organisations paysannes, environnement), les infrastructures (transports, énergie, hydraulique urbaine et rurale, télécommunications...), la santé et l'éducation, le renforcement institutionnel dans une multitude de secteurs, le public (économie et finances, justice, sécurité, police, et plus récemment décentralisation et déconcentration), le privé mais aussi la culture, les médias, la jeunesse et les sports, ainsi que les coopérations militaire ou monétaire exclues du champ de la présente évaluation.

Cette présence de la France dans quasiment tous les secteurs résulte de son statut d'ex-colonisateur et administrateur du pays ; de ce fait, la coopération française s'est longtemps appuyée sur une importante assistance technique, notamment de substitution (particulièrement dans les ministères et dans l'enseignement). Cette spécificité demeure mais la période sous revue (1995-2004) est marquée par la baisse drastique de l'assistance technique et la quasi-disparition de l'assistance technique de substitution.

---

<sup>18</sup> Ce montant a été porté à 45,6 millions d'euros en 2004 par un avenant mobilisant des fonds supplémentaires du 9<sup>ème</sup> FED.



Les informations disponibles concernant la répartition sectorielle de l'ensemble de l'aide française au Mali sont dispersées et hétérogènes. La répartition sectorielle des interventions françaises ainsi que ses évolutions sur la période 1995-2004 a toutefois été appréhendée ; le but étant de donner une vision globale, les montants indiqués sont des estimations. Cette approche permet de mettre en évidence l'importance relative des interventions et les évolutions sur la période citée. Sur le plan financier (tous instruments confondus), la synthèse globale des interventions de la France sur la période concernée est présentée en annexe 4.

Les principales observations sont les suivantes :

- l'aide globale sur la période, en termes de décaissements, est de l'ordre de 710 millions d'euros (en excluant la garantie de change qui est comptabilisée dans l'APD mais qui est, en fait, une quote-part de la garantie de change accordée à la BCEAO ne revenant pas directement au Mali) ;
- les annulations de dettes ont contribué à cette aide à hauteur d'environ 200 millions d'euros, soit pour environ 28%. Cette aide n'a été liée à aucun engagement d'affectation des ressources supplémentaires ainsi dégagées ;
- les subventions d'ajustement structurel non affectées n'ont représenté que 23 millions d'euros soit de l'ordre de 3% de l'aide globale ;
- de l'ordre de 487 millions d'euros a été affecté pour les principaux secteurs suivants, par ordre décroissant :
  - environ 169 millions d'euros (34,7%) au secteur de l'agriculture (coton dont Compagnie Malienne de Développement Textile - CMDT, riz, développement rural, élevage, environnement...)
  - environ 126 millions d'euros (25,9%) aux infrastructures (énergie, hydraulique urbaine et rurale, transports, télécommunications, développement urbain) ;
  - environ 58 millions d'euros ((11,9%) à l'éducation et à la formation professionnelle ;
  - environ 45 millions d'euros (9,1%) au secteur privé (dont plus de la moitié à la mine d'or de Sadiola) ;
  - environ 30 millions d'euros (6,1%) au secteur de la santé et du développement social ;
  - environ 26 millions d'euros (5,3%) aux interventions en matière de décentralisation-déconcentration.

Le constat global est que, sans l'avoir explicitement formulé, la France a concentré son aide sur deux secteurs, l'agriculture (au sens large) et les infrastructures (plus de 60% de l'aide sectorielle au total), les secteurs sociaux regroupés ne représentant que 18% de l'aide sectorielle. On constate par ailleurs que les cinq premiers secteurs ont concentré plus de 85% de l'aide sectorielle : ils recouvrent justement les sept secteurs prioritaires (« de concentration ») récemment choisis par le CICID pour la Coopération française<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ces secteurs prioritaires sont les suivants : Education ; Eau et assainissement ; Santé et lutte contre le Sida ; Agriculture et sécurité alimentaire ; Développement des infrastructures ; Protection de l'environnement ; et Développement du secteur productif.



## 2. Logique d'intervention

---

### 2.1 Objectifs et méthode

L'objectif de cette section est de décrire de manière synthétique les stratégies de coopération de la Commission et de la France à partir d'une analyse de leur logique d'intervention respective, effectuée sur base des documents de politique et de programmation.

#### 2.1.1 Commission Européenne

En ce qui concerne la coopération communautaire, les principaux documents de référence, relatifs respectivement aux périodes de programmation des 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED, sont :

- le PIN du cadre de la coopération entre la République du Mali et la CE signé sous le second protocole financier de la Convention de Lomé IV en 1997 entre le gouvernement du Mali et la Commission européenne ; et
- le Document de Stratégie Pays (DSP) et le PIN pour la période 2003-2007<sup>20</sup>.

Ces documents fournissent une vue d'ensemble de l'orientation stratégique de la coopération entre la Commission et le Mali, tenant compte de la totalité des ressources et instruments, dont notamment le FED, Sysmin, les Facilités d'Ajustement Structurel (FAS), les lignes budgétaires ainsi que la BEI<sup>21</sup>. Ils décrivent également le contexte politique, social et économique du pays ainsi que l'articulation de la stratégie communautaire avec, d'une part, les politiques de développement du gouvernement malien (en particulier les politiques sectorielles et le CSLP) et, d'autre part, les interventions des autres bailleurs.

#### 2.1.2 France

Quant à la coopération française avec le Mali pendant la période 1995-2004, les principaux documents de référence ayant un caractère contractuel - approuvés par les deux parties - sont :

- Le Procès Verbal de la 26<sup>ème</sup> session de la grande Commission Mixte franco-malienne qui s'est tenue les 20,21 et 22 janvier 1993 à Bamako.
- Le Procès Verbal de la 27<sup>ème</sup> session de la grande Commission Mixte franco-malienne qui s'est tenue les 16 et 17 juin 1998 à Paris. Ce document comprend le premier DCP pour le développement entre le Mali et la France, signé le 17 juin 1998 par M. Modibo Sidibe, Ministre des Affaires Étrangères et des Maliens de l'Extérieur de la République du Mali et M. Charles Josselin, Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie

---

<sup>20</sup> Gouvernement du Mali et Communauté européenne (2003), Stratégie de Coopération et Programme Indicatif National 2003-2007.

<sup>21</sup> Les instruments cités sont ceux mentionnés dans les documents de programmation analysés. D'autres instruments tels que le Programme Indicatif Régional (PIR), les fonds de contrepartie dans le cadre de l'aide alimentaire ou Echo ont également été utilisés au Mali.

de la République Française. A ces documents a été adjointe ultérieurement la Convention de co-développement entre le Gouvernement de la République du Mali et le Gouvernement de la République Française, signée le 21 décembre 2000 par les mêmes signataires et faisant partie intégrante du DCP du 17 juin 1998.

Un DSP, dont la préparation a débuté en 2001, a été finalisé fin 2004 mais n'a pas été, à ce jour, approuvé par le MAE. De 1998 jusqu'à 2005, c'est donc bien le DCP de 1998 qui tient lieu de référence en matière de coopération franco-malienne (il y est d'ailleurs toujours fait mention dans la plupart des documents les plus récents).

### 2.1.3 Méthode

L'analyse des stratégies de coopération communautaire et française permet d'établir une hiérarchie d'objectifs ainsi que les résultats et impacts correspondant. Les objectifs globaux relèvent ainsi des priorités fondamentales des politiques de développement des différents bailleurs et sont soutenus par des objectifs intermédiaires. Ceux-ci sont atteints par le biais d'objectifs spécifiques que, dans un souci de structuration de l'exercice, l'équipe d'évaluation a choisi d'identifier au niveau des différents secteurs d'intervention. Enfin, les objectifs opérationnels guident la réalisation des objectifs spécifiques et correspondent aux principales actions programmées au sein des secteurs d'intervention.

Cette hiérarchie d'objectifs se traduit concrètement par une hiérarchie d'impacts et de résultats attendus. Aux objectifs globaux correspondent les impacts globaux, aux objectifs intermédiaires et spécifiques correspondent les impacts intermédiaires, aux objectifs opérationnels correspondent les résultats. La hiérarchie d'impacts et de résultats ainsi obtenue est présentée sous la forme d'un diagramme logique<sup>22</sup>. Ces diagrammes incorporent également des éléments de politiques du et/ou des engagements pris par le gouvernement malien dans les différents secteurs d'intervention et avec lesquels s'articulent les activités inscrites dans le cadre des coopérations communautaire et française. Ceux-ci sont à considérer comme un pré-requis aux succès des programmes.

## 2.2 Description de la logique d'intervention communautaire

Pour la période couverte par l'évaluation, la stratégie communautaire est scindée en deux exercices de programmation clairement identifiables. Les stratégies correspondant aux 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED ont d'abord été analysées séparément. Leur comparaison a cependant conduit à la constatation d'une forte continuité entre les deux périodes de programmation, même si certaines évolutions importantes sont à noter. Ceci a permis de dégager une logique d'intervention dite «globale» portant sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation.

**L'objectif global** de la stratégie d'intervention de la CE au Mali est la réduction de la pauvreté. Le Mali a ainsi anticipé une des évolutions de l'Accord de Cotonou en mettant, dès le 8<sup>ème</sup> FED, l'accent sur ce point. Afin de soutenir cet objectif global, la stratégie consiste, d'une part, à favoriser un développement économique et social durable et, d'autre

---

<sup>22</sup> Les diagrammes d'impacts sont reproduits dans l'annexe 5 du rapport. Il est important de noter que l'on ne retient dans ces diagrammes que les impacts et résultats associés à des objectifs explicitement formulés dans les documents de programmation.

part, à assurer une insertion harmonieuse dans l'économie mondiale (objectifs intermédiaires). Le premier objectif reflète l'hypothèse implicite que la croissance est le principal moteur de la réduction de la pauvreté, à condition toutefois que ses bénéfices soient redistribués équitablement. Le deuxième objectif reflète le souci de développer la stratégie communautaire en cohérence avec le processus d'intégration régional mis en œuvre au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO dont le Mali est membre. De ce point de vue, la stratégie de la CE est également en ligne avec l'accord de Cotonou dans la mesure où une attention particulière est portée à la négociation d'un APE entre la région Ouest-Africaine et l'UE.

Pour atteindre les objectifs intermédiaires, l'intervention communautaire se focalise principalement sur trois objectifs spécifiques : **la mise en place d'un système de décentralisation, l'amélioration des systèmes d'exploitation agricoles et celle des transports**. Ces objectifs correspondent aux secteurs de concentration. Ils sont complétés par des interventions visant **le renforcement de l'accès aux services sociaux de base et la stabilisation du cadre macroéconomique**.

Une attention particulière a été accordée au **secteur des transports** tout au long de la période couverte par cette évaluation. Sous le 8<sup>ème</sup> FED, la stratégie d'intervention était axée, d'une part, sur le désenclavement intérieur et extérieur et, d'autre part, sur l'amélioration et l'entretien du réseau routier. Ce dernier volet se retrouve dans la stratégie du 9<sup>ème</sup> FED, avec cependant une orientation plus marquée vers le soutien aux institutions actives dans ce secteur (Ageroute, Ministère des Transports, Direction Nationale des Travaux Publics).

La stratégie communautaire vise également à soutenir l'effort du gouvernement du Mali dans son processus de **décentralisation**. Cette intervention est basée sur une participation plus grande des collectivités territoriales, en leur fournissant des capacités financières supplémentaires et un meilleur niveau d'équipement. La dernière période de programmation met cependant davantage l'accent sur le renforcement des institutions chargées de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la réforme. En cela, la stratégie est cohérente avec les progrès du processus de décentralisation.

L'objectif des interventions programmées dans le **secteur agricole** est d'améliorer les systèmes d'exploitation et leur compétitivité. Ce secteur n'est cependant plus repris dans la programmation du 9<sup>ème</sup> FED, ce qui constitue un changement d'orientation stratégique majeur auquel il conviendra d'apporter un traitement spécifique.

En revanche, la **stabilisation du cadre macroéconomique** apparaît explicitement comme un objectif important durant la période de programmation couverte par le 9<sup>ème</sup> FED. L'instrument sélectionné dans ce cadre est un programme d'appui budgétaire pour la mise en œuvre de la stratégie de réduction de pauvreté du gouvernement (CSLP) et en particulier à ses politiques dans les domaines du transport routier, de la santé et de l'éducation<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Comme indiqué dans la description de la stratégie programmée sous le 8<sup>ème</sup> FED, l'appui budgétaire a également été utilisé de manière relativement similaire lors de cette période de programmation mais n'est pas explicitement incorporé comme un élément de la stratégie communautaire, telle que reflété par le PIN.

L'objectif de la stratégie communautaire relative aux **secteurs sociaux** (dont le soutien est en partie assuré à travers l'aide budgétaire) est identique au cours des deux périodes de programmation et vise à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Une différence notable est cependant intervenue d'une période de programmation à l'autre, dans la mesure où la stratégie programmée sous le 8<sup>ème</sup> FED ne mentionne que le secteur de la santé, alors que celle du 9<sup>ème</sup> FED prend également en compte le secteur de l'éducation.

La stratégie communautaire au Mali est marquée par une forte continuité entre les périodes de programmation correspondant aux 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED. Les grandes orientations stratégiques et secteurs de concentration sont en effet restés les mêmes, avec toutefois certains changements non-négligeables. En particulier, contrairement à la stratégie programmée sous le 8<sup>ème</sup> FED, celle du 9<sup>ème</sup> FED n'incorpore plus l'agriculture comme secteur d'intervention. En revanche, elle prévoit un soutien au cadre macroéconomique mis en œuvre sous la forme d'un appui budgétaire qui vise également à soutenir les politiques du gouvernement dans les secteurs sociaux et du transport.

## 2.3 Description de la logique d'intervention française

Pour la période couverte par l'évaluation, la stratégie française est formulée dans les documents précités qui couvrent, respectivement, la période 1993-1998 et la période 1998-2004. Comme pour la stratégie communautaire, les stratégies correspondant aux deux périodes ont été analysées séparément pour être ensuite synthétisées sous la forme d'une logique d'intervention « globale », portant sur l'ensemble de la période d'évaluation.

Aucun objectif global de la stratégie d'intervention de la France au Mali n'est explicitement formulé par la France. En 1993, il n'est fait référence à aucun objectif mais à des « priorités du gouvernement malien » et à des « axes de coopération ». La France y indique par ailleurs, parmi d'autres préoccupations, « l'importance qu'elle attache à la dimension sociale de la crise » et « l'intérêt qu'elle porte aux efforts de lutte contre la pauvreté ». La lutte contre la pauvreté n'était pas à cette époque perçue comme un objectif global. Mais dans le DCP de 1998, la politique malienne de développement est explicitement présentée par la partie malienne comme ayant deux objectifs (i) la croissance économique et la lutte contre la pauvreté, et (ii) la consolidation du processus démocratique.

Il y est de plus explicitement spécifié, concernant la lutte contre la pauvreté, que « toutes les politiques macro-économiques et sectorielles devront concourir à la réalisation de cet objectif final ». La lutte contre la pauvreté soutenue par les programmes décennaux de l'Éducation et de la Santé est par ailleurs qualifiée, dans le préambule du DCP, de « pierre angulaire » de la politique économique du Mali.

Dès lors, la France inscrivant nécessairement sa coopération dans le cadre général défini par le Mali, la lutte contre la pauvreté peut être considérée comme l'objectif global explicitement poursuivi à partir de 1998 (année de conception de la SNLP qui devait mener en 2002 au CSLP – « cadre unique de référence des politiques et de la stratégie de développement du Mali, qui régira désormais nos rapports avec les partenaires techniques et financiers »).

A cette fin, la stratégie s'appuie sur trois composantes (objectifs intermédiaires) :

- le développement économique (1993), devenu croissance économique durable et équitable en 1998 ;
- la consolidation du processus démocratique ; et
- le développement humain.

La coexistence de ces trois objectifs intermédiaires, qui tous, mettent l'homme au centre des préoccupations, traduit l'idée que la croissance économique n'est pas une condition suffisante pour réduire la pauvreté et que cet objectif ne peut être atteint que si les populations ont le pouvoir légal et effectif d'influer sur les choix qui les concernent (démocratie participative) et s'ils sont en position de le faire (conditions sociales assurant un niveau minimum d'éducation et de santé). Autrement dit, la croissance est nécessaire mais ses fruits doivent être équitablement répartis.

Ces objectifs intermédiaires sont soutenus par huit objectifs spécifiques auxquels s'ajoute un objectif transversal, celui de l'intégration régionale :

- **Développement économique :**
  - **Le développement institutionnel :** le recentrage des missions de l'Etat, la modernisation de l'administration et le développement des capacités de gestion de l'administration ne constituent pas des finalités ultimes mais doivent contribuer à accroître la productivité d'un Etat au service du développement économique et humain.
  - **L'accroissement de la compétitivité de l'agriculture** qui est le secteur dominant de l'économie tant en termes de PIB et d'export que d'emploi.
  - **Le développement des infrastructures,** condition indispensable au développement économique, **et de l'industrie,** dans l'optique d'une hausse de la création locale de valeur ajoutée et de meilleures prestations au bénéfice de l'utilisateur (individu ou entreprise).
  - **Le développement du secteur privé :** après une période d'économie fortement étatisée et peu performante, le principe est de désengager l'Etat du secteur productif afin de libérer et de stimuler l'initiative privée dans tous les domaines, celle-ci étant supposée générer de la croissance.
- **Consolidation du processus démocratique :**
  - **L'amélioration des services de justice, de police et de sécurité,** condition indispensable pour assurer, à la fois une liberté réelle aux citoyens leur permettant de faire vivre la démocratie participative, et un environnement stable propice à toutes les initiatives individuelles ou collectives (dont l'investissement).
  - **La poursuite de la décentralisation,** conçue comme le fondement d'une démocratie effective et durable, permettant de réduire la pauvreté par la prise en main par les citoyens de la gestion des affaires les concernant directement.

▪ **Développement humain :**

- **La valorisation des ressources humaines :** le principe consiste à considérer que la pauvreté ou la richesse ne sont pas uniquement des concepts matériels et que la réduction de la pauvreté au sens large passe par la valorisation des ressources humaines, notamment par le biais d'une offre diversifiée et de qualité en matière de culture et de sport ainsi que par une attention toute particulière portée à la jeunesse.
- **L'amélioration des services sociaux de base :** l'éducation et la formation, sous toutes leurs formes, constituent un fondement incontournable du développement et le premier levier de lutte contre la pauvreté. La difficulté d'accès à des services de santé ou éducatifs qui, de plus, n'ont pas toujours la qualité ou les capacités requises, est un facteur de pauvreté et, réciproquement, la pauvreté accroît la difficulté d'accès à ces services. L'amélioration de ces services, ainsi que l'action sociale en direction des plus démunis, sont donc des priorités pour réduire la pauvreté.

Enfin, **l'intégration régionale** est conçue comme une dimension transversale qui doit être incluse chaque fois que cela est possible : elle concourt à la réduction de la pauvreté en développant les synergies (économies d'échelle, mise en commun des expériences et des moyens, recherche de solutions communes, échanges de biens) et en favorisant la paix régionale par le développement des échanges culturels transnationaux.

On note une très grande stabilité sur la période dans le choix des secteurs d'intervention de la France. Cette stabilité a plusieurs raisons et notamment :

- une grande stabilité des préoccupations prioritaires du Mali qui déterminent les axes de coopération ;
- la reconnaissance, de longue date, de la Coopération française dans certains domaines de compétence, du fait de sa présence historique au Mali ;
- la spécificité de l'instrument d'aide qu'est l'assistance technique permettant certaines formes d'appui que les autres partenaires n'apportent pas ;
- l'existence de domaines dans lesquels la France dispose d'un « avantage comparatif » sur les autres partenaires et cherche à maintenir son influence (maîtrise des rouages administratifs, des textes légaux et réglementaires calqués sur la France, francophonie et ce qui s'y rapporte en matière d'éducation, de culture et de médias, coton du fait du rôle de l'ex- Compagnie Française des Textiles (CFDT) devenue Dagrif ;
- une tradition historique d'intervention dans tous les secteurs, c'est-à-dire n'en excluant à priori aucun (tendance qui s'est cependant réduite au cours des dernières années du fait des restrictions budgétaires et de la généralisation du partage des tâches entre bailleurs), qui se voit souvent confortée par des demandes spécifiques des partenaires maliens qui ne peuvent être prises en compte par d'autres bailleurs (cette « dispersion de l'aide » est maintenant reconnue comme une limite en matière d'efficacité et la France s'oriente, à la suite des autres bailleurs, vers une plus forte concentration de son aide).

Cette stabilité dans la nature et les domaines d'intervention, qui ressort de la plupart des documents de programmation, doit pourtant être nuancée. En effet, il apparaît que les objectifs ou les axes stratégiques de coopération n'y sont pas clairement hiérarchisés ni quantifiés à l'avance en terme de ressources affectées (moyens techniques, humains et financiers) : aucune enveloppe budgétaire indicative des ressources affectées à moyen terme



à tel ou tel axe d'intervention n'est indiquée (ni même globalement), empêchant ainsi d'évaluer l'importance relative prévisionnelle de chaque axe d'intervention sur la période considérée.

De ce fait, la France garde une certaine liberté d'action en pouvant moduler quantitativement son aide en fonction de divers paramètres (dont ses propres contraintes budgétaires et les évolutions constatées dans le pays) et éventuellement répondre à certaines demandes conjoncturelles (comme le soutien au processus de pacification du nord ou la Coupe d'Afrique des Nations 2002 – CAN 2002).

La stabilité évoquée ci-dessus est donc essentiellement qualitative mais pas nécessairement réelle au regard des aspects quantitatifs, la pondération entre les divers axes d'intervention pouvant sensiblement varier au cours de la période : la logique d'intervention réelle peut donc également varier sans que ce ne soit visible à la lecture des documents de référence.

On peut constater par ailleurs une baisse forte et quasi-continue de l'aide globale française de 1994 à 2001 (près de 30%), via combinaison des évolutions suivantes :

- baisse drastique de l'aide programme (ajustement structurel) jusqu'en 1996, quasi-annulation de 1997 à 1999, reprise progressive de cette aide en 2000-2001 ;
- forte hausse de l'aide aux investissements de 1994 à 1999 (+80%) ;
- baisse de 20% de la coopération technique de 1994 à 2001.

De telles évolutions traduisent très certainement des arbitrages et de nettes modifications de l'importance relative des différents axes d'intervention de l'aide française, sans que ces inflexions ne soient évoquées dans les documents de référence. Toutefois, il semble qu'on observe sur la période une permanence de la focalisation des ressources sur trois secteurs de facto prioritaires, les infrastructures, le développement rural axé notamment sur le coton et l'éducation.

Nous ferons enfin deux remarques concernant la logique d'intervention :

- Les documents de référence ne mentionnent pas explicitement l'action de la France en matière de soutien à l'équilibre macro-économique, d'aide budgétaire, de subventions d'ajustement structurel ou de réduction de dette. Le soutien à l'équilibre macro-économique n'a donc pas été retenu comme objectif de la coopération française : ce domaine est supposé être traité indirectement par le biais du renforcement des capacités de gestion de l'administration – dont l'appui au MEF – pour le suivi de l'ajustement structurel en début de période et des interventions sectorielles (concernant le coton par exemple).
- La Convention de co-développement de 2000, qui fait partie intégrante du DCP 1998, ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique dans la mesure où ses diverses composantes s'inscrivent parfaitement dans le cadre logique proposé. En effet, elle promeut l'appui au développement local et régional, l'aide aux projets individuels et collectifs des migrants, le soutien au développement du système productif, les formations générales et professionnelles, l'amélioration des instruments financiers mobilisant l'épargne des migrants, la mobilisation des jeunes, le renforcement des échanges et la communication. Tous ces axes sont pris en compte dans notre diagramme d'impact.



## **3. Réponse aux questions d'évaluation**

---

### **3.1 Champ couvert par les questions d'évaluation**

L'évaluation se structure autour de 14 questions d'évaluation. Celles-ci ont été formulées à partir de l'analyse des logiques d'intervention communautaire et française. Ces analyses révèlent un certain nombre de différences entre les stratégies communautaire et française, en particulier concernant les secteurs d'intervention. Néanmoins, même si un secteur s'avère spécifique à un bailleur donné, il convient de vérifier dans quelle mesure les interventions mises en œuvre par l'autre bailleur dans des domaines connexes sont coordonnées, cohérentes et complémentaires avec celles du premier. Dans cette perspective, les questions d'évaluation ont été formulées de manière à pouvoir couvrir l'interaction des stratégies et interventions communautaire et française, aussi bien dans les secteurs d'intervention communs aux deux bailleurs que dans ceux qui leur sont spécifiques.

Les 12 premières questions d'évaluation couvrent les cinq critères d'évaluation du CAD de l'OCDE : la pertinence de la stratégie (question d'évaluation 1), son efficacité, son impact et sa durabilité (questions d'évaluation 2 à 11), ainsi que son efficacité (question d'évaluation 12). Deux questions d'évaluation abordent également les 3C (question d'évaluation 13) et les thèmes transversaux (question d'évaluation 14).

L'objet de ce chapitre est de présenter la réponse fournie par l'équipe d'évaluation. Celle-ci s'appuie sur la validation/invalidation des critères de jugement associés à chaque question réalisée sur la base des informations collectées pour les indicateurs afférents à ces critères. Les détails de cette analyse sont reportés à l'annexe 9 du rapport.

### **3.2 Réponses aux questions d'évaluation**

#### **3.2.1 Question d'évaluation 1 : Pertinence**

Dans quelle mesure les stratégies de la Commission européenne et de la France - en particulier en ce qui concerne le choix des bénéficiaires et de la répartition sectorielle des interventions - sont-elles adaptées pour (i) répondre aux priorités exprimées par le gouvernement et (ii) répondre aux besoins du pays ?

La comparaison des principales composantes des stratégies communautaire et française avec les facteurs identifiés comme limitant la croissance économique et la réduction de la pauvreté du pays révèle que ces derniers sont largement couverts par les interventions de la Commission et de la France (CJ 1.1). Par ailleurs, les stratégies communautaire et française répondent à la majorité des priorités exprimées par le gouvernement, et ce en raison (i) du fait que la préparation des stratégies des deux bailleurs font l'objet d'une concertation étroite avec le gouvernement malien et (ii) qu'elles sont orientées vers le soutien au CSLP adopté par ce dernier en 2002 (CJ 1.2.). Les bénéficiaires visés par les stratégies communautaire et française ne sont pas identifiés avec grande précision. De plus, les documents de programmation ne font pas systématiquement apparaître en quoi ces

bénéficiaires sont, directement ou indirectement, liés aux segments les plus pauvres de la population. Ces derniers sont couverts de trois manières par les stratégies communautaire et française (CJ 1.1) :

- comme bénéficiaires explicites, au travers d'interventions visant directement les populations les plus pauvres (comme par exemple dans les secteurs sociaux) ;
- comme bénéficiaires implicites, au travers d'interventions visant à mettre en place des structures de fonctionnement de l'Etat permettant aux moyens destinés à améliorer les conditions de vie des plus pauvres d'être utilisés de manière plus pertinente et plus efficace (comme par exemple dans le secteur de la décentralisation) ;
- comme bénéficiaires implicites, au travers d'interventions davantage orientées vers le soutien à la croissance économique (comme par exemple dans les secteurs des transports), ceci étant toutefois conditionné par la validité de l'hypothèse que la croissance est génératrice de réduction de la pauvreté.

Les secteurs de concentration de la Commission et de la France se recoupent largement, exception faite du secteur transport qui est essentiellement couvert par la Commission. Néanmoins, certains secteurs, comme l'appui au secteur privé, l'éducation tertiaire et l'éducation professionnelle, restent en marge des stratégies communautaire et française en dépit du fait qu'ils occupent une place centrale dans le processus de développement du Mali (CJ 1.1 et CJ 1.2).

En général, les documents de stratégie et de programmation de la Commission sont plus élaborés et structurés que ceux de la coopération française. On note également, pour les deux bailleurs, une évolution positive quant à la présentation et à la justification des choix stratégiques. Les documents les plus récents présentent ainsi une analyse plus complète du contexte, comprenant une description de la situation politique, économique et sociale du Mali qui couvre les principaux aspects que l'on retrouve dans les documents analytiques et/ou stratégiques produits par le gouvernement ou les autres bailleurs (CJ 1.3).

L'exercice de diagnostic sous-jacent à l'élaboration des stratégies n'aborde pas le processus de croissance, de développement et de réduction de la pauvreté comme un système complexe fait de nombreuses interactions entre ses éléments constituants. En particulier, les documents de stratégie ne font pas état d'une analyse prospective visant à appréhender la contribution attendue des interventions communautaires et françaises et qui mènerait à des choix stratégiques reposant sur l'identification de lieux d'intervention susceptibles de produire les effets de leviers les plus grands en termes de croissance et de réduction de la pauvreté (CJ 1.3).

Enfin, le degré de coordination entre la Commission et la France dans l'élaboration de leurs stratégies respectives reste trop faible pour pouvoir déceler une recherche systématique de complémentarité et d'exploitation des synergies potentielles. Une amélioration a cependant été constatée au cours des dernières années et qui s'est traduite par des échanges plus systématiques entre les coopérations communautaire et française au sujet de leurs orientations stratégiques. Cette évolution a été facilitée par l'adoption du CSLP qui offre une base autour de laquelle les bailleurs peuvent plus facilement coordonner leurs actions. Par ailleurs, des mécanismes de concertation plus profonds sont mis en œuvre au niveau de certains secteurs (notamment développement rural et décentralisation) ou de certaines thématiques (notamment environnement et appui macroéconomique) (CJ 1.4).

**Synthèse :**

**Les stratégies communautaire et française sont pertinentes au vu des besoins du pays et des priorités exprimées par le gouvernement.**

**Les stratégies communautaire et française se concentrent sur des secteurs correspondant à des besoins fondamentaux du pays mais n'incorporent l'appui au secteur privé que de manière marginale.**

**Les interventions communautaires et françaises forment un ensemble cohérent mais ne reflètent pas une stratégie explicitement conçue pour maximiser les effets positifs sur le développement durable et la réduction de la pauvreté.**

**L'élaboration des stratégies de la Commission et de la France fait l'objet d'une coordination dont l'intensité augmente mais qui est encore trop faible pour pouvoir faire état d'une recherche systématique de complémentarités et de synergies au niveau des stratégies.**

### **3.2.2 Question d'évaluation 2 : Efficacité, impact et durabilité – Agriculture, élevage, agro-industries, pistes rurales**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission et de la France dans le domaine de l'agriculture, et notamment dans le sous-secteur du coton, ont-elles contribué à améliorer les systèmes productifs agricoles et à accroître leur compétitivité?

Dans les zones couvertes par les interventions communautaire et française, on note une augmentation significative de la productivité, une meilleure maîtrise des techniques agricoles et une meilleure capacité organisationnelle et de gestion des producteurs. La contribution à la sécurité alimentaire a également été notable, en particulier, au travers de l'augmentation de la production et de la consommation de riz. Dans le domaine de l'élevage, on note une augmentation des effectifs et une diminution des foyers de maladies par rapport aux zones non encadrées, avec une forte confirmation de l'éradication de la peste bovine. Ces résultats sont liés aux efforts d'une meilleure couverture sanitaire du cheptel et d'une gestion améliorée de l'espace agro-sylvo-pastoral (CJ 2.1).

Dans le secteur de la production agricole, les coopérations communautaire et française n'ont pas visé les mêmes populations. Concernant la coopération française, les populations bénéficiaires de l'aide ont majoritairement été celles qui montrent le plus fort potentiel de développement (zone cotonnière, rizicole, forestière...) et qui sont par conséquent les moins vulnérables sur le plan de la pauvreté. Les moyens ont en effet été concentrés sur les forces vives du pays (zones à priori les plus favorisées), avec l'espoir de voir se matérialiser un effet d'entraînement sur les régions et les populations voisines, plus défavorisées. Tout en allouant une partie de ses moyens aux zones les plus productives, la

Commission a également visé des populations plus vulnérables, notamment celles des régions du Nord, soumises à un contexte socio-économique difficile, et celles concernées par les activités d'élevage. La Commission s'est positionnée ainsi en faveur de ces populations de façon directe, en appuyant la filière riz par une meilleure information sur l'évolution des marchés et en appuyant l'élevage dans la région du Macina, mais surtout de façon indirecte, en favorisant par exemple le désenclavement et les infrastructures sociales (CJ 2.2). On ainsi bénéficié de l'aide communautaire les populations du delta intérieur de la région de Mopti (riziculteurs, pêcheurs et éleveurs) ; les producteurs de la zone de l'Office du Niger ; les producteurs des zones CMDT, les agro-pasteurs et les éleveurs des cercles de Douentza et Koro et certains éleveurs transhumants du delta intérieur du Niger ; les populations nomades des régions de Tombouctou et Gao et les sédentaires de la vallée du fleuve.

Les interventions communautaires et françaises ont également contribué au renforcement institutionnel dans les ministères ou les organismes comme la CMDT ou l'Office du Niger (ON). Ce renforcement a également permis la coordination des bailleurs sur les actions conduites sur l'ON, ainsi que la production de documents de visibilité (tels que les schémas de développement rural, la partie du CSLP dévolue à l'agriculture, ...) et la mise en place de systèmes d'information sur les filières, notamment sur le riz via l'Association des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM) (CJ 2.4).

La coordination des interventions de la Commission et de la coopération française a été progressive. Du fait des intérêts directs de la France dans le secteur du coton, ses actions de coopération ont été conduites sans qu'elles soient nécessairement coordonnées avec la Commission ou les autres bailleurs (cf. « Programme de soutien à l'ajustement de la filière coton », AFD, 1993-97). Dans les autres secteurs, en particulier le riz et l'élevage, les interventions communautaires et françaises sont complémentaires et non conflictuelles. Ceci se comprend aisément grâce aux divers niveaux de concertation et de coordination existant entre les instances concernées. Cependant, on observe une tendance au renforcement des actions communes sur la base d'une répartition thématique ou géographique. Il existe maintenant une convergence entre les deux bailleurs de fonds, la France se rapprochant de la Commission pour bénéficier de l'effet de levier apporté par ses financements importants, la Commission se rapprochant de la France pour bénéficier de son expertise et de son expérience spécifique de coopération (CJ 2.8).

La complémentarité entre les interventions de la Commission et de la coopération française est réelle, quoique ne faisant pas l'objet d'une stratégie délibérée. Cette complémentarité s'est exprimée dans le choix des bénéficiaires. La France s'est ainsi concentrée sur les zones cotonnières du sud Mali et les zones rizicoles du delta intérieur dont les populations ne sont pas parmi les plus pauvres. La Commission, tout en intervenant également dans les zones rizicoles, a aussi visé des populations plus marginales (CJ 2.2). La complémentarité entre la Commission et la France s'est aussi matérialisée au niveau de l'assistance technique fournie aux institutions du secteur (ministère, CMDT, ON). La tendance est à un rapprochement plus formel entre les deux coopérations, la coopération française apportant son expertise et la Commission apportant son envergure financière (CJ 2.4).

**Synthèse :**

**Les coopérations communautaire et française ont contribué à l'amélioration des capacités productives et institutionnelles dans le secteur agricole.**

**Les interventions de la France visent essentiellement les zones favorables au développement tandis que les interventions de la Commission visent également des segments plus vulnérables de la population rurale.**

**Les interventions de la Commission et de la France se sont avérées largement complémentaires et ce, même lorsque leurs actions ne faisaient pas l'objet de coordination.**

### **3.2.3 Question d'évaluation 3 : Efficacité, impact et durabilité – Infrastructures, industrie et transports**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne et de la France ont-elles permis (i) d'améliorer les infrastructures existantes, y compris de transport, et la mise en place de nouvelles infrastructures, (ii) d'améliorer les performances de l'industrie existante ou de soutenir de nouveaux projets et (iii) de faciliter les échanges sur le marché infra-régional, national et international et de favoriser l'accès aux services sociaux de base?

Dans le secteur des transports, les interventions de la Commission et de la France ont significativement contribué à améliorer les principaux axes (routes prioritaires) et ont généré des gains en termes de coût d'exploitation du transport routier. Ils l'ont été d'autant plus sur les axes réhabilités par la Commission que la crise ivoirienne a redirigé le trafic sur les corridors alternatifs bitumés sur financements de la Commission. Le choix initial des axes à réhabiliter a, dès lors, contribué à la survie économique du pays (CJ 3.1).

Les interventions de la France dans le domaine des infrastructures ont également eu un impact significatif. Les capacités globales des infrastructures, le taux de couverture et la qualité des services sur lesquels ont porté les projets de la France se sont nettement améliorés. Cependant, des difficultés demeurent, en termes notamment (i) de procédures de passation des marchés, notamment dans le cas des prêts, (ii) de conciliation d'une baisse tarifaire et d'objectifs de rentabilité et (iii) de renforcement des structures municipales dans la gestion et la valorisation des équipements productifs mis en place (gares routières, kiosques, points d'eau, marchés, etc.) pour une pérennisation des installations et une augmentation de la capacité financière des municipalités (CJ 3.2).

Une part non négligeable des bénéfices des projets routiers de la Commission a été retenue par l'industrie des transports, dont la structure corporative n'a pas permis que les consommateurs, et particulièrement les pauvres, bénéficient d'une réduction des prix des biens de consommation courante (CJ 3.1). Cette structure de l'industrie des transports compromet sa pérennité à moyen terme avec l'ouverture des marchés liée aux accords de libre-échange régionaux. Les interventions de la Banque mondiale ciblées sur l'amélioration de ce secteur d'activité n'ont pas abouti.

Des problèmes de pérennité se posent cependant dans le secteur des transports. L'entretien du reste du réseau est insuffisant et, même si la qualité des travaux de bitumage réalisés est satisfaisante, elle est compromise à moyen terme par les déficiences de l'entretien routier et l'agressivité d'un trafic pourtant faible. Le contrôle des surcharges du trafic lourd, bien que constituant un engagement de longue date de la part du gouvernement, est encore largement insuffisant. Par ailleurs, la structure de l'industrie malienne des transports routiers, et en particulier les ententes entre camionneurs et le poids politique et économique de leurs associations excluant tout exercice sain de la concurrence, n'a pas permis de transférer ce bénéfice aux chargeurs et aux consommateurs, notamment aux plus démunis (CJ 3.2). Par ailleurs, la réforme institutionnelle de l'entretien routier reste incomplète et mise en œuvre avec retard, au dépens du trafic et de Petites et Moyennes Entreprises (PME) locales. Le dispositif de collecte des ressources financières dédiées à l'entretien routier reste lourdement dépendant des arbitrages budgétaires et des liquidités du Trésor, avec des conséquences néfastes sur la mise en œuvre des travaux et la viabilité financière des PME maliennes concernées. Les montants mobilisés ne couvrent au mieux que 70% des besoins et les perspectives politiques d'augmentation des ressources indirectes sont plus qu'incertaines (CJ 3.3, CJ 3.4).

En ce qui concerne les programmes mis en œuvre par la coopération française dans les autres domaines des infrastructures, à travers les sociétés autonomes comme la Société des télécommunications du Mali (SOTELMA) et Electricité du Mali-Énergie du Mali (EDM), le problème de la pérennité ne se pose pas, car des dispositions sont prises pour assurer la pérennité de l'installation (valorisation, gestion, exploitation). Des efforts restent cependant à faire pour les installations sous gestion des municipalités. Le taux de couverture des frais de fonctionnement par les usagers ne s'est pas amélioré et les charges récurrentes restent élevées (CJ 3.3).

Globalement, la coordination internationale, et plus particulièrement entre la Commission et la France, a été effective mais ne reflète cependant pas une réelle recherche de synergies entre les interventions des bailleurs. La coordination s'est faite au niveau de la conception du projet Appui au Programme Sectoriel des Transports (PST), à l'occasion d'une table ronde des bailleurs de fonds et suite aux études préalables. La répartition des rôles en a été déduite. Un autre temps fort a été la revue mi-parcours avec des modifications d'allocation de fonds, mais sans remise en question des rôles respectifs. En dehors de ces deux événements et des contacts quotidiens des responsables, la coordination n'a pas pris une forme régulière malgré des efforts dans ce sens. Le fait que la répartition des rôles n'ait pas été modifiée en faveur de la Commission, qui, étant donné le poids qu'elle représente dans le soutien au secteur des transports, aurait dû assumer une place plus importante (par



exemple en prenant la place de chef de file des bailleurs dans ce secteur)<sup>24</sup>, montre que la nature de ce type de coordination n'est pas la mieux adaptée à un projet de cette ampleur. La réaction de la coopération française par rapport aux investissements consentis par la Commission dans le secteur des transports a été de reporter ses efforts financiers sur d'autres secteurs où des effets de levier plus clairement identifiables pouvaient être atteints mais sans pour autant que s'affiche explicitement une recherche de complémentarités entre les partenaires (CJ 3.7, CJ 3.8).

**Synthèse :**

**Les interventions de la Commission et de la France ont significativement contribué à renforcer les infrastructures, notamment dans les secteurs de l'électricité, de l'eau et des transports.**

**L'organisation de l'industrie des transports maliens constitue à la fois un handicap, pour l'exploitation des bénéfiques potentiels des améliorations apportées au réseau prioritaire, et une menace de dégradation rapide de ce réseau, du fait du non-respect des limites de charges.**

**La durabilité des interventions est également mise en cause par les difficultés à obtenir la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement malien en matière de réforme sectorielle, et en particulier pour l'entretien routier.**

**La coordination entre les bailleurs de fonds dans le secteur routier a été effective en termes de répartition des rôles, mais insuffisamment pro-active pour déclencher les dynamiques constitutives d'une réforme.**

### **3.2.4 Question d'évaluation 4 : Efficacité, impact et durabilité – Décentralisation**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission et de la France dans le domaine de la décentralisation ont-elles contribué (i) au transfert de moyens et de compétences vers les niveaux régionaux et communaux, (ii) à améliorer les investissements au niveau des entités décentralisées et (iii) à la participation effective de la société civile aux affaires locales?

<sup>24</sup> Le premier volet du programme (PST1) n'a pas été porteur d'une forte coordination entre bailleurs sinon initialement (table-ronde) et pour l'évaluation mi-parcours. Une fois la répartition initiale fixée, chacun a géré ses projets sans recherche d'homogénéisation des approches ou de synergies dans le dialogue de politique sectorielle. L'élaboration en cours du PST2 (9<sup>ème</sup> FED) est plus ouverte à une démarche de coordination plus construite. La Banque mondiale reste chef de file dans le secteur des transports et a soutenu la cellule de coordination, équivalente à une cellule de projet. Les fonctions de cette cellule vis-à-vis des bailleurs autres que la Banque mondiale n'ont pas été clarifiées.

Les interventions de la Commission et de la France ont enregistré des résultats très positifs dans le secteur de la décentralisation. Elles ont effectivement contribué à consolider la démocratisation de la vie politique malienne. Elles ont également permis de crédibiliser les collectivités territoriales, en formant les élus à la gestion des affaires communales, et en contribuant, à travers l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), à leur équipement en infrastructures socio-économiques et en services de base, répondant ainsi aux besoins exprimés par leurs habitants. Dans le Nord, la mise en place de collectivités territoriales - disposant d'une certaine autonomie en matière de choix de développement pour leurs territoires et appuyées par divers projets - a permis d'atténuer les conflits, l'instabilité et l'insécurité (CJ 4.1, CJ 4.2). De plus, en crédibilisant la chaîne financière publique et la maîtrise d'ouvrage des Collectivités Territoriales (CT), l'ANICT a réussi à attirer un grand nombre de bailleurs qui inscrivent dorénavant leurs fonds pour les investissements dans les CT à l'intérieur du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) (CJ 4.10).

Toutefois, le processus de décentralisation est encore en chantier. Les actions menées n'ont été que des appuis au démarrage. Les objectifs finaux - dont l'accroissement quantitatif et qualitatif des services de proximité offerts aux populations - sont encore loin d'être atteints, les capacités de gestion et les capacités financières des collectivités restant encore très insuffisantes. D'une manière générale, le problème majeur est l'insuffisance des capacités chez tous les acteurs : Etat, collectivités locales et élus, société civile (CJ 4.3, CJ 4.4).

L'exercice de souveraineté des CT et leur rôle dans le développement local ne peuvent se réaliser sans le réel partage des compétences et des ressources entre l'Etat central et les collectivités, le contrôle de la légalité et l'appui/conseil effectif de la tutelle, l'efficacité du circuit financier de l'Etat et la collaboration des services techniques déconcentrés. C'est pourquoi, tirant les leçons de l'expérience de ces années 2000-2005, la poursuite de l'aide de la Commission se fera dans le cadre d'un Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (PARAD, 9<sup>ème</sup> FED) qui visera parallèlement la consolidation de la décentralisation et l'appui à la réforme de l'Etat. Le programme PARAD se compose d'un appui budgétaire sectoriel et de plusieurs appuis "institutionnels" sous la forme projet (CJ 4.4, CJ 4.5).

Les bénéficiaires visés par les programmes ont été généralement atteints. En ce qui concerne les interventions de la Commission, le ciblage des bénéficiaires a fait l'objet d'une concertation entre la Commission et France sur base de laquelle il a été décidé que le financement FED au sein de l'ANICT ne serait pas géographique, afin de permettre au système de fonctionner dans sa globalité et de permettre à d'autres Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de cibler des zones ou des secteurs d'interventions. La France a prioritairement ciblé ses zones classiques d'intervention, notamment la zone cotonnière ainsi que les régions de Tombouctou, de Kayes (zone d'immigration vers la France par excellence), et de Mopti (CJ 4.7).

L'identification et la programmation des interventions de la Commission et de la France, en particulier celles s'inscrivant dans le cadre du Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PADC) est caractérisé par une concertation très étroite entre le gouvernement, la Commission, la France et les autres PTF. Cette concertation et cet appui ont permis

l'adoption de modalités souples et adaptées aux choix du gouvernement, en particulier le financement des CT par le FICT/ANICT. L'identification du dispositif technique a cependant été orientée vers une approche de la décentralisation de type développement local plutôt qu'institutionnelle. Ceci a conduit à créer une structure parallèle à l'administration territoriale et aux services techniques et à ne pas tenir suffisamment compte de leur capacité limitée à assumer leurs fonctions par rapport aux collectivités territoriales. Ceci reflète en partie le manque d'orientations politiques claires de la part du gouvernement en faveur d'une intervention simultanée auprès des CT et en direction de l'administration territoriale (CJ 4.9).

Le degré de coordination entre les PTF, et en particulier entre la Commission et la France, a été particulièrement élevé dans le domaine de la décentralisation. Elle se traduit par l'échange d'informations, la préparation en commun (dans le cas de la Commission et de la France) des termes de référence de missions, la participation et/ou le financement de missions conjointes (de formulation, d'évaluation) sur la décentralisation et la déconcentration. Ce processus a contribué à l'élaboration d'une vision partagée par de nombreux PTF sur la décentralisation du Mali et a conduit à leur participation au fonds FICT (CJ 4.10). La coordination a débouché sur des interventions complémentaires de la Commission et de la France, notamment en termes de suivi des programmes (évaluation du PADC) et de capitalisation de leurs résultats et instruments (utilisation du système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités élaboré par le Fonds des Nations-Unies pour l'Equipement (FENU) et partagé par la Commission et la France) (CJ 4.8, CJ 4.9).

**Synthèse :**

**Les interventions de la Commission et de la France ont contribué à consolider la démocratisation de la vie politique malienne, à renforcer les capacités des communes et à accroître les équipements de proximité.**

**L'impact sur le niveau de services aux populations et le développement local est cependant limité par des insuffisances, notamment en termes d'adaptation du cadre légal et réglementaire, d'exercice de la tutelle, de mobilisation des ressources financières par les CT et de transfert de ressources humaines et financières vers les CT.**

**La durabilité de ces résultats est conditionnée par les progrès futurs en termes de déconcentration.**

**La coordination de la Commission et de la France, et entre les PTF en général, a été très étroite, en particulier dans le cadre du programme d'appui aux CT.**

### 3.2.5 Question d'évaluation 5 : Efficacité, impact et durabilité – Développement institutionnel (économie et finances)

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne et de la France en matière de développement institutionnel ont-elles contribué au renforcement des capacités de gestion et à l'amélioration des performances des Administrations concernées (effets directs) et des secteurs concernés (effets indirects) ?

Cette question concerne spécifiquement l'appui institutionnel apporté aux administrations économiques et financières par la coopération française. Ces interventions sont cependant potentiellement complémentaires à l'assistance technique fournie à ces mêmes institutions par la Commission dans le cadre de ses programmes d'appui au cadre macroéconomique. Ces derniers sont spécifiquement examinés dans la question évaluative 8 mais certaines observations les concernant sont reportées ici.

En général, il ressort que les interventions de la France étaient pertinentes au regard des priorités stratégiques du Mali (CJ 5.4) et ont permis la réalisation de nombreuses actions positives (CJ 5.1 à 5.3). Certaines des actions programmées ont cependant parfois été empêchées ou retardées par certains obstacles, comme par exemple, des problèmes de mise en œuvre (absence de l'assistance technique, gel des crédits, retards de mise en place des cycles de formation, réunions du comité de pilotage trop peu fréquentes,...), des problèmes de rigidité des projets (conçus à une époque donnée et potentiellement peu évolutifs), un surdimensionnement des objectifs par rapport aux moyens programmés, problèmes de financement des actions prévues ou encore la non appropriation de certains volets des projets par la partie malienne (CJ 5.5 et 5.6).

Le Programme d'Appui à la Réforme des Administrations Financières (PARAF), initié sur requête du Ministre des Finances du Mali, était en ligne avec le Document Cadre de Partenariat franco-malien signé en 1998 et avec le Document Cadre de Politique Economique (DCPE) à moyen terme du gouvernement pour la période 1999-2002 (CJ 5.4).

Les moyens matériels et humains mis à la disposition des administrations économiques et financières ont largement contribué au renforcement de leurs capacités de gestion et à l'amélioration de leurs performances. Les principaux résultats ont été obtenus en matière de modernisation de la Douane et de préparation pour la déconcentration des services du Trésor ainsi que pour la centralisation des opérations comptables des collectivités territoriales (CJ 5.1 à 5.3).

Certains facteurs ont bloqué ou retardé la réalisation de certains volets du projet (CJ 5.5 et 5.6) : problèmes de mise en œuvre des instruments utilisés (FAC, assistance technique, formation), problèmes de manque d'adaptabilité des projets aux évolutions éventuelles des politiques locales ou aux changements d'options du bénéficiaire pouvant survenir au cours de leur exécution, non appropriation de certains volets des projets par la partie malienne, impossibilité de surmonter l'opposition de la partie malienne à la réalisation de certains volets des projets, surdimensionnement des projets par rapport aux moyens affectés.

Tant au niveau de son identification que de sa mise en œuvre, le PARAF a été un exemple positif de recherche de coordination et de complémentarité avec la Commission. Cette dernière met notamment en œuvre une assistance technique au niveau du MEF dans le

cadre de ses programmes d'appui budgétaire. Bien qu'initié à une période où les procédures de concertation entre bailleurs étaient assez limitées, le PARAF a été élaboré en tenant explicitement compte des interventions des autres bailleurs et en particulier de la Commission. Par ailleurs, une part importante du projet n'a pu être mise en œuvre que grâce au concours de la Commission, non prévu au départ. Le dialogue mené entre la Commission et la France pendant la phase d'identification du projet a débouché sur la complémentarité de leurs actions, en particulier au niveau de l'appui à l'Administration des Douanes et de l'appui à la déconcentration des services du Trésor (CJ 5.7).

**Synthèse :**

**Malgré des retards et des actions non réalisées, les interventions de la France ont notablement contribué à l'amélioration des performances des administrations économiques et financières.**

**L'efficacité des interventions a été réduite par plusieurs blocages dus en grande partie aux instruments utilisés (FAC et assistance technique) et à leurs procédures de mise en œuvre.**

**Tant au niveau de son identification que de sa mise en œuvre, le PARAF a été un exemple positif de recherche de coordination et de complémentarité avec la Commission.**

### **3.2.6 Question d'évaluation 6 : Efficacité, impact et durabilité – Développement du secteur privé**

Dans quelle mesure les interventions de la Communauté européenne et de la France ont-elles contribué (i) au redressement des entreprises publiques privatisées ou à l'assainissement des secteurs concernés (ii) au développement des entreprises privées existantes et à la création de nouvelles entreprises privées ?

Cette question concerne essentiellement l'appui au développement du secteur privé apporté par la coopération française. L'appui au secteur privé est un domaine marginal dans la stratégie de coopération de la Commission. Pour cette raison, ce secteur n'a pas été retenu comme secteur d'intervention communautaire en tant que tel. Les interventions de la France sont cependant potentiellement complémentaires aux actions de la CE, notamment celles de la Banque européenne d'investissement. Certaines observations les concernant sont reportées ci-après.

Sur la période, le soutien direct de la France au secteur privé a consisté en (CJ 6.1, CJ 6.2) :

- (i) une grosse opération (mine d'or de Sadiola) dont le bilan est positif mais ayant un caractère ponctuel (d'autres opérations dans ce secteur avaient été envisagées mais n'ont pas été menées) ;

- (ii) des tentatives de gestion de crédits « en direct » qui n'ont en général pas donné satisfaction (Appui aux Initiatives Privées de Base - AIPB, relance économique) ;
- (iii) des actions de soutien au développement d'entreprises dans le cadre de la convention de co-développement qui ont donné satisfaction et qui sont reconduites ;
- (iv) un soutien à la création et au développement du Centre du Secteur Privé (CSP) apprécié des bénéficiaires et considéré comme positif ;
- (v) une action de soutien au développement des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) menée dans la continuité qui constitue un axe d'intervention :
  - pertinent en termes de lutte contre la pauvreté et de promotion des femmes ;
  - conçu dans une optique de pérennisation des actions par son montage institutionnel (gestion par les parties maliennes - Banque Nationale pour le Développement Agricole (BNDA) et SFD) et ses possibilités réelles de rentabilité et de viabilité financières ;
  - présentant un fort potentiel de développement et de reproductibilité.

Ce soutien direct a toutefois été globalement très limité (37/39 millions d'euros dont 24/25 pour le seul projet de Sadiola). La préférence a été donnée aux soutiens indirects dont l'appui au développement rural, aux infrastructures et à la formation professionnelle (voir questions d'évaluation 2, 3 et 11).

Les actions menées par la France s'inscrivent dans les priorités stratégiques du gouvernement malien (CJ 6.3), à savoir :

- le développement des ressources minières, facteur de croissance et générateur de devises et d'emplois ;
- les divers financements ponctuels d'entreprises (AIPB, relance économique 1 & 2, co-développement,...) ;
- les actions institutionnelles (CSP, Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires - OHADA) ;
- les appuis aux infrastructures et à la formation professionnelle, concourant à la levée de contraintes majeures identifiées dans le CSLP ;
- l'appui au développement des SFD, s'inscrivant comme axe d'intervention dans le CSLP.

Hormis la poursuite des appuis indirects et le financement éventuel de programmes d'investissements de certaines sociétés privatisées ou en voie de privatisation, les perspectives en 2006 se réduisent au développement de la coopération de proximité visant à faciliter l'accès aux sources de financement à des populations souvent rurales : co-développement, développement des SFD, certains projets financés sur Fonds Social de Développement (FSD), financement du monde rural hors activités cotonnières (financement des aménagements agricoles, des exploitations, du logement,...). Ces actions, peu consommatrices de financements, ont un impact direct sur les populations les plus défavorisées et devraient constituer une composante durable de la coopération française.

La CE est intervenue dans le domaine de l'appui au secteur privé sous la forme de divers programmes. Un projet SYSMIN (CF 5753/MLI ; 15 millions d'euros) a été mis en place pour produire les informations géologiques de base et établir un programme de développement sectoriel, et permettre au Mali de valoriser les ressources minières et de

créer les conditions adéquates pour attirer les investisseurs privés du secteur. La filière aurifère sous-tendant le projet étant aujourd'hui presque entièrement sous le contrôle des opérateurs privés, le projet sera réorienté vers d'autres domaines de prospection. La BEI s'est concentrée sur des projets de microfinance (concours en faveur de Kafo Jiginew, une institution de micro-finance réputée pour contribuer au financement des intrants cotonniers), de soutien à l'investissement (unité de filature de coton FITINA), et des interventions dans les secteurs des infrastructures de production, notamment dans le secteur de l'eau et de l'énergie. La BEI a également instruit une ligne de crédit en monnaie locale en faveur des principales banques commerciales en vue de favoriser le financement d'investissements privés de petite et moyenne dimension. Enfin, le secteur privé malien a bénéficié de l'appui du Centre pour le Développement de l'Entreprise (CDE) avec, notamment, le financement d'une étude sur l'élaboration d'un plan d'action décennal en faveur du secteur privé (50.000 euros).

Les interventions de la CE en termes d'appui au secteur privé restent cependant (i) relativement modestes et (ii) un élément mineur de sa stratégie de coopération avec le Mali. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que la coordination des actions de la Commission et de la France en ce domaine est extrêmement légère et ne dépasse pas le stade du partage d'information. L'exception est toutefois le projet de la mine d'or de Sadiola qui a été co-financé par l'AFD, Proparco et la BEI (CJ 6.6).

**Synthèse :**

**Le soutien direct de la France au secteur privé a été très limité et a obtenu des résultats divers.**

**La France privilégie la coopération de proximité, visant à donner accès à des sources de financement à des populations souvent rurales n'ayant pas accès au crédit, et qui ont un impact direct sur les populations les plus défavorisées.**

**La coordination des actions de la Commission et de la France en ce domaine est extrêmement légère.**

**3.2.7 Question d'évaluation 7 : Efficacité, impact et durabilité –  
Amélioration des services de justice, police et sécurité**

Dans quelles mesures les interventions de la Commission européenne et de la France ont-elles permis d'améliorer l'efficacité des services de justice, police et sécurité dans le sens d'une consolidation du processus démocratique ?

Cette question concerne spécifiquement l'appui aux services de justice, de police et de sécurité apporté par la coopération française. Ce secteur n'est pas couvert par la coopération communautaire.

Les interventions de la France ont permis d'améliorer les capacités des services de justice et surtout de police et sécurité au Mali mais la pérennité des actions n'est pas assurée et beaucoup d'actions programmées n'ont pas été réalisées. Les actions de formation, de financement d'infrastructures, d'équipements et de matériels ont contribué au renforcement de ces institutions à court terme (équipements et matériels, certaines formations) et à moyen terme (infrastructures, formation de formateurs, etc.). Ces actions ont également souvent aidé le gouvernement malien à répondre à des besoins à court terme comme l'organisation de la CAN, les élections de 2002 ou le sommet Afrique-France de 2005 (CJ 7.1). Par contre, d'une part, la pérennité des actions menées à terme ne semble pas assurée (entretien et maintenance des équipements, formation de formateurs, remplacement de l'assistance technique par des responsables maliens,...) (CJ 7.2), d'autre part, rien n'indique a priori que le renforcement de ces institutions a favorisé concrètement la consolidation du processus démocratique (meilleure qualité du service public pour les populations). Par ailleurs, de nombreuses actions n'ont pu être achevées, ni parfois même entreprises, et ce pour de multiples raisons dont principalement : la lenteur de démarrage des projets, l'inadaptation du chronogramme prévisionnel des projets aux réalités du terrain (durée en général trop courte des FAC/FSP), la mauvaise synchronisation de l'assistance technique par rapport au déroulement du projet (voire son insuffisance), la dépendance de contraintes budgétaires externes (gel des crédits de 2003), et également les résistances de certains responsables maliens à la réalisation de certains volets des projets (CJ 7.4). Toutefois, outre l'impact plus ou moins net des actions entreprises, il faut prendre en compte l'impact indirect et positif que doit avoir en principe chaque projet en termes de sensibilisation et d'émulation des personnes concernées : chaque projet lance ou relance une dynamique qui, normalement, fonctionne au moins le temps du projet.

Les priorités stratégiques du gouvernement malien ont été prises en compte mais des responsables ont fait obstacle à la réalisation de certaines actions. Dans le domaine de la justice, de la police et de la sécurité, les interventions ont été conçues avec l'accord du gouvernement malien, en concertation avec les responsables concernés et, la plupart du temps, à la demande des autorités maliennes. Les rapports d'évaluation soulignent cependant que la conception des projets souffre d'un manque de concertation entre les initiateurs et les services bénéficiaires, limitant ainsi leur appropriation par les acteurs au moment de la mise en œuvre des différentes composantes (CJ 7.3).

Les interventions, lorsqu'elles ont été menées à bien, ont bénéficié aux cibles directement visées dans les documents de projet, mais le caractère partiel ou la non-réalisation de certaines actions n'a pas permis d'atteindre certains bénéficiaires finaux : par exemple, la qualité du service de la justice n'a pas été améliorée, les usagers potentiels des Centres d'Accès au Droit (CAD) et des audiences foraines n'ont pas été atteints et rien n'indique dans les documents consultés que les actions prévues mais non-réalisées le seront après clôture des projets (CJ 7.5).

Enfin, il y a eu peu ou pas de concertation-coordination entre la France et la Commission dans les secteurs de la justice, de la police et de la sécurité, secteurs dans lesquels la Commission n'intervient quasiment pas (toutefois, en 2005/2006, la Commission et la France coordonnent très précisément leur réflexion concernant leurs interventions prochaines relatives à des appuis à l'OHADA) (CJ 7.6).



**Synthèse :**

**Les interventions de la France dans le cadre des FSP ont permis d'améliorer les capacités des services de justice, surtout de police et de sécurité, au Mali mais la pérennité des actions n'est pas assurée et beaucoup d'actions programmées n'ont pas été réalisées.**

**L'efficacité des interventions a été réduite par plusieurs blocages, dus en grande partie aux instruments utilisés (FAC et assistance technique) et aux procédures de leur mise en œuvre ; ces blocages n'ont pas permis d'atteindre tous les résultats escomptés.**

**L'appropriation des projets par les acteurs au moment de la mise en œuvre des différentes composantes est limitée par le manque de concertation entre les initiateurs et les services bénéficiaires.**

### **3.2.8 Question d'évaluation 8 : Efficacité, impact et durabilité – Appui macroéconomique**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne et de la France dans le domaine de l'appui macroéconomique ont-elles favorisé un environnement propice à la croissance économique en contribuant (i) à la réduction des déséquilibres macroéconomiques du pays, (ii) à l'amélioration de la gestion des finances publiques et (iii) à la mise en œuvre des politiques publiques visant à la réduction de la pauvreté?

Les équilibres macroéconomiques du pays ont connu une évolution relativement positive au cours de la période couverte par l'évaluation (déficit public et inflation contrôlés, respects des engagements vis-à-vis des institutions de Bretton Woods et de l'UEMOA). Le cadre macroéconomique est cependant tributaire des chocs auxquels le pays reste extrêmement sensible. Le taux de croissance a fortement fluctué au cours de la période considérée, reflétant la grande dépendance du Mali vis-à-vis de la production de coton. Il en va de même en ce qui concerne le taux d'inflation qui présente lui aussi un profil très variable dans le temps, ce qui rajoute à l'incertitude de l'environnement économique et rend plus coûteuses toutes les décisions nécessitant une anticipation du contexte futur (consommation, investissement,...). L'environnement macroéconomique présente également certains déficits structurels importants dont notamment des taux d'intérêts élevés et des taux d'investissement faibles et volatiles, ce qui est préoccupant au vu de la nécessité d'accroître la diversification de la base productive (CJ 8.1).

Le système de gestion des finances publiques s'améliore mais est caractérisé par des carences récurrentes pour lesquels le processus de réforme est lent. Le gouvernement a ainsi introduit et concrétisé d'importantes réformes qui ont, pour la plupart, fait l'objet de

concertation entre le gouvernement, la Commission, la France et les autres PTF dans le cadre du dialogue politique lié à leurs programmes d'appui budgétaire. Des progrès restent cependant à réaliser, notamment en matière de contrôle de la dépense, de transparence dans la préparation-exécution du budget et de transparence dans la passation des marchés publics, domaines pour lesquels le processus de réforme est ralenti, notamment par le manque de coordination et de communication au sein des administrations, entre les départements du MEF, ainsi qu'entre ce ministère, les ministères techniques et les organes de contrôle externes (en particulier, la Section des Comptes de la Cour Suprême) (CJ 8.2).

Les programmes d'appui budgétaire de la France ont généralement visé la réduction de la pauvreté, soit en sécurisant des dépenses dans le domaine de la santé et de l'éducation, soit en conditionnant le déboursement d'une partie des montants à la réalisation de certains objectifs dans ces mêmes domaines. Depuis l'adoption du CSLP, les programmes visent explicitement à soutenir sa mise en œuvre. En ce qui concerne les programmes de la Commission, le taux de déboursement a été de l'ordre de 70-80%, ce qui correspond à la moyenne des taux de déboursement des programmes mis en œuvre dans les pays ACP. Ceci reflète une progression globalement satisfaisante des indicateurs relatifs aux secteurs de la santé et de l'éducation sur lesquels se basent le système de conditionnalité et de suivi des programmes même si, d'un programme à l'autre, certains objectifs n'ont pas toujours été atteints. Par ailleurs, l'exécution du CSLP est globalement positive et ce, malgré un environnement marqué par l'impact négatif de la crise ivoirienne. Les principaux indicateurs montrent en effet une amélioration constante liée notamment aux réformes importantes en cours. Ces réalisations ne sont cependant pas suffisantes pour atteindre les objectifs fixés par le CSLP en 2006 et les OMD. Ceci pourrait, en partie, être dû au décalage que l'on note entre les priorités du CSLP, leur traduction en termes de politiques publiques et leur contrepartie budgétaire mais également à l'adoption d'objectifs irréalistes par rapport aux possibilités réelles du pays (CJ 8.3).

Les programmes d'appui budgétaire de la Commission et de la France ont directement contribué à réduire les écarts de financement du budget du gouvernement mais ont aussi favorisé le processus de réforme du système de gestion des finances publiques (i) au travers du dialogue de politique mené dans le cadre de leurs programmes d'appui budgétaire, et (ii) au travers de l'assistance technique associée à ces programmes et fournie aux institutions concernées. La contribution des interventions de la Commission et de la France à la mise en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté est difficile à établir. Les ressources étant directement affectées au budget du gouvernement, la contribution des bailleurs ne peut être jugée qu'à l'aune des résultats obtenus par les politiques du gouvernement (CJ 8.4).

Le système de suivi permet en principe de mesurer certains de ces résultats mais il faut noter des faiblesses relatives à (i) la capacité des autorités à collecter les données requises et (ii) la capacité du système de suivi à évaluer les performances des politiques sectorielles prioritaires et la mesure où elles atteignent effectivement les bénéficiaires visés (CJ 8.5). En ce qui concerne les programmes de la Commission, le dialogue de politique mené au niveau sectoriel n'est en effet pas suffisant pour appréhender la réalité des secteurs visés par ces programmes. En ce qui concerne les interventions de la France, aucune démarche n'est réalisée pour en évaluer l'impact. Cependant, le fait que les conditionnalités retenues

portent sur des secteurs dans lesquels elle intervient à travers d'autres instruments, lui permet d'avoir une appréciation des effets de la mise en œuvre des politiques du gouvernement appuyées par ses programmes (CJ 8.6, CJ 8.7).

La prévisibilité de l'assistance et son incorporation efficace dans les moyens du gouvernement sont variables. En particulier, le fait pour la France de mettre en œuvre des programmes annuels diminue la prévisibilité des versements et même si l'on constate un progrès récent dans les échéanciers d'instruction et de décaissement des Subventions d'Ajustement Structurel (SAS), il n'y a pas de coordination entre ces échéanciers et le cycle budgétaire (CJ 8.4). Enfin, du point de vue de la formulation des programmes, on note que les appuis de la Commission incluent des tranches fixes et des tranches variables (dont le taux de décaissement est déterminé par le degré de réalisation de certains objectifs prédéfinis) tandis que ceux de la France n'incluent généralement qu'une tranche fixe.

La coordination de la Commission et de la France dans la préparation et la mise en œuvre des programmes d'appui macroéconomique, relativement faible jusqu'à la fin des années 90, a connu depuis une nette amélioration. Cette évolution a été favorisée par l'adoption du CSLP qui fournit une structure facilitant la coordination des bailleurs, mais aussi par l'implication du gouvernement pour renforcer la coordination des PTF autour de l'appui budgétaire, et ce en particulier depuis la Table Ronde de Genève en 2004. La coordination s'est traduite par des réalisations concrètes, dont notamment une large concertation avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds dans le but d'harmoniser le plus possible les interventions (calendrier, modalités d'action, revues, etc.) et d'inscrire le système de suivi de l'appui budgétaire dans le cadre des processus nationaux (CSLP, budget). A certaines occasions, la France a conditionné le versement des tranches de ses programmes aux décisions prises par la Commission quant aux déboursements de ses propres tranches. Récemment, la Banque mondiale, la Commission et la France ont projeté de conclure un accord-cadre relatif aux procédures de conception et de mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire macroéconomiques et sectoriels. Celui-ci prévoit notamment un processus de revue des finances publiques commun de type Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (CJ 8.8).

**Synthèse :**

**Les interventions de la Commission et de la France en matière d'appui macroéconomique ont généralement rencontré leurs objectifs, notamment en termes de soutien au processus de réforme de la gestion des finances publiques et aux politiques de réduction de la pauvreté.**

**Le système de suivi des programmes d'appui macroéconomique de la Commission et de la France présente des faiblesses qui limitent sa capacité à évaluer les performances des programmes et à nourrir le dialogue politique.**

**La coordination de la Commission et de la France dans la préparation et la mise en œuvre des programmes d'appui macroéconomique s'est nettement améliorée au fil du temps et permet maintenant d'exploiter le potentiel de cet instrument en termes d'harmonisation des interventions.**

### **3.2.9 Question d'évaluation 9 : Efficacité, impact et durabilité – Valorisation des ressources humaines (culture, medias, langue française, jeunesse et sports)**

Dans quelles mesures les interventions de la Commission européenne et de la France dans les secteurs de la culture, des médias et de la jeunesse et des sports ont-elles (i) permis d'améliorer qualitativement et quantitativement l'accès à ces services et la qualité de l'offre, (ii) contribué à la consolidation de la démocratie (pluralité de l'offre des médias)?

La réduction de la pauvreté au sens large implique, au-delà des aspects strictement matériels, la valorisation des ressources humaines dans toutes leurs dimensions, dont la culture et le sport. En outre, l'existence d'une presse écrite et audiovisuelle plurielle et de qualité constitue une garantie importante pour la consolidation du processus démocratique et un moyen privilégié de diffusion de la culture aux populations les plus défavorisées. La France attache donc une importance particulière à ces domaines d'intervention, d'autant qu'ils ont en grande partie un lien direct avec un enjeu majeur, tant pour la France que pour le Mali : la défense/promotion de la langue française qui est, par nature, une spécificité de sa coopération.

Les actions de la France ont été multiples et diverses (promotion du livre et de l'édition, appuis au cinéma, aux médias, à l'organisation de manifestations culturelles, à la création artistique malienne, à la valorisation du patrimoine malien, ...) et menées par des acteurs et avec des moyens également très diversifiés (Centre culturel français - CCF, Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France - SCAC, sur titres IV et VI, programmes mobilisateurs - appui aux télévisions, Fonds Images Afrique,... , AIF, RFI, TV5,...) dont la plupart sont hors du champ de l'évaluation.

La France a contribué à renforcer les capacités techniques et humaines dans les secteurs de la culture, de la défense/promotion de la langue française, des médias et de la jeunesse et des sports. Elle a contribué à faciliter l'accès des maliens à ces services, à améliorer leur qualité et à accroître le nombre des usagers. Il ressort toutefois que les liens entre les actions menées en matière de promotion de la langue française et l'enseignement du français - indispensable à l'enseignement en français - au Mali ne sont pas assez étroits (CJ 9.1 et CJ 9.2).

Les actions menées ont, pour beaucoup, contribué directement ou indirectement à la stratégie nationale du CSLP en matière d'éducation et de formation professionnelle. Les actions menées par le SCAC ont par ailleurs été initiées à la demande des autorités maliennes (CJ 9.3).

Les modalités d'intervention ont globalement permis d'atteindre les résultats escomptés et les cibles visées mais on note - comme dans beaucoup d'autres cas - des problèmes de mise en œuvre de l'instrument FAC (CJ 9.4 et CJ 9.5).

La Commission inscrit la culture dans les secteurs hors-concentration de sa stratégie de coopération<sup>25</sup> mais on note une coordination limitée de la Commission et de la France en la matière : ceci est logique, compte tenu du caractère spécifique de la coopération française en matière de promotion de la langue française, qui ne peut être une préoccupation majeure de la Commission (CJ 9.6).

**Synthèse :**

**Les actions menées en matière de promotion de la langue française s'inscrivent directement ou indirectement dans la politique française de soutien à la stratégie nationale du CSLP en matière d'éducation et de formation professionnelle, à laquelle elle participe activement par ailleurs.**

**Les modalités d'intervention ont globalement permis d'atteindre les résultats escomptés et les cibles visées mais on note des problèmes de mise en œuvre de l'instrument FAC.**

**La coordination avec la Commission est faible étant donné le caractère spécifique de la coopération française en matière de défense/promotion de la langue française.**

### **3.2.10 Question d'évaluation 10 : Efficacité, impact et durabilité – Santé**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne et de la France dans le secteur de la santé ont-elles permis d'améliorer l'accès aux services de base ainsi que les capacités et la qualité de ces services?

Les Programmes Décennaux de développement de la santé et de l'action sociale (PRODESS) I et II constituent le cadre sectoriel de l'intervention des PTF. Dans ce cadre, les interventions françaises et communautaires en faveur de la santé ont essentiellement visé à renforcer la structure institutionnelle du secteur. A ce titre, elles ont connu des réalisations positives. Toutefois, tant le Programme d'Appui au Secteur Santé (PASS) 8<sup>ème</sup> FED que les projets FAC/FSP ont constitué une mosaïque d'activités sans grandes interactions entre elles. Cette dispersion reproduit celle des actions programmées dans le PRODESS I, sans doute inévitable dans une phase où la construction de centres de santé et la mise en place de l'environnement institutionnel constituaient un préalable aux actions en direction de la population. Le PRODESS prévoyait un « paquet minimum d'actions prioritaires » en faveur des hôpitaux. L'adoption de la loi hospitalière de 2002 en a constitué le point focal. Elle a mis en place un système original de gouvernance fondé sur l'Agence Nationale d'Evaluation des Hôpitaux (ANEH) et sur la création d'un statut d'Etablissement Public Hospitalier (EPH). La Direction de la Pharmacie et du Médicament

<sup>25</sup> Au titre des 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED près de 7 millions d'euros ont été engagés par la Commission dont une grande partie sous forme de subventions aux acteurs de la culture.

et le Laboratoire National de Santé ont été créés fin 2000, pour gérer la procédure d'enregistrement des médicaments et de mise sur le marché. Par contre, la Pharmacie Populaire du Mali (PPM) qui centralise l'achat des médicaments et leur distribution sur le pays n'a pas été réorganisée comme elle aurait dû l'être suite à deux audits. Son mode de gestion reste archaïque, coûteux, peu fiable, voire sujet à suspicion (CJ 10.6).

En dehors des projets d'appui à la lutte contre le Virus d'Immunodéficience Humaine et Syndrome d'Immuno-déficience Acquise (VIH/Sida) (France) et des initiatives hors FED (Commission), les interventions de la Commission européenne et de la coopération française n'ont pas directement ciblé des catégories de bénéficiaires. Le bilan sanitaire général montre des progrès notables dans le domaine de la vaccination des enfants, de la disponibilité en médicaments essentiels et de la réduction de la mortalité néonatale. Par contre, les améliorations sont limitées pour les consultations prénatales et les accouchements assistés (CJ 10.3 et CJ 10.8). Ces évolutions s'accompagnent de très fortes disparités géographiques (entre Bamako et le reste du pays) et de classe sociale (au niveau de la prévention notamment). Une attention accrue doit être portée aux déséquilibres régionaux dans l'allocation de ressources limitées, notamment au regard de la faible prise en compte de la composante décentralisation dans la stratégie des ressources humaines et financières des PRODESS I et II.

Si le renforcement de la couverture géographique atteint ses objectifs, il est encore peu complété par un renforcement de la qualité des soins (CJ 10.3) et par la sensibilisation des populations cibles (CJ 10.2). Malgré l'augmentation de l'offre de formation sanitaire et sociale, notamment privée, et la création d'un Institut National des Formations Sanitaire et Sociale, aucun plan de formation initiale et continue des personnels soignants n'a été élaboré. La focalisation du ministère sur la création d'une direction des ressources humaines, pour laquelle le ministère dispose de moyens humains et financiers limités, a retardé la prise en charge de la formation.

La fiabilité du système d'information du secteur pose problème, alors que son fonctionnement constitue une pré-condition essentielle à la mise en œuvre de l'appui budgétaire au secteur. Les outils du Système National d'Information Sanitaire (SNIS) et du PRODESS ne sont pas intégrés et le système d'information PRODESS est éclaté entre trois structures. L'analyse de l'accès aux soins se heurte au caractère partiel et peu fiable de l'information collectée, y compris dans le domaine hospitalier. Or, le dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire s'est construit sur un nombre réduit d'indicateurs du CSLP, dont certains associés à la santé. Le fait de ne pas avoir complété ces indicateurs par un ciblage relatif à la réforme organisationnelle du secteur santé (pré-requis à l'efficacité de l'aide) a pu détourner le dialogue politique de cet aspect et a focalisé le débat sur des indicateurs de résultat peu fiables et, pour certains, non pertinents (CJ 10.2 et 10.4).

Le PRODESS est marqué par une forte structuration du processus de coordination, impliquant notamment les organes institutionnalisés de la santé, les PTF actifs dans le secteur et la société civile. Côté malien, on constate une forte appropriation du PRODESS par le niveau central, concrétisée par une approche plutôt centralisatrice du PRODESS II, qui donne peu de compétences aux institutions locales dans la gestion et la formation des ressources humaines. Les PTF se positionnent en retrait du processus et interviennent généralement par des déclarations consensuelles, portées par leur chef de file. Il est difficile

d'imputer à cette coordination des concrétisations plus avancées que le partage d'information. Le cadre spécifique de coordination du PASS s'est peu inscrit dans celui du PRODESS, ce qui peut avoir expliqué la démarche contradictoire entre la Commission et la coopération néerlandaise au niveau du soutien à la PPM. Par opposition, la coordination entre PTF a été positive concernant l'appui aux filières nationales de formations initiale et continue des professions sanitaires et sociales. La Commission a ainsi pris en charge les dépenses occasionnées par la réforme des filières, la France assurant le financement des missions d'appui avec un relais de la Banque mondiale (CJ 10.9).

**Synthèse :**

**Les interventions communautaire et française montrent des résultats tangibles et positifs. Hormis la lutte contre le VIH/Sida, il est toutefois difficile de déterminer la contribution des interventions à l'amélioration (modeste) de la situation sanitaire du pays.**

**Le système d'information sanitaire souffre d'un éclatement des compétences entre entités du Ministère de la Santé et d'un manque de fiabilité des données remontées vers le niveau central.**

**La prise en compte de la problématique sanitaire reste cloisonnée au seul secteur de la santé, à un niveau central. Les PTF ne sont pas parvenus à insuffler une réelle intégration des problématiques de santé, décentralisation et formation.**

### **3.2.11 Question d'évaluation 11 : Efficacité, impact et durabilité – Education**

Dans quelle mesure les interventions de la Commission européenne et de la France dans le secteur de l'éducation ont-elles permis d'améliorer l'accès aux ainsi que les performances dans la fourniture des services d'éducation?

Le gouvernement du Mali a adopté en mai 1998, avec l'appui de plusieurs PTF, un Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC : 1998-2007). Celui-ci est mis en œuvre à travers un Programme d'Investissement du Secteur Education (PISE I) qui correspond à la première tranche quinquennale du programme décennal.

La Commission et la France ont opté pour des approches différentes en termes d'appui au secteur de l'éducation. La France a combiné des interventions d'appui institutionnel et de construction de classes tandis que la Commission a choisi la voie de l'appui budgétaire non ciblé, pour lequel quatre indicateurs de suivi concernent l'éducation (les Taux Brut de Scolarisation - TBS - 1<sup>er</sup> cycle, TBS 1<sup>er</sup> cycle filles, le ratio élèves/maître et le taux de redoublement).

Pendant la période sous revue, les capacités financières ont été renforcées, mais des difficultés subsistent en termes de capacités techniques. En effet, de 2001 à 2005, on observe une croissance des budgets alloués à l'éducation. Celle-ci est le résultat de l'action conjointe développée par le gouvernement malien et les bailleurs qui participent à l'appui du PRODEC, l'intervention de la Commission s'effectuant via un appui budgétaire non-ciblé. Il y a par contre eu une dégradation des conditions de scolarisation, au sens où le nombre de classes construites, entre autres par la France, a été en deçà des prévisions et n'a pu suivre la croissance des effectifs (CJ 11.1).

En termes d'accès aux services d'éducation de base, on observe une croissance continue des TBS (également pour les filles), une stabilisation du taux de redoublement après une augmentation en début de période et une augmentation du taux d'achèvement. Pour le 1er cycle, ces chiffres restent toutefois en-dessous des valeurs prévues initialement dans le CSLP. A ce rythme, les anticipations pour le futur, nettement plus ambitieuses que ce qui a été observé de 2002 à 2004, ne pourront être atteintes, en particulier en matière de taux brut de scolarisation et de taux de redoublement. L'augmentation du ratio élèves/maîtres confirme par ailleurs que l'évolution du nombre d'enseignants n'a pu suivre la croissance du nombre d'élèves. Tous cycles confondus, on constate un accroissement du nombre d'élèves. Il y a par contre, entre 1997 et 2001, une diminution de plus de 10 points du nombre de filles pour 100 garçons dans les trois cycles, et même jusqu'à 26 points pour l'éducation de base (CJ 11.2).

Peu d'information est disponible en termes de qualité de l'enseignement, mais les problèmes liés au recrutement et à la formation des enseignants laissent entrevoir une dégradation de la qualité. En effet, le ratio élèves/maîtres s'est dégradé entre 1996 et 2000 et était, malgré une amélioration, encore nettement en-dessous des prévisions en 2004 (69 contre 60). Les interventions, notamment de la France, sur la qualité de l'enseignement n'ont, quant à elles pas atteint les résultats espérés, soit parce qu'elles n'ont été que partiellement réalisées, soit parce que d'importants retards ont été observés (CJ 11.3).

Les indicateurs retenus dans le cadre des programmes d'appui budgétaire de la Commission montrent que certaines catégories de bénéficiaires sont visées, en l'occurrence les élèves du 1<sup>er</sup> cycle et plus particulièrement les filles. De manière générale, ces bénéficiaires sont effectivement atteints par les programmes soutenus au travers de l'appui budgétaire mais certains objectifs n'ont pas été réalisés. Notamment, les écarts entre garçons et filles restent importants (16 points pour le taux d'accès et 19 points pour le taux d'achèvement) et il reste de fortes différences entre régions. Les bénéficiaires visés par les interventions de la France ont été atteints. A titre d'exemple, les formations ont bénéficié à l'ensemble des responsables de la chaîne de collecte des données statistiques et des responsables impliqués dans la formation des maîtres (CJ 11.7 et CJ 11.8).

Enfin, en termes de prise en compte des priorités stratégiques du gouvernement malien, le fait même d'opter pour l'appui budgétaire signifie que la Commission s'aligne sur les priorités stratégiques définies par le gouvernement malien. La Commission n'est toutefois pas intervenue dans le processus d'identification et de programmation des interventions qui se déroulent dans le cadre du PRODEC, ni d'ailleurs dans le suivi de la mise en œuvre du PISE. Par contre, la France participe au cadre partenarial, mis en place en 2000 et regroupant les différents PTF intervenant dans le secteur de l'Education et le Ministère de



l'Education (CJ 11.6). On notera encore que la Commission ne participe qu'exceptionnellement aux activités de ce cadre partenarial et se prive par-là même de toute opportunité de contribution aux décisions relatives à la stratégie et à la mise en œuvre des actions dans le secteur de l'éducation ou encore de partage d'expérience entre PTF (CJ 11.9).

**Synthèse :**

**Les indicateurs montrent un accroissement des capacités financières du secteur et de l'accès physique, mais des problèmes subsistent en termes de qualité de l'enseignement et d'inégalités entre garçons et filles et entre régions.**

**Alors que la France s'est fortement impliquée dans le dialogue avec le gouvernement Malien et les PTF, la Commission est restée globalement absente des mécanismes de concertation et de coordination existants dans le secteur de l'éducation.**

### **3.2.12 Question d'évaluation 12 : Efficacité, impact et durabilité – Efficience**

Dans quelles mesures les modalités de mise en œuvre des interventions de la Commission européenne et de la France (ressources, instruments financiers, procédures et cadre réglementaire) ont-elles facilité la réalisation de leurs objectifs respectifs ?

Les instruments utilisés par les coopérations communautaire et française au Mali sont principalement les projets, l'assistance technique et l'appui budgétaire (macroéconomique). L'instrument d'appui budgétaire occupe une importance croissante et a été plus largement utilisé par la Commission que par la France. Cette forme d'assistance se justifie au Mali de par l'évolution positive du cadre macroéconomique et de sa conduite, l'existence de politique gouvernementale cohérente dans un certain nombre de domaine (y compris le CSLP) ainsi que les progrès enregistrés en termes de gestion des finances publiques. La mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire a généralement été satisfaisante, notamment au niveau des délais entre l'élaboration des propositions de financement et la signature des conventions de financement. Le processus de préparation des propositions de financement et de signature des conventions implique cependant un démarrage des programmes, au mieux, dans le courant du deuxième trimestre de l'année budgétaire. Le processus de partenariat avec les autorités maliennes dans le cadre des programmes d'appui budgétaire est effectif. Toutefois, la lenteur du processus de réformes, le degré relativement faible (mais en augmentation) d'appropriation du CSLP par les autorités maliennes ainsi que les graves carences en termes de communication et de collaboration entre les différents ministères et instances de l'Etat concernés par les programme d'appui budgétaire, sont autant d'éléments qui nuisent à l'efficacité du dialogue et du partenariat entre la Commission et les autorités maliennes (CJ 12.1).

La mise en œuvre des projets a été marquée par des retards plus prononcés que dans le cas de l'appui budgétaire. Il en va de même pour la mise en œuvre de l'assistance technique qui est, elle aussi, fréquemment marquée par des retards. Ces retards peuvent avoir plusieurs origines mais la souplesse des procédures semble un facteur déterminant de leur ampleur. Par exemple, l'instrument FAC/FSP/assistance technique, « trop formaté », se révèle souvent inadapté aux conditions réelles d'exécution des projets qui nécessiteraient une plus grande souplesse. Par ailleurs, ce format est une limite à la conception des projets. Les actions de formation ou de financement d'infrastructures, d'équipements et de matériels présentent l'avantage d'être relativement simples à gérer et de recueillir en général un consensus sans réserve de la partie malienne : elles ont de ce fait de bonnes chances d'aboutir (CJ 12.1). Par contre, les collectivités ont plébiscité l'ANICT pour le financement de leurs équipements, beaucoup plus que les fonds sectoriels, parce que les mécanismes de l'ANICT sont plus directs, plus souples que ceux du PRODEC et PRODESS ; elles ont aussi apprécié les Centres de Conseil Communaux (CCC) dans leur rôle d'appui, surtout au démarrage de leur mandat (CJ 12.1 et CJ 12.2). Un autre élément facilitant la mise en œuvre des projets est la qualité du partenariat avec la partie malienne. Bien qu'il y ait de plus en plus d'exceptions, celle-ci a été globalement faible en ce qui concerne le processus d'identification et d'élaboration des projets, ce qui a souvent nui à leur exécution ultérieure (CJ 12.2 et 12.3).

Ces instruments permettent au bailleur de viser et d'atteindre des bénéficiaires précis et de répondre à des besoins particuliers. Par exemple, les bénéficiaires directs des initiatives communautaire et française dans la santé (PASS côté Commission, projets FAC/FSP et bourses Crédits Déconcentrés d'Intervention - CDI/FSD côté français) saluent la qualité du partenariat avec les autorités françaises, et insistent sur les risques de dégradation de cette relation dans l'éventualité d'un appui budgétaire au secteur (CJ 12.1). Ceci est d'autant plus vrai pour les formes de coopération de proximité (FSD, co-développement, appui aux SFD, coopération décentralisée, Programme Concerté Santé Mali - PCSM, Programme de Développement Social Urbain - PDSU) qui obtiennent des résultats positifs et se développent puisque répondant directement à des demandes et des besoins concrets et immédiats des populations (sans intermédiaire de l'administration centrale). Par ailleurs, l'assistance technique est largement appréciées des bénéficiaires et considérée comme contribuant à l'efficacité des interventions et comme formatrice des entités soutenues (CJ 12.1).

**Synthèse :**

**Le recours à l'instrument d'appui budgétaire a augmenté au cours de la période d'évaluation. Son utilisation est appropriée dans le contexte du Mali.**

**Les instruments correspondants à une approche projet ont rencontré plus de difficultés de mise en œuvre que ceux correspondant à l'approche appui budgétaire avec laquelle elle est toutefois largement complémentaire.**

**L'assistance technique et les actions de proximité sont particulièrement appréciées des bénéficiaires.**

### 3.2.13 Question d'évaluation 13 : 3C

Dans quelle mesure la stratégie communautaire et la stratégie française ont-elles été établies et mises en œuvre en coordination avec les autres bailleurs dans un souci de complémentarité de leurs initiatives ? Dans quelle mesure, les stratégies communautaire et française ont-elles été affectées par la mise en œuvre d'autres politiques de l'UE et/ou de la France ?

La mise en place du CSLP depuis 2002 a institutionnalisé la coordination du dialogue politique entre PTF et gouvernement malien. Ce mécanisme est lourd, implique des coûts de transaction, mais aboutit à des réalisations concrètes : la définition d'indicateurs de suivi « consensuels » du CSLP, l'accord-cadre entre PTF pour l'appui budgétaire global et les protocoles d'accord sur l'appui budgétaire sectoriel en santé et en éducation, sont des traductions opérationnelles du concept d'harmonisation des procédures entre PTF (CJ 13.1 et CJ 13.6). La décision de s'engager vers l'appui budgétaire (global ou sectoriel) – comme la décision du soutien à tel ou tel secteur – relève plutôt des priorités stratégiques définies dans les quartiers généraux des PTF (CJ 13.8). Avant la mise en place effective de ces mécanismes, les modalités d'appui des PTF demeurent extrêmement variées (voir les diverses modalités de soutien au PRODESS dans le CJ 13.6). Par ailleurs, peu de PTF se contentent des rapports d'exécution et financier des ministères ou des rapports d'audit des programmes sectoriels et des missions conjointes. La plupart commanditent leurs propres évaluations de programmes.

Les mécanismes de coordination liés à la décentralisation et aux secteurs sociaux sont plus anciens. Ils ont atteint un niveau de maturité en termes de structuration, notamment avec la désignation d'un chef de file des PTF pour chacun de ces trois secteurs. Les résultats de cette coordination ne sont pas limités au partage d'informations sur les activités des bailleurs. Les bailleurs se sont engagés à structurer leurs interventions autour des programmes sectoriels nationaux (PADC, PRODESS et PRODEC), et atteignent un niveau de complémentarité satisfaisant (CJ 13.1).

La matrice d'intervention des bailleurs dans le pays souligne une certaine similitude dans les choix stratégiques des grands bailleurs qui restent attachés aux secteurs « classiques » (secteurs sociaux, transports, développement rural notamment). La concentration des interventions dans certaines activités a créé de rares cas de non-synchronisation entre les interventions de la Commission ou de la France et celles des autres bailleurs (procédures spécifiques à la Banque mondiale dans le cadre du PADC ; soutien néerlandais à la PPM alors que la Commission conditionnait son appui à la réforme organisationnelle de la structure). Par opposition, la coordination franco-communautaire a été positive, notamment concernant l'appui aux filières nationales de formation initiale et continue des professions sanitaires et sociales.

L'appui de la Commission et de la France aux secteurs « non classiques » reste marginal. C'est notamment le cas pour l'appui au développement du secteur privé (CJ 13.2). Or, dans le contexte de mise en place des APE en 2008, la faible attention portée au secteur risque

de poser problème. Le Rapport Mondial du PNUD sur le Développement Humain pour 2005 estime que le mandat des APE « *a le potentiel nécessaire pour produire des résultats déséquilibrés et défavorables au développement humain* ». Par ailleurs, la libéralisation commerciale, et plus particulièrement la baisse des recettes douanières, peuvent avoir des conséquences importantes sur les recettes et les équilibres budgétaires.

Les programmations stratégiques de la Commission et de la France, tout comme leur mise en œuvre, insistent peu sur les synergies possibles entre les différents appuis sectoriels. Le CSLP n'apporte pas de réponse à ce cloisonnement des stratégies sectorielles de réduction de la pauvreté. Le manque de synergie entre le CSLP et le PRODESS en est une illustration (CJ 13.3). Le positionnement institutionnel du Ministère des Finances ne lui confère pas toute la légitimité pour imposer aux ministères en ligne la définition d'une stratégie globale, intégrant les problématiques propres à leur secteur. Le CSLP doit donc prendre en compte des programmes cloisonnés (PRODESS ou PRODEC) comme cadre unique de réponse à des problématiques multisectorielles (CJ 13.7).

L'alignement des interventions des PTF sur les procédures maliennes est contraint par la faiblesse du système de passation des marchés du pays, et par le manque de prévisibilité des moyens (incertitudes quant à la capacité de mobiliser la tranche variable de l'appui budgétaire, quant à l'éclatement du budget national entre un budget courant et un Budget Spécial d'Investissements et quant aux engagements des PTF à moyen terme). Notons les difficultés rencontrées par l'évaluation quant à la collecte des indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris, relatifs au concept d'alignement. La mesurabilité de ce concept qualitatif pose question (CJ 13.9). Enfin, la cohérence de certaines initiatives multilatérales avec les stratégies nationales peut faire défaut et contribue à déstabiliser les secteurs concernés (ex : le CJ 13.6 identifie les conséquences du manque d'intégration du fond global sida dans le PRODESS).

**Synthèse :**

**La coordination des interventions des PTF a été facilitée par l'existence de programmes sectoriels et du CSLP.**

**Les PTF interviennent principalement dans les mêmes secteurs. Cela n'a cependant pas suscité de conflits entre les interventions, ni la duplication d'activités similaires.**

**Cette concentration implique que certains secteurs, comme l'appui au secteur privé, sont en marge non seulement des coopérations communautaire et française mais aussi de l'assistance globale reçue par le Mali au titre de l'APD.**

### 3.2.14 Question d'évaluation 14 : Thèmes transversaux

Les thèmes transversaux liés à l'Etat de droit, au genre et aux aspects environnementaux ont-ils été pris en compte dans la programmation et la mise en œuvre des interventions de la Commission européenne et de la France au Mali?

La promotion de l'Etat de droit au Mali se fait principalement par le biais de l'appui à la décentralisation et l'appui macroéconomique. Certaines activités du secteur agricole, notamment en matière d'encadrement des producteurs, sont également, fut-ce de manière plus indirecte, liées à la promotion de l'Etat de droit. Les interventions dans le secteur de la décentralisation contribuent au renforcement de la société civile et du processus démocratique. En ce qui concerne l'appui macroéconomique, il s'agit davantage d'une contribution à la bonne gouvernance administrative au travers de l'appui aux réformes du système de gestion des finances publiques. Celles-ci participent cependant à accroître la transparence des finances publiques et donc, indirectement, à la promotion de l'Etat de Droit. Enfin, dans le secteur de l'agriculture, les interventions de la Commission ont contribué au renforcement des Organisations professionnelles ou paysannes (CJ 14.1).

La Commission continue à mener des interventions en faveur de l'environnement mais ces activités sont progressivement intégrées dans la politique de décentralisation. La Commission n'interviendra donc plus directement dans ce secteur où de nombreux bailleurs sont déjà présents. Pour les interventions de la France, la plupart des documents de l'AFD présentent les impacts sur l'environnement comme un résultat attendu (CJ 14.2).

Des mécanismes spécifiques visant à intégrer les thèmes environnementaux de manière transversale sont utilisés surtout dans les domaines des infrastructures et de la décentralisation. Ainsi, les marchés de travaux publics doivent incorporer des mesures visant la minimisation des impacts environnementaux des chantiers et les investissements environnementaux sont inclus dans la liste d'investissements ouverts aux communes. Pour la France, le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) permet un financement conjoint et coordonné des aspects environnementaux en relation avec les projets de développement (CJ 14.2).

Au niveau sectoriel, plusieurs initiatives sont prises en matière de préservation de l'environnement et de développement durable, que ce soit dans le secteur de la décentralisation, l'agriculture, le transport ou la santé. Ces initiatives sont diverses et peuvent aller de l'obligation de mener des études d'impact environnemental (en décentralisation et transport) à la gestion des déchets hospitaliers dans le secteur de la santé ou encore l'éducation environnementale. Certains programmes spécifiquement liés à la protection de l'environnement existent, comme l'important programme de lutte contre l'ensablement (CJ 14.2).

En général, les programmes spécifiquement dédiés à l'environnement définissent des indicateurs de suivi et d'évaluation mais dans les autres programmes et projets, il y a peu d'exemples d'indicateurs mesurant la prise en compte des questions environnementales. En termes de résultat, on constate que les initiatives restent assez ponctuelles et ne parviennent pas encore à provoquer des effets à large échelle (CJ 14.2).

Bien que le PIN 2003-2007 souligne l'importance de la problématique du genre, il n'explique pas comment celle-ci sera traitée de manière transversale. Selon une évaluation récente de l'intégration de la question du genre dans la coopération, les documents de planification au Mali ne reflètent pas suffisamment la problématique du genre et il n'y a pas encore de véritable réflexion sur la manière dont les procédures/processus de planification peuvent mieux prendre en compte la problématique du genre. Certains mécanismes spécifiques d'intégration transversale de la dimension genre existent, mais c'est surtout au niveau des politiques sectorielles de décentralisation, de santé et d'éducation que cette dimension est prise en compte de manière systématique. A titre d'exemple, on retiendra les incitations à une participation équilibrée entre hommes et femmes en matière de décentralisation ou encore l'implication croissante des femmes dans la gestion du système éducatif. Mis à part l'appui de la Commission à la santé de la reproduction des femmes du Nord-Mali, il n'y a pas de programmes spécifiquement liés aux questions de genre au Mali (CJ 14.3).

En termes de suivi et d'évaluation, des indicateurs reflétant les préoccupations en matière de genre ont surtout été définis pour les secteurs santé et éducation. Certaines avancées ont été observées, notamment dans les secteurs de la décentralisation (par exemple en termes d'augmentation du nombre de femmes conseillères lors des dernières élections) et de l'éducation (augmentation du TBS filles). Toutefois des difficultés subsistent, comme le montre par exemple l'écart croissant entre filles et garçons en matière de TBS (CJ 14.3).

**Synthèse :**

**La promotion de l'Etat de droit s'est faite principalement par le biais de l'appui à la décentralisation et l'appui macroéconomique. Des résultats tangibles ont été observés dans ces deux secteurs, bien que le processus de réforme du système de gestion des finances publiques s'avère lent et que d'importantes carences subsistent dans ce domaine.**

**La thématique de l'environnement est prise en compte, soit de manière transversale dans divers secteurs, soit directement par des programmes spécifiques. Peu d'indicateurs de suivi sont utilisés et peu de résultats à grande échelle sont visibles, alors que les besoins sont importants, notamment en agriculture.**

**La réflexion sur la prise en compte de la problématique du genre est insuffisante. Elle demeure cantonnée aux secteurs de la décentralisation et aux secteurs sociaux (santé et éducation).**

## 4. Appréciation globale des coopérations communautaire et française

---

Ce chapitre a pour but de synthétiser les principaux résultats de l'évaluation et de fournir une appréciation globale des coopérations communautaire et française selon les thèmes suivants :

- (i) Stratégie,
- (ii) Efficacité et impact,
- (iii) Coordination et complémentarité, et
- (iv) Aspects de mise en œuvre.

En ce qui concerne les deux premiers thèmes, une attention particulière est apportée aux aspects de croissance et de réduction de la pauvreté. L'analyse des logiques d'intervention communautaire et française conduite dans le chapitre 1 établit en effet une hiérarchie d'objectifs et d'impacts attendus (synthétisée sous la forme d'un diagramme d'impacts - annexe 5). L'objectif global des stratégies de la Commission et de la France au Mali est la réduction de la pauvreté, celui-ci étant censé être atteint au travers des objectifs intermédiaires que sont la promotion d'un développement économique et social durable (comprenant la consolidation du processus de démocratisation) et l'insertion harmonieuse dans l'économie mondiale. Les objectifs intermédiaires sont soutenus par des objectifs spécifiques, dont les principaux sont communs aux stratégies communautaire et française, à savoir la mise en place d'un système de décentralisation, l'amélioration des systèmes d'exploitation agricole, l'amélioration des infrastructures, le renforcement de l'accès aux services sociaux de base et la stabilisation du cadre macroéconomique.

Une des hypothèses fondamentales sur laquelle reposent ces stratégies est que la croissance économique est génératrice de réduction de la pauvreté. Il est bien entendu difficile d'identifier la part de la croissance et/ou de la réduction de la pauvreté attribuable aux interventions communautaires et françaises. Cependant, l'examen des performances du Mali sur ces deux dimensions pendant la période considérée dans cette évaluation (voir annexe 3B) permet de porter un jugement qualitatif sur l'efficacité des stratégies communautaire et française à rencontrer leurs objectifs intermédiaires et global. De plus, la comparaison des performances observées en termes de croissance et de réduction de la pauvreté permet d'apprécier la validité de l'hypothèse concernant le lien entre les deux variables.

## 4.1 Stratégie

Les documents de stratégie et de programmation de la Commission, de la France, des autres bailleurs et du gouvernement font en générale mention d'une série de contraintes affectant le développement et la réduction de la pauvreté au Mali, liste qui se recoupe largement d'un document analytique à l'autre. La mise en regard de ces contraintes et des actions menées au sein des secteurs d'intervention de la Commission et de la France fait apparaître que les stratégies communautaire et française couvrent un nombre important de ces contraintes.

La préparation des stratégies communautaire et française a fait l'objet d'une concertation avec les parties prenantes. Au fil du temps, celle-ci s'est à la fois élargie (notamment au niveau du nombre de partenaires et de représentants de la société malienne participant au processus) et approfondie (notamment en termes des thèmes abordés et de la qualité du dialogue politique). L'adoption du CSLP a largement favorisé cette évolution dans la mesure où il offre une base sur laquelle cette concertation peut s'appuyer et se structurer. De ce fait, les stratégies communautaire et française couvrent également un grand nombre des priorités exprimées par le gouvernement.

Le choix des secteurs d'interventions et des actions menées par la Commission et la France est cohérent avec les objectifs de promotion de la croissance économique, de développement social et de réduction de la pauvreté. L'orientation des secteurs vers la réalisation de ces objectifs est synthétisée dans le tableau suivant.

**Tableau 4.1 - Orientations stratégiques des secteurs d'intervention**

	Croissance économique	Développement social	Réduction de la pauvreté
Agriculture	XXX*		X
Infrastructures/transports	XXX		
Décentralisation		XXX	XX
Appui macro. et institutionnel	XXX		X
Santé		X	XXX
Education		X	XXX

\* Orientation forte (XXX), moyenne (XX) ou limitée (X) vers l'objectif.

Sur la base de ces éléments, les stratégies communautaire et française sont considérées comme pertinente par rapport aux besoins du pays, aux priorités exprimées par ses autorités et aux objectifs intermédiaires et globaux des coopérations.

Néanmoins, l'exercice de diagnostic sur lequel l'élaboration des stratégies se base est relativement superficiel, et ce tant dans le chef des bailleurs que du gouvernement. Si les analyses sous-jacentes à la formulation des stratégies identifient les principales contraintes au développement du pays, elles ne les considèrent pas comme les éléments d'un système aux multiples interactions. Il est dès lors difficile de distinguer en quoi ces stratégies reflètent une approche globale et systémique du processus de développement au Mali. En particulier, elles ne reposent pas sur la définition d'un ordre de priorité des contraintes, distinguant celles qu'il convient de lever en premier lieu pour pouvoir obtenir des résultats



sur les autres. Il appartient aux autorités maliennes de promouvoir une telle approche, avec l'aide et en collaboration avec les bailleurs, et c'est dans ce sens que le CSLP de première génération a été préparé. L'analyse contenue dans ce dernier est cependant encore trop faible pour pouvoir prétendre déboucher sur un diagnostic et des politiques prenant suffisamment en compte la complexité du processus de développement au Mali.

Cette faiblesse dans la capacité de diagnostic se reflète à différents niveaux. En particulier, des domaines clés pour le développement du Mali, comme le secteur privé ou encore l'éducation supérieure, ne sont couverts que de manière marginale par les stratégies et les interventions de la Commission et de la France, et ce malgré le fait que les actions des autres PTF dans ces domaines soient également limitées. Par ailleurs, l'identification des populations qui seront effectivement atteintes par les interventions est en général trop imprécise pour pouvoir réellement cibler les plus pauvres. Enfin, comme le suggère les éléments développés dans l'annexe 3B, la croissance économique au Mali ne génère pas systématiquement une réduction significative de la pauvreté. L'analyse de diagnostic n'aborde cependant pas la complexité du lien entre les deux variables et ne permet donc pas d'identifier les formes de croissance qui sont susceptibles d'être les meilleurs vecteurs de réduction de la pauvreté.

## 4.2 Efficacité et impact

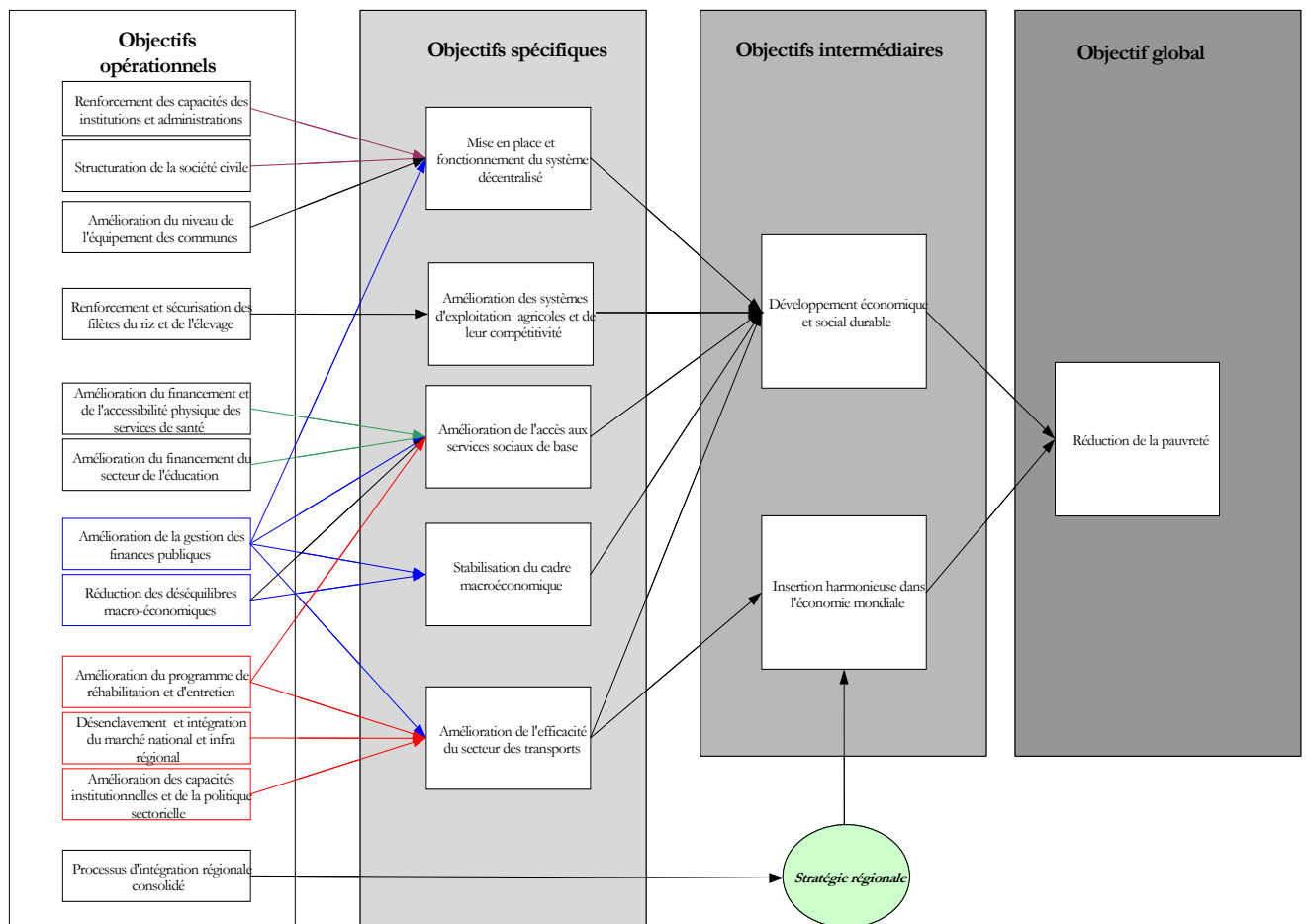
L'analyse reportée en annexe 3B souligne les performances mitigées du Mali en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. La faiblesse des résultats enregistrés au niveau des objectifs intermédiaires et globaux des stratégies de la Commission et de la France contraste avec l'efficacité relativement élevée enregistrée au niveau des secteurs d'intervention. En règle générale, les actions de la Commission et de la France ont en effet donné lieu à des réalisations qui ont contribué à atteindre les objectifs spécifiques. Comme le soulignent les réponses aux questions d'évaluation 2 à 11, les performances varient d'un secteur à l'autre. Il n'en reste pas moins que les cas donnant lieu à un constat d'échec sont largement minoritaires et que, dans l'ensemble, la mise en œuvre des stratégies communautaire et française est à considérer positivement. Ceci souligne que la capacité à atteindre les objectifs et résultats attendus décroît au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie d'objectifs. Pour les principaux secteurs d'intervention de la Commission et de la France, les objectifs spécifiques ont été atteints de manière satisfaisante. Par contre, la contribution de ces réalisations aux objectifs intermédiaires et globaux est moins claire :

- (i) En termes de croissance économique, les interventions de la Commission et de la France, notamment dans le secteur des infrastructures et le secteur de l'agriculture, ont contribué à accélérer la croissance économique et à la maintenir durant la période de la crise ivoirienne. Par contre, leur contribution à la diversification du tissu productif malien est restée marginale. Cet aspect n'a pas fait l'objet d'une attention particulière au sein des stratégies et/ou des actions mises en œuvre dans les différents secteurs d'intervention et les progrès dans ce domaine sont particulièrement faibles. Le manque de diversification est cependant identifié comme une entrave majeure au développement économique et social du pays ;

- (ii) En termes de réduction de la pauvreté, il existe un net décalage entre les résultats positifs obtenus par la Commission et la France dans les secteurs sociaux (censés être directement orientés vers les objectifs de réduction de la pauvreté) et les progrès mitigés enregistrés au niveau des indicateurs d'impacts de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les effets directs des interventions en termes de réduction de la pauvreté dans les autres domaines d'intervention sont difficiles à mesurer et/ou limités. Enfin, les effets indirects, c'est-à-dire censés passer par la croissance économique, sont limités par la faiblesse apparente du lien entre les deux dimensions.

A titre d'illustration, la figure suivante résume ces observations pour la stratégie communautaire. Les différents objectifs et leur hiérarchisation sont ceux repris dans le diagramme synthétisant la logique d'intervention de la Commission (voir section 2.1) et les couleurs représentent les degrés avec lesquels les résultats attendus ont été obtenus : blanc - très élevé ; gris clair - élevé ; gris - moyen ; gris foncé - faible. La même représentation peut être transposée à la stratégie française.

**Figure 4.4 - Efficacité relative par type d'objectifs**



Différentes raisons peuvent expliquer ce découplage entre les résultats obtenus au niveau des objectifs opérationnels et spécifiques et ceux obtenus au niveau des objectifs intermédiaires et globaux. En premier lieu, la réalisation de ces derniers est soumise à des facteurs exogènes qui échappent aux coopérations communautaire et française. Deuxièmement, il est probable que l'impact sur de telles variables ne se matérialise qu'après un laps de temps relativement long, pouvant dépasser la période considérée par cette évaluation. Troisièmement, même si l'ampleur des ressources et des moyens mis en œuvre par la Commission et la France est considérable, elle est probablement trop limitée pour espérer qu'ils impriment un changement net et identifiable dans le processus de développement et de réduction de la pauvreté. Enfin, cette absence de résultat notoire en termes de croissance et de réduction de la pauvreté reflète également le manque de vision souligné dans le chapitre précédent (i) quant aux priorités qu'il convient de sélectionner pour maximiser les effets sur la croissance et la pauvreté, (ii) quant à la manière d'articuler les différentes composantes des stratégies communautaire et française aux fins d'en maximiser l'impact sur ces mêmes variables, et (iii) quant au système complexe au sein duquel croissance et réduction de la pauvreté interagissent au Mali.

### 4.3 Coordination et complémentarité

Au sein de la plupart des secteurs d'intervention, les actions de la Commission et de la France ont été largement complémentaires. Ainsi, dans les secteurs de l'agriculture, de la décentralisation et de l'appui macroéconomique, les interventions communautaires et françaises se sont complétées pour accroître leur efficacité respective et/ou le champ de leurs effets. La complémentarité a été plus faible dans le secteur de la santé (en raison de la moindre qualité du dialogue politique) et dans les secteurs où l'un des deux bailleurs s'avère être un intervenant marginal, comme par exemple celui des transports ou de la promotion de la langue française. L'équipe d'évaluation n'a constaté aucun cas d'actions de la Commission et de la France qui seraient entrées en conflit ou qui auraient constitué une duplication inutile.

La coordination au sein des secteurs d'intervention de la Commission et la France a fortement augmenté au fil du temps et ce particulièrement dans certains secteurs dont l'agriculture, la décentralisation, la santé et l'appui macroéconomique. Plus tardivement, elle s'est aussi développée au niveau de la préparation et de l'élaboration des stratégies des deux bailleurs. Ce processus a été largement favorisé par l'adoption d'un cadre politique cohérent et structuré de la part du gouvernement malien et, en particulier, par la définition de la politique de développement et de réduction de la pauvreté inscrite dans le CSLP. Ce dernier constitue un élément essentiel à la coordination des actions de l'ensemble des PTF. Cette coordination accrue a débouché sur une réelle convergence des procédures et des pratiques de la Commission et de la France, tant dans la préparation des stratégies (la France adoptant de plus en plus une forme de programmation comparable à celle de la Commission) que dans la mise en œuvre des interventions.

#### 4.4 Aspects de mise en œuvre

Au fil du temps, une part croissante des moyens dévolus aux coopérations communautaire et française au Mali a été canalisée au travers de l'instrument d'appui budgétaire. Cette évolution est plus récente au sein de la coopération française pour laquelle l'approche projet reste relativement plus importante. Les interventions de la Commission et de la France ayant pris cette forme ont généralement enregistré des résultats positifs. De plus, cet instrument est approprié dans le contexte du Mali dans la mesure où il permet (i) d'appuyer la mise en œuvre d'un plan de développement suffisamment intégré pour adresser la complexité du système de contraintes affectant le développement du pays et (ii) de faciliter la mise en commun des ressources fournies par les différents bailleurs et la coordination de leur action. Le système de suivi et d'indicateurs présente cependant des faiblesses, en particulier en ce qui concerne la disponibilité et la collecte de données fiables et la capacité du système à réellement mesurer les performances des programmes ainsi que la mesure dans laquelle ils atteignent effectivement les bénéficiaires visés.

Les interventions ayant pris la forme de projets ont comparativement connu plus de difficultés de mise en œuvre que les programmes d'appui budgétaire. D'une manière générale, les projets soumis à des procédures permettant une adaptation souple et rapide aux circonstances sont ceux dont la mise en œuvre a été la plus satisfaisante. L'appui budgétaire et les instruments plus classiques sont hautement complémentaires. Les projets ont en effet été utilisés par les bailleurs pour rencontrer des problématiques particulières et viser des segments précis de la population. De plus, ils devraient permettre aux bailleurs de garder un contact avec la réalité des secteurs qui est souvent plus étroit que dans le cadre d'un appui budgétaire.

Cependant, sur certains aspects, la complémentarité entre les différents instruments ne s'est pas réellement matérialisée. En particulier, la mise en œuvre des projets alimente relativement peu le suivi des programmes d'appui budgétaire ainsi que le dialogue politique mené dans ce cadre. Par exemple, la connaissance du secteur de l'éducation accumulée par la France au travers des projets qu'elle y met en œuvre n'est que marginalement mise à profit par la Commission pour alimenter le dialogue de politique qu'elle est censée mener dans le cadre de ses programmes d'appui budgétaire. De même, les retards observés dans la mise en place de l'assistance technique ont parfois limité sa capacité à renforcer l'efficacité des programmes d'appui budgétaire. Par exemple, le programme pluriannuel d'appui budgétaire (PPAB) 2003-2007 devait être accompagné d'une assistance technique destinée à renforcer les capacités statistiques et analytiques des autorités maliennes. Toutefois, en février 2006, celle-ci n'était pas encore opérationnelle. Enfin, dans un certain nombre de cas, la mise en œuvre des projets et/ou leur capacité à produire des résultats a été entravées par des retards dans l'adoption de réformes institutionnelles de la part du gouvernement. L'appui budgétaire (global ou sectoriel) est un instrument approprié pour encourager de telles réformes mais n'a cependant été que peu utilisé pour compléter de la sorte les projets de la Commission et/ou de la France.

## 5. Conclusions

---

Les conclusions sont regroupées selon trois thèmes : la réduction de la pauvreté, la coordination et la complémentarité entre la Commission et la France, et les aspects de mise en œuvre pouvant faire référence à de bonnes pratiques.

Les conclusions se réfèrent à l'analyse contenue et développée dans les chapitres précédents. Pour chaque conclusion, les questions d'évaluation sur lesquelles elle se base sont indiquées par le numéro de ces questions (Q1 à Q14). Certaines conclusions s'appuient également sur l'appréciation globale des stratégies, ce qui est indiqué par l'acronyme AG. Enfin, un degré de priorité (du plus important P1 au plus faible P3) est adjoint à chaque conclusion et reflète son potentiel en termes de formulation de recommandations.

### 5.1 Lutte contre la pauvreté

**Conclusion 1.1 (Q1 à Q11, AG, P1) : La réduction de la pauvreté constitue l'objectif global des coopérations communautaire et française. Le ciblage des stratégies de la Commission et de la France sur la réduction de la pauvreté est cependant insuffisant.**

Les coopérations communautaire et française n'abordent pas la problématique de la réduction de la pauvreté au Mali en profondeur, et ce, tant dans leur formulation que dans leur mise en œuvre. Bien que constituées de secteurs d'intervention formant un ensemble judicieux au regard d'importantes contraintes limitant le développement du Mali, elles ne reflètent pas une stratégie explicitement conçue pour maximiser les effets positifs sur la réduction de la pauvreté. Ceci se reflète à différents niveaux :

**Conclusion 1.1.1 (Q1, AG, P1) : Les coopérations communautaire et française n'abordent pas la complexité du lien entre croissance et réduction de la pauvreté au Mali.**

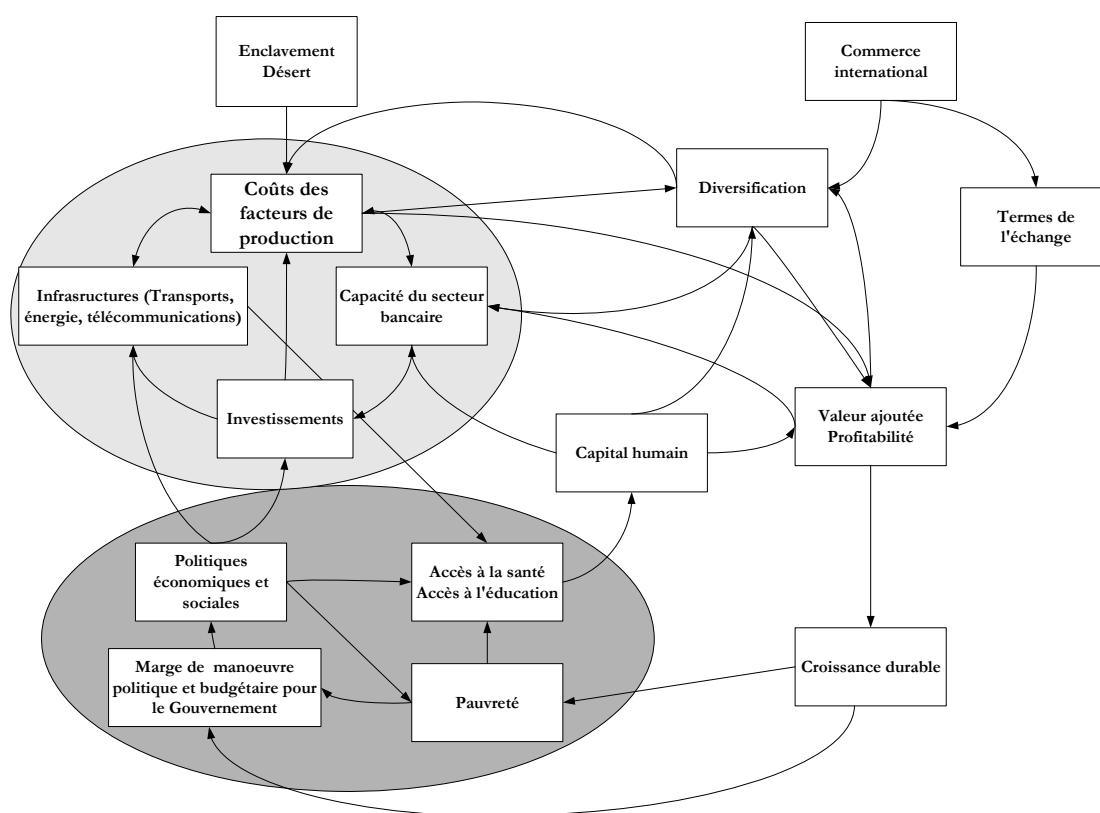
Les coopérations communautaire et française considèrent toutes deux la réduction de la pauvreté comme leur objectif ultime. La stratégie adoptée par les deux bailleurs consiste en partie à atteindre cet objectif au moyen d'interventions visant la promotion du développement durable et de la croissance économique. Le lien entre croissance et réduction de la pauvreté au Mali est cependant peu clair et soumis à des mécanismes complexes. La formulation des coopérations communautaire et française ne se base cependant pas sur une analyse en profondeur de la manière dont la croissance se répercute sur les différentes dimensions de la pauvreté. En conséquence, les interventions de la Commission et de la France ne sont pas spécifiquement orientées vers la promotion des formes de croissance économique qui sont les plus susceptibles de produire un effet significatif et durable en termes de réduction de la pauvreté.

**Conclusion 1.1.2 (Q1, AG, P1) : Les coopérations communautaire et française n’abordent pas le processus de croissance et de développement au Mali comme un système fait de nombreuses interactions entre ses éléments constituants.**

Le diagnostic sous-jacent à la formulation des stratégies communautaire et française identifie les principales contraintes affectant le développement économique du Mali mais ne repose cependant pas sur une analyse des nombreuses interactions existant entre ces contraintes et faisant du processus de croissance un système complexe au sein duquel l’impact de la levée d’une contrainte particulière est largement conditionné par l’état d’un ensemble d’autres contraintes. De ce fait, les stratégies communautaire et française ne reflètent pas une approche systémique du développement et ne ciblent pas suffisamment certains aspects cruciaux, comme la diversification du tissu productif de l’économie malienne. Celui-ci est pourtant considéré comme une cause majeure de la fragilité et de la volatilité de la croissance au Mali et, dès lors, de la vulnérabilité de sa population aux chocs exogènes.

A titre illustratif, le diagramme ci-dessous reprend les contraintes mentionnées dans les documents de programmation de la Commission et de la France et synthétise la manière dont elles s’intègrent au sein d’un système d’interactions.

**Figure 5.1 - Interactions entre les facteurs limitant le développement au Mali**



Zone gris clair : Principales contraintes affectant le développement du secteur privé.  
Zone gris foncé : Sphère des politiques économiques et sociales.

Ce diagramme permet de mieux percevoir la nécessité d'une approche systémique. Par exemple, des effets durables sur la diversification de l'économie et sur la valeur ajoutée ne pourront être obtenus que si le secteur privé se développe. Ceci implique de mettre en œuvre des actions directement dirigées vers le secteur privé mais aussi de les coupler à des interventions visant à l'amélioration des infrastructures et du secteur bancaire. Ce dernier est fortement contraint par la faiblesse du capital humain (tant du côté des entrepreneurs que des cadres du secteur bancaire) et il convient donc également de renforcer la capacité des ressources humaines concernées. De même, ce diagramme permet de rendre compte du fait que le processus de réformes institutionnelles dans lequel le gouvernement s'est engagé pour lutter contre la pauvreté (ainsi que la qualité des politiques économiques qui en découle) est lui-même entravé par la pauvreté dans la mesure où celle-ci rend l'application de certaines réformes particulièrement difficiles d'un point de vue politique.

**Conclusion 1.1.3 (Q2 à Q11, P1) : Les aspects de réduction de la pauvreté ne font pas l'objet d'une prise en compte systématique dans l'ensemble des secteurs d'interventions de la Commission et de la France.**

Certains secteurs d'intervention, comme ceux visant l'amélioration de l'accès aux services de santé et d'éducation de base, sont explicitement orientés vers des dimensions précises de la pauvreté. D'autres, comme ceux visant l'amélioration des infrastructures, se concentrent davantage sur des aspects susceptibles de participer à la promotion de la croissance économique. Pour ceux-là, la prise en compte de l'objectif de réduction de la pauvreté est relativement superficielle. En premier lieu, les possibles effets directs sur la pauvreté, positifs et/ou négatifs, ne sont pas systématiquement identifiés. Deuxièmement, la relation entre croissance et réduction de la pauvreté n'étant pas clairement et complètement établie, les actions en faveur de la croissance économique ne sont pas formulées en intégrant les possibles effets indirects que la croissance pourrait avoir en termes de réduction de la pauvreté.

**Conclusion 1.2 (Q2 à Q11, AG, P3) : Ceci entraîne qu'en dépit des contributions significatives des coopérations communautaire et française aux objectifs opérationnels et spécifiques, (i) l'impact sur les objectifs intermédiaires et globaux est mal mesuré et (ii) l'hypothèse qu'il soit limité peut être sérieusement envisagée.**

En ce qui concerne le premier point, le fait que les stratégies communautaire et française soient essentiellement préparées et mises en œuvre de manière à atteindre des objectifs opérationnels et spécifiques fait que le système de suivi est relativement inadapté pour tracer leurs effets sur les objectifs intermédiaires (croissance et développement durable) et globaux (réduction de la pauvreté). Ceci, cumulé au fait qu'en règle générale, il est difficile d'identifier la part de la croissance et de la réduction de la pauvreté attribuable à telle ou telle intervention, implique que l'ampleur de la contribution des interventions de la Commission et de la France en termes de développement durable et de réduction de la pauvreté ne peut être que supposée. Toutefois, étant donné les progrès modestes enregistrés dans ces domaines, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que cette contribution a été limitée.

## 5.2 Coordination et complémentarité

**Conclusion 2.1 (Q2 à Q11, Q13, P2) :** Les complémentarités entre les actions de la Commission et de la France sont nombreuses et diverses mais essentiellement de type intra-sectoriel.

Ces complémentarités peuvent s'observer entre des actions menées au sein de différents secteurs d'intervention (type inter-sectoriel) ou entre des actions menées au sein d'un même secteur d'intervention (type intra-sectoriel). Comme le montre le diagramme ci-dessous, les complémentarités de type intra-sectoriel sont les plus fréquentes.

**Figure 5.2 - Complémentarités inter- et intra-sectorielles**

Commission	France	T	I	A	D	AM	S	E
Transport (I)				XX				
Agriculture (A)				XX				
Décentralisation (D)					XX			
Appui macro. (AM)						XX		
Santé (S)							X	
Education (E)								

I = Infrastructures.

La ligne Appui macro se concentre sur la contribution de l'appui macroéconomique en termes de dialogue politique et d'appui aux réformes institutionnelles. Le soutien aux politiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation est considéré dans les lignes S et E.

XX = Degré de complémentarité élevé.

X = Degré de complémentarité moyen.

**Conclusion 2.2 (Q2 à Q11, Q13, AG, P2) :** L'articulation entre coordination et complémentarité n'est pas systématique et les facteurs expliquant un haut degré de complémentarité entre les actions de la Commission et de la France sont difficiles à identifier.

La coordination entre la Commission et la France n'apparaît ni comme une condition suffisante, ni comme une condition nécessaire pour que leurs actions soient complémentaires. Tous les cas de figure sont observables :

- Complémentarité élevée – Coordination (explicite) faible : Agriculture (en début de période d'évaluation).
- Coordination élevée – Complémentarité moyenne : Santé.
- Coordination élevée – Complémentarité élevée : Décentralisation.



**Conclusion 2.3 (Q2 à Q11, Q13, P1) : L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de la Commission et de la France ont fait l'objet d'une coordination dont l'intensité a substantiellement augmenté au fil du temps. Elle n'est cependant pas encore suffisamment généralisée pour pouvoir faire état d'une stratégie visant à maximiser les complémentarités et les synergies potentielles entre les coopérations communautaire et française.**

La coordination entre la Commission et la France au niveau de la formulation de leur stratégie a été limitée. Les pratiques de formulation des stratégies communautaire et française font état d'un partage d'information entre les deux bailleurs concernant les orientations envisagées pour la programmation de leur stratégie respective. La complémentarité des actions de la Commission et de la France est variable d'un domaine/secteur à l'autre (voir figure 5.2) et n'exploite pas le potentiel de complémentarité et de synergies que l'on peut envisager. La coordination des actions de la Commission et de la France s'est cependant fortement accrue au fil du temps, et ce de manière particulièrement nette depuis le début de la décennie. Cette évolution s'est largement appuyée sur celle du cadre institutionnel (dont notamment la déconcentration des services de la Commission et les orientations de programmation du 9<sup>ème</sup> FED incorporant explicitement le renforcement de la coordination entre les bailleurs) et la convergence des pratiques de programmation de la Commission et la France.

**Conclusion 2.4 (Q1 à Q11, Q13, P3) : La coordination et/ou la complémentarité de la Commission et de la France, et plus généralement des PTF, est facilitée dans les secteurs et/ou domaines où il existe (i) un cadre de politique cohérent et (ii) un dialogue politique où s'exprime l'ensemble des parties prenantes.**

Il est difficile d'identifier les facteurs favorisant un haut degré de coordination et de complémentarité dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies de coopération des bailleurs. Toutefois, la coordination entre PTF s'organise plus facilement et est plus efficace dans les secteurs où le gouvernement formule un cadre de politique cohérent autour duquel les bailleurs peuvent articuler leurs actions. C'est en particulier le cas dans les secteurs de l'agriculture, de la décentralisation, et de l'appui macroéconomique. Ceci ne constitue cependant pas une condition suffisante. Le degré de coordination et/ou de complémentarité des interventions des PTF est également influencé par la qualité et l'intensité du dialogue politique. Celui-ci est effectivement satisfaisant pour les secteurs cités ci-dessus. Par contre, dans le secteur de la santé, les structures politiques sont bien établies mais prennent une forme très centralisée, ce qui laisse peu de place aux PTF et limite leur capacité à coordonner leurs actions. Dans le secteur de l'éducation, le manque de coordination et de complémentarité entre les actions de la Commission et de la France est essentiellement dû au fait que la Commission soutient ce secteur à travers un appui budgétaire macroéconomique et est relativement absente du dialogue politique sectoriel.

### 5.3 Mise en œuvre et bonnes pratiques

**Conclusion 3.1 (Sections 2.2 et 2.3, Q1, P2) : Au cours de la période d'évaluation, les pratiques de programmation de la stratégie de la France ont convergé vers celles de la Commission.**

Au cours de la période d'évaluation, les interventions communautaires et françaises ont été structurées selon des objectifs reflétant les orientations de politiques de développement de la Commission et de la France et se sont (délibérément ou implicitement) concentrées sur un nombre limité de secteurs d'interventions. Au début de la période d'évaluation, ces choix stratégiques sont cependant plus explicites pour la Commission que pour la France, ce qui peut-être considéré comme une « bonne pratique de la part de la Commission ». D'importantes évolutions institutionnelles au sein de la coopération française ont cependant concouru à rapprocher les pratiques de programmation de la France de celles de la Commission. Le renforcement d'une approche stratégique a, notamment, débouché sur la rédaction de Documents-Cadres de Partenariat, associant tous les acteurs publics de l'aide française et les autorités locales. Le premier Document-Cadre de Partenariat du Mali doit être prochainement validé. D'une durée de trois ans, il doit être établi en cohérence avec le CSLP et le Document Stratégique élaboré par la Commission. Il précise les grandes orientations et priorités de la coopération française, en particulier les secteurs sur lesquels les moyens de la France seront concentrés.

Cette évolution, en cours de parachèvement, est importante à plusieurs titres. (i) Elle constitue une matérialisation de l'effort d'harmonisation des pratiques de la Commission et de la France ; (ii) Elle favorise la recherche de coordination et de complémentarité au niveau des stratégies des deux bailleurs ; (iii) Elle participe à l'utilisation cohérente de ressources rares ; et (iv) Elle accroît la convergence, et donc la capacité, de la France et de la Commission dans le dialogue politique.

**Conclusion 3.2 (Q2, Q6 à Q12, AG, P3) : Comparativement à la Commission, la France s'est davantage concentrée sur des actions de proximité.**

La France a orienté une partie importante de ses instruments et de ses interventions vers des actions techniques et de proximité, dont les bénéficiaires directs sont des segments de la population, et ce, au travers d'une approche projet. Les formes de coopération de proximité (FSD, co-développement, appui aux Systèmes Financiers Décentralisés - SFD, coopération décentralisée, PCSM, PDSU)<sup>26</sup> semblent obtenir des résultats positifs et répondent directement à des demandes/besoins concrets et immédiats des populations.

---

<sup>26</sup> Selon la brochure de l'Ambassade de France « La coopération française au Mali en 2003 », les coopérations de proximité comprennent le FSD, le PCSM, le projet « co-développement », et le PDSU. Dans la brochure équivalente publiée en juin 2005, l'expression de coopération de proximité est reprise en tête de chapitre et recouvre le développement social urbain, la coopération décentralisée, le co-développement et le FSD. Aux 5 formes de coopération de proximité mentionnées dans ces deux brochures, l'équipe d'évaluation a ajouté les SFD.

**Conclusion 3.3 (Q8, Q12, AG, P3) : Comparativement à la France, la Commission a largement recouru à l'instrument d'appui budgétaire.**

L'appui budgétaire est devenu, au fil du temps, un instrument majeur pour la coopération communautaire. Cette tendance s'est plus récemment confirmée pour la coopération française que pour la coopération française. L'appui budgétaire est un instrument adapté au contexte malien. En premier lieu, sa logique est de fournir un appui à la mise en œuvre d'un plan de développement intégré ce qui, dans le cas du Mali, est particulièrement important pour prendre en compte la complexité du système de contraintes affectant le développement du pays. Ensuite, cet instrument est susceptible de faciliter la mise en commun des ressources fournies par les différents bailleurs et la coordination de leurs actions. Enfin, les résultats enregistrés par les programmes d'appui budgétaire mis en œuvre au Mali sont globalement positifs.

L'efficacité de ce type d'intervention est cependant fortement liée aux modalités de mises en œuvre et à la qualité du système de suivi, en particulier à sa capacité de nourrir le dialogue politique. De ce point de vue, le système de suivi et le dialogue politique couvrent l'ensemble du processus liant les différentes parties impliquées par les programmes d'appui budgétaire de manière relativement inégale. Ceci diminue la capacité du système à réellement évaluer les performances des programmes en termes de leur appui aux politiques du gouvernement et la mesure dans laquelle ils atteignent effectivement les bénéficiaires visés. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur de l'éducation.

**Conclusion 3.4 (Q3 à Q5, Q7 à Q10, P2) : La capacité des interventions de la Commission et de la France à produire des résultats durables est significativement affectée par la qualité du partenariat avec les autorités maliennes.**

La durabilité des interventions de la Commission et de la France est largement conditionnée par la concrétisation des engagements pris par le gouvernement malien dans les différents domaines et/ou secteurs concernés par les coopérations communautaire et française. La qualité du partenariat est variable d'un domaine/secteur à l'autre, notamment en termes de mise en œuvre de réformes. Les domaines/secteurs dans lesquels la qualité du partenariat est la plus faible sont aussi ceux pour lesquels des questions se posent en termes de durabilité.

Par exemple, dans le secteur des transports, les difficultés à obtenir la mise en œuvre des engagements pris en matière de réforme sectorielle, en particulier dans le domaine de l'entretien routier, mettent sérieusement en cause la pérennité des interventions de la Commission et de la France dans ce secteur. De même, en dépit d'une forte structuration du processus de coordination du PRODESS, la problématique sanitaire reste cloisonnée au seul secteur de la santé sans que les PTF ne parviennent à réellement promouvoir l'intégration à d'autres secteurs, comme la décentralisation et la formation. Une telle approche aurait cependant permis une meilleure gestion des ressources humaines dans le secteur de la santé, ce qui est un facteur fondamental pour pérenniser les résultats obtenus dans ce secteur.

**Conclusion 3.5 (Q12, AG, P1) : Les instruments utilisés par les coopérations communautaire et française sont complémentaires mais cette complémentarité n'est pas suffisamment exploitée.**

L'appui budgétaire, les projets et l'assistance technique se complètent largement dans la mesure où ils permettent de rencontrer des besoins différents et/ou d'aborder une problématique sous diverses modalités de mises en œuvre. De plus, ces instruments présentent tous leurs avantages et leurs inconvénients. Le fait pour les coopérations communautaire et française d'avoir eu simultanément recours à une panoplie variée d'instruments est donc entièrement justifiable. Cependant, ils ont le plus souvent été utilisés sans que leurs capacités respectives soient mises au service de l'amélioration des performances des autres instruments.

## 6. Recommandations

---

Les conclusions de l'évaluation font apparaître un certain nombre d'aspects dont la prise en compte est susceptible d'améliorer les performances des coopérations communautaire et française. Elles se situent cependant à des niveaux différents. Les recommandations sont classées selon trois groupes distinguant ces niveaux :

**Groupe 1 :** Recommandations d'ordre réflexif – Ces recommandations appellent à mener une réflexion sur des questions dépassant le cadre strict des coopérations communautaire et française au Mali mais qui s'avèrent importantes, à la fois pour y adjoindre des objectifs raisonnables et pour les atteindre.

**Groupe 2 :** Recommandations d'ordre stratégique – Ces recommandations concernent directement les orientations stratégiques des coopérations communautaire et française et sont donc plus spécifiques au cas du Mali.

**Groupe 3 :** Recommandations d'ordre opérationnel – Ces recommandations portent sur des aspects de mise en œuvre des stratégies communautaire et française. Elles se scindent en deux sous-groupes, le premier visant les instruments de la coopération et le deuxième visant des aspects relatifs à la coordination et la complémentarité des interventions de la Commission et de la France.

Un degré de priorité est indiqué pour chaque recommandation, du plus grand (P1) au plus faible (P3). L'horizon temporel de mise en œuvre est également indiqué, entre long terme (LT), moyen terme (MT) et court terme (CT). Les différents niveaux de décisions/mise en œuvre auxquels ces recommandations s'adressent sont indiqués de la manière suivante :

- DIR : Services en charge d'établir les orientations de politique générale et les lignes directrices sur lesquelles se basent la programmation et la mise en œuvre des interventions ;
- STR : Services en charge de la préparation et de la programmation des stratégies de coopération avec le Mali ;
- MEO : Services en charge de la mise en œuvre des interventions.

Enfin, chaque recommandation est basée sur un certain nombre de conclusions auxquelles il est fait référence par l'indication de leur numéro.

### 6.1 Recommandations d'ordre réflexif

**Recommandation 1.1 (P1, LT, DIR, Conclusion 1.1.1) : Procéder à une analyse approfondie de la relation entre croissance et réduction de la pauvreté.**

Les politiques de développement de la Communauté européenne et de la France sont toutes deux basées sur une architecture où la croissance économique est censée appuyer la réduction de la pauvreté. A ce stade, ce lien est cependant davantage de l'ordre de l'hypothèse que du fait établi, et ce, particulièrement au Mali. Il conviendrait donc de

capitaliser les connaissances et les expériences en la matière, de manière à identifier les conditions sous lesquelles la croissance économique se traduit effectivement en réduction de la pauvreté et les leviers qu'il conviendrait d'actionner dans le contexte des stratégies de coopération au Mali pour susciter et appuyer une croissance réellement génératrice de réduction de la pauvreté.

**Recommandation 1.2 (P2, LT, DIR, Conclusion 1.1) : Aborder la question du cadre temporel dans lequel s'inscrivent les stratégies de coopération communautaire et française et hiérarchiser les secteurs d'interventions en conséquence.**

Les stratégies de coopération s'articulent autour de la mise en œuvre du CSLP, dont l'horizon est de l'ordre du moyen terme (5 ans). Le CSLP est censé être articulé à la stratégie de développement à long terme, inscrite dans l'Etude Nationale Prospective « ENP Mali 2025 » datant de 1997. Les liens entre le CSLP et cette stratégie de long terme sont cependant peu explicités. Or, un arbitrage doit être fait entre le court, le moyen et le long terme, en distinguant les actions portant effets dans le long terme sur des dimensions du développement durable des actions de court/moyen terme répondant davantage à des problématiques d'urgence. Il convient donc de susciter une réflexion en collaboration avec les partenaires maliens, menant à préciser la politique de développement à long terme et la manière dont elle est reflétée dans le CSLP.

Une telle distinction pourrait avoir des conséquences non-négligeables sur les stratégies de coopération. En particulier, elle pourrait conduire à compléter les interventions en faveur de l'éducation de base (qui s'inscrivent plutôt dans une perspective de court/moyen terme) par des interventions en faveur de l'éducation tertiaire et la formation professionnelle et qui sont, pour le moment, relativement marginales au sein des stratégies communautaire et française. Si ce type d'éducation n'influence pas directement les indicateurs de pauvreté, elle est en revanche indispensable pour promouvoir une forme de croissance et de développement susceptible de réduire la pauvreté dans une perspective de long terme (Cfr. figure 5.1). Un pays sans ressources naturelles importantes et souffrant de forts handicaps structurels (enclavement, coûts des facteurs, etc.) ne peut en effet se développer qu'au travers de son capital humain/intellectuel et de sa capacité d'innovation.

## 6.2 Recommandations d'ordre stratégique

**Recommandation 2.1 (P1, MT, STR, Conclusion 1.1) : Poursuivre et renforcer les appuis à la préparation et à la mise en œuvre du CSLP.**

Le CSLP a un rôle central à jouer dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie intégrée de développement pour le Mali, (i) reposant sur un diagnostic reflétant une analyse holistique du système de contraintes affectant le processus de développement et de réduction de la pauvreté (incluant l'analyse du lien entre croissance économique et réduction de la pauvreté, conformément à la recommandation 1.1), (ii) menant à la formulation d'une politique de développement basée sur l'identification d'un ensemble de priorités, où les aspects de croissance et de réduction de la pauvreté sont pris en compte de manière équilibrée, (iii) largement appropriée et reconnue par la société malienne et la

communauté des bailleurs, et (iv) dotée d'un système de suivi dans lequel les objectifs et les indicateurs sont définis de manière réaliste et pertinente. Ces caractéristiques sont déjà présentes dans la première version du CSLP mais sont toutes, à des degrés divers, perfectibles.

En particulier, la Commission et la France devraient poursuivre leur contribution au renforcement des instances impliquées dans la préparation et la formulation du CSLP, notamment la Cellule de Coordination du CSLP, en l'orientant explicitement vers l'approfondissement de l'analyse systémique du contexte économique et social malien. Cette analyse devrait déboucher (i) sur l'identification de lieux d'interventions maximisant les impacts sur la diversification du tissu productif, la croissance économique et la réduction de la pauvreté, et (ii) sur l'établissement de priorités stratégiques présentant un caractère plus opérationnel que celui de la première version du CSLP.

**Recommandation 2.2 (P1, CT, STR, Conclusions 1.1.1 et 1.1.2) : Accorder une attention plus grande à la problématique du développement du secteur privé.**

Le secteur privé est central au processus de développement au Mali. Il répond directement à la nécessité de diversifier le tissu productif de l'économie malienne et dès lors, de promouvoir une trajectoire de croissance stable et durable. Le secteur privé doit également être considéré comme un important vecteur de réduction de la pauvreté, en particulier en milieu rural où il constitue la principale alternative à une activité agricole de subsistance. L'appui au secteur privé a aussi un important potentiel de synergie avec les autres secteurs d'intervention de la Commission et de la France, notamment avec les secteurs des transports et des infrastructures, de l'agriculture et même avec les secteurs sociaux. Dans un certain nombre de secteurs, le développement du secteur privé peut même être considéré comme une pré-condition à l'atteinte de résultats durables. Enfin, le développement du secteur privé est d'autant plus important que se précise la perspective d'un accord commercial avec l'UE dans le cadre du futur APE<sup>27</sup> CEDEAO-UE. Il est dès lors recommandé que les aspects relatifs au développement du secteur privé soient explicitement incorporés dans les stratégies communautaire et française et ce, de manière transversale aux principaux secteurs d'intervention de la Commission et de la France.

Les interventions devraient, en premier lieu, viser l'amélioration du cadre juridique et légal, y compris celui encadrant les activités du secteur financier et bancaire, dans l'optique de le rendre plus favorable au secteur privé. Elles devraient également promouvoir les analyses menant à l'identification des principales imperfections de marché qui limitent le développement du secteur privé. Ceci permettrait d'identifier les actions pertinentes et susceptibles d'avoir des effets durables sur le tissu productif de l'économie malienne, sa diversification et sa capacité à générer de la richesse.

---

<sup>27</sup> Un certain nombre d'analyses démontre que les pays en développement ayant réellement bénéficié de la libéralisation des échanges commerciaux sont ceux qui ont accompagné cette ouverture au commerce international par une articulation judicieuse de la politique commerciale et industrielle (voir par exemple Programme des Nations-Unies pour le Développement (2006), *Rapport sur le Développement Humain 2005*).

## 6.3 Recommandation d'ordre opérationnel

### 6.3.1 Instruments

**Recommandation 3.1 (P1, CT, STR-MEO, Conclusions 3.2 et 3.5) : Tendre à la mise en place d'un système d'appui budgétaire où les programmes macroéconomiques et les programmes sectoriels s'articulent et se complètent.**

En particulier, les appuis budgétaires macroéconomiques de la Commission et de la France pourraient être combinés avec des appuis sectoriels dans les domaines du transport, des secteurs sociaux, de l'agriculture et du développement du secteur privé. Une telle architecture devrait, en outre, permettre à la Commission et à la France de se compléter pour étendre la portée du dialogue et du système de suivi de leurs interventions et couvrir ainsi tous les niveaux du processus liant les parties concernées par les programmes d'appui budgétaire. Les programmes d'appui budgétaire macroéconomique et sectoriels devraient également se compléter en concentrant les premiers sur la réalisation de résultats et en incorporant dans les seconds également des aspects de processus. Ce système devrait accroître la présence des bailleurs dans le dialogue sectoriel et favoriser le soutien aux réformes institutionnelles menées au sein des secteurs visés par l'appui budgétaire, s'articulant ainsi avec les interventions menées dans ces mêmes secteurs au travers d'autres instruments.

**Recommandation 3.2 (P1, CT, STR-MEO, Conclusions 3.3 et 3.5) : Compléter l'appui budgétaire par des aides projet et des actions de proximité, en particulier dans les secteurs visant directement les segments les plus pauvres de la population.**

La pauvreté suppose une situation de précarité et un contexte où la satisfaction de besoins essentiels, voire vitaux, est un défi quotidien. Dans un contexte d'urgence quasi-permanente, il est important de pouvoir offrir des appuis directs et concrets aux populations les plus pauvres au travers d'instruments relevant de l'aide projet et/ou d'une coopération de proximité. Ceci doit permettre aux bailleurs de sécuriser un support minimal aux plus pauvres et de garder le contact avec la réalité de ceux qui constituent leurs principaux bénéficiaires.

### 6.3.2 Coordination et la complémentarité

**Recommandation 3.3 (P1, CT-MT, STR-MEO, Conclusions 2.1, 2.3, 2.4 et 3.1) : Systématiser la recherche de complémentarités entre les interventions de la Commission et de la France au niveau des stratégies.**

Cette option est facilitée par la convergence entre les pratiques de programmation de la Commission et de la France, de même que par l'adoption du CSLP qui offre une plateforme autour de laquelle les stratégies peuvent s'articuler en un ensemble cohérent. Elle devrait s'appuyer sur l'important capital de complémentarité existant et viser (i) l'approximation, voire l'harmonisation, des objectifs, des pratiques et des procédures dans la préparation et la mise en œuvre des stratégies de coopération, (ii) un partage de tâches relatif à certaines ressources qui peuvent être mises en commun (capacité analytique, études de faisabilité, suivi des politiques sectorielles), et (iii) une prise de position commune dans le dialogue politique avec les autorités maliennes.



**Recommandation 3.4 (P1, CT-MT, STR-MEO, Conclusions 2.1, 2.3, 2.4 et 3.1) :**  
**La recherche systématique de complémentarités entre les interventions de la Commission et de la France doit conduire à exploiter le plus possible les potentialités existantes.**

Actuellement, les domaines où des actions complémentaires existent sont nombreux. Une approche stratégique de la complémentarité pourrait cependant conduire à accroître considérablement les champs où elle peut être mise en valeur. Le diagramme ci-dessous reprend celui présenté dans le chapitre précédent et suggère une série de domaines où le potentiel en termes de complémentarité pourrait être davantage exploité.

**Figure 6.1 - Complémentarités actuelles et potentielles**

Commission	France	T	I	A	D	AM	S	E
Transport (T)		P1		X			P2	P2
Agriculture (A)				X	P3	P5		
Décentralisation (D)				P3	X	P6	P4	P4
Appui macro. (AM)				P5	P6	X	P7	P7, P8
Santé (S)					P4	P7	X	
Education (E)					P4			

I = Infrastructures.

La ligne Appui macro se concentre sur la contribution de l'appui macroéconomique en termes de dialogue de politique et d'appui aux réformes institutionnelles. Le soutien aux politiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation est considéré dans les lignes S et E.

X = Domaine où la complémentarité a été identifiée comme élevée ou moyenne par les évaluateurs.

P = Domaine où la complémentarité pourrait être développée.

Dans ces différents domaines, la recherche de complémentarité pourrait viser les objectifs suivants :

- P1 = Améliorer le dialogue avec le partenaire malien ;
- P2 = Améliorer l'accès physique aux infrastructures de base dans les secteurs sociaux ;
- P3 = Améliorer l'intégration des actions dans le domaine de l'agriculture et du développement rural dans le processus de décentralisation-déconcentration ;
- P4 = Améliorer l'intégration des secteurs de la santé et de l'éducation dans le processus de décentralisation-déconcentration ;
- P5 = Améliorer l'appui et le dialogue politique relatifs aux réformes du secteur agricole ;
- P6 = Améliorer l'appui et le dialogue politique relatifs au processus de décentralisation-déconcentration (de ce point de vue, la préparation du PARAD à déjà fait l'objet d'une large coordination entre les services de la Commission et de la coopération française) ;
- P7 = Améliorer l'appui et le dialogue politique relatifs aux réformes dans les secteurs sociaux ;
- P8 = Utiliser la présence de terrain de la France pour alimenter le dialogue politique dans le cadre des programmes d'appui budgétaire de la Commission.