

Annexe 8 – Etudes de cas

Projets de la Commission retenus pour les études de cas

Référence du projet	Secteur	Titre	Montant planifié (euro)	Montant contracté (euro)	Paiements (euro)*
8 ACP MLI 19	Agriculture	PROGRAMME D'APPUI A LA FILIERE RIZ	15.438.000	12.812.985	5.430.420
8 ACP MLI 6	Transport	APPUI AU PROJET SECTORIEL DES TRANSPORTS	101.000.000	96.230.618	83.885.308
8 ACP MLI 12	Décentralisation	APPUI AU DEMARRAGE DES COMMUNES AU MALI	34.000.000	33.800.471	32.987.490
8 ACP MLI 24/25	Appui au cadre macroéconomique	APPUI BUDGETAIRE AU CSLP	22.400.000	19.589.941	19.492.526
8 ACP MLI 18	Santé	APPUI AU SECTEUR DE LA SANTE	10.500.000	4.702.642	2.923.623

* Paiements effectués en date de juin 2005.

Projets de la Coopération française retenus pour les études de cas

Référence du projet	Secteur	Titre	Montant de l'engagement (en K€)
CML 1187 01	Agriculture	Gestion de terroirs Sikasso	915
CML 1212 01	Agriculture	Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière	6.500
FAC 99-54	Développement Institutionnel	Programme d'appui à la réforme des administrations financières (PARAF)	1.524
CML 3000 01	Soutien macro-économique (SAS)	Subvention d'ajustement structurel (SAS) 2003	7.000
FSP 01-30	Education	Programme d'appui au PRODEC (enseignement fondamental)	1.830

Programme d'appui a la Filière Riz

- 8 ACP MLI 19

1. Synthèse

Titre des projets	- Projet d'intensification de la riziculture irriguée dans la zone de l'ON - Projet Valorisation des Ressources en Eaux de Surface en 5 ^{ème} Région (VRES) - Appui à l'information sur la Filière Riz
Identifications	- Identification en 1996-1998 pour l'intensification de la riziculture en zone ON - Identification du Projet VRES en 1987-1988 et VRES I (1889 – 1995) VRES II (1996-2001) et VRES III (2002-2007)
Dates de démarrage	- Projet d'intensification de la riziculture irriguée dans la zone de l'ON / démarrage le 31 /12 /2001 Démarrage en 2000 et 2001
Dates de clôture	- Projet d'intensification de la riziculture irriguée dans la zone de l'ON / clôture 30/06 / 2007 - Projet Valorisation des Ressources en Eaux de Surface en 5 ^{ème} Région (VRES) / clôture 30 / 06 / 2007
Budgets totaux	16 millions d'euros
Bénéficiaires	Producteurs de riz de la zone de l'ON Producteurs de riz, groupements féminins et des jeunes du delta intérieur du Niger ; APCAM et structures décentralisées Direction de l'ON et ses services techniques CPS du Ministère de l'Agriculture Structure chargée de la recherche agricole (IER et services déconcentrés) Ongs et bureaux d'études
Unités de gestion	CPS du Ministère de l'Agriculture IER pour l'exécution de la recherche sur le riz APCAM (volet Information Filière Riz) Cellule d'exécution du Projet VRES
Budgets	
Montant planifié	15.438.000 € (euros)
Montant contracté	12.812.985 € (euros)

Objectifs globaux	Valoriser les avantages comparatifs du riz malien.
	Améliorer la compétitivité de la filière afin d'assurer un meilleur approvisionnement des marchés.
	Contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à l'intégration économique au sein de l'UEMOA.
Objectifs Spécifiques	Intensification de la riziculture irriguée dans la zone de l'Office du Niger (poursuite de la réhabilitation du Macina et appui à l'ON et aux producteurs cf. contrat-plan).
	Promotion de la riziculture villageoise irriguée par pompage le long du fleuve en 5 ^{ème} Région (Projet VRES III) : consolidation des groupements promus par le projet VRES II et mise en œuvre d'une nouvelle phase de création/promotion de périmètres villageois.
	Amélioration du niveau d'information de l'ensemble des acteurs de la filière à travers les institutions du Ministère et les structures de l'APCAM.
Activités	<p><i>Au niveau de la zone de l'Office du Niger :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des projets de réhabilitation et identification des opérateurs (AO) ; - Revêtement en latérite des crêtes des digues de l'adducteur primaire du Macina (canal primaire du Macina et fala de Boky Wéré) ; - Réhabilitation du casier de Boky Wéré II (1250 ha), formation des producteurs de ce périmètre à la gestion optimale des infrastructures ; - Appui à l'Office du Niger dans la définition et la mise en place de systèmes informatisés de gestion de l'entretien des infrastructures et de gestion de l'eau ; - Formation des responsables des organisations paysannes ; - Contribution à la recherche paysanne (IER-PASAOP).
	<p><i>Au niveau de la riziculture villageoise irriguée par pompage en 5^{ème} région (Suite VRES) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Identification de nouvelles zones et de nouveaux sites d'intervention (études et enquêtes pluridisciplinaires), démarches préalables à l'intervention (sensibilisation, information), contractualisation des rapports entre le projet et les producteurs, appui technique à la création des périmètres et appui matériel à la première mise en culture (subvention à l'outillage et aux intrants), subvention de la motopompe (80 %) ; - Pour les nouveaux groupements : alphabétisation, formation et conseil technique en riziculture, maraîchage, arboriculture,... en gestion et entretien des périmètres et des motopompes. Appui/conseil pour la gestion comptable et financière, appui à la contractualisation des rapports avec les fournisseurs ou les clients ; - Appui/conseil aux groupements dans le domaine de la gestion économique et financière des périmètres et aux unions de groupements déjà opérationnels, appui à la structuration de ces unions pour la prise en charge d'un certain nombre de services (approvisionnement, crédit, groupage des productions...).
	<ul style="list-style-type: none"> - Identification et appui à la mise en place et au fonctionnement d'un réseau autonome de maintenance des motopompes ; appui à la mise en place et suivi d'une fonction conseil de gestion indépendante. - Pilotage du programme par une cellule ad hoc et gestion par sous-traitance des activités à des opérateurs (ONG, bureaux d'études, opérateurs privés, services techniques, ...), suivi-évaluation des opérations, activité de recherche agronomique en collaboration avec l'IER (CRA de Niono).

	<p><i>Au niveau de l'information sur la filière :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Identification des objectifs et des finalités de l'information, les sources et les vecteurs de l'information, élaboration d'un plan de fonctionnement et d'un programme de diffusion ; - Collecte de l'information (réseau permanent, études spécifiques), centralisation, traitement et diffusion aux différentes cibles identifiées par des médias appropriés (campagne d'information, journaux, émissions radios, bulletins, ateliers, conférence...); - Pilotage et gestion du dispositif d'information.
<p>Résultats/ Impacts attendus</p>	<p><i>Au niveau de la zone de l'Office du Niger :</i> 1) achèvement de la réhabilitation de l'adducteur primaire du Macina et achèvement de la réhabilitation du casier de Boky Wéré (partie II : 1.250 ha) commencées avec le 6^{ème} FED, mise en valeur optimale de ces infrastructures (augmentation des rendements de 3 t/ha à 5 t/ha) ; 2) amélioration des capacités de l'Office du Niger dans la gestion de l'eau et des entretiens ; 3) amélioration des capacités de décision des producteurs pour la gestion de leur outil de production et de leurs capacités de participation à la gestion de l'Office du Niger.</p>
	<p><i>Au niveau de la riziculture villageoise irriguée par pompage en 5^{ème} région :</i></p> <p>1) appui à la création et à la gestion d'une centaine de nouveaux PIV (soit 1.200 ha) exploités de façon durable et rentable ; 2) renforcement des capacités d'autogestion des organisations paysannes responsables des périmètres déjà installés ; 3) promotion des unions de groupements (interPIV) ; 4) amélioration et structuration de l'environnement économique et social des groupements.</p>
	<p><i>Au niveau de l'information du système d'information sur la filière riz :)</i> Le MDR reçoit les informations nécessaires au suivi et au pilotage de la politique de la filière rizicole ; 2) L'APCAM diffuse des informations techniques économiques sur la production et la filière rizicoles ainsi que sur les marchés.</p>
<p>Remarques et commentaires</p>	<p>La filière riz est très importante et devrait dans les années à venir avoir une place tant sur le plan national que sous régional. Ainsi, l'efficacité du programme varie en fonction des composantes. Mais dans l'ensemble les résultats et les acquis sont satisfaisants et cependant méritent une consolidation, c'est pourquoi la continuité du projet dans le futur est opportune.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La réalisation des travaux au niveau du périmètre de Boky Wéré dans la zone de l'ON a permis aux producteurs d'entamer les travaux de riziculture et de produire. Cet acquis est à consolider conformément aux termes du contrat-plan de l'ON. - Le VRES a poursuivi ses travaux de réalisation des PIV et d'organisation des producteurs. Un effort est à faire dans le domaine du transfert de compétence dans le cadre de la gestion des motopompes, une fois les contraintes levées à ce niveau. Il est important dans le cadre spécifique du delta de retenir certaines activités génératrices de revenus, ceci peut aider les producteurs à répondre aux diverses charges. - Le réseau riz à travers l'APCAM et les autres acteurs a eu des résultats importants et les réalisations ont permis : i) d'instaurer les concertations entre les acteurs, ceci a aidé à renforcer la confiance ; ii) de réaliser la production et la diffusion de bulletins de liaison, ceci a permis d'avoir des données statistiques disponibles et fiables ; iii) de développer un système d'information sur la filière riz, ceci a permis une meilleure connaissance de cette filière ; iv) de mettre au point des outils d'aide à la décision, ceci afin de permettre les investissements au niveau de la filière.

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

Par rapports aux besoins du pays, surtout ceux exprimés par le GRM, le projet d'appui à la filière offre un disponible non exploité de plus de riz reste pertinent. En effet, le riz est une céréale charnière tant sur le plan de la consommation intérieure que de la balance de paiements. En plus, le Mali dispose d'un potentiel de zone rizicultivable de 2 millions d'hectares et à peine une superficie totale de 10% (200.000 ha sur l'ensemble du pays) est mise en valeur. La seule zone de l'ON dispose encore d'un potentiel de plus de 700.000 ha.

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

Le projet s'inscrit à la fois dans la politique générale du pays mais aussi il répond bien aux objectifs spécifiques du développement rural à savoir: i) les investissements pour l'irrigation afin de conforter les grandes filières agricoles, notamment le riz ; ii) l'appui aux producteurs dans les zones difficiles mais ayant de fortes potentialités, notamment le delta ; iii) l'implication et la responsabilisation des producteurs à travers l'APCAM et ses structures décentralisées.

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

Dans le cadre de l'appui à la filière riz, il y a une forte complémentarité des stratégies communautaire et française. En effet, c'est grâce à la coopération française et à d'autres que le contrat-plan *Etat – Exploitants agricoles – Office du Niger* a été mis au point et maintenant une charte est en cours, afin de mieux baliser les appuis à l'ON. En plus, dans le cadre de l'assistance technique et financière, il y a une forte complémentarité entre les deux coopérations.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

Par rapport aux objectifs et aux résultats attendus, le programme a été efficace et la réhabilitation du casier de Bokoy Wéré, malgré un surplus de travail non présent au niveau des producteurs a été salubre (1250 ha aménagés) Dans le delta, le projet VRES a atteint ses objectifs et les résultats sont satisfaisants, la contrainte majeure est liée aux motopompes. Les autres résultats acquis des autres activités sont à consolider.

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

Il y a une correspondance et une concordance entre les bénéficiaires visés et atteints tant dans la zone de l'ON que dans le delta. De même, les structures et institutions retenues ont mobilisées et ont participé à la mise en œuvre du programme.

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

La problématique de la maintenance est le facteur clé de la réussite des PIV dans la zone du delta dans le cadre du programme VRES. La bonne organisation des populations et le renforcement de leur capacité permettront d'assurer la durabilité du projet et des résultats. Dans la zone ON, la sécurisation foncière et la gestion commune et globale des biens et services du casier par les producteurs permettront la durabilité des résultats.

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

Dans le cadre de l'appui à la filière riz, la coordination/complémentarité entre les deux coopérations est une réalité acquise. Ce constat est à la base de plusieurs actions de complémentarité avec les autres partenaires, notamment dans le domaine des appuis financiers et de l'assistance technique.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

Le calendrier a été relativement respecté, mais ceci n'a pas réduit les problèmes de retard constatés pour la maîtrise des procédures. Il y a énormément de retard constaté entre les phases des projets.

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

Les enveloppes budgétaires prévues sont respectées. En général les divers taux de décaissement sont largement en dessous des prévisions. Il est important de mieux analyser et d'infléchir cette tendance.

c. Modalités de mises en œuvre

Si les structures d'exécution sont en place, les modalités et les conditionnalités de mise en œuvre ne souffrent pas de retard. Souvent, le manque d'AT ou son apport est attendu pour la prise en charge de certaines décisions. Cependant les périodes entre les phases d'identification, de conception et de réalisation sont souvent longues. Ainsi, certains éléments et aspects de l'identification sont souvent dépassés à la phase d'exécution, surtout dans le secteur rural. Ceci demande souvent des actualisations qui ne sont prises en compte de façon rapide et souple.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Conformément à la politique du GRM, politique appuyée par l'ensemble des partenaires, le mouvement associatif, surtout en milieu rural constitue un axe prioritaire. Ainsi, les bénéficiaires, producteurs et organisations de producteurs souhaitent une plus grande implication afin que l'appropriation des projets soit plus facile à leur niveau. Il semble que l'intervention la plus directe, sans aucune structure intermédiaire est la plus appréciée et la plus efficace, notamment les interventions axées directement sur le terrain au profit des producteurs.

e. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

En dehors du secteur coton où la France a des intérêts directs, les actions sont coordonnées et complémentaires dans le cadre des autres projets. L'appui à la filière riz et à l'ON est un exemple parfait de coordination et de complémentarité, avec la mise en place pour le futur d'une charte commune des intervenants à l'ON.

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

L'appui à la filière riz et à l'ON est un exemple parfait de coordination et de complémentarité, avec les divers bailleurs de fonds. Ceci est en rapport avec la mise en œuvre du contrat-plan ON – Etat – Producteurs, ceci avec un chef de file pour les bailleurs de fonds (rôle confié aux Pays Bas). Avec la mise en place pour le futur d'une charte commune des intervenants venant en appui à l'ON, la coordination et la complémentarité.

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

Le développement du secteur rural exige une grande complémentarité dans le cadre du partenariat. La coopération de la CE est celle commune des Etats membres. Dans ce cadre, il y a des bases de coordination de complémentarité avec la coopération bilatérale des Etats. L'appui au secteur rural, notamment l'appui à la filière riz est en cohérence avec les politiques d'intervention de l'UE et de la France.

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

Concernant les aspects environnementaux dans le delta et dans la zone ON, la réalité est marquée par : i) une faiblesse des données d'EIES (Etude d'Impact Environnemental et Social) lors des conceptions des projets / programmes ; ii) la faible voire la non prise en compte dans les budgets des projets retenus ; iii) l'abandon des actions environnementales entreprises. Ces constats sont réels dans les zones de l'appui à la filière riz. Notamment, il

est dommage de constater le retrait du projet VRES sur certaines actions de d'agroforesteries et de préservation de l'environnement.

b. Etat de droit

Avec l'organisation des producteurs et de leurs associations, on constate de plus en plus une réelle participation citoyenne des populations. Dans les zones de l'ON et du delta intérieur, l'appui des projets a permis une formation des responsables et leaders des agropasteurs. Cet aspect est important pour la réalité de l'état de droit, dans un pays où le processus de décentralisation et de déconcentration est devenu irréversible.

c. Egalité des genres

L'égalité des genres n'est pas effective dans les zones de l'ON et du delta, même si des efforts sont en cours : i) reconnaissance des femmes chefs de ménage avec attribution des parcelles ; ii) conception et attribution de périmètres maraîchers aux femmes ; iii) appui à l'organisation et à l'émancipation des organisations de femmes et des jeunes.

7. Conclusion

L'objectif global de la stratégie d'intervention de la Commission au Mali est la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Ainsi, le choix du **secteur agricole** comme domaine de concentration des interventions, repose sur le fait que **ce secteur pivot de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire**, reste principalement un phénomène rural. Dans ce contexte, l'appui à la filière riz est un choix très judicieux car ceci consolide **l'objectif global qui vise l'amélioration des systèmes d'exploitation et leur compétitivité.**

En réalité, les choix stratégiques de la CE **sont pertinents** et correspondent bien aux préoccupations des bénéficiaires, aux priorités du Gouvernement et aux besoins du pays. Ceci est aussi en phase avec les objectifs du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Pour l'appui à la filière riz, les résultats acquis nés de l'exécution des diverses activités des projets **sont satisfaisants en terme d'impacts**. Dans le domaine agricole, notamment de la filière riz **l'évolution positive** des productions et des rendements est surtout due à l'effet mécanique de l'accroissement des surfaces cultivées, à la bonne maîtrise de l'eau d'irrigation pour le riz, au renforcement des capacités des acteurs notamment au niveau des OP (organisations des producteurs) et à une meilleure coordination des appuis des divers partenaires au développement. Le maintien de la sécurisation de la production dans les zones critiques afin de renforcer la sécurité alimentaire recommande cependant :

- la prise en compte de la globalité des segments de la filière et de certaines activités génératrices de revenus ;
- le renforcement des capacités des acteurs afin de mieux maîtriser les mécanismes et les procédures de l'UE, ceci dans le contexte de la décentralisation ;
- la prise en compte des questions environnementales dans une option de gestion durable et une plus grande intégration de l'approche genre.

8. Bibliographie

- Convention de financement N°5605/MLI : *VIème et VIIème FED : Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République du Mali : Développement en zones d'élevage Mali Nord Est.*
- Evaluation globale secteur rural Mali Entreprises Horus Octobre 2003
- Fiche d'évaluation sectorielle de la Coopération de l'Union Européenne. Mme DOUMBIA Hawa DOLO 21 Décembre 2005
- Note de présentation du Projet Valorisation des Ressources en Eaux de Surface en 5^{ème} région VRES Décembre 2005
- Politique Nationale de Développement de l'Elevage Vol I : Diagnostic et analyse de la situation actuelle du sous-secteur de l'élevage Décembre 2004
- Politique Nationale de Développement de l'Elevage Vol II : Enjeux et Stratégies Décembre 2004
- Politique Nationale de Développement de l'Elevage Vol III : Cadre d'orientation politique Décembre 2004
- Projet Elevage Mali Nord-Est : *Rapport d'activités 1^{er} trimestre 1999. Avril 1999*
- Projet Elevage Mali Nord-Est : *Rapport d'activités 2^{ème} trimestre 1999. Juillet 1999*
- Projet Elevage Mali Nord-Est : *Rapport d'activités 3^{ème} trimestre 1999. Octobre 1999.*
- Rapport Horus Octobre 2003
- Réseau Riz Bulletin semestriel d'information N°4 APCAM Juillet 2005
- Répertoire des projets et programmes. CPS Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche Novembre 2002
- Répertoire des fournisseurs/prestataires et organisations paysannes de la filière riz au Mali APCAM Année 2004
- Répertoire des conventions, accords et traités internationaux sur l'environnement signés et /ou ratifiés / STP / Ministère de l'Environnement e de l'Assainissement Juin 2005
- Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural (SDDR) Actualisation 2000 Volume I : Situation du Secteur du Développement Rural et Bilan de la Mise en Œuvre du SDDR 1992-2000 Décembre 2001
- Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural (SDDR) Actualisation 2000 Volume II : Stratégie de Développement Décembre 2001
- Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural (SDDR) Actualisation 2000 Volume III : Plan d'Action Décembre 2001

9. Liste des personnes rencontrées

Géza STRAMMER	Conseiller Union Européenne
Lucien HUMBERT	Secteur Rural Agence Française pour le Développement
Naomi NOEL	Chargée d'Etudes Agence Française pour le Développement
Patrice MAURENGES	Département Environnement et ressources naturelles SOFRECO
Dr Hamadou SOW	Directeur CPS / Ministère Agriculture
Souleymane OUATTARA	Chargé de Programme CPS
Dr Mahamet KEITA	Conseiller technique Ministère de l'Elevage et de la Pêche
Bréhima COULIBALY	Chef projet ADER / Nord Union Européenne
Bakary TOGOLA	Président APCAM
Fousseyni TRAORE	Secrétaire Général APCAM
Tidiani DIARRA	Secrétaire Général Adjoint APCAM
Abdoulaye KEITA	Filière Riz APCAM
Natha DIARRA	Conseiller APCAM
Luc BARRET	Conseiller technique APCAM
Mamadou GAKOU	Secrétaire technique permanent du CIGQE
Djiriba TRAORE	Coordinateur Projet PNUD /STP
Ibrahim DIAKITE	Chef bureau GRN /DDGC
Yafond BERTE	Secrétaire Général Ministère Environnement et Assainissement
Modibo DOUMBIA	Cellule de Coordination du PNIR
Dr Samba SIDIBE	OIE Afrique
Dr Bouna A DIOP	IBAR Coordinateur régional Afrique de l'Ouest et du Centre
Dr Seck BOUBACAR	Coordinateur Programme Grippe Aviaire Afrique de l'Ouest
Racine N'DIAYE	PACE MALI
BA Ibrahima	PACE MALI
Youssef KEITA	Président Directeur Général ON
Ilias D GORO	Régisseur du Projet VRES Mopti Mopti Sévaré
Yacouba K TRAORE	Responsable Suivi-évaluation Projet VRES Mopti Sévaré
Chéry TRAORE	Coordinateur / superviseur Projet VRES Mopti Sévaré

Appui au projet sectoriel des transports - 8 ACP MLI 6

Le 8 MLI 6, appui au PST, constitue l'essentiel des actions documentées de la période sous revue dans le secteur des infrastructures. Les éléments d'évaluation reprennent donc très largement les développements qui s'appliquent à l'ensemble de la période et qui figurent déjà dans la matrice d'information.

1. Synthèse

Titre des projets	Appui au Programme Sectoriel des Transports
Identifications	8 AC MLI 06
Dates de démarrage	01/03/1999
Dates de clôture	31/12/2007 (prévue)
Budgets totaux	101 M€
Bénéficiaires	Ministère de l'Équipement et des Transports
Unités de gestion	

Budgets	101 M€
Travaux routiers	87,4 M€
Surveillance travaux	6,0 M€
Appui institutionnel	1,1 M€
Suivi, expertises, évaluations	4,1 M€
Imprévus	2,4 M€

Objectifs globaux	Concourir à l'expansion économique en développant les circuits d'échanges susceptibles de diminuer les coûts du transport routier pour une meilleure compétitivité des échanges commerciaux
Objectifs Spécifiques	Améliorer le réseau de transport routier national et international Assurer un meilleur entretien routier
Activités	Lancement des appels d'offres Exécution des travaux Surveillance
Résultats/impacts attendus	Désenclavement de la 1 ^{ère} région avec la construction de la route Bamako - Kayes Ouverture du corridor routier sur Dakar Désenclavement de Tombouctou avec la construction de la route Tombouctou – Goundam - Diré Mise en place de l'Agence (AGERROUTE)

2. Synopsis du projet

2.1 Identification technique du projet

Le Mali est un pays enclavé au milieu de l'Afrique Sahélienne, contourné par sept pays et à plus de 800 km de tout accès à un port. Cette situation géographique l'oblige à s'assurer des voies d'approvisionnement alternatives et fiables afin de limiter les risques de ruptures. Cette préoccupation majeure a conduit le Gouvernement et la CE à choisir les transports comme un des secteurs de concentration du Plan d'Intervention National – 8^{ème} FED.

L'intervention s'inscrit donc dans le cadre du Projet Sectoriel des Transports (PST) que le Gouvernement s'est engagé à réaliser à partir de 1993, organisé dans un plan quinquennal 1994-1998, avec des ressources financières propres et différents bailleurs de fonds (IDA, BID, FED, FAD, l'Allemagne, la France par mis les plus importants).

Le projet 8 MLI 06 comprend l'exécution de travaux routiers et le renforcement des institutions concernées. Il constitue la poursuite logique des actions menées dans ce secteur au titre du 7^{ème} FED (programme de reconstruction d'environ 1 750 km de routes).

Le PST est supervisée par une cellule de coordination établie au sein de la Direction des Routes du Ministère de l'Équipement et des Transports financé par l'IDA. Elle devait produire des rapports d'avancement périodiques couvrants toutes les lignes d'intervention et tous les bailleurs de fonds.

2.2 Objectifs globaux et spécifiques

L'objectif global du programme était la croissance économique liée au développement des circuits d'échanges intérieurs et extérieurs, à la diminution du coût du transport routier et à l'amélioration de la compétitivité des échanges commerciaux.

L'objectif spécifique était un réseau routier plus adapté aux besoins et pérennisé par un système d'entretien efficace. Il est traduit par les deux grandes composantes : l'exécution de travaux routiers (principalement de bitumage) et l'appui à la réorganisation institutionnelle.

Les résultats attendus sont l'ouverture du corridor vers Dakar avec la réalisation de la route Bamako-Didiéni-Kayes-Kidira (frontière Sénégal), le désenclavement de Tombouctou vers les zones agricoles du Delta et la réhabilitation de certaines connections internes importantes. La composante des travaux comprend la préparation des dossiers et la surveillance des travaux exécutée par des bureaux spécialisés. L'exécution des travaux est réalisée par des entreprises, suite à des appels d'offres ouverts internationaux selon les procédures FED. Un total de 154 Km de routes en terre moderne et 502 Km de routes bitumées est prévu.

Quant à l'appui institutionnel, une Agence d'entretien routier (AGERROUTE) est organisée en détail et mise en fonction, disposant d'autonomie de fonctionnement dans le cadre établie grâce à la création de l'Autorité Routière qui gère un Fonds Routier.

L'AGEROUTE sera la principale agence d'exécution responsable de l'entretien courant, estimé à 8 500 Km dont 2 650 de routes bitumées et 5 850 de routes en terre à entretenir annuellement.

Le coût total du programme de 85M €, augmenté à 101M € par l'Avenant n°1 du 19/05/2000, est divisé comme ci dessous :

- Travaux :	77,6 M€
- Surveillance :	6 M€
- Appui institutionnel :	5,6 M€
- A.T., suivi, études :	4,8 M€
- Imprévus :	7 M€
= TOTAL :	101 M€

2.3 Remarques particulières concernant la mise en œuvre

L'ensemble des opérations devait être coordonné par une assistance technique au niveau de la Direction Nationale des Routes.

3. Aspects de pertinence

3.1 Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays

Le désenclavement extérieur et la diversification des voies d'accès aux ports pour les pays enclavés du Sahel est une condition essentielle de leur développement. La pertinence est de ce point de vue indubitable. La récente crise ivoirienne a été une occasion de confirmer cette pertinence.

3.2 Pertinence du projet par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

Le désenclavement est depuis toujours une priorité des gouvernements maliens. De ce point de vue, le projet est parfaitement pertinent.

3.3 Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention tels qu'identifiés par la description de la logique d'intervention

L'effet de levier par rapport aux objectifs spécifiques du secteur a été recherché par le recours au bitumage par rapport à d'autres techniques de construction routière moins durable dans des contextes institutionnels et financiers qui ne garantissent pas un entretien ponctuel et régulier. La composante d'appui institutionnel à l'entretien routier conforte la pertinence de l'approche en participant à la pérennisation des infrastructures réalisées par la mise en place de structures efficaces dotées de ressources coupées des aléas des arbitrages budgétaires et de la concurrence pour les ressources publiques.

4. Aspects d'efficacité

4.1 Degré auquel les objectifs/résultats attendus ont été atteints

La composante travaux routiers a été réalisée. Les reliquats sont utilisés pour rendre possible la mise en œuvre d'une politique de contrôle des surcharges des poids-lourds qui sont actuellement le principal facteur de dégradation des routes.

La composante appui institutionnel n'a pas pu être menée à terme. L'inertie démontrée par les autorités a significativement retardé la mise en œuvre du dispositif réorganisé. Les réticences ont modifié la nature du fonds d'entretien routier (Autorité Routière) en l'éloignant du modèle d'autonomie de collecte des ressources propres que privilégie les bonnes pratiques internationales.

4.2 Degré auquel les bénéficiaires visés ont effectivement été atteints

Il n'y a pas eu de modification d'itinéraire dans le programme de travaux et donc les bénéficiaires atteints sont bien ceux qui étaient visés initialement.

La composante d'appui institutionnel a bien travaillé avec les bénéficiaires visés.

4.3 Durabilité du projet et des résultats obtenus

La durabilité du projet dans ses deux composantes est largement liée au dispositif d'entretien routier.

Les ressources financières de l'Autorité Routière sont la redevance sur la charge à l'essieu, la redevance sur les produits pétroliers (2004 selon un engagement du gouvernement vis-à-vis de la CE), les péages (2005) et les allocations du Budget. A l'horizon 2008, les charges d'usage devraient couvrir 75% des dépenses d'entretien routier. Aucun élément précis ne vient étayer le réalisme de cet engagement. Les décisions budgétaires récentes (en 2005 : lutte antiacridienne, parafiscalité pétrolière) tendent plutôt à démontrer un niveau de priorité faible du financement de l'entretien routier et une forte réticence à lui garantir des ressources autonomes coupées des arbitrages du Budget et des impératifs du Trésor.

L'Autorité Routière est un Fonds Routier présenté comme inspiré du modèle dit « de 2ème génération », donc doté une autonomie en termes de recouvrement des charges d'usage des routes. Dans les faits, l'AR n'a pas d'autonomie sauf sur ses ressources les plus marginales (péages). L'essentiel de ses ressources propres est constitué d'une redevance sur les carburants (3 FCFA/litre) qui est collectée par le Trésor Public pour être ultérieurement reversée au fonds d'entretien routier. L'expérience des dernières années a démontré l'inadéquation de cette procédure, sensible aux rythmes particuliers des disponibilités du Trésor (indépendants des obligations de paiements aux entreprises) et à des urgences hexogènes au secteur des routes (lutte antiacridienne par exemple). Le montant de la redevance sur les carburants dédié à recouvrir le coût de l'usage des routes est très inférieur aux besoins de financement de l'entretien (estimé par certains entre 20 et 50 FCFA/litre). Le Ministère de l'Équipement est en position de faiblesse marquée vis-à-vis du Ministère

des Finances sur ce point comme sur les arbitrages budgétaires annuels qui déterminent le montant des dotations budgétaires complémentaires aux ressources propres de l'Autorité Routière.

Lenteur de la mise en place de la réforme, liée surtout à des fortes réticences des partenaires maliens, ce qui pose le problème de la réalité de l'engagement de ceux-ci dans la conception des projets de réforme et de la pertinence des engagements (assimilables à des conditionnalités « molles ») du gouvernement affichés dans les CF. La réforme n'a été achevée qu'au-delà de la vie du projet initial (pendant le 9^{ème} FED) et sous « contrainte » de mise en œuvre d'une seconde phase du projet. Les causes de cette résistance à la réforme sont relativement bien identifiées, mais l'appréciation de leur pondération varie selon les observateurs : refus à haut niveau d'une libéralisation brutale au profit d'une démarche progressive limitant les impacts de tous ordres (sociaux, syndicaux, politiques, corporatistes), obligation de recherche d'un consensus entre tous les acteurs sans prendre en compte la position hiérarchique, résistance du corps des ingénieurs et hauts fonctionnaires des travaux publics, rotation rapide des ministres et faiblesse de l'autorité de ces derniers sur la haute fonction publique, solidarité des classes d'âges des hauts fonctionnaires en poste, etc. Il n'est pas impossible de considérer que ce n'est pas la volonté de réforme qui manque au plus haut niveau, mais plutôt la capacité à en forcer l'application, ce qui va beaucoup plus loin et rend plus difficile les solutions à y apporter.

4.4 Coordination avec la France et complémentarité avec des actions mises en œuvre par la France

Il n'y a pas eu à proprement parlé de coordination spécifique avec la France sur ce projet. Le Programme Sectoriel Transport, dans lequel s'inscrivait déjà le projet infrastructure du 7^{ème} FED, avait donné lieu à une coordination des bailleurs de fonds (table ronde). La France a décidé de ne plus intervenir dans le secteur après avoir finalisé le projet de route Kayes – Yélimané. Le poids de l'aide communautaire dans le secteur a paru suffisamment et offrir l'opportunité de réorienter les ressources françaises disponibles vers d'autres secteurs moins budgétivores.

5. Aspects d'efficience

5.1 Respect des calendriers de mise en œuvre

Parmi les trois chantiers (437 km bitumés de l'axe Bamako – Dakar, 65 km bitumé en pays Dogon et 154 km de route en terre moderne pour le désenclavement de la zone de Tombouctou), seul le dernier a requis une prolongation de la durée d'exécution de la CF (portée du 31/12/2005 au 31/12/2007 par avenant n°2).

5.2 Respect des enveloppes budgétaires prévues

Les dépassements de coûts liés aux contrecoups de la crise ivoirienne et au renchérissement du carburant ont amené à réaménager l'enveloppe budgétaire au détriment de l'appui institutionnel (avenant). L'enveloppe globale a été respectée.

5.3 Description des modalités de mises en œuvre

La mise en œuvre des travaux n'a pas été appuyée par une assistance technique particulière ou une cellule de gestion du programme. Elle a donc été gérée par le personnel de la Délégation et la DNR. L'assistance technique auprès de la DNR s'est limitée à un AT sur une partie de la durée du programme. La cellule de coordination du PST ne disposait pas non plus des ressources humaines appropriées.

La composante appui institutionnel a été gérée selon les mêmes modalités.

Cette pénurie de moyens humains, alors que les ressources financières ne manquaient pas, est pour partie responsable de la difficulté à résoudre les difficultés qui ont été opposées à la réforme institutionnelle. Elle n'a cependant pas eu d'incidence négative sur la gestion des contrats de travaux et de contrôle.

5.4 Appréciation des bénéficiaires concernant les modalités de mise en œuvre

Les remarques des bénéficiaires portent pour l'essentiel sur la lenteur des procédures de sélection des attributaires des marchés. Certains soulignent les difficultés rencontrés avec certaines missions de contrôle en liant ces problèmes aux niveaux de rémunération spécifiques aux financements communautaires.

6. Aspects liés aux 3C

6.1 Degré de coordination avec les autres bailleurs

La coordination spécifique entre la CE et la coopération Française (AFD essentiellement, le SCAC n'étant pas concerné par le secteur des infrastructures) s'exprime par le fait que la France n'intervient plus dans ce secteur, entièrement laissé à la CE. Le faible niveau de ressources mobilisables par l'AFD participe à expliquer ce retrait d'un secteur particulièrement budgétivore.

La Banque mondiale est chef de file dans le secteur des transports et a soutenu la cellule de coordination, équivalente à une cellule de projet. Cette cellule n'a pas été alimentée et utilisée par la CE pendant les 7 et 8ème FED. Une collaboration se met en place avec le 9ème FED, mais sans que cela corresponde à une réelle coordination. Les fonctions de cette cellule vis-à-vis des bailleurs autres que la Banque mondiale n'ont pas été clarifiées.

Le 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. La coordination entre la CE et la Banque mondiale se fait essentiellement à l'occasion des missions de supervision de la dernière. L'élaboration en cours du PST2 (9ème FED) est plus ouverte à une démarche de coordination plus construite.

6.2 Degré de complémentarité avec les autres actions de la Commission et des autres bailleurs

Les interventions dans le secteur routier, et d'autant plus qu'elles portent sur le réseau prioritaire, donc le désenclavement intérieur et extérieur, constituent un appui à la majorité des interventions en faveur de la lutte contre la pauvreté en réduisant les coûts d'approvisionnement et à la consommation et en améliorant l'accès aux infrastructures éducatives et sanitaires.

6.3 Cohérence avec d'autres politiques de l'UE

L'amélioration du réseau routier est une condition préalable à l'efficacité sur le terrain de la majorité des autres programmes de la Commission.

7. Aspects liés aux questions transversales

7.1 Incorporation des aspects liés à l'environnement

Les projets routiers appliquent strictement les procédures d'atténuation des impacts environnementaux. Ils n'ont pas donné lieu à des actions spécifiques de renforcement de cette dimension dans la composante d'appui institutionnel.

7.2 Incorporation des aspects liés à l'Etat de droit

Ne s'applique pas.

7.3 Incorporation des aspects liés à l'égalité des genres

Ne s'applique pas dans la mesure où la technique de construction routière choisie (bitumage) n'est pas susceptible d'être mise en œuvre valablement par des techniques d'organisation intensives en main d'œuvre.

Appui au démarrage des communes au Mali - 8 ACP MLI 12

1. Synthèse

Titre du projet	Programme d'appui au démarrage des communes PADC
Identification	8ACP MLI 12
Dates de démarrage	01/06/2000
Dates de clôture	31/12/2005
Budgets totaux	45,8 millions d'euros :
Bénéficiaires	682 nouvelles communes (élues en 1999)
Unités de gestion	
Budgets	39 millions d'engagement initial :
	34 millions au titre du 8 ^{ème} FED, 5 millions au titre des « montants incitatifs », venant de 6,8 millions (9 ^{ème} FED) en 2004

Objectifs globaux	Contribuer à améliorer les services de proximité rendus par les nouvelles communes aux populations en vue de lutter contre la pauvreté
Objectifs Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le développement des capacités des nouvelles communes : <ul style="list-style-type: none"> - Le développement de la maîtrise d'ouvrage au plan technique incluant la programmation participative - Le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage au plan financier (mobilisation des ressources locales)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le renforcement des capacités de planification de coordination et de suivi de la réforme
Activités	Mise en place des Centres de Conseils Communaux (CCC) pour apporter une assistance à la maîtrise d'ouvrage des communes
	Mise en place de la Cellule de Coordination Nationale des Centres de Conseil Communaux
	Mise en place et dotation de l'Agence Nationale des Collectivités Territoriales, le fonctionnement de ses structures et la mise en œuvre des aides financières aux investissements des communes

	Le renforcement des services de tutelle (Ministère de l'Administration Territoriale des Collectivités Locales et actions de sensibilisation)
	Elaboration, application et suivi des procédures et des procédures des instruments de gestion au niveau central
Résultats/impacts attendus	Les communes planifient et élaborent leur programme de développement
	Les communes disposent de moyens financiers et mettent en œuvre les budgets d'investissements
	Les capacités institutionnelles de concertation, de planification, de programmation participative, de suivi et d'exécution du processus de décentralisation sont développées au niveau des services de l'administration centrale et déconcentrée de l'Etat
Remarques et commentaires	

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

Le projet est pertinent : il s'inscrit dans le choix du Gouvernement de la mise en œuvre de la décentralisation comme élément moteur de la démocratisation, du développement local au service des habitants, de la consolidation de la paix dans les régions Nord. En 1999, à la suite des premières élections communales dans l'ensemble du pays que connaît le Mali sont créées les nouvelles collectivités territoriales (CT) au trois échelons territoriaux de la Commune, du Cercle et de la Région : 682 communes, 49 cercles et 8 régions. Au total, en comptant les anciennes communes et le District de Bamako, les CT sont au nombre de 761.

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

Le projet répond aux deux contraintes majeures des nouvelles CT : leur très faibles ressources ne leur permettent d'auto financer les infrastructures, équipements et services socio économiques nécessaires. Il s'agit de crédibiliser la décentralisation aux yeux des habitants en répondant à leurs besoins immenses dans les secteurs sociaux et économiques. Il faut également former les nouvelles CT à la gestion communale, à la planification, à la maîtrise d'ouvrage afin qu'elles puissent remplir leurs fonctions. C'est l'objectif poursuivi par le dispositif national qui s'articule autour de deux axes : un appui technique par les CCC et un appui financier par le FICT/ANICT.

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

Le processus d'identification et de formulation du projet PADDC a été mené en étroite concertation entre la Commission et la France. Toute deux ont la même approche de la maîtrise d'ouvrage des CT et avec le FENU/PNUD sont les premiers bailleurs de fonds à doter le FICT (Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales) gérés par l'ANICT.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

Les résultats en matière de capacité de planification et d'élaboration de programme de développement sont en grande partie atteints : au terme du PADDC les CT ont élaboré de manière participative un voire deux PDESC (Plan de développement économique social et culturel). Elles ont défini les axes de leur développement local ; elles organisent la gestion des affaires communales. Sur le plan des investissements ce sont 30,2 milliards de FCFA qui ont été mobilisés par les CT. Ce montant correspond à 3346 conventions signées entre les CT et l'ANICT pour le financement d'investissements prioritaires identifiés dans les plans de développement des collectivités et réalisés sous maîtrise d'ouvrage des CT, soit en moyenne sur la période plus de 4,4 subventions par CT. La valeur moyenne des projets financés par les CT est de 11 millions FCFA. Ceci, pour les 703 communes rurales bénéficiaires prioritaires de l'appui de l'ANICT, correspond à un apport direct de ressources de près de 5000 FCFA (7,62 €) par habitant (alors que leurs ressources propres sont inférieurs à 1000 FCFA ou 1,45 €). Les capacités institutionnelles de concertation, de planification, de programmation participative, de suivi et d'exécution du processus de décentralisation ont été renforcées au niveau de la DNCT mais non pas dans les services déconcentrés de l'Etat. L'administration territoriale dans les Cercles et les Régions assume difficilement ses nouvelles mission de tutelle, d'appui conseil et d'appui technique auprès des CT, ne disposant pas de ressources humaines et financières suffisantes pour le faire.

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

La convention de financement du PADDC cible spécifiquement les communes en tant que bénéficiaires du dispositif technique et financier. La prise en compte des besoins en équipements des autres échelons territoriaux (Cercles et Régions) par l'ANICT dès son démarrage et l'augmentation de leur part dans le montant global des subventions FICT à partir de 2004 ont été des mesures pertinentes et soutenues par la Commission. Les dotations FED au FICT sont faits sans affectation géographique ou sectorielle contrairement aux fonds des autres PTF. Les fonds FED et ceux de l'Etat permettent de cette manière à l'ANICT de mettre en œuvre le principe de péréquation des financements entre collectivités.

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

Les capacités des CT restent encore limitées, qu'il s'agisse de la gestion communale, de la maîtrise d'ouvrage liée à la réalisation de l'infrastructure ou celle, plus globale, liée à la planification du développement local. Les équipements sont dans l'ensemble fonctionnels souvent au prix de gros efforts des CT (prise en charge des salaires des enseignants, par exemple). Leur qualité n'a pas toujours été satisfaisante. La gestion des équipements demande à être améliorée. La question de la durabilité des équipements (modalités de gestion, prise en compte des coûts récurrents et amortissements) est encore peu intégrée dans les plans de développement (PDECS) et les budgets des CT. Dans le cas des très petites communes, le budget de fonctionnement n'est pas suffisant pour couvrir l'ensemble des charges récurrentes de ces investissements et organiser un entretien adéquat. Cependant les CT commencent à réfléchir à la bonne utilisation de leurs investissements et à mettre en place une stratégie de mobilisation de ressources pour y parvenir. Les capacités de tous les acteurs demandent à être renforcées encore.

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

La coordination se traduit par la préparation en commun dans le cas de la France et de la Commission des termes de référence de missions, la participation et/ou le financement de missions conjointes (de formulation, d'évaluation) sur la décentralisation, leur participation conjointe au PADC.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

Le calendrier de mise en œuvre a été respecté tant pour le dispositif technique que pour le volet financier. Le dispositif de suivi des CCC élément essentiel à leur coordination par la DNCT technique a été insuffisant au démarrage du PADC. Les Chargés de suivi régionaux ont été en partie financés par la Commission et la France. Mais l'étendue du territoire et le nombre de CCC à suivre (46) ont imposé d'en augmenter le nombre. D'autres PTF se sont associés au financement de leur fonctionnement. L'équipe des CSR n'a été fonctionnelle pour cette raison qu'en 2003.

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

Les enveloppes budgétaires prévues ont été respectées. Dans le cas de l'ANICT, la mobilisation par les communes de leurs droits de tirage a été beaucoup plus rapide que prévu : fin 2003 la presque totalité de la dotation de démarrage est consommée. Pour éviter une rupture dans l'effort d'investissements des CT, un avenant à la convention de financement permet une nouvelle dotation au FICT.

c. Modalités de mises en œuvre

Le dispositif technique a été coordonné par la CCN rattachée à la DNCT. Les CCC sont assurés par des opérateurs locaux (27) intervenant dans les différents Cercles (ONG, prestataires de services, projets). L'ANICT est un établissement public et administratif rattaché au MATCL. La coordination entre les deux dispositifs a été insuffisante durant les premières années de mise en œuvre du PADC. Le dispositif technique est temporaire : l'appui formation apporté par les CCC devait être en principe financé par les CT progressivement. Elles n'en ont pas encore les ressources. Toutefois leurs besoins en formation et conseil sont aujourd'hui assez ciblés et ne concernent plus les éléments de base (gestion communale, procédures de la maîtrise d'ouvrage etc.) La fonction des CCC doit donc évoluer vers de nouvelles formes d'appui qui demandent encore à être identifiées.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Les bénéficiaires sont toutes les CT qui ont été formées et qui ont pu mobiliser leurs droits de tirage. Il faut noter que dans les régions Nord de nombreuse communes très pauvres n'arrivent pas à réunir les fonds de leur contre partie (entre 5% et 20% en espèces et en nature) elles ne peuvent donc pas avoir accès aux fonds de l'ANICT. Cette situation justifie qu'un effort particulier soit maintenu en direction des communes de ces régions.

e. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

La mise en œuvre de l'intervention ANICT a bénéficié toujours d'une très bonne prise en compte de ses besoins (cf. avenant) ce qui a facilité un fonctionnement régulier des flux d'investissements. Le dispositif technique financé en partie par la Commission a dans l'ensemble bénéficié d'avances régulières dans le cadre des devis programme avec parfois des délais assez longs. Des problèmes pouvaient apparaître suite à l'arrêt temporaire du financement de la France de certains CCC. Mais leur fonctionnement a pu être assuré par la Commission et être « remis » à la France au moment où ses financements étaient à nouveau disponibles. Cette souplesse dans l'utilisation des fonds FED a permis au dispositif CCN/CCC de fonctionner sans à coup. Les fonds FED dans l'ANICT ne sont pas ciblés ni sectoriellement ni géographiquement alors que la France comme les autres PTF destinent leurs fonds aux CT de leur zones traditionnelles d'intervention.

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

La complémentarité des bailleurs est de fait très étroite dans le cadre du dispositif financier comme technique. La coordination entre PTF se traduit par l'échange d'information, la tenue de réunion 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.

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

Les programmes sectoriels –le PRODESS notamment qui est soutenu par la Commission à travers le PASS 8^{ème} FED - ne sont pas encore pleinement intégrés dans le processus de décentralisation en cours. Ils ne s'inscrivent pas en effet dans une orientation générale du gouvernement malien qui s'impose à tous les PTF dans les différents secteurs et qui assure la cohérence des interventions avec la politique de décentralisation

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

Le très faible nombre d'investissements dans la GRN, alors que secteur est important dans les communes tient à deux raisons : d'une part, aux insuffisances juridiques régissant leurs attributions dans ce domaine ; d'autre part, compte tenu de la faiblesse des ressources des CT, les maires préfèrent investir dans des constructions visibles immédiatement. Cependant on constate que des CT ont tenté de mettre en place des dispositifs inter communaux ou inter CT de niveaux différents visant à améliorer la gestion et l'exploitation en commun de leurs espaces naturels. L'ANICT a pris en compte l'importance de mieux orienter les CT vers des investissements dans le domaine de l'environnement : la contre partie des CT dans la GRN est fixées à 5% du montant de l'investissement depuis 2004 alors qu'il était quel que soit le secteur fixé à 20% auparavant.

b. Etat de droit

La décentralisation a renforcé les conditions de l'état de droit au Mali. Mais la participation des habitants aux affaires communales est encore très limitée selon les CT. Le taux élevé de renouvellement des élus lors des élections de 2004 est en partie l'expression de la sanction d'une gestion fréquemment opaque. Ce qui est en soi un élément très positif.

c. Egalité des genres

La participation des femmes aux affaires communales, quoique encore très faible, est cependant en progression (4,14% de conseillères communales en 1999 et 6,53% en 2004 et 7 femmes maires).

7. Conclusion

Les interventions de la Commission et de la France ont enregistré des résultats très positifs dans le secteur de la décentralisation. 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. La priorité doit être donnée au renforcement de ces capacités. La consolidation de la décentralisation demande que soit mis en œuvre une réforme profonde de l'Etat. En effet, 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 ces collectivités, le contrôle de la légalité et l'appui/conseil effectifs de la tutelle, l'efficacité du circuit financier de l'Etat et la collaboration des services techniques déconcentrés.

8. Bibliographie

- ANICT La lettre de l'ANICT VI Journée nationale es Communes du Mali novembre 2005
- ANICT Rapport général 2001-2004 MATCL
- Coopération décentralisée : Comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne ? Anne Simon, Document de réflexion ECDPM n° 17, décembre 2000
- *Décentralisation et la Région de Kidal, Par Cheick AG BAYE, juillet 2002*
- Décret 1995 portant conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales
- Direction générale de la Coopération Internationale et du Développement Evaluation de la Coopération décentralisées Franco Malienne, Bernard HUSSON Mahamadi DIAWARA, Ministère des Affaires Etrangères, février 2003
- DNCT/CCN/Dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales, Rapport de fin de première phase/novembre 2004
- Document cadre de politique nationale de décentralisation (2005-2014) DNCT MATCL
- Etat de la Gouvernance au Mali, Rapport Final – février 2004, Rapport Préparé par : Cheick Sadibou Diallo, Economiste au Cabinet Koni-Expertise, Coordonnateur de l'Etude ; Maître Moustapha SM Cissé, Directeur du Cabinet d'Avocat Cissé
- Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007) Secrétariat général MATCL décembre 2004
- Etude de cas Africités Mali Djibril Semega, Cabinet Seag Conseil, octobre 2003
- Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali, Rapport définitif, juin 2004 I&D
- Evaluation du PADC, janvier 2005, I&D
- Gouvernance Décentralisée et Développement Local *Un itinéraire de réflexion* 2ème Version révisée Angelo Bonfiglioli, FENU Janvier 2005
- L'expérience du Mali dans la lutte contre la pauvreté et la gestion des conflits Cinquième forum de la gouvernance en Afrique 23-25 mai 2002, Maputo, Mozambique

- La décentralisation au Mali, du discours à la pratique, Série : Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 358, SNV Mali Institut Royal des Tropiques, Amsterdam, KIT Development, Policy and Practice, 2004
- La Loi Portant Statut des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales Présidence de la République Assemblée Nationale 1995
- La politique de bonne gouvernance et la réforme de l'Etat au Mali Diango CISSOKO Ancien, Table ronde préparatoire n°3 Paris, 20-21 novembre 2003 La bonne gouvernance : objet et condition du financement du développement, Agence Internationale de la Francophonie Symposium sur l'accès aux financements internationaux Paris, 5-7 mai 2004
- Le système de contrôle des finances publiques, par M. Cheikna Toure AFRILEX n° 3
- Les conventions locales au Mali : une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN (Gestion des Ressources Naturelles), Programme Réussir la Décentralisation Moussa Djiré, IIED, n° 2, août 2004
- Les processus de décentralisation au Mali : acteurs maliens et partenaires au développement, Christine GUÉTIN, Paris 1, 2003
- Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali, Hamadoun Bocar Cissé, Souleymane Idrissa Maiga, Stan Bartholomeussen, Document de réflexion ECDPM n° 6, août 1999
- Loi N 95-002 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des Collectivités territoriales (régions, cercles, communes urbaines ou rurales)
- Loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant la libre administration des collectivités territoriales
- Loi n° 95-035 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales
- Mali/UE revue à mi parcours
- MATCL, DNCT, La décentralisation au Mali : état des lieux et perspectives, août 2002
- MATCL, DNCT, Notes d'expériences des Projets d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou et Mopti, Atelier de Capitalisation des Projets d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou et Mopti 20-21 Novembre 2003 UNDP Mali Fonds Belge de Survie, Gouvernement du Luxembourg, FENU
- MATCL, La décentralisation au Mali, Les enjeux et défis d'une réforme
- Ministère des Affaires Étrangères France, Direction Générale du Développement, DCT/ILO Mission d'évaluation du projet d'appui aux communes urbaines du Mali (PACUM) Rapport Final, Etudes régionales et urbaines de développement, Max Hennion, Mars 2001
- Mission d'évaluation du projet d'appui à la coordination des actions de développement dans les régions du Nord du Mali (PACAD), Rapport final, octobre 2003, ARS Progetti

- Orientation vers les effets et contribution à la lutte contre la pauvreté du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) au Mali. Résumé, Birgit Kundermann, Mamadou Diarrassouba, Diego Garrido, Dorothe Nett, Sabine Triemer de Cruzate, Andrea Ulbrich, Etudes SLE, Mali 1, Berlin, 2004
- Partenariat entre la municipalité et la société civile : exemple de la gestion des déchets urbains à Bamako Modibo Kéita Décembre 2001
- Priorités stratégiques et défis opérationnels de l'appui européen à la décentralisation démocratique dans le contexte de l'Accord de Cotonou, Christiane Loquai, Document de réflexion ECDPM n° 24, décembre 2001
- Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation (PAAD) DDC (Direction au Développement et à la Coopération, Confédération Helvétique), Evolution du profil de l'élu des cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolia, De l'analyse des résultats des élections communales 1999 et 2004, Helvetas Mali, février 2005
- Réforme du secteur public et renforcement des capacités au Mali, 29 Août 2003 (sans nom d'auteur)
- Soutenir la mise en œuvre de la Décentralisation en milieu Rural au Mali, Augustin Cissé, Hubert Diabaté, Désiré Ballo, Gerard Baltissen, Marleen Heus et Thea Hilhorst, Tome 1, Thèmes d'Actualités, KIT Publishers, Centre Djoliba KIT, 2003
- Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options, Markus Steinich GTZ, Document de réflexion ECDPM n° 19, novembre 2001
- Transfert de compétences dans la gestion des ressources naturelles D-IC Sahel Agricod 2003

9. Personnes rencontrées

Dr. D. BEKTE	Coordinateur, Programme PACT GTZ
Mr. Abdoul Karim SidiBe	Secrétaire général Commune urbaine de Koulikoro
Mr. Adama CISSOUMA	Directeur DNCT MATCL
Mr. Baba TOGOLA	Président de la région de Koulikoro
Mr. Bevave DIARRA	1er Vice Président Assemblée Régionale Koulikoro
Mr. Bouabacar TRAORE	Chargé de programme
Mr. C. CASAS	Chargé de programme Décentralisation
Mr. C. Mohamed SAMAKE	Coordonateur CCN
Mr. COULIBALY	Conseiller CCC Koulikoro
Mr. COULIBALY	Coordinateur SNV CCC
Mr. Djoume SYLLA	Chargé de programme Décentralisation FENU/PNUD
Mr. F. TRANQUILLI	Chef des opérations
Mr. G. STRAMMER	Chef de section Décentralisation Développement rural et Environnement
Mr. Ibrahima SYLLA	Coordinateur PAAD

Mr. Issa TRAORE	Chef d'Antenne Régionale ANICT
Mr. J. L MARJERIE	Conseiller Technique DNCT/AMM
Mr. J.L. VIRCHOZ	Directeur Coopération suisse/BUCO
Mr. L. HUMBERT	AFD
Mr. L. VIGNACQ	Attaché de coopération
Mr. M. ROBERT	Chargé de programme Appui budgétaire
Mr. Maro DiaBate	DNCT, Directeur adjoint
Mr. Mohamed Ag ERLAF	Directeur Général ANICT
Mr. Ousamne FOMBA	Maire de la Commune de Meguetan
Mr. PIET	Chef du SCAC Ambassade de France
Mr. Sékou DIABATE	CSR /DNCT
Mr. Silimane Doucoure	2ème Vice Président Assemblée Régionale Koulikoro
Mr. Souleymane DIARRA	Coordinateur d'équipe GRN
Mr. T. COZIER	Chef de section Infrastructures Génie Civil
Mr. TABO	Gouverneur de la région de Koulikoro
Mr. TOURE	Conseiller Technique régional SNV
Mr. Alberkader SIDIBE	Président AMM et Maire de la Commune III Bamako
Mme. A. M. GINDROZ	Directrice de Programme HELVETAS
Mme. Christiane LOQUAI	Chargée de programme ECDPM
Mme. Delphine AUPICON	Assistante information/communication
Mme. Fatoumata KONTE	Secrétaire générale AMM et Maire de la Commune I de Bamako
Mme. H. JOURDAM	Conseillère technique
Mme. I.HOREJS	Chef de délégation DCE
Mme J. HABAS	Consultante CDI (consultante auprès de l'ex Mission décentralisation)
Mme. M. CARRASCOSA	Chargée de programme Santé
Mme. Sonya Le BAY	Conseillère Gouvernance Locale SNV

Appui budgétaire au CSLP - 8 ACP MLI 24/25

1. Synthèse

Titre des projets	<ul style="list-style-type: none"> - Appui budgétaire au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2002/2003 (ABC-SLP) ; - Subvention d'ajustement structurel (SAS) 2003.
Identifications	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : MLI/7200/006, VIIIème FED ; 8ACP MLI 29 – 8 ACP MLI 30 ; - SAS 2003 : CML 3000 01 K.
Dates de démarrage	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : 31 mars 2003 (date limite); 4 décembre 2002 (date effective, versement de la première tranche) ; - SAS 2003 : Octroi de la SAS par le Conseil de surveillance de l'AFD le 02 octobre 2003 et signature de la Convention le 15 octobre 2003.
Dates de clôture	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : 30 mars 2005 ; - SAS 2003 : 31 janvier 2004 (date limite de versement des fonds sur le compte spécial ouvert à la BCEAO) et 30 juin 2004 (date limite d'utilisation des fonds inscrite dans la convention).
Budgets totaux	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : 25 760 000 euros ; - SAS 2003 : 7 000 000 euros en 2 tranches (1^{ère} tranche de 4 000 000 euros affectée au Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation - PISE - et 2^{ème} tranche affectée pour 2 000 000 euros au PISE et 1 000 000 euros au Ministère des Finances – MEF)
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : République du Mali ; - SAS 2003 : PISE et MEF.
Unités de gestion	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : EuropAid et Ordonnateur National ; - SAS 2003 : Agence Française de Développement (AFD)
Budgets	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : 25 760 000 euros dont 8^{ème} FED 22 400 000 euros (FAS) et 3 360 000 euros (bonus HIPC 2001) ; - SAS 2003 : financement partiel du PISE à hauteur de 6 000 000 euros et couverture partielle du besoin de financement du programme de modernisation du MEF à hauteur de 1 000 000 euros.

Objectifs globaux	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : <ul style="list-style-type: none"> - Réduire l'écart de financement des finances publiques se montant à 43,6 milliards de FCFA (3% du PIB); - Soutenir les efforts de lutte contre la pauvreté poursuivis par le Gouvernement à travers le CSLP; - Accompagner les efforts du Gouvernement dans l'amélioration de la gestion de la dépense publique. - SAS 2003 : <ul style="list-style-type: none"> - Contribution au programme stratégique de réduction de la pauvreté
Objectifs Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : <ul style="list-style-type: none"> - Approfondir la responsabilisation du Gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique (l'appui budgétaire est non ciblé); - Atteindre certains résultats dans les secteurs prioritaires de gestion des dépenses publiques, de la bonne gouvernance et d'amélioration des conditions de vie des populations dans le domaine de la santé. - SAS 2003 : <ul style="list-style-type: none"> - appuyer le secteur éducatif ; - amélioration de la gestion des finances publiques.
Activités	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : Le programme comprend un appui budgétaire de 24 millions d'euros mobilisable en deux tranches et un appui institutionnel de 1,76 millions. - SAS 2003 : Contribution aux besoins de financement résiduels du déficit public 2003 en finançant partiellement des dépenses d'investissement (renforcement des structures déconcentrées en particulier), de formation et d'acquisition de matériel didactique ou de gestion prévues au budget 2003 et au PISE.
Résultats/impacts attendus	<ul style="list-style-type: none"> - ABC-SLP : La contribution pour l'exercice budgétaire 2002 totalise 15 millions d'euro (9,8 milliards de FCFA) et permet de couvrir 22,6% de l'écart de financement du budget 2002. La mobilisation de la deuxième tranche (variable) couvre au maximum 9,4% de l'écart de financement du budget 2003. L'aide budgétaire sera utilisée pour faciliter la mise en œuvre du CSLP dans les domaines sociaux sur les exercices budgétaires 2002 et 2003. L'appui institutionnel a pour objectif d'accompagner les efforts du Gouvernement dans l'amélioration de la gestion de la dépense publique. - SAS 2003 : Aucun résultat ou impact attendu autre que l'exécution des dépenses prévues au budget n'est mentionné dans les documents de projet ; il n'y est fait référence à aucun résultat opérationnel.

Remarques et commentaires	<p>- ABC-SLP :</p> <p>Ce programme est gouverné par la Convention de financement n° 6492/MLI-rév.1, intitulée " <i>Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2002-2003</i> ", signée entre la Commission Européenne et la République du Mali le 22/11/2002. Cette Convention est venue remplacer la Convention de financement CSLP 2001-2002 n° 6492/MLI signée le 25/02/2002 mais annulée pour non-avènement de l'élément déclenchant. En outre, il est également régi par (i) un protocole d'accord signé le 01/08/2001 définissant les modalités et le calendrier de remboursement des sommes inéligibles constatées lors de l'audit des dépenses budgétaires 1999 et proposant une matrice de mesures correctives à mettre en place durant l'exercice budgétaire 2002 et (ii) un protocole d'accord signé le 01/09/2003 concernant la mise en œuvre de l'appui budgétaire de la CE au CSLP 2002-2003.</p> <p>Les dispositions techniques et administratives précisent les modalités de décaissement de la deuxième tranche, variable et d'un montant maximal de 9 millions d'euros. Le montant effectivement décaissé est lié aux résultats des performances des politiques en matière de gestion budgétaire, de santé et d'éducation (de 0 à 3 millions d'euros pour chacun des trois domaines). Le décaissement est effectué suite à une revue des résultats dans chacun des trois domaines. Les résultats obtenus pour les indicateurs retenus sont comparés aux objectifs de réalisation. Chaque indicateur est comptabilisé « 1 » si le résultat a été atteint, « 0,5 » si le résultat n'a pas été atteint mais si un progrès est noté vers l'objectif, et « 0 » si aucun progrès n'a été réalisé. La performance totale dans chacun des domaines est appréciée par le nombre de points obtenus par rapport au total possible. Le pourcentage obtenu est appliqué au montant total disponible pour chaque domaine considéré afin de déterminer le montant final mobilisable. Les résultats obtenus sont appréciés au travers d'une analyse globale de la performance dans chaque domaine prenant en compte notamment la performance du niveau d'indicateurs complémentaires et leur impact et éventuellement effectuée dans le cadre de la revue du CSLP. Des mesures correctives ainsi qu'une remise à jour des objectifs des indicateurs sont discutées avec le Gouvernement s'il y a lieu.</p> <p>- SAS 2003 :</p> <p>La SAS 2003 était pertinente par rapport aux besoins du pays et aux priorités du Gouvernement et sa mise en œuvre s'est bien déroulée au regard des modalités prévues dans la convention. Toutefois, et d'une manière générale pour tous les appuis budgétaires, le partenaire malien estime que pour une meilleure visibilité à court et moyen termes :</p>
---------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none">- ceux-ci devraient être pluri-annuels,- les échéanciers de versement devraient être fixés à l'avance,- leurs modalités de mise en œuvre devraient être harmonisées et coordonnées entre bailleurs (échéanciers harmonisés et en rapport avec le cycle budgétaire, conditionnalités/indicateurs communs ou harmonisés,...), ce qui permettrait entre autres de réduire le nombre excessif de revues des bailleurs. <p>Pour les bailleurs, la problématique est de concilier appuis budgétaires et contrôle ou appréciation de leur impact sur l'avancement réel des réformes ou de la mise en œuvre du CSLP et des progrès qui en résultent à la base - sur le terrain - : une réflexion approfondie doit être menée entre bailleurs et avec le Mali pour définir les moyens pertinents d'obtenir des remontées d'informations fiables et pertinentes sur ces points (synthèse des approches existantes des différents bailleurs, développement de nouvelles approches,...)</p>
--	---

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

Les programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 ont été mis en œuvre à un moment où l'économie malienne était affectée par une crise dans le secteur cotonnier, l'évolution haussière des prix des hydrocarbures sur le marché international, une pluviométrie insuffisante et des difficultés dans les pays voisins. Ces facteurs ainsi que les efforts du gouvernement pour atténuer l'impact de la crise du coton sur la population ont mis en cause l'équilibre des finances publiques avec un écart de financement de 43,6 milliards de FCFA (3% du PIB) pour 2002. Par ailleurs, en mai 2002 le gouvernement malien a adopté un document stratégique de réduction de la pauvreté (le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté – CSLP). Les programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 visent (i) à réduire l'écart de financement du budget du gouvernement (le programme ABC-SLP 2002-2003 devait permettre de couvrir 22,6% de l'écart de financement du budget 2002 et jusqu'à 9,4% de celui de 2003), (ii) à améliorer le système de gestion des finances publiques et (iii) à soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre de son plan de réduction de la pauvreté en visant particulièrement les secteurs de la santé et de l'éducation de base (pour le programme ABC-SLP 2002-2003, les décaissements de l'appui budgétaire aux performances d'un nombre limité d'indicateurs de résultat et d'efficacité dans le domaine de la gestion des dépenses publiques, du secteur de la santé et de l'éducation de base).

Enfin, en ce qui concerne les procédures propres à la Commission, en vertu du programme de réformes économiques agréé par les Institutions de Bretton Woods, le Mali est automatiquement éligible, selon l'article 67 de l'Accord de Cotonou, à l'appui à l'ajustement

structurel. Le Mali dispose également d'une monnaie totalement convertible, satisfaisant ainsi aux dispositions des articles VIII et XIV des Statuts du FMI concernant la libéralisation des transactions courantes, ce qui le rend éligible à recevoir l'appui européen sous forme d'aide budgétaire directe en vertu de l'article 61 de l'Accord de Cotonou.

b. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

Les programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 ont été partiellement élaborés dans une perspective de coordination et de complémentarité des stratégies communautaire et française dans le domaine de l'appui macroéconomique. Les documents de programmation du programme ABC-SLP 2002-2003 ne mentionnent pas les actions des autres bailleurs. Par contre, le rapport de présentation de la SAS 2003 montre qu'elle a été décidée et déterminée en tenant compte du déficit global à couvrir et des contributions prévisionnelles des autres bailleurs dont l'UE. Par ailleurs, rien n'indique que les modalités de mise en œuvre ont été élaborées dans le souci de réduire les coûts de transaction occasionnés par les programmes de la Commission et de la France.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

En ce qui concerne le programme ABC-SLP 2002-2003, le décaissement de la première tranche de 15 millions d'euros était lié à la réalisation d'une part de la mise en œuvre du protocole d'accord du 1^{er} août 2001 et d'autre part à la définition des indicateurs de performance. Etant donné que ces conditions avaient été satisfaites avant la signature de la convention de financement, les fonds ont été décaissés dès que la convention a été signée.

Le montant de la deuxième tranche variable de 9 millions d'euros maximum a été définitivement arrêté fin 2003, après analyse des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés pour les indicateurs de suivi dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des finances publiques. Le décaissement correspondant, de 7,4 millions d'euros, est intervenu en janvier 2004. La différence entre le montant de la tranche variable prévue et celui décaissé s'explique par le fait que certaines cibles n'ont pas été atteintes. Le système de conditions relatif au décaissement de cette tranche prévoyait en effet les dispositions suivantes :

- (i) La poursuite satisfaisante du programme déterminé avec le FMI pour l'exercice 2002 ce qui s'est avéré être le cas.
- (ii) La finalisation du projet du *Mémoire de politique économique et financière pour 2002 et 2003* par le Ministère de l'Economie et des Finances avec les services du FMI qui, pour l'année 2002, a débouché sur des résultats satisfaisants.
- (iii) La mise en œuvre du Protocole d'accord signé le 1^{er} août 2001 et en particulier des mesures d'amélioration de la dépense publique et de son contrôle. Un audit du

programme note cependant que toutes les mesures ont été entreprises mais peu d'entre elles ont été finalisées¹.

- (iv) La revue satisfaisante (en juin 2003) des indicateurs retenus dans les domaines de la gestion des finances publiques, la santé et l'éducation de base (correspondant pour ces deux dernières catégories à ceux établis dans le CSLP). De ce point de vue, certaines cibles n'ont pas été atteintes, dont notamment les parts versées aux budgets de la santé et de l'éducation dans le budget de l'Etat par rapport aux charges récurrentes et le taux d'accouchements assistés.

Les documents de projet de la SAS 2003 ne formulent pas les objectifs/résultats attendus en termes opérationnels mais uniquement en termes d'exécution de dépenses prévues au budget et dans les programmes visés : en ce sens, la SAS 2003 a obtenu les résultats attendus, à savoir la couverture de dépenses du PISE et d'informatisation du MEF à hauteur des enveloppes affectées. Même si des objectifs opérationnels avaient été prédéfinis, il aurait été difficile d'établir la corrélation entre la SAS et les résultats opérationnels obtenus ou non en bout de chaîne dans les secteurs visés, d'autant plus que les dépenses couvertes par la SAS ont un caractère disparate et partiel ne visant pas les mêmes objectifs, si ce n'est l'objectif global des programmes visés (de plus les dépenses justifiées sont choisies par le Mali, on ne peut donc connaître à l'avance les dépenses exactes financées par la SAS). On peut attester que tel ou tel investissement a été réalisé grâce à la SAS (après vérification physique éventuelle) mais il faudrait des évaluations spécifiques, non prévues dans les documents de projet, pour estimer les effets réels produits ou induits par ces investissements.

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

Les bénéficiaires visés par les deux programmes sont d'une part les institutions impliquées dans le système de gestion des finances publiques et d'autre part les bénéficiaires des politiques gouvernementales que le programme est censé appuyer. En ce qui concerne la SAS 2003, l'appui était ciblé sur certaines institutions (Ministère de l'éducation et MEF) et ces deux bénéficiaires ont été atteints. Le programme ABC-SLP 2002-2003 est constitué pour une part d'un appui budgétaire non-ciblé qui ne spécifie pas explicitement ses bénéficiaires. Cependant, il est assorti d'un les progrès enregistrés en matière de gestion des finances publiques, même s'ils sont lents, permettent en principe d'inférer que les bénéficiaires visés à ce niveau (administrations, ministères techniques, etc.) ont effectivement en partie été atteints. Cependant, le retard observé dans la mise en place de l'assistance technique a décalé la composante appui budgétaire du programme de sa composante appui institutionnel.

Il est par contre très difficile de savoir si les bénéficiaires situés en aval du processus au travers duquel l'aide budgétaire est censée avoir un impact ont effectivement été atteints. En premier lieu, cela dépend de la qualité des politiques gouvernementales dans les domaines de la santé et de l'éducation, tant du point de vue de leur formulation que du

¹ En particulier, fin 2003 des éléments essentiels à l'amélioration de la gestion des dépenses publiques tels notamment, le manuel de procédures d'exécution de la dépense intégrant les procédures de passation de marché est toujours en cours de validation et la mercuriale n'en est encore qu'à son premier stade d'évolution (une seule enquête sur les quatre prévues a été complètement réalisée).

point de vue de leur mise en œuvre. Etant donné que le programme ne prévoit pas de mener un dialogue politique sectoriel au-delà de l'adoption et de la vérification d'un nombre limité d'indicateurs, peu d'éléments permettent d'apprécier l'efficacité des politiques menées au sein des secteurs visés par le programme. En deuxième lieu, les résultats mitigés enregistrés au niveau de ces indicateurs laissent supposer que les bénéficiaires n'ont pas été atteints dans la mesure et/ou de la manière prévues au moment de l'identification du programme. Cette conjecture est renforcée par le fait que les indicateurs relatifs à la part allouée aux budgets de la santé et de l'éducation dans le budget de l'Etat n'ont pas atteint les niveaux cibles.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

Les dates prévues pour les différentes phases et étapes du programme ABC-SLP 2002-2003, telles qu'indiquées dans les dispositions techniques et administratives, ont globalement été respectées. Au total, la composante appui budgétaire a accusé un retard de 4 mois par rapport au calendrier prévu. Celui-ci s'explique essentiellement par la difficulté rencontrée par les autorités maliennes à fournir en temps voulu l'information nécessaire à la revue des indicateurs. Par ailleurs, l'assistance technique (AT) prévue dans la Convention de financement a seulement pris ses fonctions en juillet 2003. De ce fait, le suivi de la convention, qui faisait partie des responsabilités dévolues à l'AT, n'a pas pu être effectué comme prévu.

En ce qui concerne la SAS 2003, la première tranche (4 millions d'euros) a été versée le 27 octobre 2003, soit 12 jours après la signature de la convention, dès qu'un compte spécial a été ouvert à la BCEAO dont les modalités de fonctionnement ont été définies dans une lettre conjointe signée le 21 octobre entre le MEF, le Directeur National de la BCEAO et le Directeur de l'AFD. La deuxième tranche (3 millions d'euros) a été versée sur ce compte le 17 novembre 2003 après levée des conditions suspensives relatives à la 2^{ème} tranche. Les décaissements se sont faits en six fois entre le 11/11/2003 et le 03/02/2004. Une fois la convention signée, la mise en œuvre de la SAS a été relativement rapide, largement avant les dates limites prévues dans la convention (31 janvier 2004 pour les versements à la BCEAO et 30 juin 2004 pour les décaissements).

b. Modalités de mises en œuvre

Tant pour le programme ABC-SLP 2002-2003 que pour la SAS 2003, le versement des fonds était subordonné à plusieurs conditionnalités. En ce qui concerne le programme ABC-SLP 2002-2003, ces conditionnalités étaient liées à la définition des indicateurs de performance, à la poursuite satisfaisante du programme déterminé avec le FMI, la finalisation du projet du *Mémoire de politique économique et financière pour 2002 et 2003* par le MEF avec les services du FMI, et à la mise en œuvre du protocole d'accord du 1^{er} août 2001, impliquant la mise en œuvre des mesures suivantes :

Mesure prioritaire (Service responsable)	Mesures mises en œuvre par le Gouvernement.
Etude diagnostic des procédures de la dépense publique ainsi que de l'organisation des services chargés de celle-ci. (DNB Direction Nationale du Budget)	Conception d'un manuel d'exécution de la dépense (toujours en cours de validation) ; Finalisation de l'étude sur les indicateurs du budget/ programme ; Elaboration d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; Interconnexions des bases de données DNB/DNCF/DNTCP.
Achèvement des travaux de construction et d'équipement de la Cour des Comptes. (Cour Suprême)	Dotation budgétaire de 442,8 millions de FCFA en 2002 et 128 millions de FCFA en 2003. Les travaux sont terminés et l'équipement est installé.
Appui à la DGMP : élaboration d'un manuel de procédures et d'un guide d'utilisation à l'usage des DAF et des opérateurs économiques (DGMP)	Les procédures de passation de marché sont intégrées au manuel d'exécution des dépenses (toujours en cours de validation).
Etablissement d'une mercuriale des prix des principales fournitures de l'Etat, incluant des références dans la zone UEMOA. (DGMP)	Elaboration d'une mercuriale des prix à travers 4 enquêtes. Ce travail commencé en décembre 2002 devait être terminé pour fin 2003. Lors de notre audit, les résultats de la première enquête étaient disponibles et la deuxième enquête était en cours. Il y a peu de chance que ce travail soit réalisé dans les délais prévus.
Formation agents de la Cour des Comptes, des DAF et de leurs assistants, ainsi que ceux du Ministère des Finances. (DNB Direction Nationale du Budget)	Formation de 12 conseillers aux techniques de contrôle des comptes de gestion et d'exécution de la loi des finances. Voyages d'études au Sénégal et au Maroc. Stage de perfectionnement pour 16 cadres de la DNB au CERDI. Recrutement et formation de comptables au Ministère de la Santé afin de renforcer les capacités de la DAF à mieux gérer les ressources budgétaires tant au niveau central que régional.

Enfin, le décaissement de la tranche variable était aussi conditionné à la réalisation de certains objectifs dans les domaines de la gestion des finances publiques, la santé et l'éducation de base tels que mesurés par les indicateurs de performance suivant :

	Indicateurs par secteur
	Finances publiques
FP1	Taux de réalisation des recettes budgétaires par rapport aux prévisions
FP2	Pourcentage de dépenses budgétaires liées à la réduction de la pauvreté
FP3	Pourcentage d'investissements financés sur ressources intérieures par rapport aux recettes fiscales
	Education
E1	Taux brut de scolarisation au 1 ^{er} cycle
E2	Part du budget de l'Education dans le budget d'Etat par rapport aux charges récurrentes
E3	Part du budget de l'Education de base dans le budget de l'Education
	Santé
S1	Pourcentage de population ayant accès aux structures de santé dans un rayon de 15 km
S2	Nombre de CSCOM fonctionnels
S3	Taux d'accouchements assistés
S4	Taux de couverture vaccinale des enfants de 0 à 11 mois au DTCP3
S5	Part du budget de la santé dans le budget d'Etat par rapport aux charges récurrentes

Des problèmes ont été soulevés concernant le système de suivi et qui remettent en cause (i) la capacité des autorités maliennes de collecter, traiter et fournir l'information nécessaire pour le suivi et (ii) la capacité du système d'indicateurs à réellement apprécier les résultats et impacts des programmes gouvernementaux sur les populations bénéficiaires. En particulier, des invraisemblances et incohérences ont été relevées notamment en ce qui concerne certains indicateurs relatifs aux finances publiques, au secteur de la santé et au secteur de la santé (par exemple, discordances entre les résultats des indicateurs du secteur de la santé en fonction de la provenance des informations). Par ailleurs, l'analyse des données de la tranche variable fait apparaître que la classification fonctionnelle utilisée pour les budgets 2001, 2002 et 2003 n'est pas adaptée pour quantifier avec précision les parts des dépenses budgétaires liées à la réduction de la pauvreté et aux domaines de la santé et de l'éducation. Ces problèmes ont débouché sur une estimation des dépenses de réduction de la pauvreté non comparables entre 2001 et 2002, sur une certaine proximité des résultats mesurés avec les objectifs projetés, et/ou sur des divergences de sources portant sur un objectif mesuré à atteindre sur une année donnée. Toutefois, le rapport note également que ces problèmes devraient être en grande partie résolus avec la mise en place des budgets-programmes et la nouvelle nomenclature budgétaire adoptée en avril 2003.

En ce qui concerne la SAS 2003, le système de conditionnalités prévoyait :

- (i) Des conditionnalités générales : déroulement satisfaisant du programme du FMI, poursuite de la mise en œuvre des actions prévues dans la lettre de politique de développement du secteur cotonnier. Ces conditionnalités sont mentionnées dans la Note de Présentation au Conseil de l'AFD mais ne sont pas mentionnées dans la convention de financement ; et

- (ii) Des conditionnalités spécifiques inscrites dans la convention :
 - a. 1^{ère} tranche : utilisation d'un compte spécial à la BCEAO dont les modalités de fonctionnement devaient être définies dans une lettre conjointe signée entre le Ministre de l'Economie et des Finances, le Directeur National de la BCEAO et le Directeur de l'AFD ;
 - b. 2^{ème} tranche : réalisation de deux des trois conditions suspensives suivantes :
 - i. Interconnexion des réseaux entre les différentes directions du Ministère des Finances (Budget, Contrôle financier, Trésor et Comptabilité Publique) et communication d'un tableau de bord des finances unifié ;
 - ii. Transmission par le Ministère des Finances à la commission de validation du manuel de procédure d'exécution de la dépense publique ;
 - iii. Communication au Ministère de l'économie et des finances d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du secteur Education, validé par le Ministère de l'Education Nationale.

c. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Les principales remarques des bénéficiaires concernant les modalités de mise en œuvre des programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 portent sur les points suivants :

- (i) Manque de prévisibilité tant dans leur montant que dans leur échéancier de versement :
 - a. En ce qui concerne la SAS 2003, les montants sont annuels ;
 - b. Les versements dépendent souvent de conditionnalités dont l'échéancier de réalisation n'est pas entièrement maîtrisable, requérant la mobilisation de ressources considérables et qui donnent parfois lieu à interprétation ;
 - c. Les versements sont presque toujours effectués en fin d'exercice budgétaire. Pour le programme ABC-SLP 2002-2003, le décaissement de la première tranche est ainsi advenu en décembre 2002, celui de la deuxième tranche en janvier 2004. Le gouvernement a donc pu utiliser ces fonds pour couvrir une partie de l'écart de financement des budgets 2002 et 2003. Toutefois, si le montant de la première tranche (fixe) était connu avec certitude, le montant effectivement décaissé de la deuxième tranche (variable) était a priori incertain au moment des arbitrages techniques et politiques de l'exercice 2003 qui n'ont donc pu avoir lieu sur la base d'une information complète des montants qui seraient décaissés dans le cadre de ce programme.
- (ii) La partie malienne exprime le souhait que les appuis budgétaires deviennent pluri-annuels (ce qui est le cas pour le programme ABC-SLP 2002-2003 mais pas pour la SAS 2003) et prévisibles à moyen terme (3 ans).
- (iii) Il est aussi jugé souhaitable que les PTF aient des règles des conditionnalités communes et non ce qui permettrait, entre autres, de limiter le nombre excessif de revues annuelles mobilisant les cadres des ministères et de régulariser le rythme des versements.
- (iv) Les bénéficiaires rencontrés ont fait part de la qualité et de l'efficacité de l'appui fourni au travers de l'assistance technique.

d. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

Les modalités de mise en œuvre des programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 présentent un certain nombre de différences reflétant celles des approches de la Commission et de la France en matière d'appui budgétaire:

- les appuis budgétaires de la Commission sont pluri-annuel et procurent de ce fait une visibilité à moyen terme aux bénéficiaires, ceux de la France sont annuels et éventuellement soumis aux fluctuations annuelles de la conjoncture budgétaire française et/ou à des arbitrages annuels de tout ordre qui les rendent imprévisibles pour les bénéficiaires, même à court terme ;
- les appuis budgétaires de Commission comportent des tranches fixes et des tranches variables avec un échéancier de versement, ceux de la France sont déterminés annuellement sans tranches variables mais l'échéancier des versements, dépendant de la réalisation de conditionnalités, n'est pas précisé ;
- les conditions déterminant le décaissement des tranches à verser par Commission sont liés (i) à la poursuite des relations satisfaisantes avec le FMI, (ii) aux réformes du système de gestion des finances publiques, (iii) à la réalisation d'objectifs mesuré par des indicateurs statistiques chiffrés macro-économiques et/ou sectoriels. Les conditionnalités associées aux SAS sont plutôt liées à la réalisation de progrès dans des processus de réformes institutionnelles ;
- les appuis budgétaires de Commission sont versés directement au budget de l'Etat après levée des conditions suspensives, ceux de la France transitent par un compte de la BCEAO et ne peuvent être décaissés qu'après contrôle de leur utilisation par l'AFD (ce n'a plus été le cas pour la SAS 2005).

5. Coordination et complémentarité

La coordination de la Commission et de la France semble relativement faible dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de leurs programmes d'appui budgétaire. Les documents de programmation de la Commission (respectivement la France) ne font aucune référence aux interventions de la France Commission (respectivement la Commission) dans le domaine de l'appui macroéconomique. Ni la formulation, ni la mise en œuvre des programmes n'ont fait l'objet de concertation entre la Commission et la France afin de les articuler et d'en harmoniser les modalités de fonctionnement (calendrier de mise en œuvre, systèmes de suivi, conditions de décaissement, etc.).

Les programmes mis en œuvre par la Commission et la France présentent cependant une certaine complémentarité de fait dans la mesure où les ressources qu'ils mobilisent s'additionnent au budget du gouvernement malien. Les programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 ont combiné leurs ressources pour combler le déficit de financement 2003 qui était estimé à 54,3 millions d'euros. En ce sens, les programmes peuvent être considérés comme complémentaires. En ce qui concerne le SAS 2003, le mécanisme de décaissement se faisant sur présentation des documents justificatifs correspondant aux mandats de paiement émis sur chacun des programmes (PISE, MEF), l'AFD peut s'assurer que ces

dépenses n'ont pas été prises en charge par d'autres bailleurs même si ceux-ci participent aux mêmes programmes. Ceci ne constitue cependant ni le signe, ni la garantie d'une quelconque complémentarité des programmes.

Certaines des conditions de décaissement sont communes aux programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003. En particulier, la mise en œuvre de deux programmes requière la poursuite satisfaisante des relations avec les institutions de Bretton Woods, et les conditions relatives aux réformes du système de gestion des finances publiques de la SAS 2003 sont incluses dans celles du programme ABC-SLP 2002-2003.

Enfin, il faut mentionner que le programme ABC-SLP 2002-2003 prévoyait une assistance technique au MEF qui s'est avéré complémentaire avec celle fournie par la France dans le cadre de ses programmes de développement institutionnel.

6. Conclusion

Les programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 sont pertinents au vu de leurs objectifs (amélioration du cadre macroéconomique, amélioration de la gestion des finances publiques et appui à la mise en œuvre du CSLP), des besoins du pays et du gouvernement et des conditions de mise en œuvre rencontrées au Mali (éligibilité du pays à l'appui budgétaire de la Commission, système de gestion des finances publiques présentant un certain nombre de carences mais en amélioration). Les objectifs du programme, notamment ceux reflétés par le système d'indicateurs adoptés pour le suivi, ont été atteints à des degrés divers. Les programmes ont effectivement contribué à réduire substantiellement l'écart de financement du budget du gouvernement pour les deux années couvertes, à un moment où le pays traversait une période difficile en raison de facteurs exogènes. En termes d'amélioration des finances publiques, les progrès existent mais s'avèrent lents, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre les réformes prévues en œuvre. Ceci dit, si certains objectifs sont clairement manqués, l'ensemble des bailleurs s'accordent pour reconnaître que le système de gestion des finances publiques s'améliore petit à petit.

Les progrès observés sur les indicateurs mesurant les résultats atteints dans les secteurs de la santé et de l'éducation sont eux-aussi variables. De ce point de vue, le système de suivi et d'indicateurs présente un certain nombre de 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 et la mesure dans laquelle ils atteignent effectivement les bénéficiaires visés. Par ailleurs, et particulièrement en ce qui concerne le programme de la Commission, le dialogue politique mené au niveau sectoriel n'est pas suffisant pour réellement appréhender la réalité du secteur et déduire les causes expliquant les résultats mitigés obtenus dans les secteurs visés par le programme.

Les modalités de mise en œuvre du programme de la Commission semblent répondre davantage aux préoccupations exprimées par les bénéficiaires que celles appliquées au programme de la France (simplicité des procédures, programme pluri-annuel, ...). La couverture du système de conditionnalité est également plus large pour la Commission que pour la France et davantage orienté vers la réalisation de résultats. La mesure de ceux-ci

reste cependant fragile étant donné la fiabilité des statistiques et la représentativité des indicateurs retenus pour rendre compte de la mise en œuvre des réformes et du CSLP.

Enfin, la coordination de la Commission et de la France dans la préparation et la mise en œuvre des programmes ABC-SLP 2002-2003 et SAS 2003 apparaît relativement faible. Ceci se reflète sur leur degré de complémentarité qui existe mais semble plus reposer sur la nature de l'appui budgétaire (complémentarité mécanique des ressources versées au budget du gouvernement, partage de certaines conditionnalités en matière de gestion des finances publiques, complémentarité des AT fournies aux mêmes institutions) que sur une réelle recherche de synergie de la part des deux bailleurs.

7. Bibliographie

- Abdallah Abdou, Lohle-Tart Louis et Sophie Guillemin (2003), *Appui à la mise en place d'un système de suivi/évaluation des résultats du CSLP*, Aide mémoire
- Associé Audit et Conseil (2004), *Audit des programmes d'appui budgétaire de la CE au Mali*, Rapport final
- Banque mondiale (2003), *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a country Assistance Strategy for the Republic of Mali*, Report No. 25663
- Banque Mondiale (2005), *First Development Policy Credit (DPC I), Program Information Document*, Report No. AB1534, August 11
- Commission européenne (2002), *Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2002-2003 (ABC-SLP)*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali
- Commission européenne (2003), *Analyse des données de la tranche variable de l'appui budgétaire 8 ACP MLI 29/30*, Aide mémoire
- Commission européenne & Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale en République du Mali (2003), *Rapport Annuel Conjoint 2003*
- Courrier du Ministre des Finances à l'AFD du 16 octobre 2003
- Courrier du Ministre des Finances à la BCEAO du 21 octobre 2003
- Courrier de l'AFD au Ministre des Finances du 27 octobre 2003 pour accord de versement de la 1^{ère} tranche de la SAS 2003
- SAS 2003, Convention de financement du 15 octobre 2003
- Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD
- Résolution du Conseil de surveillance de l'AFD du 02 octobre 2003
- Répartition par chapitre budgétaire des montants justifiés au titre des dépenses du PISE, Rapport d'activités 2000-2004 de M. LEANDRE, Conseiller de coopération
- Tableau de suivi des décaissements de la SAS 2003

8. Personnes rencontrées

M. ALMANZA	DGCID, MAE
M. Sidi Almoctar Oumar BA	Conseiller Technique du MEF
Mr Sékouba DIARRA	Coordonnateur à la Cellule Technique de Coordination du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, Ministère de l'Economie et des Finances
Mr Jean-Louis de MIRAS	Conseiller Technique du Ministre, Coordonnateur du Projet d'Appui à la Réforme des Administrations Publiques, Ministère de l'Economie et des Finances
Mr Vincent DOUILLET	Chargé de Mission, Agence Française de Développement
Mr Georges MURE-RAVAUD	Assistant technique UE, Direction National du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances
Mr Florian RAFFATIN	Chargé de Mission, Agence Française de Développement
Mr Abdoulaye TOURE	Directeur National du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances
Mr ROUSSEAU	DGTPE, MINEFI
Mr VERNINAS	DGCID, MAE
M. VIDAUD	DGTPE, MINEFI
Mr Jean-Christophe VIRIEU	Conseiller économique, Délégation de la Commission européenne en République du Mali
Mr Sambou WAGUE	Secrétaire Général du MEF
Mr Antoine WERBROUCK	Conseiller Technique à la Cellule Technique de Coordination du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, Service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France

Appui au secteur de la sante

- 8 ACP MLI 18

1. Synthèse

Titre des projets	PROGRAMME D'APPUI AU SECTEUR DE LA SANTÉ
Identifications	8 ACP MLI 018
Dates de démarrage	Date de la CF 6343/MLI : le 16/01/2001 Date effective de démarrage : le 01/07/2001 (1 ^{er} devis-programme pour juillet-décembre 2001)
Dates de clôture	le 30/09/2006 après 6 mois de prolongation (durée de 5 ans et 3 mois)
Budgets totaux	10.500.000 € (soit 6.887.548.500 FCFA)
Bénéficiaires	<p>I- APPUI INSTITUTIONNEL</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Appui à la DNS 2. Appui à la Politique de RH 3. Appui à la DPM 4. Appui à la PPM 5. Appui à la Chaîne du Froid 6. Appui à l'IOTA <p>II- AMELIORATION DE LA QUALITE DES SOINS</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Appui aux Cercles de Santé 8. Appui a l'Institut de Formation en Sciences de la Santé (IFSS) 9. Appui aux Écoles Privées de Formation de Paramédicaux de Gao et Bamako 10. Appui aux Instances Ordinales et Association de Professionnels de la Santé <p>(III- COORDINATION, SUIVI, ÉVALUATION)</p>
Budgets	<p>ENGAGEMENT GLOBAL : 6.887.548.500 FCFA</p> <p>ENGAGEMENTS INDIVIDUELS : 5.605.072.822 FCFA</p> <p>PAIEMENTS : 3.356.322.402 FCFA</p> <p>Taux engagement (Engts individuels / Engt Global) : 81,38%</p> <p>Taux de mobilisation partielle (Pmt/Engts individuels) : 59,88%</p> <p>Taux de décaissement (Pmt/Engt Prim) : 48,73%</p> <p>(Source : CONFED, 31 décembre 2005)</p>

Objectifs globaux	Le programme a comme objectif général d'accroître l'efficacité et l'efficience du système de santé pour offrir à la population des soins de santé de qualité.
Objectifs Spécifiques	<p>Ses objectifs spécifiques sont de :</p> <p>(i) contribuer à consolider les capacités institutionnelles du Ministère de la Santé notamment par un appui aux structures chargées de la planification et de la gestion de la politique sanitaire.</p> <p>(ii) contribuer à améliorer l'accès à des soins de meilleure qualité dans les formations sanitaires dans les secteurs public et privé.</p>
Activités	<p>Dans le domaine de l'amélioration de la gestion et de l'organisation des services de santé :</p> <p>(i) appui institutionnel à la DNSP dans l'accomplissement de ses missions (planification, coordination et suivi des programmes de santé, insertion dans la politique de décentralisation) et dans sa réorganisation (soutien organisationnel pour le regroupement des services en un même lieu et financement des nouveaux locaux)</p> <p>(ii) appui institutionnel à la mise en place d'une politique de développement des ressources humaines, en vue d'instaurer une réelle capacité de gestion des ressources, des carrières et des mécanismes d'incitation et de contrôle.</p> <p>(iii) appui institutionnel au sous-secteur pharmaceutique : appui à la DLP, puis à la DPM, nouvelle structure devant regrouper les différents services responsables de l'encadrement du secteur pharmaceutique en pleine expansion, en vue de renforcer le cadre réglementaire du secteur et d'améliorer la qualité et l'usage rationnel des médicaments.</p> <p>(iv) appui à la restructuration de l'IOTA, qui devrait redéfinir sa vocation et ses missions en accord avec la nouvelle loi hospitalière au Mali et avec les capacités de financement envisageables</p>

	<p>Dans le domaine de l'amélioration de la qualité des soins :</p> <p>un appui financier aux cercles pour garantir le financement des activités (supervision, formation continue du personnel, maintenance des structures) de façon permanente.</p> <p>un appui au système de formation aux écoles privées de formation des paramédicaux de Bamako et de Gao (acquisition d'équipements, subventions de fonctionnement) ; le regroupement des écoles publiques de formation des paramédicaux au sein de l'Institut de Formation Socio-Sanitaire (IFSS) (travaux et acquisition d'équipement, subventions de fonctionnement, bourses).</p> <p>des appuis au fonctionnement des instances et associations de professionnels de santé, formation, documentation, publications.</p>
<p>Résultats/impacts attendus</p>	<p>Au niveau institutionnel: (i) la planification, la coordination et le suivi des programmes de santé sont assurés par la DNSP, (ii) le MS dispose d'une structure permanente de gestion des ressources humaines et d'un schéma directeur, (iii) les responsabilités entre les structures déconcentrées du MS, les collectivités territoriales, les communautés et les prestataires de soins sont clarifiées, (iv) le dispositif législatif, réglementaire, de politique de prix et de contrôle du sous secteur pharmaceutique est actualisé, (v) les compétences de la DPM sont renforcées.</p> <p>Sur le plan opérationnel : (i) les Cercles de santé disposent des ressources financières nécessaires à la mise en place des programmes d'opérations annuels, (ii) le plateau technique des Centres de Santé de première référence est utilisé rationnellement, (iii) les écoles de formations forment des professionnels de qualité et en nombre adapté aux besoins des services de santé ; (vi) les médicaments génériques sous DCI inscrits dans la liste de médicaments essentiels et les consommables pharmaceutiques de base sont disponibles dans les services de santé de toutes les régions</p>
<p>Remarques et commentaires</p>	<p>Voir également le Rapport Définitif de l'Evaluation rétrospective à mi-parcours du Programme d'Appui au Secteur de la Santé 8 ACP MLI 018, par Eric Donelli, Daniel Vandenberg, Boubakar Diakhité (Décembre 2004). CONTRAT CADRE AMS/451- LOT N° 8 Demande de Services n° 2004/90013</p>

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

L'évaluation rétrospective à mi-parcours du programme d'appui au secteur de la santé - 8 ACP MLI 018 (rapport définitif, Décembre 2004) rappelle que le PASS 8^e FED répond à quatre principes :

1. Il s'inscrit dans le cadre établi par le Plan Décennal de Développement Socio-Sanitaire (PDDSS) et son outil de mise en œuvre, le Programme de Développement Socio-Sanitaire (PRODESS).
2. Il prend en compte le processus de décentralisation et de déconcentration administrative en cours de même que ses implications sectorielles.
3. Il prend en compte la nécessité d'un développement harmonieux mixte des systèmes public/privé.
4. Il doit poursuivre et consolider l'engagement de la Commission européenne au Mali dans le secteur de la santé. En effet, le secteur de la santé a bénéficié d'appuis importants sur la base de différents instruments : (i) cofinancement du PSPHR ; (ii) appui au Programme d'ajustement structurel (appuis budgétaires) ; (iii) appui au Centre national de transfusion sanguine (CNTS) ; (iv) programme d'aide humanitaire dans les régions du Nord du Mali (ECHO) ; (v) cofinancement d'actions d'ONG ; et (vi) projets régionaux tels que les: Programme de lutte contre la cécité dans les pays du Sahel (IOTA), Appui au renforcement de l'indépendance vaccinale en Afrique sahélienne (ARIVAS) et Programme d'appui aux politiques pharmaceutiques dans les pays d'Afrique de la zone franc.

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

Le PASS 8^{ème} FED s'inscrit en soutien du PRODESS, sous forme d'un ensemble d'activités incluant assistance technique et appui financier. Ces activités apportent un appui à la structure organisationnelle du secteur, mais elles ne sont pas reliées par une logique d'action intégrée, ce qui souligne le manque de cohérence d'ensemble du projet. En outre, la convention de financement du PASS prévoyait un certain nombre de conditions à satisfaire pour partie avant ou pendant la mise en œuvre. Le projet a démarré alors que plusieurs de ces conditions n'ont pas été remplies, ce qui a altéré l'efficacité d'actions mutuellement dépendantes (ex : l'assistance technique à la DPM aurait dû être accompagnée d'une réforme de la PPM, qui n'est toujours pas à l'ordre du jour). L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS 8^{ème} FED (2004) liste également une série de défauts structurels du projet : objectifs irréalistes, ambiguïté entre le titre et le contenu du projet, complexité excessive du dispositif de mise en œuvre et de suivi. Cela a pu expliquer le retard dans la mise en œuvre du programme. L'assistance spécifique à la DAF santé pour la mise en œuvre des procédures FED a permis de combler une partie de ce retard. L'implication – bien que tardive – des assistants techniques dans le suivi du PASS a également renforcé l'efficacité des interventions.

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

La cohérence avec les activités connexes et mises en œuvre par d'autres bailleurs de fonds et partenaires est faible pour le pôle « Appui au fonctionnement de la chaîne du froid des vaccins », pour lequel on note une duplication par rapport au mandat et aux activités de l'UNICEF, et par rapport à l'appui financier déjà octroyé à ce volet par certaines Coopérations bilatérales (Japon et Luxembourg). (*Source : évaluation à mi-parcours du PASS, décembre 2004*).

Voir également la section 5 – 3C ci-dessous.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

Les rapports d'activités 2003-2004 et 2004-2005 permettent de retracer l'état des différentes activités mises en œuvre par le projet. L'évaluation à mi-parcours du PASS (décembre 2004) porte également un jugement sur l'efficacité du programme par pôle d'activités (Appui Institutionnel ; Amélioration de la Qualité des Soins ; Coordination–Suivi–Evaluation) au regard du niveau d'efficacité dans la mise en œuvre :

- *« Pôles qui ont effectivement progressé dans la mise en œuvre des différentes activités : DNS, DPM, IOTA, Appui aux Écoles de Formation de Gao et Bamako et Appui aux Instances Ordinales.*
- *Pôles où un blocage subsiste au niveau administratif et financier : Appui à la Chaîne du Froid, Appui aux Cercles de Santé et Appui à l'IFSS.*
- *Pôles où aucune activité n'a commencé : Appui à la Politique RH et Appui à la PPM. »*

L'évaluation du PASS ajoute que :

- *« Les capacités institutionnelles du MS sont globalement renforcées par les appuis apportés par l'AT, les équipements acquis dans le cadre du projet et la réhabilitation des bâtiments (DNS, DPM, DAF et IOTA). Le problème de transfert de compétences reste entier, ainsi que la pérennisation des acquis.*
- *Les retards constatés dans la plupart des volets d'intervention permettront difficilement d'ici la fin du Projet (12 mois) de contribuer d'une façon significative et solide à l'amélioration de la qualité de soins dans les formations sanitaires du pays.*
- *Les incertitudes relatives aux procédures et à la forme juridique des contrats et protocoles ont perturbé et sérieusement retardé le démarrage de la plupart des appuis. Ces retards font qu'il n'y a pas encore d'indicateurs d'efficacité disponibles.*
- *Les objectifs spécifiques ont été atteints seulement en partie. Les avantages additionnels pour les bénéficiaires cibles, attendus dans le cadre du projet, ont effectivement été limités parce qu'on a pu tirer que très peu profit des services qui devaient être apportés par le projet. »*

En détail, les commentaires portés par évaluation du PASS sur l'efficacité des activités soutenues au titre du PASS d-sont reprises dans le tableau ci-dessous :

PÔLES D'INTERVENTION	COMMENTAIRES EVALUATION A MI-PARCOURS DU PASS (décembre 2004)
1- APPUI INSTITUTIONNEL	
1.1 Appui à la DNS 1.1.1 Assistance technique long terme 1.1.2 Études et expertises court terme 1.1.3 Renforcement des moyens de la DNS 1.1.4 Réhabilitation des bâtiments de la DNS	<p>La CF prévoit un appui à la DNS à 3 niveaux : (i) un appui institutionnel pour renforcer ses compétences techniques tout en lui donnant les moyens de fonctionnement nécessaires pour accomplir sa réorganisation, (ii) la mise en œuvre de la politique de décentralisation sanitaire, et (iii) les missions de planification de coordination et de suivi des programmes.</p> <p>Le DAO pour l'équipement de la DNS a été élaboré.</p> <p>Les autres réalisations de l'AT méritant d'être mentionnées sont : (i) l'appui au MS pour la mise en œuvre du PASS, (ii) l'appui conceptuel et technique pour la mise en œuvre du PRODESS, (iii) la coordination entre les différentes interventions de la CE et des partenaires dans le domaine de la santé, (iv) l'appui logistique pour la réalisation des missions imparties à la DNS, (v) l'appui à la définition des orientations devant guider les activités de chacune des divisions de la DNS ainsi la programmation, la direction et la coordination de leur exécution, et (vi) l'appui à la coordination scientifique et de recherche.</p>
1.2 Appui à la politique RH 1.2.1 Assistance technique long terme 1.2.2 Études et expertises court terme 1.2.3 Travaux et équipements	<p>Aucune activité n'a été réalisée pour ce pôle d'intervention.</p> <p>La conditionnalité de la CF n'est pas respectée et mise en place.</p>
1.3 Appui à la DPM 1.3.1 Assistance Technique long terme 1.3.2 Études et expertises court terme 1.3.3 Suivi et développement outil informatique 1.3.4 Séminaires de formation ou ateliers 1.3.5 Renforcement des ressources humaines 1.3.6 Équipement, aménagement et moyens	<p>L'appui à la DPM porte sur 3 niveaux : (i) appui institutionnel et renforcement des ressources humaines (formation du personnel de la DPM), (ii) soutien des activités de développement et de suivi du secteur (supervisions et formations octroyées par la DPM aux différents acteurs du secteur, coordination du SDAD), et (iii) amélioration de l'infrastructure de la DPM (aménagement des bâtiments, équipements et moyens – en particulier l'outil informatique de gestion administrative de la direction).</p> <p>Cet appui est fortement handicapé par le manque d'effectifs de la DPM (7 postes occupés sur 17 dans les 2 divisions de la DPM ; de plus, la disponibilité de certains fonctionnaires est très limitée ; on ne note aucune évolution de la situation depuis le démarrage du projet).</p> <p>La faiblesse des effectifs en place a obligé le projet à cibler certaines actions prioritaires. Les efforts sont concentrés sur : (i) la fiabilité et la saisie des données (renforcement de la Division Réglementation, en charge de l'enregistrement des médicaments et du suivi des établissements), (ii) le suivi des indicateurs pharmaceutiques, (iii) le suivi et la maîtrise des prix dans le secteur public et privé, et (iv) le management de la direction.</p> <p>La collaboration entre l'AT, le Directeur de la DPM et les cadres de la direction est très bonne et le travail mené au sein de la direction très dynamique dans l'ensemble.</p> <p>Ceci a permis, malgré les difficultés structurelles, d'atteindre déjà à une amélioration de la performance d'ensemble de la DPM.</p>

PÔLES D'INTERVENTION	COMMENTAIRES EVALUATION A MI-PARCOURS DU PASS (décembre 2004)
<p>1.4 Appui à la PPM 1.4.1 Amélioration structure financière PPM</p>	<p>Un budget pour renforcement du FdR de la PPM était initialement prévu (étude d'identification), qui n'a pas été retenu dans la CF. Ce pôle d'activité a toutefois été maintenu, ce qui a contribué à créer beaucoup de confusions au niveau de la partie nationale et d'insistance dans les demandes d'appui à l'UE.</p> <p>La PPM jouit cependant d'un appui annuel d'environ 300 millions FCFA depuis 2001 dans le cadre du PRODESS (sur fonds de la Coopération néerlandaise).</p> <p>Deux audits ont été menés (en 2001 et en octobre 2003), qui ont tous deux montré que le BFdR était essentiellement lié à l'inadéquation du système d'achat de la PPM et pouvait être résolu par une action ad hoc dans ce domaine. Les recommandations en cette matière ne sont pas suivies d'effet jusqu'ici. Les autres recommandations (audit 2003) ne sont pas non plus suivies d'effet.</p>
<p>1.5 Appui Chaîne du Froid 1.5.1 Maintenance chaîne du froid 1.5.2 Équipement chaîne du froid des vaccins</p>	<p>Dans la convention de financement il est prévu également un appui au fonctionnement de la chaîne du froid des vaccins dont la responsabilité incombe à la Section Immunisation (ex-CNI) de la Division Prévention et Lutte contre la Maladie (DPLM), qui est une des divisions de la DNS. Le DAO pour l'équipement et la maintenance de la chaîne de froid a été élaboré.</p>
<p>1.6 Appui à l'IOTA 1.6.1 Fonctionnement 1.6.2 Audit Annuel des activités</p>	<p>L'IOTA est un EPH et a assumé son autonomie financière, bien que restant sous la tutelle du MS en Novembre 2002.</p> <p>L'appui du PASS 8^e FED entend appuyer et renforcer cette démarche.</p> <p>Les engagements administratifs (évolution du statut) et financiers (appui au fonctionnement) du Gouvernement à l'endroit de l'IOTA ont été plus que satisfaisants (objectifs financiers dépassés).</p>
2- AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SOINS	
<p>2.1 Appui aux Cercles de Santé 2.1.1 Dotation des caisses d'avance 2.1.2 Formation continue et matériel pédagogique 2.1.3 Appui ASACOS 2.1.4 Participation à la maintenance</p>	<p>Le protocole d'appui aux cercles de santé a été retardé au niveau du siège de la CE à Bruxelles pour des raisons juridiques. La situation est aujourd'hui débloquée, le DP qui soutient la mise en œuvre de ce protocole vient d'être mis en exécution.</p> <p>Le taux d'engagement faible à ce jour ne reflète pas une activité faible. L'ampleur des besoins dans le cadre d'une décentralisation au niveau régional des compétences et les préliminaires déjà réalisés annoncent un potentiel d'utilisation des fonds restants d'ici la fin du projet qui ne devrait pas poser de problème majeur.</p>
<p>2.2 IFSS 2.2.1 Travaux 2.2.2 Équipement 2.2.3 Subvention au fonctionnement bourses</p>	<p>Un appui au sein de l'IFSS est prévu dans la CF, appui en terme de prise en charge de travaux du bâtiment, d'acquisition des équipements, de subvention de fonctionnement et d'octroi de bourses.</p>

PÔLES D'INTERVENTION	COMMENTAIRES EVALUATION A MI-PARCOURS DU PASS (décembre 2004)
<p>2.3 Appui aux Écoles de Formation de Gao et Bamako 2.3.1 Équipements 2.3.2 Subvention au fonctionnement bourses</p>	<p>Les effectifs en personnel sanitaire qualifié sont aujourd'hui largement insuffisants dans l'ensemble du pays, en regard des besoins et des ambitions du PRODESS. L'objectif général de l'appui apporté par le projet est de permettre aux 3 écoles privées (Gao, EFTSS et Bouctou) de se doter d'une structure délivrant une formation de qualité optimale. L'appui du PASS aux écoles privées se traduit en :</p> <ol style="list-style-type: none"> Appui au frais du personnel : (i) Salaire du personnel des école, (ii) honoraires de professeurs, et (iii) coût de formateur de formateurs ; Appui au frais du fonctionnement : (i) Cours, (ii) Frais de réunions, (iii) Équipements, (iv) Transport, (v) Formation, et (vi) Constructions.
<p>2.4 Appui aux instances ordinales</p>	<p>Une politique de libéralisation de la profession médicale a été initiée par le GdM et adoptée par l'Assemblée Nationale en 1985. La CF 6343/MLI a retenu un appui à ce niveau, qui va permettre de renforcer les objectifs prioritaires retenu par IO. L'appui du PASS aux instances ordinales se traduit en :</p> <ol style="list-style-type: none"> Appui au frais du personnel ; Appui au frais du fonctionnement : (i) Cours, (ii) Frais de réunions, (iii) Équipements, (iv) Transport, (v) Formation, (vi) Constructions.
<p>3- COORDINATION, SUIVI, ÉVALUATION</p>	
<p>3.1 Évaluation conjointes et audit PRODESS – AT court terme 3.1.1 Coordination DAF 3.1.2 AT Élaboration DAO</p>	<p>Au niveau de la coordination de la DAF, un appui au fonctionnement du service comptable a été financé ainsi qu'une prime au comptable ayant travaillé pour le projet avant l'arrivée très tardive de l'assistante administrative.</p> <p>Il faut noter une très faible utilisation du budget prévu pour la coordination DAF. Ceci s'explique par une très forte rotation du poste de direction de la DAF, les décisions nécessaires ayant de ce fait été régulièrement et fortement retardées ou empêchées.</p>
<p>3.2. Évaluations à mi-parcours et finale – AT court terme 3.2.1 Évaluation à mi-parcours</p>	<p>L'évaluation à mi-parcours a été effectuée du 25 Novembre au 15 Décembre 2004. Les résultats et recommandations seront approuvés pour janvier 2005.</p>

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

(voir ci-dessus *Efficacité Par rapport aux objectifs/ résultats attendus*)

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

L'évaluation à mi-parcours du PASS note que « *la viabilité de la dimension d'ensemble du projet PASS 8^e FED est fortement liée au PRODESS lui-même. Au stade actuel du projet, l'appui effectif provient principalement de l'assistance technique apportée aux trois directions institutionnelles DNS, DPM et DAF. Cette AT demeure toutefois un levier extérieur à ces institutions, qui n'a pas encore permis une transmission réelle de connaissances. À cet égard, il est important de mettre en relief les facteurs nuisant à la*

viabilité tels que le manque de moyens et de ressources humaines ainsi que les fréquents remaniements gouvernementaux et la décentralisation, moins effective que prévu, qui handicapent le bon fonctionnement du MS, les lacunes dans la mise en œuvre des différentes conditionnalités imposées dans la CF (voir RH, IOTA, etc.), les difficultés rencontrées par le PRODESS et, pour finir, le retard qu'a connu le PASS 8^e FED au démarrage. [...] ajoutons que la viabilité des résultats actuels et potentiels du projet est liée aux facteurs suivants :

- *L'existence de capacités d'entretien des infrastructures et des équipements.*
- *La possibilité d'assurer un réel transfert de compétences. [voir le rapport pour plus d'informations]*
- *L'attribution de ressources financières suffisantes aux structures créées ou renforcées dans le cadre du projet. »*

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

Les interventions de la communauté européenne et de la coopération française ont fait l'objet d'un suivi régulier dans le cadre des organes de coordination et d'évaluation du PRODESS créés au niveau national (comité de pilotage, comité technique et comité de pilotage). Des missions spécifiques ont été diligentées par chacune des parties sur les actions respectives. Par ailleurs, des missions conjointes de suivi des indicateurs du PRODESS ont été régulièrement conduites depuis 2001 et un bilan du PRODESS I a été réalisé dans le cadre de la table ronde des bailleurs de fonds sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté qui s'est tenue en mars 2004 à Genève. Le PRODESS II (adopté par le gouvernement en mai 2005) a donné lieu à l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) comprenant sept volets. Le PRODESS II prolonge les orientations stratégiques du précédent, et pérennise un certain cloisonnement de la problématique sanitaire autour des seuls acteurs de la santé.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

La convention de financement du PASS a été signée en janvier 2001, pour quatre ans, avec une date limite d'exécution fixée au 31 mars 2006 (extension à octobre 2006 en raison notamment des retards de mise en œuvre du programme).

Le rythme de poursuite de ce programme d'appui au secteur de la santé du 8^e FED est jugé « trop lent » selon la Délégation de la Commission. Ceci est notamment relié à la complexité des modalités d'exécution prévues par la convention de financement à mi chemin entre un projet classique et un appui à un programme sectoriel.

(Source : Délégation de la Commission européenne & Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale en République du Mali, RAPPORT ANNUEL CONJOINT 2003)

Calendrier d'exécution effective du PASS 8^e FED

1998-2002	PRODESS1 – Effectif jusque 2004	2002	Septembre : Devis-Programme 2 Consolidé
1999	Étude d'identification du projet (KIT Amsterdam)	2003	Mars : Assistante administrative (A. Sidibé) AT-DAF <i>NB : le Coordinateur et l'AT RH n'ont jamais pu être recrutés</i>
1999	Décembre : Atelier de validation et de partage de l'étude d'identification	2003	Avril : DP2 approuvé. Juin : Compte tenu du faible taux de décaissement du DP1, on peut considérer que la mise en œuvre du PASS n'a effectivement démarré qu'avec la mise en place des premiers fonds du DP2 (soit en juin 2003).
2001	Janvier : Convention de Financement	2004	Évaluation à mi-parcours
2001	Démarrage effectif du Programme en Juillet, avec l'approbation du premier devis-programme pour la période juillet-décembre 2001.	2005-2009	PRODESS-2 Démarrage 2005
2002	Juin : arrivée AT-DNS (Dr JP Louis)	2003-2005	Durée effective du projet = 3 ans
2002	Juillet : arrivée AT-DPM (Chr. Chorliet)	2006	Phase terminale du projet initialement à janvier-mars 2006 – REPORT A OCTOBRE 2006

Source : Evaluation rétrospective à mi-parcours du Programme d'Appui au secteur de la Santé - 8 ACP MLI 018 - RAPPORT DEFINITIF Décembre 2004.

L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS note que :

- *La durée d'AT long terme résiduelle au 30/11/2004 est de 58 mois, à rapprocher d'un besoin de 48 mois pour assurer la présence sur le terrain des 3 AT jusqu'au terme du projet (fin mars 2006). A priori, la présence des 3 AT jusqu'au terme du projet ne pose donc pas de problème. Le calcul doit toutefois être affiné en multipliant les durées de prestation nécessaires par le coût unitaire tout compris de chaque AT et en comparant le total nécessaire au solde restant (calculé par rapport aux prestations totales effectuées et non pas uniquement aux mémoires introduits et payés). [...].*
- *La faible considération (gestion) des risques, le manque de souplesse et l'incapacité à s'adapter aux changements de contexte (surtout au début du projet), ainsi que le manque de respect des conditionnalités ont gravement perturbé l'efficacité globale du projet.*
- *Dans le DP1, seuls les pôles d'activités DNS, DPM et IOTA ont bénéficié d'un financement des frais de fonctionnement. Le DP2 consolidé a ensuite été élargi à la plupart des interventions du PASS, incluant la programmation des engagements spécifiques (contrats de subvention) approuvés en avril 2003 et signés en octobre 2003, la continuation de leur exécution ayant par la suite été planifiée dans le DP3 consolidé. Cela explique également les faibles taux d'exécution constatés pour nombre d'autres activités.*
- *L'appui aux cercles et les contrats prévus dans le DP2 n'ont pas encore démarré, faute de conventions, protocoles ou contrats signés. Les contrats avec l'IOTA, les cercles, les écoles privées et les instances ordinales seront vraisemblablement signés directement avec l'ON et la DCE, sans qu'il soit toutefois*

prévu qui va effectivement suivre ces volets et avec quelle légitimité. Ceci risque de poser de sérieux problèmes et sans doute des retards supplémentaires dans la réalisation des activités ou des travaux prévus. »

A la date d'exécution de la mission de terrain, l'appui aux 49 cercles a effectivement démarré (DP1 de 6 mois d'octobre 2004 à mars 2005 ; DP2 d'aout 2005 au 31 mars 2006). Au regard des retards importants de mise en œuvre (date de clôture du PASS au 31 octobre 2006), la CONFED souhaitait transférer le solde de l'enveloppe prévue sous l'appui budgétaire. Cette proposition a été refusée par la DCE car non prévu dans la convention de financement. Il a finalement été décidé à ce que le DP4 intègre l'ensemble du solde de l'enveloppe, donc qu'il ne soit pas prévu de DP3. EN outre, la mise en œuvre des DP pour l'appui aux cercles se fait sous procédure PRODESS, et non PASS (seule exception au programme). Ceci n'empêche toutefois pas les retards importants d'exécution de l'appui aux cercles, le problème de remontée des pièces justificatives pour service fait du niveau local vers le niveau central n'ayant pas été résolu. En lien, notons également que si le Ministère de la Santé a reçu 50% d'avance au démarrage du DP1, il n'a jamais demandé à recevoir le solde, en raison de cette incapacité à fournir les pièces justificatives. De même sous le DP2, 40% d'avances ont été reçues, sans demande de réapprovisionnement jusqu'à aujourd'hui.

Le PASS connaît également des retards importants d'exécution pour le soutien à (i) la chaîne du froid et à (ii) l'INFSS:

- (i) le contrat a été signé, suite à l'engagement par la DCE d'une expert externe chargé de rédiger le DAO. Le contrat pour l'équipement est en cours de validation. L'engagement de cet expert résulte d'un manque de portage de l'initiative par le Ministère de la Santé, qui a tardé à en gager une expertise de son côté pour la rédaction du DAO, et à identifier ses besoins en matière de chaîne du froid.
- (ii) INFSS : réception des travaux prévue dans fin 2006. Suivi du projet par la CONFED, la DAF santé, le bureau d'architectes + la Cellule d'Expertise pour les Programmes d'Infrastructures Sanitaires.

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

L'engagement total du PASS porte sur 10,5 millions d'euros. L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS (Décembre 2004) note que :

- *« Le taux d'exécution global du budget de fonctionnement du projet (hors AT) est relativement bas : 31%. Il faut à ce propos signaler une très importante fluctuation entre les taux calculés pour les différents pôles d'activité : en dehors de ceux pour lesquels il n'y a eu aucune activité ni aucun engagement financier (appui RH et appui PPM : taux d'exécution = 0%), le taux d'exécution budgétaire, hors AT, varie de moins de 5% (Appui à la chaîne du froid des vaccins : 4,2%) à quasiment 70% (appui à la DPM : 68,5%).*
- *Le taux d'exécution du budget d'AT est de 46%. Il est calculé à partir des mémoires introduits par le bureau d'AT et payé par la DCE à la date du 30/11/2004. Le taux de prestation de l'AT prévue est de 58%, calculé à partir des durées effectivement prestées au 30/11/2004 rapportées aux durées*

prévues. La différence entre ces deux taux provient essentiellement du délai existant entre la prestation, et la présentation et le paiement des mémoires (qui représente plusieurs mois).

- *La faiblesse des taux d'exécution budgétaire sont pour beaucoup liées aux conditions difficiles de démarrage du projet, où la gestion du temps et du budget a été nettement déficiente. Les choses se sont clairement améliorées depuis mars 2003, où le projet a réellement pu démarrer ses activités (sauf pour les deux pôles d'activités restés sans effet à ce stade du projet : RH et PPM). »*

Le taux d'exécution du budget du projet, calculé pour la partie hors AT (budget alloué au « fonctionnement » du projet et au financement des opérations), est de 30,9% au 30/11/2004. Le PASS enregistre un taux d'engagement de 81,4% au 31 décembre 2005, pour un taux de décaissement de 48,7%. Ceci dit, une analyse par pôle d'activité du taux d'exécution budgétaire montre de grandes différences (retards identifiés notamment pour l'appui aux cercles).

c. Modalités de mises en œuvre

L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS (décembre 2004) mentionne que « les dispositions techniques et administratives prévoient également un certain nombre de conditions spéciales de la CF, faisant référence aux actions à entreprendre par la contrepartie malienne (le Ministère de la Santé essentiellement) et qui devaient être satisfaites pour partie avant et pour partie pendant la mise en œuvre. Il s'agissait de mesures visant à assurer l'efficacité et la viabilité du projet, discutées et acceptées par la partie malienne lors de l'identification et de l'instruction du programme. Malheureusement, plusieurs de ces conditions n'ont pas été remplies. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du choix de ces conditionnalités. En effet, certaines ne sont pas réalistes tandis que d'autres, pourtant importantes, n'apparaissent pas. »

L'évaluation du PASS estime que le projet est fortement dépendant de l'évolution et des résultats du PRODESS (manque d'autonomie et de flexibilité), et qu'il est trop fortement lié aux conditionnalités de la Convention de financement qui, trois ans après le démarrage n'ont toujours pas tous pu être remplies ou ont subi des graves retards de mise en œuvre. Pour rappel, le PRODESS a connu d'importants retards : Le PRODESS II, conçu pour prendre la relève du PRODESS 1 (1998-2002), devra être opérationnel au début de l'année 2005, donc avec deux ans de retard.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

La mission d'évaluation à mi-parcours du PASS (décembre 2004) jugeait efficace le système de monitoring, d'évaluation et de suivi des activités et des résultats du PASS. Néanmoins, l'expertise technique (assistants techniques du PASS) est peu impliquée dans les groupes de coordination autres que ceux du PASS : les AT participent aux les sous-groupes techniques de coordination du PRODESS, mais ne sont autorisés que depuis très récemment à participer aux groupes de coordination de plus haut niveau du PRODESS (comité technique et de pilotage). En outre, leur expertise n'est pas utilisée au niveau du dialogue de politique sur l'appui budgétaire, qui requiert pourtant une expertise technique forte dans le domaine de la santé (discussion sur la définition et le suivi des indicateurs de la tranche variable liée à la santé notamment).

Il semble également que les ressources issues de l'expertise ponctuelle (études et AT court terme) soient peu utilisées et/ou peu partagées avec les autres PTF. Par exemple, les conclusions du rapport d'évaluation à mi-parcours du PASS sur la coordination avec les autres PTF ou avec le gouvernement malien ne sont pas connues de ces destinataires. De même, il apparaît que les conclusions de l'étude de LOHTE-TART (commanditée par la DCE) spécifiquement focalisées sur les indicateurs santé du CSLP n'ont pas été intégrées au dialogue de politique dans le cadre de l'appui budgétaire, puisqu'on retrouve dans le protocole d'accord sur l'appui budgétaire santé des indicateurs fortement critiqués par l'étude pour leur non-pertinence ou effets pervers (cas de l'indicateur du taux de consultations prénatales).

e. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

La présente évaluation confirme le constat fait à mi-parcours du PASS de la modestie des activités programmées et leur faible taux de réalisation. La difficulté des parties à s'accorder sur les conditionnalités, l'hétérogénéité des procédures des PTF et, dans le cas de la coopération française, les périodes de gel de crédits pour régulation budgétaire sont à l'origine d'un taux de décaissement qui n'excède pas 50 % pour les deux bailleurs.

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

Dans le cadre du programme d'appui au secteur de la santé (8 ACP MLI 018), les relations de coordination du projet entre parties prenantes (autorités locales, institutions, bénéficiaires sur le terrain et autres bailleurs de fonds) se déroulent par le biais de réunions régulières entre la DCE, la CONFED et l'AT. À cela s'ajoutent les réunions mensuelles de suivi et de monitoring du PRODESS. *L'évaluation rétrospective à mi-parcours du programme d'appui au secteur de la santé - 8 ACP MLI 018 (rapport définitif, Décembre 2004)* juge à ce titre que ce processus rend « la communication entre partenaires positive et dynamique. ». L'évaluation relève néanmoins que la contribution du pays partenaire est limitée par les lacunes en matière de ressources humaines (défauts de quantité et de qualité des ressources humaines à disposition), ce qui a conduit à des délais dans la fourniture de la contribution nationale.

Au sein de la DNS et de la DMP, l'AT coordonne de fait toutes les activités spécifiquement appuyées par le projet, pour les aspects financiers et matériels, en fonction des différents autres appuis dont bénéficient ces Directions dans le cadre du PRODESS et des accords de collaboration avec d'autres partenaires.

Le PASS apporte un appui prépondérant à la DPM. Les autres collaborations proviennent essentiellement de l'OMS (programmes spécifiques d'appui aux institutions normatives chargées du médicament dans tous les pays d'Afrique : financement de séminaires et ateliers de formation et de formations des cadres des Directions en charge du médicament).

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

Dans le cadre du PASS, la coordination du projet implique un Comité de Pilotage (réunions en principe tous les 6 mois, dirigées par le Secrétaire Général de la Santé) et des réunions de suivi du projet, regroupant l'AT DNS (coordinateur du projet), l'AT DPM et l'AT DAF, la DCE et la CONFED. Notons la coordination du PASS s'inscrit peu dans celle du PRODESS. Ainsi, la CONFED n'est pas impliquée au cadre de coordination du PRODESS, et les débats autour du PASS sont relayés sur une base individuelle au niveau du PRODESS, lorsque les acteurs participent aux deux mécanismes. Ceci limite l'interaction entre les deux processus, et peut avoir expliqué la démarche contradictoire entre la DCE et la coopération néerlandaise au niveau de la PPM : la DCE a suspendu son appui à la PPM en l'absence de réforme organisationnelle de la structure, tandis que sur la même période la coopération néerlandaise apportait un appui financier non conditionnel à l'institution. 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 CE 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 (*voir indicateur 10.9.4*).

L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS juge que la cohérence du programme avec les activités connexes et mises en œuvre par d'autres bailleurs de fonds et partenaires est faible pour ce qui concerne certains pôles d'activité. Par exemple, le pôle « Appui au fonctionnement de la chaîne du froid des vaccins » montre deux niveaux de duplication: (i) par rapport au mandat et aux activités de l'UNICEF, et (ii) par rapport à l'appui financier déjà octroyé à ce volet par certaines Coopérations bilatérales (Japon et Luxembourg).

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS rappelle qu'au Mali plus de 15% de la population est victime de maladies à caractère épidémique, causées par la mauvaise gestion de l'environnement : eau non potable, défaut d'assainissement et d'hygiène, fumées à l'intérieur des habitations, mauvaise gestion des déchets, etc. Selon le rapport annuel 2003 du Système national d'information sanitaire (SNIS), les taux de morbidité des principales maladies liées à l'environnement sont :

- Fièvres (associées au paludisme) : 36%
- Diarrhées : 29% des enfants de 6 à 11 mois ; et 16% des enfants de moins de 5 ans
- Toux et infections respiratoires aiguës : 16%
- Trachome : 35% des enfants de moins de 10 ans
- Affections de la bouche : 3%
- Tuberculose : 0,02%

Ces affections sont responsables de plus de 80% de la charge de morbidité générale. En outre, le ver de Guinée, maladie liée directement à la consommation d'eau non potable (282 cas recensés en 2003) demeure endémique malgré les efforts d'éradication amorcés depuis 1990. Et le choléra, maladie des mains sales a touché 1821 personnes en 2003 dont 139 en sont décédées.

L'existence de liens étroits entre les objectifs du PASS 8^e FED et la protection de l'environnement apparaît comme évidente : celle-ci fait partie intégrante de l'axe « **Amélioration de la Qualité des Soins** » du projet.

Un autre élément relié à l'aspect environnement concerne la gestion des déchets hospitaliers. Le PASS ne traite pas de cet aspect, qui est néanmoins évoqué dans le nouveau PRODESS II, au Volet 4 « *Amélioration de la qualité des services de santé, augmentation de la demande et lutte contre les maladies* » :

- Extrait 6: *L'hygiène des établissements de santé et des autres lieux publics est améliorée et la lutte contre les vecteurs de maladies assurée.*
« *L'élimination des déchets biomédicaux au niveau des établissements de santé est fondamentale et sera réalisée à travers la construction/réhabilitation d'incinérateurs dans les CSREF et les cliniques privées. De même, leur transport sera organisé au niveau des CSCOM ainsi que la formation du personnel de santé aux différents niveaux.* »
Au titre de cet extrait, le PRODESS II prévoit un indicateur de suivi à renseigner par enquête (Proportion de CSREF et de cliniques privées qui incinèrent les déchets biomédicaux selon les normes préétablies) et deux activités : Organiser le transport de déchets biomédicaux vers les incinérateurs existants au niveau CSREF et CSCOM, et Former le personnel à la collecte et à l'incinération des déchets biomédicaux au niveau CSREF, CSCOM, cliniques privées.
- Extrait 12: *Les soins de santé préventifs et promotionnels communautaires ont été rapprochés jusqu'au niveau des ménages.*
« *Le conditionnement et l'élimination des déchets solides s'effectueront dans les villes et villages avec le concours des collectivités territoriales.* »
Pas d'indicateurs spécifiques mentionnés.

b. Etat de droit

Le PRODESS constitue la traduction opérationnelle du CSLP pour le secteur santé. A ce titre, l'intervention du PASS 8^e FED se veut une réponse partielle à l'objectif d'assurer la disponibilité financière et institutionnelle nécessaire à l'amélioration de la qualité des soins de santé procurés au Mali. À cet égard, la majorité des axes d'intervention du PASS 8^e FED sont cohérents et pertinents : ils répondent également aux objectifs du CSLP.

c. Genre

Il est mentionné dans les DTA du PASS que le programme « *vise des objectifs globaux dont les retombées seront importantes pour la santé de la femme et de l'enfant Ses différentes interventions et notamment, le développement de la gestion des ressources humaines, l'amélioration de la qualité de la*

formation des personnels paramédicaux et le renforcement du fonctionnement des services, permettront d'accroître et d'améliorer l'utilisation des services de santé et d'en assurer la pérennité. Les femmes et les enfants qui représentent plus de la moitié des utilisateurs des services de santé, et particulièrement des services de santé de base, seront donc les premiers bénéficiaires des améliorations attendues de ce programme ».

En terme de mise en œuvre de l'aspect genre, l'évaluation à mi-parcours du PASS note que :

- *« Les activités mises en place pour appuyer l'amélioration de la qualité des soins ciblent principalement des bénéficiaires de sexe féminin. L'appui aux Cercles de santé bénéficie pour l'essentiel aux femmes et aux enfants. Il en va de même pour l'appui au bon fonctionnement de la chaîne du froid des vaccins.*
- *Un domaine dans lequel l'équilibre homme/femme se traduit de la manière la plus évidente est le concours du PASS 8^e FED au regroupement des écoles publiques de formation du personnel paramédical au sein de l'IFSS et des écoles privées de formation de paramédicaux de Gao et Bamako, où la plupart des bénéficiaires sont des femmes : infirmières, sages-femmes et techniciennes socio-sanitaires.*
- *L'équilibre est moins représentatif dans l'appui institutionnel aux différentes directions (DNS, DPM et DAF) : la proportion de femmes concernées par ces appuis est moins grande, en particulier aux positions décisionnelles. On peut cependant espérer que, dans l'avenir, des stratégies et des démarches plus ponctuelles seront mises en place dans le sens d'une « participation plus équitable » à ce niveau.*
- *La question « Genre » a été largement prise en compte dans le rapport de démarrage et concrétisée dans le plan d'action 2003 du projet avec la programmation de deux missions d'expertise courte terme, intervenant à deux niveaux complémentaires : (i) sur le plan conceptuel pour le PRODESS, et (ii) sur le plan opérationnel pour la DNS. Il s'agit respectivement :*
 - *Dans le premier cas, d'introduire le concept de genre dans l'élaboration du PRODESS 2, en cours ;*
 - *Dans le second cas, d'introduire le concept « Genre et Santé » dans le Programme Quinquennal de la Santé de la Reproduction élaboré par la DNS, de définir les modalités de son opérationnalisation et de former sur cette problématique l'ensemble du personnel de la Division Santé de la Reproduction de la DNS. »*

8. Personnes rencontrées

Mme Marta CARRASCOSA	Délégation de la Commission Européenne au Mali, Chargée du Programme Santé
Mr Daba DIAWARA	Ministère de la Santé, SEGAL
Mr BALLO	Ministère de la Santé, Conseiller Technique chargé de la Coopération
Dr Mountaga BOIRE	Ministère de la Santé, Directeur Adjoint DNS
Mr Mahamadou KAYA	Ministère de la Santé, Directeur Cellule d'Exécution des Programmes des Infrastructures Sanitaires
Mr Koniba DIARRA	Ministère de la Santé, DAF (Direction Administrative et Financière), Directeur Administratif et Financier Adjoint
Mr Youssouf BERTHE	Ministère de la Santé, DAF (Direction Administrative et Financière), Directeur Ressources Humaines

Mme DIALLO Amy SIDIBE	Ministère de la Santé, DAF (Direction Administrative et Financière), Conseillère technique FED
Mr Souleymane TRAORE	Ministère de la Santé, DAF (Direction Administrative et Financière), Chef de Division Finance
Mr Adama TRAORE	Ministère de la Fonction Publique, Conseiller Technique chargé de la Fonction Publique
Dr Minkaila MAIGA	DPM (Direction de la Pharmacie et du Médicament), Directeur
Dr Christian CHORLIET	DPM (Direction de la Pharmacie et du Médicament), Conseiller Technique pour l'Union européenne
Dr Etienne DEMBELE	Ministère de la Santé, CPS (Cellule Planification et Statistiques), Chef Division Statistiques et Documentation
Dr Laurence GLEIZE	Ministère de la Santé, CPS (Cellule Planification et Statistiques), Conseillère Technique pour la Coopération française
Dr Jean-Pierre BOITTE	OITA (Institut Ophtalmologique Tropical d'Afrique), Conseiller Technique pour la Coopération française
Dr Ouassa SANOGO	Coopération Canadienne, chef de file des PTF Santé au Mali, Conseillère Santé
Mme Christiane VEKEMAN	Coopération Canadienne, chef de file des PTF Santé au Mali, Premier Secrétaire Coopération, Ambassade du Canada
Mr Elly AMARA	CONFED (Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National pour le Fond Européen de Développement), Chef de section Suivi des Projets CONFED
Mr Abderrahmane CISSE	CONFED (Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National pour le Fond Européen de Développement), section Suivi des Projets CONFED – secteur santé
Mr Jean-Paul LOUIS	DNS (Direction Nationale de la Santé), Conseiller Technique pour l'Union européenne
Mr Souleymane DOLO	Groupe PIVOT Santé Population, Directeur Exécutif
Dr Bruno DUJARDIN	GRAP-SWAP (Groupe de recherche de l'Université de Liège sur les instruments de coopération en appui aux politiques sectorielles), Conseiller au Mali

Gestion de terroirs Sikasso - CML 1187 01

1. Synthèse

Titre des projets	Projet de Gestion de Terroirs / Fonds d'Investissement Local de Sikasso
Identifications	FAC et CML 1187 01
Dates de démarrage	1 ^{ère} phase (FAC) : fin 1994 Phase relais (CFD) : fin 1998
Dates de clôture	1 ^{ère} phase (FAC) : fin 1998 Phase relais (CFD) : juin 2000
Budgets totaux	5 MF (FAC) + 6 MF (CFD) = 11 MF sur 5,5 ans (2 MF/an).
Bénéficiaires	CMDT et populations locales
Unité de gestion	Fonds d'Action et de Coopération (1 ^{ère} phase) Agence Française de Développement (Phase relais)
Budgets	FAC : 5 MF sur 1994-1997 (phase 1, expérimentale) CFD : 6 MF sur 1998-2000 (phase 2, relais avec le PADC)

Objectifs globaux	<ul style="list-style-type: none"> - 1^{ère} phase : anticiper la décentralisation en suscitant la création d'instances de développement local associant les communautés villageoises et pastorales (6 zones d'intervention, 80 villages) aux décisions les concernant et en mettant à la disposition de ces communautés les fonds d'investissement destinés à financer leurs projets d'investissement. - Phase relais : assurer le relais sur 18 mois, pendant le processus de décentralisation maintenant engagé, des actions de la phase précédente avec le futur « Projet d'Appui au Développement Local (PADC) » dont l'objectif a été de mettre en place des systèmes financiers pérennes aux budgets du futur cadre communal (22 communes, 224 villages) en favorisant l'interface entre instances communales et organisations socio-professionnelles.
Objectifs spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la gestion durable des terroirs des communautés villageoises, base productive et financière des futures collectivités territoriales (participation minimale de 10% au FIL dans le cadre du projet), - Favoriser l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales, - Favoriser les entrepreneurs locaux par le financement et la réalisation d'investissements ruraux.

Activités	<ul style="list-style-type: none"> - Formation sur la connaissance du milieu et l'analyse des priorités d'investissement, - Information sur le fonctionnement des communes rurales, - Mise en place du financement des projets identifiés.
Résultats et impacts attendus	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la productivité et des revenus agricoles, notamment en riziculture et cultures maraîchères, par un meilleur usage de l'eau, - Amélioration de la gestion de l'environnement, notamment par de meilleures conditions d'élevage grâce au développement de la gestion pastorale et de l'hydraulique villageoise, - Renforcement des bénéficiaires de la décentralisation par le désenclavement des localités par rapport aux infrastructures socio-économiques (marchés, centres de santé, centres administratifs...).
Remarques et commentaires	Projet d'anticipation à valeur expérimentale, soutenu par la Mission de Décentralisation et considéré comme un succès par la Coopération française.

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

En anticipant sur la décentralisation en milieu rural, les objectifs du projet s'inscrivent dans la logique des besoins du pays et exprimés par le Gouvernement, notamment par la Mission de Décentralisation et dans le cadre de la réforme touchant à la gestion locale des ressources (Code des Collectivités territoriales, Code Forestier). Le projet a contribué, dans sa phase initiale, à dégager des hypothèses opérationnelles pour la mise en place des dispositifs d'appui au développement communal, notamment la mise en place d'un budget et d'un FIL alimenté en partie par les revenus de la gestion locale des ressources, et dans sa phase relais, à renforcer le rôle des acteurs dans les processus d'identification des besoins en investissements et de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre pour leur réalisation.

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

Depuis 1990, la Coopération française appuie des projets de gestion de terroir et de développement local au Mali, ou développement rural et décentralisation se recoupent, notamment dans la zone agro-pastorale du delta du Niger (Projet d'appui aux collectivités locales de Douentza/Koro, Projet d'aménagement agro-pastoraux PAAP) et dans la région cotonnière (CAT-GRN dans la région de Sikasso).

Le FIL/PGT Sikasso représente une suite logique et concrète de cet engagement, le PGT représentant une composante technique destinée à améliorer la gestion des ressources

naturelles dans le cadre des systèmes de production cotonniers, tandis que le FIL en était la composante financière destiné à financer les investissements identifiés.

Ainsi, en rationalisant la production des ressources locales et en l'articulant au développement communal, grâce à un instrument financier constitué à cet effet (FIL), le projet s'est montré pertinent par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention (activité agricole, pastorale et environnementale) en contribuant à intégrer le développement rural dans les processus de décentralisation.

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

Les documents d'évaluation du projet ne font pas mention d'une complémentarité entre les deux bailleurs. Cette situation se justifie pour la 1^{ère} phase, par la faible présence de la Commission européenne dans le secteur rural, et par le côté expérimental du projet dans un cadre de décentralisation qui n'était encore qu'à l'état de préparation au niveau national. Pour la phase relais, la complémentarité a été assurée de facto, par l'articulation (i) d'un projet de terrain conduit par la Coopération française cherchant à poursuivre la démonstration du bon fonctionnement d'une gestion communale décentralisée s'appuyant sur un budget et une maîtrise d'œuvre locale, et (ii) d'une action plus générale d'appui à la décentralisation conduite au niveau national par la Commission Européenne.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

De 1994 à 2000, ont été réalisés :

- 11 associations villageoises constituées regroupant 120 villages ;
- 22 projets agro-environnementaux : 13 retenues d'eau, 7 creusement de mare, 1 mare piscicole, 1 action de reboisement ;
- 42 projets sociaux hydrauliques : 9 écoles, 5 centres de santé ; 1 puits, 7 forages, 20 mairies ;
- 1 projet économique : parc d'élevage ;
- 13 projets de désenclavement : 9 pompes, 3 digues routières, 1 radier ;
- 232 actions de formation basées sur 15 modules élaborés par le projet : 6 pour les OP et 6 pour les CR ;
- 41 études techniques réalisées.

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

Les bénéficiaires visés ont été effectivement ceux qui ont été atteints :

- populations rurales renforcées dans leur capacité à conduire leurs collectivités territoriales ;

- organismes associatifs, bureaux d'étude et conseils communaux dans leur capacité de maîtrise d'œuvre et d'ouvrage,
- CMDT, responsabilisé dans la phase relais, avec l'opérateur (IRAM) dans la maîtrise d'ouvrage du projet, et bénéficiant d'acteurs de production mieux organisés (paysans, collectivités).

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

Un fort accent a été porté sur le transfert de compétence, notamment pendant la phase relais. Ainsi, l'équipe projet a vu sa succession assurée par des bureaux d'études qui jouent le rôle de conseiller des communes rurales des cercles de Sikasso, Koutiala, Yorosso et Kadiolo en 3^e région, tandis que la plupart des représentants villageois qui étaient responsables de la maîtrise d'ouvrage des projets communaux en 1^{ère} phase, se sont trouvés en phase relais, au sein des conseils communaux avec des compétences reconnues. L'impact de ce projet de développement local a été bénéfique sur la mise en place de la décentralisation.

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

Sans qu'il n'y ait de contradiction entre leurs actions, la complémentarité entre les deux bailleurs n'est pas recherchée et leur coordination se constate plus qu'elle n'a été réellement organisée, la Coopération française se déployant sur le terrain dans le cadre d'une approche projet, et la Coopération de l'Union européenne appuyant la mise en place des processus généraux de la décentralisation.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

La phase relais a pris la suite du projet FIL 1^{ère} phase sans interruption. C'est un exemple réussi de la continuité assurée entre deux outils de la coopération française (FAC-AFD) dans le cadre de la restructuration de la Coopération française.

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

Le reliquat restant montre un écart de moins de 3% entre les décaissements prévus et réalisés avec une dotation de 40% du montant au FIL (2,55 M FF en faveur des bénéficiaires finaux).

c. Modalités de mises en œuvre

La mise en œuvre a été correctement conduite par un opérateur privé (assistance technique française fournie par l'IRAM pour un coût opérateur de 30% seulement du montant du

financement) normalement contractualisé par l'AFD dans le projet. Au moins 5 rapports de supervision, dont une évaluation, ont été produits au cours du projet.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Les bénéficiaires ont choisi et réalisé les infrastructures financées par le FIL et ont montré toute leur motivation et leur dynamisme à voir réaliser les actions qu'ils avaient eux-mêmes identifiées.

e. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

Sans objet car la Commission n'a pas réalisé ce type de projet.

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

Ce projet réalise à une échelle locale, un test de mise en œuvre de la décentralisation sur un cas type représentatif (commune rurale en secteur agricole dynamique), qui se montre complémentaire de l'action - plus institutionnelle et plus globale - conduite par les autres bailleurs.

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

La cohérence est assurée avec les politiques de coopération dans le secteur du développement rural conduites par la France (secteur coton en IIIe région) et par la Commission Européenne au niveau national (mise en place de dispositifs facilitant la production et la fluidité des échanges).

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

Le projet a répondu aux besoins des populations en ce qui concerne l'accès à la ressource en eau (réalisation de mares et petits barrages) et l'aménagement de l'espace agro-sylvo-pastoral (établissement de conventions locales de gestion des ressources naturelles permettant de réglementer l'utilisation des ressources et de rationaliser leur exploitation). Cependant, la réglementation des pâturages est encore mal assurée avec des effets sur la surexploitation des ressources végétales et hydriques (auréoles de dégradation par le bétail autour des points d'eau).

b. Etat de droit

Le projet a renforcé les capacités des acteurs locaux et de la population civile dans l'identification, la programmation, la réalisation et la gestion des investissements préalablement identifiés et priorisés, dans un cadre recherchant la mise en place d'actions consensuelles et transparentes.

c. Egalité des genres

La décentralisation au niveau des communes rurales a été une opportunité pour mettre en avant l'ensemble des « forces vives » des collectivités, dont les femmes dont le rôle éminent dans la mise en valeur agricole et le développement d'activités de diversification a été reconnu.

7. Conclusion

Comme le PAAP, le CAT/GRN et le PACL, il s'agit d'un projet d'anticipation sur une réforme fondamentale (décentralisation) et dans un secteur où la Coopération française intervient de longue date (appui à l'intensification agricole en zone cotonnière en IIIe région). Ce projet complet (réalisations physiques, gestion financière, renforcement des acteurs, renforcement des capacités), a été généralement considéré comme venant à point nommé dans le processus de décentralisation, comme une réussite par les observateurs sur le plan de l'appropriation du système de financement et de la mobilisation de l'épargne suscitée par les investissements, et comme un bon précédent, grâce à sa phase relais, pour le futur Projet d'Appui au Développement Communal (PADC).

La composante de gestion de terroir a pu déboucher sur la production de monographies communales, de plan de développement local ainsi que sur des conventions locales de gestion de terroirs. Mais elle a montré qu'elle ne pouvait pas nécessairement déboucher sur une meilleure organisation foncière, ni sur une meilleure organisation de l'espace agricole et de l'espace pastoral. La perspective d'un budget communal assis en partie (10 à 20%) sur une fiscalisation des ressources naturelles (ex : droits d'abreuvement, taxes sur l'exploitation du bois...) pour assurer une certaine pérennité aux financements locaux, n'a pas pu être également démontrée.

La composante investissement a montré la bonne implication des bénéficiaires. Le manque de professionnalisme des intervenants a montré cependant, qu'une bonne identification des compétences locales en fonction de leur domaine de spécialisation et le renforcement de leurs capacités et de leur légitimité, restent des aspects essentiels à soutenir, même s'ils ont été au centre de la phase relais du projet (formation, information).

Pendant la durée du projet, certains investissements mis en place ont pu être bien valorisés et suivis par les bénéficiaires (réparation des dommages), grâce à la mise en place de caisses d'entretien. Mais, exemple significatif de la fragilité du processus et de la pérennité des équipements, l'utilité des caisses d'amortissement n'a pas été appropriée par les

bénéficiaires qui préfère utiliser l'argent pour des besoins autres et considérés par eux comme prioritaires...

En l'absence de la Cellule d'Appui au Projet (CAP) et sans l'engagement fort de la CMDT pour poursuivre un processus de réorganisation des rôles qui s'avère fondamental dans sa zone d'approvisionnement, la viabilité du projet n'est pas assurée. La détérioration de relations entre acteurs, constatée en fin de phase relais, montrerait la fragilité du nouveau système expérimenté et justifie sans doute la mise en œuvre du PADC.

8. Bibliographie

- CFD, 1997 : « (Financement de la phase relais du FIL Sikasso ?) », CFD, Note à la direction générale, 17 novembre 1997, 9 p.
- AFD, 2001 (?): « Mali, Phase relais du projet de gestion des terroirs/Fonds d'investissement local de Sikasso », AFD, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP) N° ?, 2001 (?) (réédition 29 août 05), 12 p.
- COQUART Ph, 2001 : « Evaluation rétrospective de trois projets de développement local au Mali », AFD, janvier 2001, 22 p.

9. Liste des personnes rencontrées

Lucien HUMBERT	Secteur Rural Agence Française pour le Développement
Dr Hamadou SOW	Directeur CPS / Ministère Agriculture
Souleymane OUATTARA	Chargé de Programme CPS
Dr Mahamet KEITA	Conseiller technique Ministère de l'Elevage et de la Pêche
Bakary TOGOLA	Président APCAM
Fousseyni TRAORE	Secrétaire Général APCAM
Tidiani DIARRA	Secrétaire Général Adjoint APCAM
Natha DIARRA	Conseiller APCAM
Luc BARRET	Conseiller technique APCAM
Ibrahim DIAKITE	Chef bureau GRN /DDGC
Yafond BERTE	Secrétaire Général Ministère Environnement et Assainissement

Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière - CML 1212 01

1. Synthèse

Titre du projet	Programme d'Amélioration des Systèmes d'Exploitation en zone cotonnière (PASE)	
Identification	CML 1212	
Evolution du projet	CML 1212 = PASE initial (septembre 2000), CML 1212 01 = PASE recadré (avril 2002) suite à la non satisfaction de la condition suspensive relative à « l'établissement d'un plan de redressement de la CMDT »	
Dates de démarrage	2003 (PASE recadré) au lieu 2000 (PASE initial)	
Dates de clôture	2005 (PASE recadré) au lieu de 2006 (PASE initial), réduction du projet de 5 à 3 ans.	
Budgets total	<u>PASE initial</u> : 10,70 M € dont 6,5 M € de l'AFD (subvention) + 4 M € du FFEM, <u>PASE recadré</u> : 7,98 M € dont 6,5 M € de l'AFD + 0,61 M € du FFEM	
Bénéficiaires	Producteurs de coton, CMDT et APCAM.	
Unité de gestion	<u>PASE initial</u> : Agence Française de Développement (AFD) et Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM). Projet sous tutelle du MDR. <u>PASE recadré</u> : AFD et MRSC pour le volet 1, AFD et MDR/APCAM et CMDT (de façon limitée) pour les volets 2, 3, 4.	
Budgets	<u>PASE initial</u> : TOTAL de 10, 7 M € dont : AFD : 6,5 M €, OP : 0,20 M €, Etat : 0,4 M €, CMDT : 1,3 M €, FFEM-PTA : 4 M €, MAE : 0,7 M €, CIRAD : 6,5 M €,	<u>PASE recadré</u> : TOTAL de 7,98 M € dont : AFD : 6,5 M €, OP : 1,31 M € Etat :) CMDT : 0,176 M €, FFEM : 0,61 M €, MAE : 1 AT suivi-évaluation, CIRAD : 2 AT RD à l'IER,

<p>Objectifs globaux</p>	<p><u>PASE initial</u> : Infléchir l'évolution négative de la fertilité, de l'insuffisante organisation des unités d'exploitation et de la forte sensibilité des exploitations aux résultats irréguliers de la culture cotonnière, vers plus de compétitivité et de durabilité des systèmes d'exploitation. <u>PASE recadré</u> : Renforcer la capacité des acteurs, notamment les OP, à définir et mettre en œuvre les évolutions institutionnelles de la filière coton tout en améliorant les systèmes d'exploitation dans une perspective de plus grande performance et durabilité.</p>
<p>Objectifs spécifiques</p>	<p><u>PASE initial</u> : - amélioration de la connaissance des exploitations agricoles, des terroirs, des filières de production et de leur évolution, - mise au point de nouveaux itinéraires techniques pour améliorer les performances économiques des exploitations, - teste de nouvelles formules de conseil à la demande sur l'exploitation et l'aide à la décision, se distinguant de la vulgarisation de masse. <u>PASE recadré</u> : - renforcer les capacités de réflexion de la partie malienne pour définir les réformes de la filière et mieux les négocier, - aider les producteurs et leur organisation à se structurer dans la perspective des transferts de responsabilité qui pourraient leur échoir avec ces réformes, - maintenir des actions pour améliorer les performances et la durabilité de l'agriculture des zones cotonnières.</p>
<p>Activités</p>	<p><u>PASE initial</u> : - Volet « système d'information » sur les aspects techniques et de gestion des exploitations, servant de base au conseil d'exploitation et constituant un référent technico-économique régionalisé, piloté par l'APCAM, - Volet « recherche-développement » pour l'amélioration des systèmes de production, portant notamment sur le semis direct sous couverture végétale et sur l'organisation et la gestion du troupeau (OGT), piloté par l'IER/CIRAD sous convention avec la CMDT, - Volet « conseil de gestion aux exploitations agricoles » pour valoriser les résultats des 2 volets précédents et permettre aux producteurs de les intégrer dans leur choix de gestion grâce au SAGE, piloté par la CMDT. <u>PASE recadré</u> : - Volet « appui aux réformes du secteur coton » - Volet « renforcement des structures des OP », - Volet « amélioration des systèmes de production » + 4^e volet de mise en place d'un « fonds de réponse à la demande paysanne » permettant de répondre de façon ciblée aux priorités des producteurs.</p>

<p>Résultats et impacts attendus</p>	<p><u>PASE initial</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - plus grande autonomie économique des producteurs de la filière coton, - amélioration des itinéraires techniques et de la fertilité entraînant une augmentation de la production agricole, - diversification des productions entraînant une augmentation des revenus ; - amélioration de la gestion de l'espace entraînant une augmentation de la production de viande et de lait. <p><u>PASE recadré</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - meilleur accompagnement du processus de réforme du secteur coton par les OP, - meilleure implication et visibilité de la partie française dans les décisions sur l'évolution du secteur coton.
<p>Remarques et commentaires</p>	<p><u>PASE initial</u> :</p> <p>Projet centré sur la diversification et l'amélioration de la production.</p> <p><u>PASE recadré</u> :</p> <p>Projet centré sur les OP et l'appui à la réforme du secteur coton.</p>

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

Les producteurs et leurs organisations, ainsi que la CMDT et les pouvoirs publics, ont constaté que les résultats atteints en terme de production, ne sont pas dus à une amélioration des rendements agricoles mais à une augmentation des surfaces, ce qui pose le problème de devenir à moyen et long terme du potentiel productif de ces zones sur lesquelles repose en partie l'économie du pays.

Le PASE initial est le résultat, après les effets d'une crise de confiance entre les producteurs et la mauvaise gestion de la CMDT, d'une réflexion menée conjointement par l'Etat (MDR), la CMDT, l'PIER et les organisations paysannes et qui a fait l'objet d'une validation à l'occasion d'un atelier de restitution des résultats de l'étude de faisabilité qui réunissait des représentants de toutes les parties.

Le PASE recadré est le résultat d'une réorientation des priorités de la Coopération française sur l'appui à la réforme du secteur cotonnier, fortement incitée par la Banque Mondiale et suivie par d'autres coopérations bilatérales, pour ne pas se retrouver marginalisée sur les seuls aspects techniques de la filière.

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

L'AFD apporte depuis plus de deux décennies, son soutien aux actions de développement en zone cotonnière par le canal de la CMDT et du MDR et au travers de l'appui au développement local dans la perspective de la décentralisation, de la mise en place de centres de gestion destinés aux organisations de producteurs, par la création ou la réhabilitation d'infrastructures de production (usines d'égrenage) ou de désenclavement de la production (pistes rurales), et par la mise en place de programmes de développement intégré (centres de santé, hydraulique, gestion de l'espace rural...).

Le PASE s'inscrit dans la continuité de la longue histoire de l'appui aux OP, notamment dans la suite du « PGR-Programme d'appui aux OP », et dans la contribution à l'essor des zones cotonnières (région du Sud du fleuve Niger et région de Kita), régions à haut potentiel agricole et disposant d'organisations territoriales (communes) et professionnelles (OP).

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

Le document d'évaluation mentionne que le PASE initial est une contribution au PASAOP financé par la BM (43,5 M US\$), ce qui conduit ce projet se mettre sous la même tutelle du MDR et à préconiser un comité de pilotage unique. Le document de recadrage préconise une articulation étroite avec les autres bailleurs de fonds du PASAOP (BM, coopération suisse, Pays Bas), notamment en terme d'utilisation de méthode et d'instruments, jusqu'à envisager même une fusion des deux projets.

Il indique d'autre part, mais sans mentionner l'implication forte de la Commission Européenne sur ce plan, sa contribution à la lutte contre la pauvreté en appuyant les nouvelles opportunités d'activités économiques comme la promotion d'opérateurs locaux.

Le PASE recadré choisi d'accompagner la réforme de la CMDT plutôt que de se mettre en attente de sa restructuration (comme l'indiquait une condition suspensive), et recolle ainsi aux actions des autres bailleurs, notamment au PASAOP de la BM jusqu'à envisager même la fusion des deux projets.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

Pendant près de deux ans, le projet n'a eu aucun résultat car il a été bloqué par l'une de ses conditions suspensives conditionnant son démarrage au lancement de la restructuration de la CMDT. Le projet recadré, mettant au second plan les aspects technique d'amélioration des systèmes d'exploitation, a permis à la Coopération française de se remettre dans le jeu des réformes du secteur en se rapprochant des objectifs des autres bailleurs de fonds conduits par la Banque Mondiale et visant à la privatisation partielle de la CMDT.

Le projet actuellement en cours, paraît en difficulté pour faire émerger des organisations paysannes « faitière » dotée d'une personnalité juridique et susceptibles d'être des acteurs qualifiés dans le processus de réforme, lequel semble aujourd'hui gelé pour quelque temps à l'approche des élections présidentielles (2008).

Le conseil de gestion aux chefs d'exploitation semble marquer le pas et les améliorations techniques sur la fertilité restent à l'état d'expérimentation. La foison d'indicateurs préconisés pour le suivi du projet conduit, comme on pouvait s'y attendre, à l'impossibilité de leur mise en œuvre et ne permettent pas un suivi réel du projet.

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

Les chefs d'exploitations visés comme bénéficiaires finaux du PASE initial, font place, dans le PASE révisé, à leurs représentants d'OP au niveau régional et national, pour leur accompagnement dans la mise en place de la réforme du secteur. Les bénéficiaires du projet relèvent donc plus du cadre institutionnel que du cadre productif.

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

Il est trop tôt pour se prononcer sur ces points.

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

Il n'y a pas de coordination ni de complémentarité spécifiquement affichées entre les deux bailleurs de fonds.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

Calendrier retardé de près de 2 ans suite à la non satisfaction de la condition suspensive relative à « l'établissement d'un plan de redressement de la CMDT », obligeant à un décalage et à un recadrage et du projet sur la période 2003-2005 (plutôt qu'à son abandon) pour préserver les acquis et les perspectives de développement des zones de production cotonnières et ne pas reproduire les dysfonctionnements observés dans certains pays voisins (Bénin). Cet épisode est représentatif des difficultés de coopération entre une vision politique défendue par l'Etat malien et une vision de développement et de réforme institutionnelle défendue par le bailleur de fonds, notamment par la Banque Mondiale.

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

L'enveloppe budgétaire initiale a été revue à la baisse dans le cadre du PASE recadré, dont la durée est passée de 5 ans à 3 ans.

c. Modalités de mise en œuvre

Sans exemple précis à présenter pour l'illustrer, la mise en œuvre du projet semble difficile.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Pas d'information à ce sujet.

e. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

Sans objet.

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

Conçu au départ dans un cadre « franco-français » et risquant la marginalisation de la Coopération française par rapport aux réformes en préparation (privatisation partielle du secteur coton), le PASE s'est fortement rapproché des actions des multi-bailleurs et des coopérations bilatérales associées dans sa version révisée, au point sans doute de perdre en lisibilité et en avantages comparatifs par rapport aux actions du PASAOP.

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

Dans sa version initiale, une cohérence est recherchée entre les impacts du PASE financé par la France et portant sur l'amélioration de la gestion des systèmes d'exploitation, et les impacts du PASAOP financé par la BM portant sur le renforcement des capacités d'intervention des OP et des représentations syndicales dans la filière coton. Une plus grande cohérence, voire une fusion des objectifs est envisagée dans la version révisée du PASE.

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

Si les questions environnementales étaient prises très au sérieux dans sa version initiale (avec un appui très consistant du FFEM pour la mise en place de techniques nouvelles de semis direct sous plantes de couvertures, comme cela se fait au Brésil depuis quelques années, sous l'impulsion des recherches conduites par le CIRAD), la version révisée du PASE a relégué à un rôle d'accompagnement le volet d'amélioration des systèmes d'exploitation.

b. Etat de droit

Les impacts et la pertinence des outils techniques du projet sont réels en terme de prise de conscience par les producteurs de l'importance d'une gestion technique et financière de référence pour la bonne gouvernance de leurs OP, comme pour une mise à plat des relations entre acteurs institutionnels (OP, syndicats, chambre d'agriculture) dans une vision prospective de pérennisation institutionnelle dans le cadre évolutif de la restructuration de la filière et de la privatisation de la CMDT.

c. Egalité des genres

Le PASE s'est attaché à porter les efforts sur l'implication des femmes dans le cadre du conseil à l'exploitation (notamment pour la production de sésame, soja, karité, riz, maraîchage...) et à prendre en compte les thèmes proposés par les femmes dans le cadre de la RD (notamment pour l'expérimentation du semis direct sous couvert végétal).

7. Conclusion

Le PASE est l'exemple d'un projet traduisant la continuité avec les domaines d'intervention classiques de la Coopération française en faveur des OP dans le secteur cotonnier, avec une prise en compte sérieuse, traduite par l'intervention substantielle du FFEM, des aspects environnementaux liés à la production (problématique du maintien de la fertilité).

Mais ce projet a été déstabilisé dès sa conception, par l'application d'une condition suspensive (mise en route de la restructuration de la CMDT) dont la levée était sujette à un contexte politique suffisamment délicat pour être réalisée. Ce blocage a du être levé par une révision du projet vers des objectifs déjà pris en charge par d'autres bailleurs de fonds (BM, coopération suisse et néerlandaise), au point de perdre toute lisibilité sur les différences apportée par le PASE par rapport au PASAOP. En même temps, l'originalité du projet sur les aspects techniques novateurs étaient relégués au second plan.

Une préparation mieux concertée avec les autres bailleurs et notamment avec la Banque Mondiale, aurait sans doute permis d'éviter ce contretemps. La situation traduit également, après une résistance notoire, un alignement de la France sur les positions de la BM dans le secteur.

8. Liste des personnes rencontrées

Lucien HUMBERT	Secteur Rural Agence Française pour le Développement
Dr Hamadou SOW	Directeur CPS / Ministère Agriculture
Souleymane OUATTARA	Chargé de Programme CPS
Dr Mahamet KEITA	Conseiller technique Ministère de l'Elevage et de la Pêche
Bakary TOGOLA	Président APCAM
Fousseyni TRAORE	Secrétaire Général APCAM
Tidiani DIARRA	Secrétaire Général Adjoint APCAM
Natha DIARRA	Conseiller APCAM
Luc BARRET	Conseiller technique APCAM
Ibrahim DIAKITE	Chef bureau GRN /DDGC
Yafond BERTE	Secrétaire Général Ministère Environnement et Assainissement

Programme d'appui à la réforme des administrations financières (PARAF) - FAC 99-54

1. Synthèse

Titre des projets	Programme d'Appui aux Réformes des Administrations Financières (PARAF)
Identification	FAC 99-0054
Dates de démarrage	Convention signée le 11 février 2000 Démarrage : juin 2000
Dates de clôture	Clôture initialement prévue : 11 février 2003 Clôture effective : 31/12/2005
Budgets totaux	France Titre VI : FAC : 10 M FF (1 524 000 €) France Titre IV Assistance technique : 8 MFF (1 220 000 €) Mali : 2 MFF (200 MFCFA) pour la composante 1 (Douanes)
Bénéficiaires	Ministère de l'Economie et des Finances
Unité de gestion	- Coordonnateur national : Secrétaire Général du Ministère de l'Economie et des Finances - Chef de projet : Jean-Louis DE MIRAS, assistant technique, Conseiller du Ministre des Finances, coordonnateur français du PARAF - Assistants techniques : 2 à la DNTCP (dont 1 informaticien), 2 à la DGD (dont 1 informaticien non renouvelé en 2003).
Budgets	
	Composante 1 : 500 MFCFA France + 200 MFCFA Mali
	Composante 2 : 280 MFCFA France

Objectifs globaux	Améliorer la gestion des finances publiques
Objectifs spécifiques	Composante 1 : Amélioration des performances de la Douane
	Composante 2 : Modernisation des procédures de la dépense publique et mise en place de la paie sans ordonnancement préalable (PSOP).
	Composante 3 : Appui à la déconcentration des services du Trésor et à la centralisation des opérations comptables
Activités	Composante 1 : 1.1. Optimisation des fonctionnalités du système SYDONIA par la mise en réseau des différents services 1.2. Optimisation des fonctionnalités du système SYDONIA en réalisant de nouvelles applications

	<p>Composante 2 :</p> <p>2.1. Modernisation des procédures réglementaires de la dépense publique</p> <p>2.1.1. Consolidation des dispositions réglementaires et des procédures</p> <p>2.1.2. Mise en œuvre de la PSOP</p> <p>2.1.3. Mise en œuvre d'une gestion intégrée des finances publiques</p> <p>2.2. Mise en œuvre informatique des procédures</p> <p>2.2.1. Application de la comptabilité générale TABOR</p> <p>2.2.2. Application de suivi des mandats DEPENSE</p> <p>2.2.3. Appui à l'installation de la cellule informatique du Trésor</p> <p>2.2.4. Appui à la rénovation du centre de formation du Trésor</p> <p>2.3. Formation des personnels</p> <p>2.3.1. Formations techniques</p> <p>2.3.2. Formations à l'application TABOR</p> <p>2.3.3. Formations à l'application DEPENSE</p>
	<p>Composante 3 :</p> <p>3.1. Appui dans le domaine législatif et réglementaire : nomenclature budgétaire et comptable des collectivités</p> <p>3.2. Formation des acteurs</p> <p>3.2.1. Formation des receveurs municipaux</p> <p>3.2.2. Création d'une capacité d'assistance</p> <p>3.2.3. Formation micro-informatique</p> <p>3.2.4. Formation au logiciel compt@com</p> <p>3.3. Equipement informatique</p> <p>3.3.1. Niveau central</p> <p>3.3.2. Niveau régional, site de Koulikoro</p> <p>3.3.3. Niveau régional, autres régions</p> <p>3.4. Informatisation de la tenue des comptabilités des collectivités territoriales</p> <p>3.4.1. Analyse de l'application compt@com</p> <p>3.4.2. Développement des applications</p>
<p>Résultats et impacts attendus</p>	<p>Composante 1 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - augmentation des recettes douanières - maîtrise de la fraude - sécurisation des recettes douanières - systématiser l'échange d'informations entre les administrations financières (chaîne des recettes) - rationaliser les tâches des agents - améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur
	<p>Composante 2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - élaboration d'une liste des pièces justificatives des dépenses de l'Etat - amélioration des liaisons entre les applications informatiques de dépense

	<ul style="list-style-type: none"> - optimisation de la gestion de la solde du personnel de l'Etat
	<p>Composante 3 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - homogénéité des procédures budgétaires et comptables sur le territoire malien - centralisation des comptabilités communales et intégration dans la comptabilité générale de l'Etat
<p>Remarques et commentaires</p>	<p>Le PARAF était un projet pertinent au regard des besoins du pays et des besoins exprimés par le gouvernement et était complémentaire des actions des autres bailleurs.</p> <p>Les résultats attendus pour les composantes 1 et 3 ont été globalement atteints mais les deux volets majeurs de la composante 2 n'ont pas été réalisés.</p> <p>Les principaux problèmes rencontrés ont été :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le gel budgétaire français de 2003 - l'indisponibilité de certains assistants techniques programmés aux dates prévues - le surdimensionnement du projet par rapport aux moyens disponibles - l'opposition de la Direction Nationale du Budget à la réalisation de deux volets majeurs (PSOP et système intégré de gestion des finances publiques) <p>Malgré cela, le PARAF a été jugé positif et a servi de base à l'élaboration du Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques qui devrait être mis en œuvre à partir de 2006 avec le concours des PTF intéressés.</p> <p>La France envisage donc logiquement de poursuivre son appui dans ce domaine mais la forme et le contenu de cet appui n'étaient pas définis début 2006.</p>

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

Le PARAF s'inscrit dans la continuité de trois projets français antérieurs en matière d'appui aux administrations économiques et financières (FAC 1987, 1989 et 1994).

Le PARAF a été initié sur requête du Ministre des Finances du Mali du 07/10/1997 dans laquelle celui-ci définissait les objectifs du projet. Cette demande a été confirmée à l'occasion d'une mission de revue du précédent projet en novembre 1997 et de la mission d'évaluation de ce projet en février 1999.

Par ailleurs, les grandes orientations du projet sont inscrites dans le document-cadre de partenariat franco-malien signé le 17/06/1998.

Ce projet s'inscrivait enfin dans le champ des actions prévues par le document cadre de politique économique (DCPE) à moyen terme du gouvernement pour la période 1999-2002.

L'intervention à la Douane répondait aux besoins d'accroissement des recettes de l'Etat dans un contexte de mise en place du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA et de baisse des droits de douane résultant de l'application des accords de l'OMC.

L'intervention en matière de dépense publique répondait aux besoins de contrôle, de maîtrise et de transparence de la dépense publique.

L'intervention en matière de déconcentration des services du Trésor et de centralisation des opérations comptables répondait aux besoins nés de la mise en œuvre du processus de décentralisation.

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

La matrice croisée DCPE/PARAF figurant dans le rapport de présentation du PARAF montre les correspondances entre les objectifs globaux et spécifiques du DCPE et les points d'application du PARAF.

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

A l'époque de la conception du PARAF, l'UE envisageait également d'intervenir sur le projet de développement informatique de la Douane mais les zones géographiques concernées étaient complémentaires, l'UE devant couvrir les zones non couvertes par le PARAF. En 2002, l'UE participait dans le cadre du PARI au financement de la phase 2 de modernisation de l'administration des douanes.

Concernant la déconcentration des services du Trésor, le « programme d'appui au démarrage des communes » de l'UE ne prévoyait pas d'intervention sur l'échelon régional, cible du PARAF.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

Les actions prévues dans la composante 1, «amélioration des performances de l'administration des douanes" ont été réalisées et ont globalement apporté les résultats attendus, dont en particulier la mise en œuvre opérationnelle de SYDONIA++.

Toutes les tâches relatives à la consolidation des dispositions réglementaires et des procédures et à la mise en œuvre de l'application de comptabilité générale TABOR prévues dans la composante 2 du PARAF ont été réalisées.

La mise en œuvre de la paie sans ordonnancement préalable (PSOP) et la mise en œuvre d'un système intégré de gestion des finances publiques n'ont pas pu être réalisées (volets majeurs de la composante 2 du PARAF). La réalisation de ces volets a en principe été reportée dans le cadre du Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques.

Le déploiement de l'application TABOR vers les autres régions sera réalisé en 2006 avec le concours de l'assistance technique, dès réception de l'ensemble des matériels financés sur fonds de l'UE.

Toutes les tâches prévues dans la composante 3, «Déconcentration des services du Trésor et centralisation des opérations comptables», ont été réalisées. Le développement d'un logiciel de comptabilité des communes et de centralisation de la comptabilité de l'Etat est en cours d'exécution après appel d'offres et notification d'un marché financé par l'UE. La mise en place de ce logiciel dans les régions sera accompagnée par l'assistance technique au cours de 2006 (tests et formation des utilisateurs).

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

Pour ce qui est des actions réalisées, les bénéficiaires visés par le projet, les administrations financières de la Douane et du Trésor ainsi que les usagers de la Douane, ont été atteints.

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

Certaines actions ont des résultats irréversibles (élaboration de textes légaux ou réglementaires, de procédures, de nomenclatures, mise en œuvre de procédures informatiques, etc.).

L'utilisation efficace de ces acquis suppose une bonne maintenance des équipements, des investissements de renouvellement ou d'extension, et la disponibilité des personnels qualifiés nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble.

La durabilité du projet et des résultats obtenus dépend donc des possibilités de mobilisation régulière des fonds nécessaires (comme le relèvement réalisé de la taxe informatique de la Douane) et de la pérennité des effets des actions de formation ou des actions de formation.

Le besoin de formation est permanent et justifie la demande du Ministère de l'Economie et des Finances d'appui au Centre de formation du MEF (assistance technique de formateurs)

dans le cadre du Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques.

La question de la durabilité du projet renvoie à deux problématiques :

- La question de la nécessité ou non de prolonger l'assistance technique et, si oui, de quelle nature.
- La question de la poursuite ou non des actions non réalisées dans le cadre du PARAF dans le cadre d'un nouveau projet qui s'inscrirait dans le Programme d'Action Gouvernemental.

On peut toutefois constater que la durabilité du PARAF est acquise dans la mesure où il a été à l'origine du Plan d'Actions pour la modernisation des finances publiques 2004-2006 (dit « programme intérimaire »), lui-même à l'origine du Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques présenté en 2005.

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

En dehors de ce qui est mentionné en termes de pertinence (§2.c), l'exécution de certains volets du PARAF n'a été possible qu'avec le concours de financements de l'UE non prévus initialement dans l'élaboration du projet.

Les causes en sont d'une part le gel budgétaire français de 2003 qui a conduit à rechercher d'autres sources de financement pour ne pas bloquer l'exécution du projet et d'autre part une sous-estimation des besoins dans la phase d'élaboration du projet.

L'UE a accepté ces concours du fait de la complémentarité des actions menées par les deux bailleurs dans le domaine.

4. Aspects d'efficacité

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

La date initiale de clôture du PARAF était le 11/02/2003 ; le PARAF a été clôturé le 31/12/2005 soit avec près de trois ans de retard après deux reports d'échéance.

Ce retard est principalement imputable à trois facteurs :

- le démarrage lent du projet dû entre autres aux délais de recrutement et de mise en place de l'assistance technique ;
- le gel budgétaire des crédits de la coopération française en 2003 qui a retardé l'avancement sur toutes les composantes ;
- le non démarrage des deux volets majeurs de la composante 2 (PSOP et système de gestion intégrée des finances publiques) et la persistance de la France à croire leur réalisation possible malgré l'opposition de la Direction Nationale du Budget (ce qui s'est avéré erroné).

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

Compte tenu de la non réalisation des deux volets majeurs de la composante 2 et pour tenir compte des concours obtenus de l'UE pour le financement de certains volets, le cadre d'exécution prévisionnel du projet (CEP) a été modifié deux fois.

Globalement, le taux d'exécution financière du projet à sa clôture était de l'ordre de 95% mais en réalité :

- seule la composante 1 (Douanes) avait été exécutée comme prévu ;
- le taux d'exécution de la composante 3 était de l'ordre de 82% par rapport à son montant initial ;
- la composante 2 était totalement sous-consommée (de l'ordre de 15%) ;
- le solde non consommé en fin de période sur les composantes 2 et 3 (245 MFCFA, soit 24,5% du montant du projet malgré un report de près de 3 ans de la date de clôture) a été réaffecté par le comité de pilotage du 13/05/2005 sur d'autres structures du MEF.

Par ailleurs, on note le recours nécessaire à des concours extérieurs (UE) pour la réalisation de certains volets ce qui pose la question, hormis le gel budgétaire de 2003, de l'adéquation de l'enveloppe initialement prévue au coût réel des réalisations programmées.

c. Modalités de mises en œuvre

La mise en œuvre du projet a été perturbée par plusieurs facteurs :

- une assistance technique longue à mettre en place et discontinuée (il a fallu près d'un an pour pourvoir les deux postes d'informaticiens, 2 postes n'ont pas été pourvus pendant 15 et 19 mois en plein cœur du projet, un poste d'informaticien n'a pas été renouvelé en mars 2003 à la DGD) ;
- le gel budgétaire de 2003 qui a paralysé le projet ;
- l'opposition de la DNB à l'exécution des deux principaux volets de la composante 2 (ce risque avait été identifié dans le rapport de présentation du projet ; malgré leurs affirmations, les Ministres n'ont pas pu ou voulu lever cet obstacle) ;
- des coûts supérieurs pour certains volets à ceux initialement prévus ;
- la lenteur des procédures de déblocage des fonds UE ;
- le caractère infructueux de l'appel d'offres du 14/02/2005.

Enfin, le comité de pilotage ne s'est réuni que 3 fois (2000, 2003 et 2005) au lieu d'une fois par an et l'évaluation du projet, prévue fin 2005 puis début 2006 a finalement été annulée.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Les bénéficiaires constatent le préjudice causé au projet par la discontinuité et les changements d'équipes de l'assistance technique (le projet n'avait que deux AT sur cinq prévus pendant un an) et par le gel budgétaire de 2003 (les deux étant d'ailleurs liés).

En ce qui concerne l'opposition de la DNB, force est de constater que les ministres successifs n'ont pas voulu trancher en faveur du Trésor et que le MEF s'en remet maintenant pour décider aux conclusions de l'audit de la chaîne de la dépense prévu dans le Programme d'Action Gouvernemental.

Les remarques des responsables du MEF sont les suivantes :

- l'instrument FSP + AT (aide-projet) est ancien, voire dépassé, il faut aller vers l'aide budgétaire ;
- l'assistance technique est demandée pour des sessions de formation de cadres ;
- l'assistance technique au sein du ministère doit être limitée mais pointue (cabinet du MEF, cellule CSLP ou Modernisation des Finances Publiques) avec mobilisation d'assistance technique ponctuelle en fonction des besoins ; les cadres maliens qualifiés existent pour les tâches d'exécution au sein des Directions ;
- le champ du PARAF était trop large par rapport à ses moyens, les synergies avec d'autres PTF n'ont pas été recherchées, il faut désormais le faire (à noter que cela a été fait avec l'UE en fin de projet).

e. Comparaison des performances des modalités de mise en oeuvre de la Commission et de la France

A voir avec Philippe Monfort s'il y a lieu.

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

Pour le PARAF, les faits mentionnés ci-avant montrent que la France a tenu compte des interventions de l'UE dès la phase de conception du projet. Son projet était autonome mais complémentaire des actions de l'UE.

Par ailleurs, la France a justifié son absence d'intervention à la Direction Nationale des Impôts par l'existence d'un important projet de la Coopération canadienne d'appui à la mobilisation des recettes intérieures (PAMORI).

Comme dans d'autres secteurs, et quelles que soient les modalités d'appui choisies, les futures actions de la France s'inscriront dans le Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques qui permettra de s'assurer de la coordination et de la complémentarité des appuis des divers bailleurs.

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

Sans objet.

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

Sans objet.

b. Etat de droit

Les documents de projet ne font pas explicitement référence à des effets attendus en matière d'Etat de droit mais le projet lui-même s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance, de la mise en place d'une plus grande transparence financière et de l'appui au processus de décentralisation : à ce titre, il participe à la consolidation de l'Etat de droit.

c. Egalité des genres

Sans objet

7. Conclusion

Le PARAF était un projet pertinent au regard des besoins du pays et des besoins exprimés par le gouvernement. Ses points d'application correspondaient à des besoins identifiés par le gouvernement, non pris en charge par les autres acteurs et complémentaires de leurs appuis.

Il a atteint un grand nombre de ses objectifs, en particulier en ce qui concerne la Douane et la déconcentration des services du Trésor, composantes pour lesquelles la partie malienne s'est fortement engagée.

Des obstacles ont perturbé la mise en œuvre du projet :

- Des obstacles afférents à la Coopération française :
 - un gel budgétaire en 2003 qui ne peut se justifier vis-à-vis du partenaire malien (il n'y a déjà pas de prévisibilité de l'aide française au-delà de l'exercice budgétaire, on ne peut justifier l'indisponibilité des fonds prévus pour l'exercice en cours);
 - des problèmes également constatés sur de nombreux autres projets : indisponibilité de l'assistance technique aux dates prévues, sur-dimensionnement du projet par rapport aux moyens affectés nécessitant la recherche de concours extérieurs.
- Des obstacles afférents à la partie malienne, également constatés sur d'autres projets : opposition de la DNB à la réalisation de deux volets importants du projet, absence de pouvoir ou de volonté politique de la hiérarchie pour imposer la réalisation des réformes. On peut se demander s'il était pertinent de persister aussi longtemps à vouloir réaliser ces deux volets et si ce blocage n'aurait pas pu être décelé, voire levé, dès la phase d'identification du projet.

Même si ses objectifs n'ont pas tous été atteints, le PARAF a été jugé suffisamment pertinent pour servir de base à l'élaboration d'un Programme d'Action Gouvernemental plus vaste de modernisation de la gestion des finances publiques dans lequel on devrait retrouver les volets non réalisés du PARAF et l'extension des autres actions et dans lequel devraient s'inscrire les actions des autres PTF.

Compte tenu de la permanence de l'action de la France dans le domaine de la gestion des finances publiques, de sa connaissance particulière des administrations maliennes (du fait de l'histoire) et de l'appréciation globalement positive portée par le partenaire malien sur les concours de la France dans ce domaine, la France doit envisager de poursuivre son appui dans ce secteur dans le cadre du Programme d'Action Gouvernemental et c'est d'ailleurs ce qu'elle a annoncé en 2005 et confirmé en 2006. Toutefois, début 2006, le contenu et la forme de cet appui n'étaient pas connus.

8. Bibliographie

- Rapport de présentation du projet au Comité Directeur du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC)
- Note pour Monsieur le Ministre des Finances (10/12/2002, JL DE MIRAS), point sur l'avancement du PARAF à l'arrivée de M. DE MIRAS
- Comptes rendus des réunions des Comités de pilotage du PARAF du 7 juin 2000, du 17 juin 2003, du 13 mai 2005
- Convocation du Comité de pilotage par le Ministre de l'Economie et des Finances pour le 11/12/2000 avec note sur l'état d'avancement du PARAF au 01/12/2000
- Suivi global des crédits du PARAF : état à la clôture du projet au 31/12/2005
- Document de suivi et d'évaluation des missions de l'assistance technique (JL DE MIRAS, 22/07/2003)
- Termes de référence pour l'évaluation du PARAF
- Note sur l'évaluation du PARAF (JL DE MIRAS, 2005)
- Note pour mission d'inspection générale (DGCID, novembre 2004)
- Note sur le PARAF (DGCID, novembre 2003)
- Rapport d'activités 2000-2004 de M. LEANDRE, Conseiller de coopération
- Rapport sur le PARAF de M. Jean-Louis DE MIRAS (février 2006)

9. Personnes rencontrées

M. VERNINAS	DGCID
M. ALMANZA	DGCID
M. Jean-Louis DE MIRAS	Assistant technique, Conseiller du Ministre des Finances, coordonnateur du PARAF
M. Sambou WAGUE	Secrétaire Général du MEF
M. Sidi Almoctar Oumar BA	Conseiller Technique du MEF

Subvention d'ajustement structurel (SAS) 2003 - CML 3000 01

1. Synthèse

Titre des projets	Subvention d'ajustement structurel (SAS) 2003
Identifications	CML 3000 01 K
Dates de démarrage	octroi de la SAS par le Conseil de surveillance de l'AFD le 02 octobre 2003 signature de la Convention le 15 octobre 2003
Dates de clôture	date limite de versement des fonds sur le compte spécial ouvert à la BCEAO : 31 janvier 2004 date limite d'utilisation des fonds inscrite dans la convention : 30 juin 2004
Budgets totaux	7 millions d'euros en 2 tranches : - 1 ^{ère} tranche de 4 M€ affectée au PISE - 2 ^{ème} tranche affectée pour 2 M€ au PISE et 1 M€ au Ministère des Finances
Bénéficiaires	République du Mali
Unités de gestion	Agence Française de Développement (AFD)
Budgets	- financement partiel du Programme d'Investissement du Secteur Education (PISE) à hauteur de 6 M€ - couverture partielle du besoin de financement du programme de modernisation du Ministère des Finances à hauteur de 1 M€

Objectifs globaux	Contribution au programme stratégique de réduction de la pauvreté
Objectifs Spécifiques	- appuyer le secteur éducatif - amélioration de la gestion des finances publiques
Activités	Contribution aux besoins de financement résiduels du TOFE 2003 en finançant partiellement : - des dépenses d'investissement (renforcement des structures déconcentrées en particulier), de formation et d'acquisition de matériel didactique ou de gestion prévues au budget 2003 et au PISE - des dépenses de modernisation du Ministère des Finances (informatisation)
Résultats/impacts attendus	Aucun résultat ou impact attendu autre que l'exécution des dépenses prévues au budget n'est mentionné dans les documents de projet ; il n'y est fait référence à aucun résultat opérationnel.

Remarques et commentaires	<p>La SAS 2003 était pertinente par rapport aux besoins du pays et aux priorités du Gouvernement et sa mise en œuvre s'est bien déroulée au regard des modalités prévues dans la convention.</p> <p>Toutefois, et d'une manière générale pour tous les appuis budgétaires, le partenaire malien estime que pour une meilleure visibilité à court et moyen termes :</p> <ul style="list-style-type: none">- ceux-ci devraient être pluri-annuels ;- les échéanciers de versement devraient être fixés à l'avance ;- leurs modalités de mise en œuvre devraient être harmonisées et coordonnées entre bailleurs (échéanciers harmonisés et en rapport avec le cycle budgétaire, conditionnalités/indicateurs communs ou harmonisés,...), ce qui permettrait entre autres de réduire le nombre excessif de revues des bailleurs. <p>Pour les bailleurs, la problématique est de concilier appuis budgétaires et contrôle ou appréciation de leur impact sur l'avancement réel des réformes ou de la mise en œuvre du CSLP et des progrès qui en résultent à la base - sur le terrain - : une réflexion approfondie doit être menée entre bailleurs et avec le Mali pour définir les moyens pertinents d'obtenir des remontées d'informations fiables et pertinentes sur ces points. (synthèse des approches existantes des différents bailleurs, développement de nouvelles approches,...)</p>
---------------------------	---

2. Pertinence

a. Pertinence du projet par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement

La pertinence par rapport aux besoins du pays et par rapport aux besoins exprimés par le Gouvernement est totale : la SAS contribue à la couverture du déficit de financement du TOFE et est de plus affectée au financement de dépenses s'inscrivant dans les axes prioritaires du CSLP (amélioration de la performance du secteur public, dont amélioration de la gestion des finances publiques, et renforcement des services sociaux de base, dont l'éducation).

b. Pertinence du projet par rapport aux objectifs spécifiques du secteur d'intervention

La réduction du déficit budgétaire est un objectif spécifique concourant à la réalisation de l'objectif global de réduction des déséquilibres macro-économiques : la SAS, en tant qu'aide budgétaire, est donc pertinente.

c. Pertinence des projets en termes de complémentarité des stratégies communautaire et française

La SAS 2003 est venue s'ajouter aux aides budgétaires des autres bailleurs (dont 25 M€ prévus pour l'UE) pour combler le déficit de financement du TOFE 2003 qui était estimé à 54,3 M€ : elle était donc parfaitement complémentaire des autres financements.

En termes sectoriels, le mécanisme de décaissement se faisant sur présentation des documents justificatifs correspondant aux mandats de paiement émis sur chacun des programmes (PISE, MEF), l'AFD peut s'assurer que ces dépenses n'ont pas été prises en charge par d'autres bailleurs même si ceux-ci participent aux mêmes programmes.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

Dans les documents de projet, les objectifs/résultats attendus ne sont pas formulés en termes opérationnels mais uniquement en termes d'exécution de dépenses prévues au budget et dans les programmes visés : en ce sens, la SAS 2003 a obtenu les résultats attendus, à savoir la couverture de dépenses du PISE et d'informatisation du Ministère des Finances à hauteur des enveloppes affectées.

Même si des objectifs opérationnels avaient été prédéfinis, il aurait été difficile d'établir la corrélation entre la SAS et les résultats opérationnels obtenus ou non en bout de chaîne dans les secteurs visés, d'autant plus que les dépenses couvertes par la SAS ont un caractère disparate et partiel ne visant pas les mêmes objectifs, si ce n'est l'objectif global des programmes visés (de plus les dépenses justifiées sont choisies par le Mali, on ne peut donc connaître à l'avance les dépenses exactes financées par la SAS). On peut attester que tel ou tel investissement a été réalisé grâce à la SAS (après vérification physique éventuelle) mais il faudrait des évaluations spécifiques, non prévues dans les documents de projet, pour estimer les effets réels produits ou induits par ces investissements.

b. Correspondance entre les bénéficiaires visés et atteints

Les bénéficiaires directs visés étaient le Ministère de l'Education Nationale à travers le PISE et le Ministère des Finances à double titre (besoin de financement du TOFE, informatisation du MEF). Ces deux bénéficiaires ont été atteints.

Aucun bénéficiaire indirect ou final n'est mentionné dans les documents de projet. Comme dit au paragraphe précédent, aucune évaluation des effets de la SAS sur ces bénéficiaires finaux (fonctionnaires et usagers de l'éducation nationale ou du MEF) n'est prévue.

c. Durabilité du projet et des résultats obtenus

La SAS couvrant des dépenses d'investissement prévues au budget et dans des programmes prédéfinis, celles-ci sont supposées s'inscrire dans des programmes cohérents prenant en compte les aspects de durabilité dont par exemple les coûts récurrents de maintenance ou de renouvellement ou l'existence des compétences nécessaires à la mise en œuvre et à l'exploitation de ces investissements. La durabilité des actions financées est supposée acquise mais n'est pas vérifiée.

d. Coordination et complémentarité des actions mises en œuvre par la Commission et la France

Coordination : la SAS n'a pas été décidée et déterminée (montant et points d'affectation) en coordination avec les autres bailleurs dont l'UE mais le rapport de présentation montre qu'elle a été décidée et déterminée en tenant compte du déficit global à couvrir et des contributions prévisionnelles des autres bailleurs dont l'UE.

Complémentarité : point traité au §2 c.

4. Aspects d'efficacité

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

Les étapes préalables à la signature de la convention le 15 octobre 2003 ont été les suivantes :

- du 9 au 11 juillet 2003 : mission financière à Bamako ;
- 24 juillet : adoption de l'aide-mémoire par le Conseiller Financier ;
- 26 juillet : envoi du télégramme diplomatique avec les conclusions de la mission financière ;
- 02 octobre : octroi de la subvention de 7 M€ par le Conseil de surveillance de l'AFD ;
- 09 octobre : notification de la subvention aux autorités maliennes.

Comme le prévoyait la convention, la première tranche (4 M€) a été versée le 27 octobre 2003, soit 12 jours après la signature de la convention, dès qu'un compte spécial a été ouvert à la BCEAO dont les modalités de fonctionnement ont été définies dans une lettre conjointe signée le 21 octobre entre le Ministre de l'Economie et des Finances, le Directeur National de la BCEAO et le Directeur de l'AFD.

La deuxième tranche (3 M€) a été versée sur ce compte le 17 novembre 2003 après levée des conditions suspensives relatives à la 2^{ème} tranche.

Les décaissements se sont faits en six fois entre le 11/11/2003 et le 03/02/2004.

Une fois la convention signée, la mise en œuvre de la SAS a été relativement rapide, largement avant les dates limites prévues dans la convention (31 janvier 2004 pour les versements à la BCEAO et 30 juin 2004 pour les décaissements).

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

La SAS a été totalement versée et décaissée à hauteur des montants respectifs prévus pour les première (4 M€) et deuxième tranches (3M€) d'une part, et pour le PISE (6M€) et le MEF (1 M€) d'autre part.

c. Modalités de mises en œuvre

Bien qu'enregistrant des progrès par rapport aux SAS précédentes, la SAS 2003 a tout de même été octroyée et versée en fin d'exercice budgétaire (cf. §4.1).

Le versement des fonds était subordonné à plusieurs conditionnalités :

Conditions préalables :

- Déroulement satisfaisant du programme du FMI.
- Poursuite de la mise en œuvre des actions prévues dans la lettre de politique de développement du secteur cotonnier.

Ces conditionnalités sont mentionnées dans la Note de Présentation au Conseil de l'AFD et ont été considérées comme étant remplies entre l'issue de la mission financière et l'octroi du concours puisqu'elles constituent un préalable à l'octroi du concours.

Conditions suspensives du versement des fonds, inscrites dans la convention :

- 1^{ère} tranche : utilisation d'un compte spécial à la BCEAO dont les modalités de fonctionnement devaient être définies dans une lettre conjointe signée entre le Ministre de l'Economie et des Finances, le Directeur National de la BCEAO et le Directeur de l'AFD.
- 2^{ème} tranche : réalisation de deux des trois conditions suspensives suivantes :
 - Interconnexion des réseaux entre les différentes directions du Ministère des Finances (Budget, Contrôle financier, Trésor et Comptabilité Publique) et communication d'un tableau de bord des finances unifié.
 - Transmission par le Ministère des Finances à la commission de validation du manuel de procédure d'exécution de la dépense publique.
 - Communication au Ministère de l'économie et des finances d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du secteur Education, validé par le Ministère de l'Education Nationale.

Les versements des deux tranches à la BCEAO ont été réalisés en octobre et en novembre, moins d'un mois après la signature de la convention, après levée des conditions suspensives le 22 octobre (1^{ère} tranche) et le 12 novembre 2003 (2^{ème} tranche) ; les trois conditions suspensives de la 2^{ème} tranche - au lieu de deux au minimum - étaient considérées par l'AFD de Bamako comme remplies le 05 novembre 2003, ce qui laisse supposer que les mesures demandées étaient en fait déjà très avancées lors de l'octroi du concours.

d. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mises en œuvre

Les reproches faits de manière générale par les bénéficiaires des SAS (le Ministère des Finances) portent sur les points suivants :

- les SAS manquent de prévisibilité tant dans leur montant que dans leur échéancier de versement :
 - les montants sont annuels et connus très tardivement par rapport au cycle budgétaire
 - les versements dépendent souvent de conditionnalités dont l'échéancier de réalisation n'est pas prévisible, qui requièrent parfois pour leur réalisation la mobilisation de ressources non disponibles et qui donnent parfois lieu à interprétation. La multiplicité des conditionnalités casse le rythme des versements qui devrait pourtant être prévisible.
- elles sont presque toujours versées en fin d'exercice budgétaire (cas de la SAS 2003)

La partie malienne souhaiterait que ces appuis deviennent pluri-annuels, prévisibles à moyen terme (3 ans), et que les PTF aient des règles communes et non des conditionnalités particulières ; ceci permettrait entre autres de limiter le nombre excessif de revues annuelles mobilisant les cadres des ministères et du MEF en particulier.

e. Comparaison des performances des modalités de mise en œuvre de la Commission et de la France

Les modalités de mise en œuvre des appuis budgétaires de l'UE et de la France présentent beaucoup de différences, dont entre autres :

- *Les appuis budgétaires de l'UE sont pluri-annuels et procurent de ce fait une visibilité à moyen terme aux bénéficiaires, ceux de la France sont annuels et éventuellement soumis aux fluctuations annuelles de la conjoncture budgétaire française et/ou à des arbitrages annuels de tout ordre qui les rendent imprévisibles pour les bénéficiaires, même à court terme.*
- *Les appuis budgétaires de l'UE comportent des tranches fixes et des tranches variables avec un échéancier de versement, ceux de la France sont déterminés annuellement sans tranches variables mais l'échéancier des versements, dépendant de la réalisation de conditionnalités, n'est pas précisé.*
- *Les indicateurs déterminant la part de la tranche variable à verser par l'UE sont des indicateurs statistiques chiffrés macro-économiques et sectoriels, les conditionnalités associées aux SAS sont plutôt*

la réalisation de progrès dans des processus de réformes institutionnelles. Les critères de l'UE sont au premier abord plus objectifs et indiscutables mais très contestables quant à leur fiabilité et à leur pertinence pour rendre compte de la réalité des réformes et de l'avancement de la mise en œuvre du CSLP ; ceux de la France sans doute moins précis et plus sujets à discussions mais probablement plus proches de la réalité du terrain.

- *Les appuis budgétaires de l'UE sont versés directement au budget de l'Etat après levée des conditions suspensives, ceux de la France transitent par un compte de la BCEAO et ne peuvent être décaissés qu'après contrôle de leur utilisation par l'AFD (ce n'a plus été le cas pour la SAS 2005).*

Les modalités de mise en œuvre des appuis de l'UE semblent globalement plus performantes (en tout cas plus simples) que celles de la France mais elles reposent sur des hypothèses très fragiles (fiabilité des statistiques et des indicateurs, représentativité des indicateurs retenus pour rendre compte de la mise en œuvre des réformes et du CSLP).

Voir Philippe Monfort

5. Aspects liés aux 3C

a. Degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

Voir paragraphes 2.c et 3 .d.

b. Cohérence avec d'autres politiques de l'UE et/ou de la France

Le versement de la SAS 2003 ne posait pas de problèmes de cohérence avec d'autres politiques de l'UE ou de la France.

6. Aspects liés aux questions transversales

a. Environnement

Sans objet.

b. Etat de droit

Sans objet, si ce n'est indirectement par l'appui qu'apporte la SAS à l'accès aux services sociaux de base (en l'occurrence l'éducation) et à une plus grande efficacité et à une meilleure transparence des finances publiques via l'informatisation du MEF. Mais ces aspects ne sont nullement évoqués sous cet angle dans les documents de projet.

c. Egalité des genres

Sans objet.

7. Conclusion

La pertinence de la SAS 2003 est totale par rapport aux besoins du pays, aux besoins exprimés par le Gouvernement, par rapport aux objectifs spécifiques du Gouvernement et du point de vue de la complémentarité avec les autres bailleurs dont l'UE.

L'efficacité de la SAS 2003 est totale si on s'en tient aux bénéficiaires directs : la totalité des fonds ont été décaissés, sur justificatifs, au profit des structures administratives et des programmes directement visés par le projet, l'élaboration de ces derniers garantissant en principe la durabilité des actions financées.

Les modalités de mise en œuvre des SAS ne permettent pas par contre d'évaluer l'efficacité et la durabilité réelles des actions financées au niveau des bénéficiaires finaux.

Par ailleurs, du point de vue de l'efficacité, le calendrier de mise en œuvre a été respecté, les conditionnalités ont été rapidement remplies (accord de l'AFD moins d'un mois après la signature de la convention), les conditions suspensives des versements ont été rapidement levées et les fonds ont pu être décaissés dans leur totalité.

Toutefois, du point de vue des bénéficiaires, l'efficacité et l'efficacité des SAS (en général) pourraient être améliorées dans le sens d'une meilleure prévisibilité pour les bénéficiaires en leur conférant un caractère pluri-annuel (3 ans) et en faisant en sorte que l'échéancier des versements soit fixé à l'avance et non aléatoire du fait de la multiplicité des conditionnalités à remplir pour déclencher les versements et, pour la France, que les versements ne se fassent pas systématiquement en fin d'exercice budgétaire.

Les modalités de mise en œuvre des appuis budgétaires devraient être harmonisées et coordonnées entre bailleurs (échanciers harmonisés et en rapport avec le cycle budgétaire, conditionnalités/indicateurs communs ou harmonisés,...), ce qui permettrait entre autres d'en améliorer la prévisibilité et de réduire le nombre excessif de revues des bailleurs.

Par ailleurs, dans la mesure où les bailleurs veulent pouvoir apprécier l'impact de leurs appuis budgétaires sur l'avancement réel des réformes ou de la mise en œuvre du CSLP et des progrès qui en résultent à la base - sur le terrain -, une réflexion approfondie doit être menée entre bailleurs et avec le Mali pour définir les moyens pertinents d'obtenir des remontées d'informations fiables et pertinentes sur ces points : faut-il se fier à des indicateurs statistiques auxquels on attribue des valeurs cibles comme l'UE (il faut alors renforcer les services de la statistique et de suivi du CSLP, ce qui est d'ailleurs en cours sur financement UE) ? Faut-il s'orienter vers des déclencheurs liés à l'avancement de l'exécution de réformes comme la France ? Faut-il mixer les deux approches ? Faut-il développer d'autres approches ?...

8. Bibliographie

- Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD
- Résolution du Conseil de surveillance de l'AFD du 02 octobre 2003
- Convention de financement du 15 octobre 2003
- Courrier du Ministre des Finances à l'AFD du 16 octobre 2003
- Courrier du Ministre des Finances à la BCEAO du 21 octobre 2003
- Courrier de l'AFD au Ministre des Finances du 27 octobre 2003 pour accord de versement de la 1^{ère} tranche de la SAS 2003
- Note de l'AFD sur l'utilisation des fonds de la SAS 2003
- Tableau de suivi des décaissements de la SAS 2003
- Répartition par chapitre budgétaire des montants justifiés au titre des dépenses du PISE
- Rapport d'activités 2000-2004 de M. LEANDRE, Conseiller de coopération

9. Personnes rencontrées

Mr. VERNINAS	DGCID, MAE
Mr. ALMANZA	DGCID, MAE
Mr. VIDAUD	DGTPE, MINEFI
Mr. ROUSSEAU	DGTPE, MINEFI
Mr. DOUILLET	AFD Bamako
Mr. Sambou WAGUE	Secrétaire Général du MEF
Mr. Sidi Almouctar Oumar	Conseiller Technique du MEF

Programme d'appui au PRODEC (enseignement fondamental) - FSP 01-30

1. Synthèse

Titre du projet	« Projet appui à l'enseignement fondamental (PAP-EF) »
Identification	FSP 2001 – 30
Dates de démarrage	Octobre 2001
Dates de clôture	Initialement Octobre 2004 prolongé jusqu'à fin décembre 2005
Budget total	2,521 M€ (dont 1,830 M€ sur crédits FSP)
Bénéficiaire	Ministère de l'éducation nationale
Unités de gestion	Cellule de Planification et de Statistiques Mme Jocelyne Caseli, chef de projet MM. Pierre Lignier et Bruno Maurer, assistants techniques
Budgets	Composante 1 : 607 976 €
	Composante 2 : 542 722 €
	Composante 3 : 365 121 €
	Management du projet : 290 451 €

Objectifs globaux	Appui institutionnel à l'éducation de base
Objectifs spécifiques	<p><u>Composante 1 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - relance de la collecte d'information permettant la publication annuelle des annuaires de l'éducation de base et la formation de l'ensemble des personnes au niveau central et déconcentré qui interviennent dans le processus de collecte ; - valorisation des données statistiques pour la production d'indicateurs d'aide à la gestion du système éducatif ;
	<p><u>Composante 2 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - appui au développement des curricula pour les trois premiers niveaux de l'enseignement fondamental <ul style="list-style-type: none"> a) accompagnement technique et scientifique du développement des curricula ; b) appui technique et financier pour la mise à l'essai du curriculum des trois premiers niveaux de l'EF.
	<p><u>Composante 3 :</u></p> <p>Renforcement des compétences didactiques et pédagogiques des formateurs dans le domaine « langues et communication » des curricula de l'enseignement fondamental. Rédaction du curriculum de l'enseignement normal accompagnée d'ateliers de formation des formateurs dans le domaine de l'apprentissage des langues.</p>

Activités	<u>Composante 1 :</u> Actions de formation à la collecte des données en direction des personnels du MEN, des Académies d'enseignement, des CAP et des directeurs d'école Appui technique et financier à la réalisation des annuaires (nationaux et régionaux) de l'éducation de base pour 2002/03, 2003/04 et 2004/05.																									
	<u>Composante 2 :</u> Appui technique et financier au Centre national de l'éducation et appui scientifique à l'écriture des curricula de l'enseignement de base et de l'enseignement normal ; animation des ateliers de rédaction des curricula et appui à la mise à l'essai des curricula																									
	<u>Composante 3 :</u>																									
Remarques et commentaires	<u>Composante 1</u> Formation à la collecte des données des 15 directeurs d'AE chargés des plans régionaux, des 15 chefs de division, et de 5 chefs de section, des 70 directeurs de CAP et des 70 conseillers pédagogiques chargés du recueil de données ainsi que des 9 000 directeurs d'école primaire. Chaque année nouveaux directeurs doivent être formés.																									
	<u>Composante 2 :</u>																									
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Niveaux</th> <th>objectifs</th> <th>réalisations</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- Curricula niv. 1 /1^{ère} année</td> <td>Elaboration et application</td> <td>Oui</td> </tr> <tr> <td>- Curricula niv.1 /2^{ème} année</td> <td>Elaboration et application</td> <td>Mis à l'essai en 2004, non appliqué</td> </tr> <tr> <td>- Curricula niv. 2</td> <td>Elaboration et application</td> <td>Rédigé, à l'essai en 2005</td> </tr> <tr> <td>- Curricula 3</td> <td>Expérimentation</td> <td>Pas rédigé</td> </tr> <tr> <td>- Curricula 4</td> <td>Rédaction</td> <td>Pas rédigé</td> </tr> <tr> <td>- Curricula réalisés</td> <td>Disponibilité dans les écoles</td> <td>niv 1/1^{ère} 2550 classes attendre l'étude sur les évaluations du curricula</td> </tr> <tr> <td>- Accompagnement scientifique</td> <td>Curricula de qualité</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Niveaux	objectifs	réalisations	- Curricula niv. 1 /1 ^{ère} année	Elaboration et application	Oui	- Curricula niv.1 /2 ^{ème} année	Elaboration et application	Mis à l'essai en 2004, non appliqué	- Curricula niv. 2	Elaboration et application	Rédigé, à l'essai en 2005	- Curricula 3	Expérimentation	Pas rédigé	- Curricula 4	Rédaction	Pas rédigé	- Curricula réalisés	Disponibilité dans les écoles	niv 1/1 ^{ère} 2550 classes attendre l'étude sur les évaluations du curricula	- Accompagnement scientifique	Curricula de qualité
Niveaux	objectifs	réalisations																								
- Curricula niv. 1 /1 ^{ère} année	Elaboration et application	Oui																								
- Curricula niv.1 /2 ^{ème} année	Elaboration et application	Mis à l'essai en 2004, non appliqué																								
- Curricula niv. 2	Elaboration et application	Rédigé, à l'essai en 2005																								
- Curricula 3	Expérimentation	Pas rédigé																								
- Curricula 4	Rédaction	Pas rédigé																								
- Curricula réalisés	Disponibilité dans les écoles	niv 1/1 ^{ère} 2550 classes attendre l'étude sur les évaluations du curricula																								
- Accompagnement scientifique	Curricula de qualité																									
<u>Composante 3 :</u> <u>Appui à l'élaboration du curricula normal et au développement du bilinguisme</u> <u>Formation :</u> - de 69 directeurs de CAP - des 9 directeurs d'IFM - de 300 conseillers pédagogiques des régions de Kayes, Bamako et Mopti - de 150 professeurs des régions de Kayes, Bamako et Mopti <u>Diffusion :</u> - Réunions annuelles en « langues et communication » dans les IFM, AE, CAP et écoles - Amélioration des apprentissages en langues nationales et français																										

	<p>Le gouvernement du Mali a élaboré en 1998, avec l'appui de plusieurs partenaires techniques et financiers, un programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC). Ce programme s'inscrivait dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté pour 1998 – 2002 prolongé en 2002 par un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Il a été complété par un plan d'investissement sectoriel pour l'éducation (PISE) d'une durée de dix ans. La première période couvrant les années 2001 à 2004 a été prolongée jusqu'à fin 2005 et son évaluation finale est en cours parallèlement à la rédaction du PISE II. Ce plan s'accompagne d'un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pour 2005 – 2008.</p> <p>Le projet PAP-EF s'est inscrit dans ce cadre.</p> <p>Le suivi du projet a été assuré par un comité de pilotage franco-malien, présidé par le conseiller du ministre de l'éducation nationale.</p> <p>Le projet a été dans l'ensemble exécuté conformément aux actions prévues et au chronogramme qui lui était annexé. Il a produit trois résultats principaux:</p> <ul style="list-style-type: none">- la relance de la collecte d'information permettant la publication annuelle des annuaires de l'éducation de base et la formation de l'ensemble des personnes au niveau central et déconcentré qui interviennent dans le processus de collecte ;- la mise en route d'un nouveau curriculum pour l'ensemble du premier cycle de l'éducation de base, avec une première phase de généralisation de la première année du niveau 1 à 2550 écoles sur 8000 ;- la rédaction, en cours d'achèvement, du curriculum de l'enseignement normal accompagnée d'ateliers de formation des formateurs dans le domaine de l'apprentissage des langues. <p>Ces résultats constituent des acquis du système éducatif malien qui, s'ils doivent être approfondis et, pour le curriculum, corrigés en fonction de la pratique, ne sauraient être remis en cause. Ils permettent de juger de la réalisation du projet à partir des critères habituels.</p>
--	--

2. Pertinence

a. Au regard des besoins du pays

Le projet d'appui au PRODEC s'inscrit dans le cadre la première phase de programmation (PISE 1) de la politique décennale mise en œuvre par la gouvernement malien. Le choix, fait à la demande des autorités maliennes, de donner la priorité d'une part, au pilotage par la reconstruction du système statistique et l'appui à la planification déconcentrée, et d'autre part, à l'écriture et à la mise en œuvre d'un nouveau curriculum pour le premier cycle de l'école fondamentale basé sur le bilinguisme et la pédagogie active, visaient à remédier à des insuffisances graves du système éducatif. Toutefois, le contenu de la composante 2 aurait mérité d'être formulé de façon plus précise en mettant davantage l'accent sur les acquis visés à chacun des niveaux.

b. Au regard des objectifs spécifiques du secteur

Le projet répondait à une double faiblesse du système éducatif : manque d'instruments de pilotage et faiblesses des programmes. Les composantes 1 d'un côté, 2 et 3 de l'autre étaient indépendantes. Les formations menées dans ces deux champs ne s'adressaient pas aux mêmes personnes et l'accompagnement technique faisait appel à des compétences très différentes. La composante 1 avait pour objectif de former l'ensemble des agents de la CPS, des académies et de CAP impliqués dans la collecte des données statistiques. La composante 2 visait à la poursuite de l'accompagnement scientifique qui avait été apporté pendant la rédaction du PRODEC par le CEPEC (en liaison avec PDY). La composante 3 s'est révélée moins bien positionnée. Elle aurait dû mettre davantage l'accent sur la formation des maîtres dont « langues et communication » n'aurait du constituer qu'une dimension² en faisant appel en tant que de besoin aux compétences de linguistes et de spécialistes de l'apprentissage du français.

3. Efficacité

a. Par rapport aux objectifs/résultats attendus

- Les formations dispensées auprès des responsables du ministère et des structures déconcentrées ont été suffisamment efficaces pour rétablir une collecte satisfaisante des données sur l'école fondamentale et relancer une publication régulière de l'annuaire statistique. Afin de renforcer la fiabilité de la collecte, les formations ont été étendues aux directeurs d'école grâce au concours financier de la coopération néerlandaise. Les indicateurs de suivi du système éducatifs ont été définis en novembre 2002 lors d'un atelier national auquel ont participé des représentants de tous les acteurs du système. Des tableaux de bord ont été préparés pour les formations en diagnostic du système éducatif par CAP et AE.
- L'écriture du curriculum réalisée avec l'accompagnement scientifique d'un consultant extérieur (choisi par la partie malienne) s'est heurtée à l'inexpérience des rédacteurs maliens de ce type d'exercice. Le principe d'une double démarche, par compétences et domaines disciplinaires, s'est révélé difficile à mettre en œuvre. La traduction dans les onze langues nationales nécessite en outre d'exprimer en français les concepts qui peuvent trouver des équivalences dans les langues nationales. La rédaction d'un curriculum complet pour l'enseignement de base constituait pour les responsables maliens une opération nouvelle et ambitieuse et qui, de ce fait, a été plus longue que prévue. Le principe d'une double démarche, par compétences et domaines disciplinaires, s'est révélé difficile à mettre en œuvre après avoir donné lieu à d'importants débats. En outre, les compétences portaient à la fois sur des compétences académiques, des compétences transversales et des compétences de vie. La traduction dans les onze langues nationales nécessite en outre d'exprimer dans ces langues les concepts formulés en français. Quatre langues seulement ont été instrumentées : le bamanakan, le fulfude, le songhoi et le tamasheq.

² L'atelier de formation des formateurs pour la généralisation du curriculum a ainsi été pris en charge par la composante 3 et non par le 2 en charge du curriculum.

- La rédaction du niveau 1 a pris de ce fait plus de temps que prévu. En outre, lors de la mise à l'essai en 2003 du curriculum de 1^{ère} année du niveau 1, le document produit, s'il « n'a pas été rejeté », s'est révélé « trop peu lisible, trop lourd, avec trop de séquences ». L'objectif de simplification poursuivi par le CEPEC n'a pas réellement été atteint. Il conviendra, le moment venu et en fonction des problèmes rencontrés à mesure de la généralisation des curricula, de faire un bilan de la démarche qui a présidé à leur écriture.

b. durabilité du projet et des résultats attendus

Le dispositif de collecte des données mis en place est aujourd'hui viable et les compétences réunies permettent d'envisager des développements pour une meilleure utilisation des données dans les processus de décisions tant au niveau des CAP que de la CPS. Mais cela suppose de former chaque année les nouveaux directeurs d'écoles et les nouveaux responsables des CAP et des académies. De plus, le diagnostic et l'exploitation des données ainsi collectées à des fins de pilotage restent balbutiants et nécessitent de poursuivre les actions de formations amorcées par le projet.

La question de la pérennité du curriculum est sans doute plus discutée. La réponse est entre les mains des maliens et dépendra de la façon dont s'opérera la généralisation du curriculum de la première année du niveau 1. Il conviendra d'en tirer les leçons pour améliorer le caractère pratique de l'outil tout en préservant l'orientation générale. La mise en place de tests d'acquis à chacun des niveaux devrait constituer un outil d'orientation tant pour les enseignants que pour le pilotage d'ensemble. La formation des maîtres, et notamment des maîtres contractuels, qui sont souvent les plus motivés, constitue également un enjeu majeur.

4. Aspects d'efficience

a. Respect du calendrier de mise en œuvre

Malgré les retards initiaux et les difficultés nées du gel des crédits de la coopération française au cours de l'année 2003, la prolongation d'un an a permis la réalisation du projet dans un délai raisonnable. La quasi totalité des actions prévues ont été réalisées. Celles qui ont été abandonnées l'ont été avec l'accord du comité de pilotage et les ressources libérées redéployées vers des actions jugées plus pertinentes. Toutefois, l'action de formation de conseillers pédagogiques et de professeurs d'IFM prévue à la composante 3 a concerné 5 % des premiers et la moitié des seconds.

Enfin, le système des conventions, même s'il génère certaines lourdeurs administratives, s'est révélée être un bon instrument de suivi et d'implication de la partie malienne.

b. Respect des enveloppes budgétaires prévues

Du fait du retard dans la mise à disposition des fonds du SCAC et à l'ouverture du compte DAF/Trésor (coté malien), la première convention passée avec le ministère malien de l'Education nationale n'a été signée que le 15 mai 2002. Les autres conventions ont été signées les 19 mars 2003, 31 mars et 13 octobre 2004, 10 mars et 5 octobre 2005. Deux conventions étaient en cours de signature à la date de la mission, l'une de 38 676 396 FCFA relative à l'utilisation des reliquats des conventions précédentes et la seconde de 5 704 750 FCFA pour le remboursement des frais de formations des formateurs nationaux.

Le gel des crédits de la coopération française, intervenu en 2003, explique la prolongation de la convention de mars 2003. Les retards sont aussi imputables aux difficultés rencontrées pour l'exécution de certaines actions, voire à la lenteur des procédures de décaissement. L'ensemble des retards accumulés au fil des mois, qui ont affectés le déroulement des activités programmées, a conduit à prolonger le projet jusqu'au 23 décembre 2005. Le projet a néanmoins été exécuté conformément aux enveloppes prévues et le taux de décaissement a dépassé les 95 %.

c. Appréciation par les bénéficiaires des modalités de mise en œuvre

Les retombées du projet sont tout à fait réelles et devraient avoir un effet visible à moyen et long terme. La collecte annuelle des données sur le système éducatif constitue un outil indispensable de pilotage, tant au niveau décentralisé et déconcentré que national. Le curriculum, lorsqu'il sera achevé et complété par celui de la formation des maîtres, devrait permettre de remédier aux graves insuffisances des apprentissages. Les conséquences devraient donc être globalement bénéfiques à condition toutefois de consolider les acquis et de tirer les leçons des problèmes rencontrés lors de la première vague de généralisation de la première année du niveau 1. Il s'agit d'un « processus en construction » susceptible d'évolution. Il faudra s'assurer de la qualité des acquis par la mise en place de tests adéquates, notamment en français. Toutefois, le curriculum ne peut à lui seul assurer une progression des apprentissages et les progrès attendus peuvent même être anéantis par la dégradation des conditions d'enseignement du fait du nombre élevé d'élèves par maître dans un grand nombre d'écoles, du déficit de manuels, de l'insuffisance de classes qui oblige à dédoubler les groupes, dont chacun ne reçoit un enseignement que par demi-journée, enfin, de la faible qualification de nombre d'enseignants, notamment contractuels.

5. Aspects liés aux 3C

a. degré de coordination et de complémentarité avec les autres bailleurs

La coopération française inscrit son action dans le cadre du partenariat sectoriel mis en place en novembre 2000 entre les bailleurs et la partie malienne. Ce partenariat se concrétise sous la forme de réunions mensuelles de coordination, de revues conjointes du PISE I et d'une participation commune à l'élaboration du PISE II.

b. Coordination avec l'UE

Il n'existe aucune coordination avec l'Union européenne du fait de son absence du champ sectoriel de l'éducation. L'UE a en effet choisi d'intervenir dans ce secteur à travers le suivi de quatre indicateurs dans le cadre de son appui budgétaire global. Elle ne participe à aucune réunion sectorielle et n'a pas de contact avec le ministère de l'éducation nationale. Cette situation l'a met hors course pour participer tant à l'appréciation de la réalisation des objectifs que de leur définition.

6. Aspects liés aux questions transversales

a. environnement

Néant

b. Etat de droit

Néant

c. Egalité des genres

Aucune action spécifique n'a été entreprise en ce sens malgré de fortes inégalités dans l'accès et le maintien dans le système scolaire.

7. Conclusion

Au total, le projet d'appui au PRODEC a eu une grande visibilité pour l'ensemble des parties engagées dans la réforme du système éducatif malien. Il a contribué à une réelle responsabilisation et à une appropriation par les autorités maliennes du système de pilotage tant au niveau central que des AE et des CAP. Un point faible reste cependant celui des AE, mais cela tient moins au projet de la coopération française qu'au problème de management mis en évidence par l'audit institutionnel financé par la coopération belge

pour l'évaluation finale de PISE 1³. La rédaction du curriculum a répondu à la demande des auteurs du PRODEC et crée une situation difficilement réversible malgré les tensions latentes qu'il suscite. Sa mise en œuvre sera décisive et devra pour être réussie s'accompagner d'un effort soutenu de formation continue des maîtres qui sont actuellement dans les écoles. Enfin, une plus grande attention devra être apportée à la logistique qui conditionne la qualité de l'enseignement : disposition des manuels, recrutement des enseignants, construction de classes. La décentralisation qui doit être effective en 2007 peut être un facteur favorable aux améliorations nécessaires à condition qu'elle s'appuie sur une planification de qualité.

8. Personnes rencontrées

Cette étude de cas s'appuie sur l'évaluation du projet appui au PRODEC – enseignement fondamental réalisée par A. Gauron, conseiller maître à la Cour des Comptes, S. Goursaud, directeur de l'IUFM de Versailles, C. Sauvageot, Chef de la mission EEE à la DEP (MEN) et T. Tioulenta, directeur de recherche en sociolinguistique. Elle a donné lieu à une mission de terrain du 23 octobre au 1^{er} novembre 2005 et un rapport *Evaluation finale du projet de coopération avec la Mali PAP-EF* présenté au comité de pilotage du projet lors de sa réunion du 13 décembre 2005 tenue à Bamako.

Lors de la mission de terrain les personnes suivantes ont été rencontrées :

M. Jean Claude PIET	Ambassade de France, Chef du Service de Coopération et d'Action Culturelle
M. Dominique MONDOLONI	Ambassade de France, Attaché Culturel
Mme Jocelyne CASELLI	Ambassade de France, Assistante Technique, Chef du Projet « Appui au PRODEC »
M. Alain GALTIER	Ambassade de France, Assistant technique, Enseignement Secondaire et Supérieur
M. Vincent DOUILLET	Agence française du développement, Chargé de Mission Éducation
M. Bonaventure MAÏGA	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Conseiller du Ministre
M. Barthélemy TOGO	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Secrétaire Général
M. Youba BA	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directeur Administratif et Financier
Mme Bintou MAÏGA	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directrice de la Cellule de Planification et des Statistiques
M Souleymane KONÉ	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directeur National de l'Éducation de Base

³ Ministère de l'éducation nationale, *Audit de l'organisation et du management du secteur de l'éducation*, Octobre 2005.

M. Bakari SAMAKÉ	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directeur de la Division de l'Enseignement Normal
M. Samba DOUCOURÉ	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directeur de la Cellule d'Appui à la Décentralisation –Déconcentration de l'Education
M. Youssouf KONANDJI	Ministère de l'éducation nationale du Mali, chef de la division curriculum
M. Lassine SIDIBÉ	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Chef de Division CPS
M. Adama Moussa TRAORÉ	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directeur Adjoint DNEB
Mme Diallo Fatima MAÏGA	Ministère de l'éducation nationale du Mali, Directrice Adjointe du CNE
M. Edouard MATOKO	UNESCO, Directeur
M Patrick BOGINO	UNICEF, Administrateur
Mme Sara RASMUSSEN – TALL	USAID, Spécialiste de l'Education
M. Ibrahima SISSOKO	USAID, Chargé de Mission
M. Patrick FAYAUD	World Education, Responsable de Programme
M. Mohamed SOKONA	World Education

En outre, 6 académies d'enseignement et 5 centres d'animation pédagogique ont été visités ainsi qu'un IFM.

Annexe 9 – Validation/invalidation des critères de jugement

A.9.1 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 ?

Critères de jugement 1.1 et 1.2: Degré de couverture par les stratégies communautaire et française (i) des principales contraintes en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté et (ii) des priorités exprimées par le gouvernement dans le cadre du CSLP

Les principaux secteurs d'intervention inclus au sein des stratégies communautaire et française sont l'agriculture et le développement rural (y compris des aspects de sécurité alimentaire), les infrastructures (y compris le transport), la décentralisation, les services sociaux (santé et éducation), l'appui au secteur privé, l'appui aux institutions, la valorisation des ressources humaines et l'appui à la justice et aux services de police. 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 (I 1.1.1). 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 de deux bailleurs font l'objet d'une concertation étroite avec le gouvernement malien et (ii) qu'elles sont tournées vers l'appui du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) adopté par ce dernier en 2002¹ (I 1.2.1). Les bénéficiaires visés par les stratégies communautaire et française ne sont pas identifiés avec grande précision. En particulier, les documents de programmation ne font pas réellement 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. Certaines interventions, en particulier dans les secteurs sociaux, visent directement les populations les plus pauvres. D'autres, comme celles mises en œuvre dans le secteur de la décentralisation, visent à mettre en place des structures de fonctionnement de l'Etat qui permettraient aux moyens destinés à améliorer les conditions de vie des plus pauvres d'être utilisés de manière plus pertinente et efficace.

¹ Le CSLP définit les orientations en matière de politique économique et sociale au Mali selon un axe préalable (croissance accélérée et redistribuée) et trois axes principaux : le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance ainsi que de la participation civile (y compris la décentralisation et la déconcentration de la fonction publique) ; le développement humain durable et le renforcement de l'accès aux services sociaux de base ; et le développement des infrastructures de base (routières, aéroportuaires, ferroviaires et de télécommunication) de même que l'appui aux secteurs productifs.

Enfin, certaines interventions, comme celles visant le développement ou la réhabilitation des grands axes routiers, sont davantage orientées vers le soutien à la croissance économique. L'hypothèse adoptée par les stratégies communautaire et française est cependant que la croissance est génératrice de réduction de la pauvreté (I 1.1.2).

Un certain nombre de remarques peuvent être formulées quant aux stratégies de coopération communautaire et française :

- (i) Le nombre de secteurs d'intervention composant les stratégies communautaire et française est élevé et leur couverture large. Ceci n'empêche cependant pas que les ressources mises en œuvre se concentrent sur certains de ces secteurs, que ceci reflète un choix stratégique explicite (pour la Commission) ou implicite (pour la France). Les secteurs de concentration sont l'agriculture - développement rural, les infrastructures, la décentralisation et les secteurs sociaux.
- (ii) Les secteurs de concentration de la Commission et de la France se recouvrent largement, exception faite du secteur transport qui est essentiellement couvert par la Commission.
- (iii) Dans les faits, l'appui au secteur privé fournit par la Commission et la France est assez limité et le secteur n'apparaît pas comme central aux stratégies communautaire et française.

Critère de jugement 1.3 Identification des contraintes affectant le processus de développement du Mali et élaboration des stratégies

La manière dont les documents de stratégie et de programmation reflètent une identification détaillée des contraintes au développement du Mali varient (i) d'un bailleur à l'autre et (ii) d'une période de programmation à l'autre. Généralement, 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 (I 1.3.2), même si ils ne contiennent que peu de références aux sources documentaires et autres matériaux utilisés (I 1.3.1).

Par contre, les documents de stratégies ne font pas état d'une analyse prospective visant à mesurer (quantitativement ou qualitativement) la contribution attendue des interventions communautaires et françaises en termes de croissance et/ou de réduction de la pauvreté et sur laquelle les choix stratégiques reposeraient. Le processus de diagnostic sous-jacent à l'élaboration des stratégies consiste essentiellement à établir une liste - pertinente et cohérente avec les priorités exprimées par le gouvernement – reprenant certaines des principales contraintes affectant la croissance et le développement du Mali. Les secteurs d'intervention sont sélectionnés au sein de cette liste en fonction de l'expérience et du savoir-faire de la Commission et/ou de la France et en tenant compte des activités menées par les autres bailleurs. Ces contraintes ne sont cependant pas envisagées comme les

constituants d'un système dont l'analyse pourrait mener à identifier des priorités stratégiques et des lieux d'intervention maximisant les effets de leviers en termes de croissance et de réduction de la pauvreté (I 1.3.3).

Critère de jugement 1.4: Coordination et recherche de complémentarité dans l'élaboration des stratégies communautaire et française mises en œuvre au Mali

Les stratégies de la Commission et de France font l'objet d'une coordination qui, en majeure partie, a pris la forme d'un partage d'informations concernant les principales orientations adoptées par les deux bailleurs. A part cela, il n'y a pas de mécanismes au travers desquels les stratégies communautaire et française seraient élaborées en concertation (I 1.4.1 et I 1.4.2). La plupart du temps, la Commission et la France justifient leurs choix en termes de secteurs d'intervention par leur expérience relative dans un domaine particulier, par le fait que leurs ressources complètent celles des autres bailleurs dans un secteur où les besoins sont nombreux ou encore par l'importance relative (en termes financiers) de leurs interventions par rapport à l'assistance totale fournie par les bailleurs (I 1.4.3). Le processus de formulation des stratégies communautaire et française ne reflète donc pas une recherche systématique de leurs synergies et complémentarités.

Il faut cependant noter une évolution positive dans le degré de coordination, avec notamment, des progrès réalisés en termes de comparaison et d'harmonisation des procédures appliquées aux bénéficiaires, et qui coïncident avec l'adoption du CSLP par le gouvernement. Par ailleurs, des mécanismes de concertations 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) (I 1.4.1).

**A.9.2 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 le cadre de ses interventions dans le secteur rural pendant la période 1995-2004, la Commission s'est engagé sur les principaux projets suivants :

- Projet de développement agro-sylvo-pastoral Mali Nord Est, montant de 4,5 millions d'euros (Projet Elevage Mali Nord Est : financement en partenariat avec la BAD, le GRM et le bénéficiaires) ;
- Projet Panafricain de lutte contre les Epizooties (PACE²) montant PACE Mali pour 1,2 millions d'euros : projet luttant pour l'éradication et le contrôle des maladies animales ;

² L'Union Européenne finance la Coordination du projet PACE en Afrique de l'Ouest et le programme PACE Mali. Elle est aussi partie prenante du Programme Grippe Aviaire en rapport avec des institutions spécialisées FAO et IBAR.

- Programme d'Appui à la Filière Agricole (Intensification de la riziculture dans la zone de Macina et de l'ON, Amélioration du système d'information sur la filière riz, pour un montant de 16 millions d'euros, avec aménagement de périmètres pour la riziculture, Projet de Valorisation des ressources en eaux de surface dans la région de Mopti. : VRES I, II et III, montant global de 16,4 millions d'euros, Projet d'amélioration de l'information sur la filière riz) ;
- Programme d'Appui aux investissements dans la zone de la CMDT (zone cotonnière) en rapport avec les autres partenaires.

Pour la France, cette question recouvre 28 concours CFD/AFD et 13 concours FAC/FSP. Les décaissements totaux relatifs à ces concours sur la période 1995-2004 peuvent être estimés de l'ordre de 122 millions d'euros pour l'AFD dont environ 23/24 millions d'euros pour la BNDA hors SFD (les 6/7 millions d'euros décaissés au titre des SFD sont traités dans la QE6 « soutien au secteur privé ») et de 18 millions d'euros pour les FAC/FSP, soit un total d'environ 140 millions d'euros pour les projets. A ces montants s'ajoutent les décaissements au titre d'autres instruments, dont l'assistance technique, grossièrement estimés en première approximation sur la période à 15/20 millions d'euros. Au montant total de l'ordre de 155 à 160 millions d'euros s'ajoutent les décaissements ou financements spécifiquement affectés au secteur agricole, et en particulier au coton et au soutien des zones cotonnières, provenant des subventions d'ajustement structurel (SAS), soit 8/10 millions d'euros, et éventuellement d'autres sources (allègement de dettes,...). Ce point est traité dans la question d'évaluation 8. Globalement, les concours affectés au secteur de l'agriculture représentent donc de l'ordre de 30% à 35% du total des concours de la France au Mali sur la période 1995-2004.

Nota : les concours octroyés à la BNDA jusqu'à 1998 dans le cadre des PMT I et II ont été évalués (certains à deux reprises) : le consultant les exclut donc de l'analyse et en exploite directement les conclusions en les intégrant à la présente évaluation. Les concours octroyés par l'AFD en 2002 dans le cadre du PMT III (8 millions d'euros) n'ont été décaissés qu'à partir de 2004 (5,66 millions d'euros en 2004) : leur décaissement est donc trop récent pour entrer dans le champ de la présente évaluation. Toutefois, les informations éventuellement disponibles concernant le rôle de ces concours dans la réalisation du PMT III seront prises en compte pour l'évaluation.

Critère de jugement 2.1 : Contribution à l'efficacité, à la rationalité des systèmes de production et à l'amélioration du niveau de vie et de la sécurité alimentaire

Dans les zones d'intervention couvertes par les projets de la Commission, on note : i) un accroissement des niveaux de productivité, avec des rendements multipliés par 3 voire 4 en 10 ans ; ii) une meilleure maîtrise des techniques agricoles; iii) une meilleure capacité organisationnelle et de gestion des producteurs avec l'émergence de sociétés coopératives (SC) ; iv) une amélioration de termes de sécurité alimentaire, au travers notamment d'une augmentation de la consommation de riz (I 1.2.1.1 à I 1.2.1.6). Dans le domaine de l'élevage, on note une augmentation des effectifs par croît naturel et une diminution des foyers de maladies par rapport aux zones non encadrées, avec 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.

Dans les zones des projets de la coopération française, on constate une évolution positive des productions et des rendements, tant pour les cultures de rente que pour les cultures vivrières associées. Ce phénomène est soit le fait de l'accroissement des surfaces cultivées et de l'utilisation des intrants, pour le coton d'une part, soit le fait de l'utilisation de l'eau d'irrigation pour le riz d'autre part. Les gains de production et de productivité sont attribuables également, mais dans une moindre mesure, aux apports méthodologiques, techniques, et organisationnels apportés par les projets. Le nombre de villages ayant opté pour la gestion de terroir et les aménagements planifiés ont augmenté grâce aux projets, mais dynamiques enclenchées ont du mal à survivre après leur arrêt. L'évolution de la proportion de surfaces cultivées de façon intensive (irrigation, assolement/engrais, pâturages plantés et/ou améliorés...) est positive dans les zones encadrées, mais elle reste négative à l'échelle du pays qui connaît une expansion historique de ses surfaces cultivées, non seulement en cultures de rente mais aussi en systèmes vivriers traditionnels (mil), en réponse à l'accroissement démographique (I 1.2.1.1 à I 1.2.1.6).

Critère de jugement 2.2 : Implication et atteinte des populations agro-pastorales concernées

Pour la Commission, les zones identifiées et les populations concernées sont celles retenues dans les documents de programmation et du CSLP. Les projets prennent en compte non seulement les populations pouvant répondre de façon efficace aux investissements afin d'assurer le potentiel de développement, mais aussi les populations des zones vulnérables, notamment des régions du Nord bénéficiant d'un contexte socio-économique difficile (I 2.2.1, I 2.2.2).

Concernant la coopération française, les populations bénéficiaires de l'aide, sauf exception par exemple pour les populations Touaregs autour de Tombouctou dans le cadre post-conflit, ont 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. L'effet recherché est celui d'entraînement des régions voisines. Le choix a été de concentrer les moyens de l'aide, plutôt sur les forces vives du pays (zones à priori les plus favorisées) que de disperser des moyens identiques en faveur de populations défavorisées, notamment celles situées dans des zones agro-climatiques marginales qui sont sans possibilité réelles d'intensification et sans doute vouées tôt ou tard à l'exode (I 2.2.1, I 2.2.2).

Les leviers de la coopération française sont typiquement ceux d'un bailleur de fonds bilatéral, disposant de ressources financières plus modestes mais bénéficiant d'une expertise indéniable et reconnue, héritage de sa présence coloniale. Les secteurs d'intervention sont donc plus spécifiques, même s'ils s'inscrivent bien sur, dans le cadre général du SDDR puis du CSLP, avec trois secteurs de concentration que sont le coton, le riz et le crédit rural. D'autres secteurs d'accompagnement ont été pris en compte : l'environnement, l'appui institutionnel, la décentralisation et la recherche. Il s'agit donc d'une coopération qui a cherché à être complète (approche filière, approche environnementale), anticipative (décentralisation), expérimentale (amélioration des systèmes de production), en quête d'ajustements (assouplissement des monopoles) et de résultats (centrée sur des zones à fort potentiel).

Entre la Commission et la coopération française, la complémentarité d'intervention a joué de fait pour le choix des bénéficiaires de l'aide. Ce choix s'est exercé par la Commission, en faveur des populations marginales de manière directe mais aussi indirecte, en favorisant par exemple de désenclavement de zones restées jusque là marginales et en améliorant globalement l'état du système routier et des infrastructures sociales. Ce choix s'est opéré de manière plus ciblée par la coopération française, en s'appuyant sur ses zones géographiques et ses secteurs traditionnels d'intervention, en zone cotonnière du Sud Mali et en zone rizicole du Delta intérieur. Il n'en reste pas moins que la France est intervenue de manière spécifique, pour appuyer des populations touaregs vulnérables en situation post conflit.

Critère de jugement 2.3: Contribution à l'amélioration durable des filières du secteur agricole

La contribution des projets de la Commission en matière de protection et de gestion rationnelle de l'environnement est indéniable, notamment au niveau des actions de boisement dans le delta (projet VRES) et de fixation des dunes dans la région de Tombouctou. Leurs effets sont cependant ponctuels et limités dans l'espace. Le phénomène généralisé et global de défrichement et de dégradation, doublé des effets négatifs des aléas climatiques, font que les actions de protection et de préservation de l'environnement par les divers projets restent très insuffisantes par rapport aux besoins. De plus, leurs effets ne qui persistent que dans le cadre du projet (I 2.3.1 à I 2.2.3).

L'environnement socio-économique des filières coton et riz a été fortement appuyé, et de longue date, par la Coopération française avec des résultats certains mais qui méritent encore des soutiens sans relâche. Concernant les ressources naturelles, en l'absence d'intensification réelle des surfaces cultivées, les actions de protection et de restauration de l'environnement dans le domaine de l'agriculture n'amènent dans le meilleur des cas, que des effets ponctuels et durables dans le seul cadre des projets. Des résultats plus convaincants sont sans doute à attendre à plus long terme avec les actions d'éducation environnementale entreprises dès les classes scolaires et bien sur, avec l'élévation général du niveau de vie (sous conditions d'une dépendance moindre de l'exploitation des ressources naturelles) (I 2.3.1 à I 2.2.3).

Critère de jugement 2.4: Contribution au renforcement des capacités des institutions et des services du secteur rural

Pour la Commission, les interventions ont contribué : i) à renforcer les capacités des services techniques, ONG, prestataires privés ; ii) à former les producteurs, notamment dans la gestion courante de leurs exploitations ; iii) à aider les sociétés coopératives, les chambres régionales d'agriculture, l'APCAM, etc., afin qu'elles prennent en charge la gestion de leurs préoccupations dans le contexte de la décentralisation. La CPS et les services techniques déconcentrés ont été renforcés dans le domaine de la formation et du traitement des données, permettant par exemple d'appuyer l'APCAM dans l'édition de publications sur la filière riz au Mali. Dans le domaine de l'élevage, les capacités nationales ont été renforcées pour la surveillance épidémiologique et le contrôle des maladies (I 2.4.1, I 2.4.2).

Concernant la coopération française, une quinzaine de projets du secteur agricole a porté sur les aspects institutionnels. Malgré la baisse du nombre d'AT, les efforts de coopération ont porté sur le recentrage des missions des différentes institutions et sur la mise en place de nouvelles législations : Schéma de développement rural de 1992, Contrats-Plans entre la République du Mali et la CMDT (coton), Lettre de Politique du Développement du Secteur Coton, révision des statuts et des missions de l'Office du Niger... Sur le plan de l'environnement : réformes forestières, conventions locales de gestion des ressources naturelles, Observatoire du Foncier, décentralisation... Si les effets de la Coopération sont visibles dans l'appui à la mise en place de systèmes et d'organisations institutionnels rénovés, les résultats ne sont pas assurés quant à leur application (I 2.4.1, I 2.4.2).

En ce qui concerne l'appui de la France à la BNDA, principal instrument de financement du monde rural, il ressort une bonne pertinence par rapport aux politiques sectorielles maliennes et aux stratégies de l'AFD dans le secteur, ainsi qu'une grande continuité des actions dans le temps avec des impacts globaux positifs (soutien de la filière coton). Malgré des faiblesses portant sur le nombre restreint de bailleurs de fonds impliqués, la dépendance excessive vis-à-vis de l'actionnariat actuel pour sa viabilité et les difficultés que rencontrerait la BNDA pour mobiliser un actionnariat privé compte tenu de la faible rentabilité du secteur, les évaluations concluent à un net succès de l'appui de la France à la BNDA et proposent donc une poursuite de l'appui de la France à la BNDA au-delà du PMT III en privilégiant deux pistes de réflexion : (i) coopérer avec d'autres banques commerciales, (ii) étudier la reproductibilité de tels projets en y associant le secteur privé dans un partenariat public-privé dès le démarrage.

La complémentarité entre la Commission et la coopération française a joué sur le plan du renforcement institutionnel en mettant à disposition des assistants techniques, soit européen, soit français, dans les ministères ou les organismes comme la CMDT ou l'Office du Niger. La Commission a validé les résultats des coopérations de ses Etats membres, notamment de la Coopération française qui était leader sur tous les schémas de développement rural, en apportant, par exemple, 15 millions d'euros à la réforme du secteur cotonnier, ou en participant à l'élaboration de la SED, en appuyant la mise en place d'une « Charte des partenaires » comme structure de coordination des appuis apportés à l'ON, en soutenant l'élaboration du SDDR puis du CSLP, en appuyant les systèmes d'information sur les filières via l'APCAM. La tendance est à un rapprochement encore plus coordonné et plus formel entre les deux coopérations sur le plan des réformes institutionnelles, la coopération française apportant son expertise, la Coopération européenne apportant son envergure financière.

Critère de jugement 2.5 : Processus d'identification, de programmation et implication des autorités et des populations agro-pastorales concernées

Concernant la Commission, l'identification des projets est réalisée par ses services en concertation avec les représentants des bénéficiaires. Cette dernière reste cependant faible, l'exception étant le cas du projet VRES³ dans le processus de programmation duquel des

³ Dans la zone du delta intérieur, les producteurs du projet VRES sont organisés d'abord en sociétés coopératives (SC) à la base dans le village, en union de SC au niveau des coopératives et en fédération d'unions de SC au niveau des cercles. Il y a une coordination des fédérations au niveau de la région. Cette option tient compte du processus de décentralisation.

acteurs du processus de décentralisation (villages, communes, cercles et régions) ont été profondément impliqué (I 2.5.1, I 2.5.2).

La coopération française élabore des projets sur la base d'études le plus souvent pertinentes mais faisant assez rarement l'objet d'une concertation préalable avec les bénéficiaires finaux (populations), dont, il est vrai, la situation et les besoins sont généralement connus. Le processus d'identification est donc en grande partie « externalisé » et repose souvent sur la vision des organismes dits représentatifs ou intermédiaires. De ce fait, malgré l'implication réelle des populations visées pendant la durée des projets, la durabilité des interventions souffre du manque de relais sur le terrain (I 2.5.1, I 2.5.2).

Critère de jugement 2.6 : Ciblage des interventions sur les bénéficiaires et résultats sur les populations agro-pastorales

Concernant la Commission, les interventions ciblent effectivement les bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents projets. Cependant on note l'avantage dont bénéficie les cotonculteurs (Zone CMDT) et les riziculteurs (ON et delta) en termes de moyens qui leur sont alloués par rapport aux populations pauvres marginales visées par les documents stratégiques (I 2.6.1, I 2.6.2).

Concernant la coopération française, un décalage peut être observé entre les populations les plus marginalisées visées dans les documents stratégiques (comme le CSLP) et les populations effectivement touchées par les projets sur le terrain. Sauf exception (populations réinstallées autour de Tombouctou) et pour des raisons logiques d'efficacité de l'aide, ce sont souvent les populations déjà placées dans des contextes favorables (zones productives encadrées par la CMDT et l'ON, populations vivant de l'agriculture en périphérie des villes) qui bénéficient des interventions de la Coopération française. Cependant, les bénéficiaires sont le plus souvent les structures d'encadrement des populations. Les structures administratives forment aussi une des catégories de bénéficiaires les plus touchées par les interventions, et le plus souvent au niveau central (I 2.6.1, I 2.6.2).

Une comparaison des cibles des interventions de la Commission et de la coopération française montre que la première, sauf interventions spécifiques, cherche à toucher les populations par des actions globales et à vocation d'amélioration du contexte socio-économique, tandis que la seconde, tout en s'inscrivant dans une vision générale cohérente, cherche à toucher avec continuité, les populations les plus aptes à valoriser l'aide et à générer des effets d'entraînement.

Critère de jugement 2.7 : Contribution des instruments d'intervention à la réalisation des objectifs

Les instruments techniques et financiers retenus par les projets et ceux des ministères sectoriels intervenant dans le secteur rural sont complémentaires et justifiés. Les mécanismes au travers desquels l'aide de la Commission a transité ont bien fonctionné et ont permis d'obtenir des résultats satisfaisants. Toutefois, d'après les bénéficiaires, les interventions la plus directes, dont notamment celles axées directement sur le terrain au profit des producteurs, sont les plus appropriées et les plus efficaces (I 2.7.1, I 2.7.2).

Pour la coopération française, la complémentarité entre l'AFD (appui aux projets d'investissements)/le FFEM (complément environnemental) et le MAE (appui aux institutions, à la recherche) a répondu pendant longtemps aux différents besoins de l'aide. Mais, si l'impact des financements de l'AFD est réel du fait de leur importance et de leur concentration sur quelques secteurs, l'impact des financements du MAE a pu être remis en question du fait de montants plus faibles, dispersés et finalement de faible impact. La réforme en cours vise à rapprocher les instruments utilisés de ceux de la Commission : plus de concentration financière sur des projets plus directement productifs et sur des infrastructures à vocation de développement plus général (I 2.7.1, I 2.7.2).

Critère de jugement 2.8 : Coordination et complémentarité des deux coopérations dans le secteur rural

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 (I 2.8.1 à I 2.8.3).

On observe en outre une tendance au renforcement des actions communes sur la base d'une répartition thématique ou géographique (Projet AFD sur la « gestion durable de 3 forêts classées autour de Bamako » dans le cadre multi-bailleurs de la SED ; projet AFD sur la réhabilitation de la zone de l'ON dans le cadre d'une répartition des travaux entre bailleurs et d'une approche commune sur la restructuration de l'ON). 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 (I 2.8.3).

**A.9.3 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?

Des interventions de la Commission focalisées sur le bitumage des axes stratégiques pour le désenclavement

Les montants mobilisés par la Commission sur le 7^{ème} et le 8^{ème} FED pour le secteur des infrastructures ont été de 128 millions d'euros. Ils ont été consacrés au secteur routier, particulièrement le bitumage des grands axes sur lesquels s'effectuent les échanges commerciaux internationaux : Appui au programme de réhabilitation et d'entretien des routes prioritaires (7 ACP MLI 80 et 7 RPR 386 ; 27,4 millions d'euros) et Appui au Programme Sectoriel des Transports (8 ACP MLI 06 ; 101 millions d'euros). Une part significative de ces investissements a été concentrée sur l'aménagement de l'axe Bamako – Dakar. La composante d'assistance technique au Ministère chargé des travaux publics a été maintenue sur l'ensemble de la période, mais n'a pas mobilisé un volume d'expertise conséquent.

Des interventions de la France variées et multiformes

- Énergie: l'essentiel des programmes a été mis en œuvre à travers l'EDM et généralement sous forme de prêts ; les subventions accordées étant destinées au financement d'études s'inscrivant dans la stratégie nationale ; les programmes sont généralement axés vers l'augmentation de la capacité de production (installation et réhabilitation de centrales, achat de groupes, maintenance de centrales).
- Transport : financé sous forme d'un projet, la réhabilitation de la route Kayes-Yelimané constitue l'essentiel réalisé en matière de route par la France.
- Télécommunications : Jusqu'à présent l'essentiel du financement se faisait sous forme de prêt via la SOTELMA. Les impacts des réalisations sont palpables et se développent : DOMSAT(6 stations Domsat financés par l'AFD), une station terrienne, la téléphonie rurale dans le sud et le nord du pays et l'accès aux nouveaux services (fax, Internet, téléphonie mobile).
- Hydraulique urbaine : les projets sont réalisés via l'EDM et sont axés principalement vers l'augmentation de la capacité de production et de distribution (extensions, nouveaux réseaux, nouveaux branchements) et l'amélioration de la qualité du service (station de traitement, installation de laboratoire).
- Développement urbain : Ce sont généralement des projets sociaux s'inscrivant dans l'eau et l'assainissement pour l'amélioration du cadre de vie (puisards, latrines, égouts, drainage) ; la réalisation d'équipements marchands a visé (gares routières, marchés) la création de sources de revenus aux municipalités ; le principal investissement a été la reconstruction du marché rose.

Des routes économiquement stratégiques construites dans un cadre institutionnel peu porteur

Les résultats attendus de désenclavement extérieur et intérieur ont été atteints (I 3.1.1) et le choix de construction de routes bitumées assure une certaine pérennité aux investissements réalisés (I 3.1.2). Le déclenchement en 2003 de la crise ivoirienne à confirmer le bien-fondé de la stratégie de diversification des corridors d'accès au transport maritime, passage obligé du commerce international dans un pays enclavé comme le Mali (I 3.1.3). Reste que ces acquis ont été obtenus plus difficilement que prévu. Le dispositif d'appui à la mise en

œuvre des projets 7 et 8^{ème} FED a été très limité (pas de cellule de projet Commission), les besoins considérables de renforcement des capacités de l'administration (ressources humaines, savoir-faire, moyens logistiques) ont été démontrés et le travail en binôme avec la Banque Mondiale, qui est resté chef de file des bailleurs et responsable direct de la cellule de coordination (à effectifs restreints), n'a pas constitué un appui pour la gestion des contrats. Seul le caractère relativement exogène à leur environnement institutionnel des grands contrats de travaux routiers a permis d'atteindre les résultats attendus.

Un impact significatif des interventions de la coopération française

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 efforts restent à faire (i) pour alléger les procédures de passation des marchés, notamment dans le cas des prêts, (ii) pour concilier une baisse tarifaire et la rentabilité dans le but de réduire le coût de l'électricité et (iii) pour renforcer les 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.

Une pérennité menacée par un dispositif d'entretien routier resté inadéquat et les surcharges

La principale limitation est, à moyen terme, la pérennité des routes réhabilitées. Celle-ci dépend de la fiabilité financière, organisationnelle et technique du dispositif d'entretien routier et de protection des routes (contrôle des surcharges). Initialement, les autorités maliennes avaient affiché un engagement ferme pour la réforme vers la commercialisation des travaux et le recouvrement des charges d'usage. Cet engagement ne s'est concrétisé que très lentement et sans réelle garantie d'opérationnalité (moyens insuffisants, ressources humaines inadaptées, I 3.1.2, I 3.3.1) et donc de pérennité. Après un projet de 6 ans mobilisant des financements extérieurs importants, les projets suivants de la Commission comme de la Banque mondiale continuent à programmer des appuis institutionnels et budgétaires aux nouvelles structures, sans plus à priori de garantie de la volonté de réforme du gouvernement. De ce point de vue, les procédures d'identification du projet et les conditionnalités dans les CF ont montré leurs limites : autocensure de la partie technique d'une part et primat du dialogue politique d'autre part.

La limitation de second ordre des interventions de la Commission est la structure de l'industrie des transports routiers (90% des échanges, I 3.1.3). Les ententes entre camionneurs au sein de leurs associations et le poids politique et économique de celles-ci excluent tout exercice sain de la concurrence. La profession contribue à renchérir les produits pour tous les consommateurs et notamment les plus pauvres. Elle n'est par ailleurs pas en mesure de soutenir la concurrence des opérateurs des pays voisins et introduit là-encore des distorsions par l'imposition de quotas. Ce problème existe de longue date et devait faire partie des domaines d'intervention de la Banque mondiale qui n'y a apporté aucune solution significative.

En ce qui concerne les programmes mis en œuvre par la coopération française dans les autres domaines des infrastructures à travers les société autonome comme la SOTELMA et l'EDM-Énergie du Mali, 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 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. Ici les actions sont le plus souvent considérées comme des œuvres sociales, le bailleur de fonds étant au devant de la scène face aux bénéficiaires, plutôt que d'être derrière la structure de gestion. Lorsqu'il s'agit d'investissements à valoriser ou rentabiliser, il sera préférable de responsabiliser la structure de gestion pour le contact avec les bénéficiaires. Il n'est pas rare d'entendre cet avis fréquent des bénéficiaires lorsqu'il s'agit de payer des charges d'exploitation d'installations « les partenaires étrangers donnent gratuitement et vous voulez nous faire payer ».

Une coordination sur les principes de la réforme sectorielle, mais insuffisamment présente dans sa mise en œuvre

La coordination des bailleurs a été effective dans la répartition des rôles après la faisabilité du projet et pendant l'évaluation à mi-parcours. Elle n'a pas été formalisée et est restée ponctuelle pendant dans le cours des projets. La question des avantages comparatifs de la Commission et la Banque mondiale en termes de leadership dans ce genre de projet est posée : la Délégation a une présence en continu sur le terrain et dispose de moyens considérablement plus importants ; la Commission a développé une approche sectorielle (« Promouvoir les systèmes de transport durables », COM422/2000) qui fonde la légitimité des interventions (même si elle est mal ou pas connue localement).

Critères de jugement 3.1 et 3.2 : Contribution (i) à l'amélioration des infrastructures routières, à la diminution les coûts de transports sur les principaux axes routiers ainsi qu'à l'augmentation des échanges commerciaux, et (ii) aux services rendus par les infrastructures

Des gains économiques potentiels bridés par les déficiences de l'entretien routier et l'organisation des transporteurs maliens

Si les interventions de la Commission et des autres bailleurs de fonds ont amélioré les principaux axes (routes prioritaires), l'entretien du reste du réseau est insuffisant (I 3.1.1). Même si la qualité des travaux de bitumage réalisés sur financements Commission est satisfaisante (I 3.1.2), induisant des gains avérés en termes de coût d'exploitation du transport routier, elle est compromise à moyen terme par les déficiences de l'entretien routier et l'agressivité d'un trafic pourtant faible. La contrôle des surcharges du trafic lourd, bien que constituant un engagement du gouvernement dès le 7^{ème} FED, ne connaît qu'un début de mise en œuvre et sur financement Commission. La structure de l'industrie malienne des transports routiers (vétuste, cartélisée, contrainte à la surcharge systématique du fait de sa surcapacité structurelle) n'a pas permis de transférer ce bénéfice aux chargeurs et aux consommateurs (I 3.1.3, I 3.1.4), notamment les plus démunis. Cette dimension « industrie des transports » a été dévolue à la Banque mondiale qui n'a pas atteint ses objectifs.

L'augmentation des échanges est avérée et globale. Elle l'a 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 Commission. Le choix initial des axes à réhabiliter a contribué à la survie économique du pays.

Critères de jugement 3.3 et 3.4 : Contribution du dispositif institutionnel à la pérennité des améliorations apportées à l'état des routes et des infrastructures

Une réforme institutionnelle de l'entretien routier incomplète et mise en œuvre avec retard, aux dépens du trafic et de PME locales

Les interventions de la Commission ont été conditionnées à la réforme structurelle de l'entretien routier. Ces conditions n'ont été remplies qu'avec une grande lenteur de la part des autorités maliennes et avec des retards considérables. La Commission est intervenue pour étudier les modalités de mise en œuvre des nouvelles structures, mais il revenait à priori à la Banque mondiale, chef de file des bailleurs et appui de la cellule de coordination du PST1, de développer la stratégie d'incitation à la mise en œuvre de la réforme. Il reste que le Gouvernement ne met pas les moyens (financiers et humains) adéquats à la disposition des nouvelles structures pour leur permettre d'être rapidement pleinement opérationnelles. Le dispositif de collecte des ressources financières dédiées à l'entretien routier reste lourdement dépendant des arbitrages budgétaires et des liquidités du Trésor (I 3.3.1), avec des conséquences néfastes sur la mise en œuvre des travaux et la viabilité financière des PME maliennes concernées (I 3.3.5). Les montants mobilisés ne couvrent au mieux que 70% des besoins et les perspectives politiques d'augmentation des ressources indirectes sont plus que mitigées.

La gestion des contrats d'entretien (I 3.3.2) a été déléguée à des agences d'exécution (Agetipe, Agetier) non spécialisées en attendant la mise en place de l'Ageroute (qui ne sera effective que courant 2006). Un audit récent a montré que si la gestion des contrats est efficace, l'ensemble du dispositif d'exécution est déficient (gestion des chantiers par les PME, missions de contrôle par les bureaux d'ingénieurs-conseil) (I 3.3.3).

La programmation des travaux se base sur des données considérées par tous comme peu fiables. Le Service des Données routières n'a pas été en mesure de mettre à jour l'inventaire routier et les données de trafic ne permettent pas une programmation rationnelle, prenant notamment en compte la fonction économique des routes. La programmation reste des compétences de la Direction Nationale des Routes et de ses échelons déconcentrés et est très inadéquate (identification des tronçons, des travaux et des prix unitaires).

Critère de jugement 3.5: Capacité du processus d'identification et de programmation des interventions à faciliter la réalisation des résultats et impacts attendus

Une identification et une programmation qui ont bien anticipé les difficultés de mise en œuvre

Le choix des tronçons à réhabiliter ou à bitumer ont été fait dans le cadre d'une vision cohérente du désenclavement du Mali avec une approche régionale pour certaines parties des itinéraires. La mise en œuvre des travaux n'a pas en général subi de retards ou de

dépassements de budget qui n'ont pu être maîtrisés dans le cadre général de la programmation ou des budgets. Une sous-estimation des délais de préparation des études techniques a été un handicap au démarrage du projet (I 3.5.1). La cohérence de la réforme proposée en accompagnement d'investissements considérables dans le réseau routier a été un atout pour la bonne fin de l'appui de la Commission. Elle était à l'époque à jour sur les bonnes pratiques internationale.

Le partenariat avec les autorités maliennes est formellement efficace. Il a conduit à un programme de travaux cohérent avec les besoins du pays et à une réforme sectorielle nécessaire. Ces acquis doivent être relativisés par l'analyse qu'en font les autorités, qui jugent le partenariat déséquilibré, et par l'analyse de la mise en œuvre des engagements du gouvernement, qui démontre une réticence ou difficultés certaines (I 3.5.2). La capacité du responsable sectoriel à la Délégation apparaît comme un facteur important dans la démarche de dialogue de politique, fondamental pour l'appropriation et donc la pérennisation des avancées convenues.

Critère de jugement 3.6 : Ciblage des interventions sur les bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents de projet

Une continuité forte entre programmation et mise en œuvre, dans un contexte évolutif

La correspondance entre bénéficiaires ciblés et bénéficiaires atteints ne se pose pas vraiment pour les interventions sur le réseau routier prioritaire (I 3.6.3). Pour ce qui est des structures administratives, la correspondance doit être trouvée au niveau des principes plutôt que de structures bien identifiées dont le projet visait à modifier les attributions. La réforme institutionnelle a bien été de ce point de vue mise en œuvre, mais avec des retards importants et selon des modalités dont l'opérationnalité restent à renforcer. La dimension de renforcement des capacités a été mal saisie : l'importance du problème et l'identification des moyens appropriés pour le résoudre n'ont pas été adéquats. Éventuellement, la « délégation » de ces aspects à la Banque Mondiale, qui souffre des limitations financières que l'on connaît, a été un mauvais choix.

Critère de jugement 3.7 : Capacité des instruments sélectionnés pour la mise en œuvre à faciliter la réalisation des résultats et impacts attendus

Des résultats obtenus en dépit de l'absence d'une structure d'appui à la mise en œuvre et d'une faible capitalisation interne

Les montants mobilisés sur le 7^{ème} et 8^{ème} FED ont été importants et leur mise en œuvre a été faite uniquement par l'ON, la Délégation et un appui léger en assistance technique auprès du ministère chargé des travaux publics. Elle n'a cependant pas connu de retards significatifs (I 3.7.1), malgré le fait que les projets 8^{ème} FED aient été mis en œuvre pendant la crise ivoirienne qui a perturbé les circuits habituels d'approvisionnement des entreprises. L'élaboration du 8 MLI 06 s'est faite sans évaluation du projet précédent, mais en s'inscrivant dans le cadre du Programme Sectoriel des Transport, finalisé lors d'une table ronde des bailleurs de fonds. Le projet sur 8^{ème} FED a mobilisé les moyens de suivi et évaluation programmés et a donné les moyens à la programmation du 9^{ème} de se faire sur des bases bien définies (I 3.7.2).

Critère de jugement 3.8 : Efficacité des dispositifs de coordination mis en place par la Commission, la France et les autres bailleurs de fonds

Une coordination internationale effective mais peu réactive

La coordination s'est faite au niveau de la conception du projet à l'occasion d'une table ronde des bailleurs de fonds et suite aux études préalables. La répartition des rôles s'en est déduite. Un autre temps fort a été la revue mi-parcours avec simplement des modifications d'allocation de fonds, mais sans remise en question des rôles respectifs. En dehors de ces deux événements et des contacts probablement quotidiens des responsables, la coordination n'a pas pris une forme régulière malgré des efforts dans ce sens (I 3.8.1). Le fait que la répartition des rôles n'ait pas été modifiée en faveur de la Commission qui aurait dû assumer une place plus importante, montre que la nature de ce type de coordination n'est peut-être pas la mieux adaptée à un projet de cette ampleur.

La réaction de la coopération française par rapport aux investissements consentis par la Commission (et la Banque mondiale) 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 (I 3.8.2).

**A.9.4 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?

Pour appuyer le démarrage des nouvelles CT élues en 1999, un Programme national d'appui aux collectivités territoriales (PNACT) a été élaboré et mis en place par le gouvernement malien avec le concours des PTF pour une première phase de trois ans (2001-2004). Il est rattaché à la DNCT du MATCL. Une deuxième et ultime phase, préparée durant 2004-2005, doit démarrer en 2006. Le PNACT s'articule autour de deux axes complémentaires :

- Un appui technique au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Il s'organise à travers un réseau de Centres de Conseils Communaux (CCC) coordonné par une Cellule de Coordination Nationale (CCN) rattachée à la DNCT et mis en œuvre par divers opérateurs (ONG nationales ou internationales, projets) ;
- Un appui financier à l'investissement des collectivités territoriales par le canal d'un Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) alimenté par des ressources nationales et extérieures. Il est géré par l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Locales (ANICT), établissement public national à caractère administratif créé en 2000 placé sous la tutelle technique du MATCL et la tutelle financière du Ministère des Finances.

La Commission et la France ont apporté leur appui au processus de décentralisation du Mali dès ses débuts. Les actions de la Commission se sont inscrites de façon cohérente dans la durée entre le 7^{ème} et le 8^{ème} FED. Entre 1993-1999 (7^{ème} FED), elles ont soutenu le travail de conception et de mise en œuvre de la réforme (appui au fonctionnement de la Mission de Décentralisation, études et enquêtes, organisation du premier processus électoral communal). L'engagement a porté sur 7 concours (dont 3 sur la contrepartie de la facilité d'aide à l'ajustement structurel) pour un montant total de 3,3 millions d'euros. Dans le cadre du 8^{ème} FED, la décentralisation au Mali est devenue un secteur de concentration de la Commission. Elle est appuyée principalement à travers le PADC (Programme d'appui au démarrage des communes). Le projet PACAD (Projet d'appui à la coordination des actions de développement dans les régions du Nord du Mali) s'inscrit également dans l'appui à ce secteur. Hors FED, sur la ligne coopération décentralisée, un projet concerne l'appui institutionnel à l'Assemblée régionale de Kayes.

En ce qui concerne la Commission:

Le PADC soutient avec d'autres PTF dont la France les deux axes d'intervention du PNACT. Le PADC a financé le fonctionnement et l'équipement de 23 CCC (dont 12 avec d'autres PTF), celui de la CCN (avec la France et les Pays Bas) et de l'assistance technique auprès de la CCN. Dans le cadre du volet financier, le PADC a appuyé l'ANICT (fonctionnement et assistance technique) et abondé le FICT de 2001 à 2005 à hauteur de 36 millions d'euros, ce qui fait de la Commission le premier bailleur de fonds du FICT (63% du FICT), le second étant l'Etat malien (12%) et le troisième la France (11%). La convention de financement du PADC a été signée en avril 2000 pour cinq ans avec une date limite d'exécution au 31 décembre 2005. L'engagement total du PADC porte sur 45,8 millions d'euros : 39 millions d'engagement initial dont 34 millions au titre du 8^{ème} FED et 5 millions au titre des « montants incitatifs », complété par un avenant de 6,8 millions (9^{ème} FED) en 2004. Au 31 décembre 2005, le PACAD enregistre un taux d'engagement de 99,2 %, pour un taux de décaissement de 92,3 %.

Le PACAD avait pour objet initial d'appuyer le gouvernement dans la planification et la coordination de l'ensemble des actions d'urgence et de développement dans les trois régions du Nord (Tombouctou, Gao et Kidal). Prenant en compte l'évolution institutionnelle intervenue après 1999, ses objectifs ont été réorientés vers l'appui aux nouvelles Assemblées régionales dans leur rôle de planification, de coordination et de mise en œuvre des actions de développement. La convention de financement du PACAD a été signée en août 1998 pour trois ans avec une date limite d'exécution au 31 mars 2003. Le PACAD, dont l'engagement total a porté sur 2,1 millions d'euros (1,8 millions d'euros 8^{ème} FED et un avenant de 0,3 million d'euros 7^{ème} FED), a été totalement engagé et décaissé entre novembre 1999 et juin 2003.

En ce qui concerne la France:

La France (AFD et le SCAC) a contribué au financement du processus à travers de nombreuses conventions, ciblant principalement les collectivités territoriales ; un accent particulier a été mis sur le développement de la coopération décentralisée (jumelage entre villes maliennes et françaises avec une grande concentration dans la région de Kayes) :

- *le PADC ,7500 KEUR (CML 1185-appui au développement communal)*, qui a permis de mettre en œuvre le dispositif technico-financier mentionné ci-dessus dans 5 cercles de la zone cotonnière (Kita, Koutiala, Kadiolo, Sikasso, Yorosso) : projet très apprécié par les différents acteurs et bénéficiaires aussi par la qualité de l'implication des acteurs et les résultats importants enregistrés en matière d'investissement et de formation d'élus à la maîtrise d'ouvrage ;
- *appui à la décentralisation en milieu rural (95-60) ,2744 KEURO*, qui a appuyé la Mission de décentralisation et la cellule CAMOPA du Ministère du Développement Rural pour la restructuration de ses services ;
- *appui aux communes urbaines du Mali FAC 97-13 (1372 KEUR* : ce projet a été confronté dans sa mise en œuvre à des difficultés inhérentes à sa conception (absence de cadre logique d'intervention, des objectifs spécifiques non définis, des résultats attendus non définis ; à ces difficultés se sont greffées d'autres : un spectre d'intervention trop large (Kayes et Mopti), une absence de cohérence d'ensemble, des moyens financiers insuffisants (source : Rapport final d'évaluation, Déc.2002) ; tout ceci expliquant le niveau limité des résultats atteints dans la contribution au financement du PDUD (projet de développement urbain et décentralisation) ; en résumé le projet en réalisé globalement les actions suivantes : assistance technique aux communes 1 et 6 de Bamako, réhabilitation de 9 centres d'état civil et équipement de 59 centres d'états civil, organisation d'ateliers de formation des cadres des collectivités concernés, appui à l'AMM-équipements ;
- *appui décentralisation et déconcentration (01-84), 2700 KEUR* : ce projet mis en œuvre sous la direction d'un Coordinateur expatrié, bien qu'ayant permis de réaliser un certain nombre de produits n'a pas suffisamment impliquer les acteurs et bénéficiaires ; ces derniers se sont surtout considérés comme des consommateurs de produits nécessaires à la mise en œuvre du processus de la décentralisation (des ateliers de formation , fournitures d'équipements, production de guides dont celui de l'appui-conseil : « *dialogue élus/représentants de l'Etat* », « *l'exercice de la tutelle* », le « *guide méthodologique d'élaboration des plans de développement économique ,social et culturel des cercles* » dans le but d'harmoniser les PDSEC des cercles) ; dans la région de Mopti, le projet a appuyé les Conseils de cercle de Djenné, Bandiagara, Bankass, l'Assemblée régionale ; dans le cadre de ce projet, les principales reproches sont : l'absence un programme d'exécution technique et financier précis et connu de tous les institutions impliquées ce qui explique que les institutions sollicitent régulièrement le Coordinateur-chef de projet basé à Bamako pour leurs besoins (financement d'atelier, achat d'équipement). Il a été décidé d'interrompre le projet en juillet 2006 alors que deux actions importantes viennent de démarrer sur financement du projet (élaboration du schéma de développement de la région de Mopti, élaboration du SAT-schéma d'aménagement du territoire du cercle de Bankass).

Critère de jugement 4.1 et 4.2 : Contribution à de la démocratisation de la vie politique, à la consolidation du processus de décentralisation du Mali

Le cadre juridique de la décentralisation repose sur un arsenal légal et réglementaire cohérent qui présente d'importantes avancées du point de vue de la gouvernance locale. L'installation d'organes élus en 1999, pour un mandat quinquennal, aux trois échelons territoriaux de la Commune (Conseil communal), du Cercle (Conseil de cercle) et de la Région (Assemblée régionale) consacre le démarrage des nouvelles collectivités territoriales.

682 communes, 49 cercles et 8 régions sont créés⁴. Deux élections communales se sont tenues depuis le démarrage de la réforme : en 1999 et en 2004. La Commission a contribué à la préparation et à la tenue de la première de ces élections. Le fort taux de participation électorale en 2004 traduit une réelle adhésion de la population à la démocratie locale. Les élections de 2004 se caractérisent également par un plus grand pluralisme politique et un taux de renouvellement des élus important (I 4.1.2, I 4.1.3).

Outre des objectifs de démocratisation, la décentralisation vise à impulser une nouvelle dynamique de développement et d'intégration territoriale qui constitue également une réponse institutionnelle, politique et économique durable aux problèmes du Nord. La mise en place de la décentralisation a suscité l'arrivée de nombreux projets de coopération et la réorientation des anciens projets d'urgence vers le développement local ; ils ont contribué à améliorer le niveau de services et d'infrastructures de base qui était particulièrement faible dans ces régions. Durant la période 2000-2003, le PACAD a été le seul appui direct apporté aux Assemblées régionales du Nord et a joué de ce fait un rôle utile dans des régions où la reconstruction institutionnelle est un enjeu politiquement majeur pour la consolidation de la paix à travers le financement conjoint avec Rhones-Alpes et le financement du PADL-TO (programme d'appui au développement local de Tombouctou) (I4.1.4).

La décentralisation est devenue une réalité politique incontournable au Mali mais la consolidation du processus se heurte à plusieurs contraintes : les collectivités territoriales souffrent d'une pénurie chronique de ressources humaines et financières pour leur fonctionnement ; le cadre juridique présente certaines lacunes et imprécisions qui contraignent les activités des CT ; la lenteur dans le transfert effectif des compétences, des ressources et des biens de l'Etat aux collectivités territoriales constitue un frein à la mise en œuvre de la décentralisation (I 4.2.5, I 4.2.6).

De 1993 jusqu'en 1999, du temps de la Mission de Décentralisation, la réforme a été portée par une très forte volonté politique et une vision claire des objectifs du processus institutionnel à mettre en œuvre ; ceci a conduit les PTF à adapter leurs modalités et leurs procédures afin que leur aide s'inscrive en cohérence avec la politique décidée par le partenaire malien. Une même vision du processus n'a plus prévalu au sein du gouvernement malien durant les années qui ont suivi. En 2004, deux documents importants adoptés par le gouvernement : l'« Etat des lieux et les perspectives de la décentralisation 2004-2007 », le « Document Cadre de Politique de Décentralisation 2005-2014 » reconnaissent toutefois que l'approfondissement de la décentralisation ne peut se poursuivre sans la réforme de l'Etat (déconcentration). La Commission, la France et les autres PTF ont réaffirmé leur soutien politique et financier aux processus de décentralisation à différentes reprises (Table Ronde des Bailleurs de Fonds à Genève en 2004, consultation sectorielle sur la décentralisation en 2005 à Bamako). Dans le cadre du 9^{ème} FED, l'aide de la Commission appuiera simultanément la décentralisation et la déconcentration à travers le PARAD ; cet appui sera désormais lié au respect par l'Etat malien de conditionnalités budgétaires (I 4.2.7).

⁴ Le Mali comprend au total 761 collectivités territoriales : 684 communes (deux nouvelles communes ont été créées dans les cercles de Gao et de Kidal) se sont ajoutées aux 19 communes existant précédemment, 49 cercles, 8 régions et le District de Bamako.

Critère de jugement 4.3: Contribution durable à la réalisation par les CT d'infrastructures et de services de base répondant aux besoins de la population

Grâce au dispositif financier, les CT ont pu accroître substantiellement le niveau d'équipement sur leur territoire. En effet, leurs ressources très limitées (un peu de moins de 1000 FCFA par habitant soit 1,45 euros) ne leur permettent pas de dégager un autofinancement de leurs investissements. Dans le cas de très petites communes ces ressources ne suffisent même pas à assurer leur fonctionnement (I 4.3.1 à I 4.3.3). Entre 2001-2004, 30,2 milliards de FCFA ont été mobilisés par les CT, soit 88% des montants alloués sous forme de droits de tirage. Ce montant correspond à 3 346 conventions signées entre les CT et l'ANICT pour le financement d'investissements prioritaires identifiés dans les plans de développement des collectivités et réalisés sous maîtrise d'ouvrage des CT. La valeur moyenne des projets financés par les CT est de 11 millions FCFA. Ceci, pour les 703 communes rurales bénéficiaires prioritaires de l'appui de l'ANICT, correspond à un apport direct de ressources de près de 5 000 FCFA (7,62 euros) par habitant (I4.3.1).

Les investissements ont concerné prioritairement le secteur de l'éducation et les équipements de structure (équipements d'édilité en majorité) avec respectivement 34% et 33% du total des subventions. Les investissements dans ces secteurs reflètent des priorités conjoncturelles (matérialiser l'existence des nouvelles communes) et structurelles, l'éducation se caractérisant par un manque criant de classes et d'enseignants dans les zones rurales du Mali et faisant l'objet d'une forte demande des habitants. Les investissements dans le secteur de la santé, de l'hydraulique et des équipements marchands ont été moins importants, respectivement 10% pour la santé et 11% pour les deux derniers secteurs, la GRN/environnement comptant seulement pour 1% du total des subventions (I4.3.1).

La part importante des infrastructures dans la santé et l'éducation (44%) traduit une insuffisante articulation entre les programmes sectoriels PRODEC, PRODESS et le processus de décentralisation; en effet, bien que des financements pour ce type d'équipement soient prévus dans ces programmes, les CT n'y recourent pas pour diverses raisons. Le petit nombre d'actions dans la GRN (45), alors que ce secteur est important dans les communes tient, d'une part, aux insuffisances juridiques régissant leurs attributions dans ce domaine; d'autre part, compte tenu de la faiblesse des ressources des CT, les maires préfèrent investir dans des constructions visibles immédiatement. Concernant les équipements marchands, les CT, de manière générale, analysent peu les potentialités en recettes de leur territoire et donc orientent rarement leurs investissements sur la base de celles-ci (I 4.3.4). L'ANICT a su faire évoluer les conditions de ses financements pour mieux orienter les investissements des CT. En 2001, le taux de contribution des CT avait été fixé uniformément à 20% du montant de l'investissement. A partir de 2004, il a été fixé à 5% pour la GRN/environnement, 10% pour l'hydraulique, 15% pour l'éducation, la santé et les équipements marchands, seul le taux de contribution des équipements de structures étant maintenu à 20%. Cette capacité d'adaptation de l'ANICT s'est traduite aussi par une meilleure prise en compte des besoins d'équipements des CT du niveau Cercle et Région en augmentant leur part dans le montant global des subventions (de 5,92% entre 2001 et 2003, elle a été augmentée à 8% en 2004 avec un objectif de 15% pour 2007) (I 4.3.5).

Ces flux d'investissements ont entraîné une nette croissance du marché des prestataires de services (entreprises, bureaux d'études, ONG, etc.) dans les régions. La participation des entreprises locales aux appels d'offre a permis en partie de relever le niveau de compétence et de capacité économique de la zone d'intervention (I 4.3.6). Les équipements sont dans l'ensemble fonctionnels souvent au prix de gros effort des CT (prise en charge des salaires des enseignants, par exemple). Leur qualité n'a pas toujours été satisfaisante. Il a été constaté l'insuffisance de l'appui/contrôle institutionnel sur les CT (tutelle et services régionaux et locaux du Trésor) et certaines limites de l'accompagnement technique (CCC, prestataire de services) des CT dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage publique. La gestion des équipements demande à être améliorée (I4.3.6).

Critère de jugement 4.4 : Contribution au renforcement durable des capacités CT pour promouvoir un développement économique et social de proximité

Les capacités des CT restent limitées, qu'il s'agisse de la gestion communale, de la maîtrise d'ouvrage liée à la réalisation de l'infrastructure ou celle, plus globale, liée à la planification du développement local. La question de la durabilité des équipements (modalités de gestion, prise en compte des coûts récurrents et amortissements) est encore peu intégrée dans les plans de développement (PDECS) et les budgets des CT. Dans le cas des très petites communes, le budget de fonctionnement n'est pas suffisant pour couvrir l'ensemble des charges récurrentes de ces investissements et organiser un entretien adéquat (I 4.4.1). Certaines CT commencent cependant à réfléchir à la bonne utilisation de leurs investissements et à mettre en place une stratégie de mobilisation de ressources pour y parvenir (I 4.4.2, I 4.4.3). Cet objectif est encouragé par l'ANICT qui a introduit à partir de 2004 un indice lié au taux de recouvrement de la TDRL par les CT parmi les critères des droits de tirage du FICT (I 4.4.4). Dans cette optique également, des CT ont créé des dispositifs inter communaux ou inter CT de niveaux différents visant à améliorer la gestion et l'exploitation en commun de leurs espaces naturels, parfois des équipements (pistes rurales). Toutefois ces dispositifs n'ont pas encore d'existence juridique ce qui entrave toute mobilisation de ressources pérennes (I 4.4.5).

Il n'existe pas encore d'articulation au niveau Commune, Cercle et Région des plans de développement et des financements disponibles, ce qui rend difficile une planification des interventions ainsi qu'une rationalisation des moyens disponibles pour les CT. L'un des objectifs du PACAD était de mettre en place auprès des Assemblées régionales des 3 régions du Nord des outils permettant un début de planification régionale. Si les résultats prévus dans ce domaine n'ont pas été atteints, ce projet a néanmoins permis de mettre en évidence l'importance de cet échelon territorial et la nécessité de mieux définir son rôle dans le développement et son articulation avec les autres échelons territoriaux décentralisés (évaluation finale 2003). Le renforcement de la capacité et du rôle économique des régions et la mise en cohérence des schémas de développement des trois niveaux de CT figurent parmi les priorités de la politique nationale de décentralisation (DCPN) adoptée en 2004 par gouvernement malien (I 4.7.6).

L'une des composantes du projet Appui à la Décentralisation Déconcentration de la coopération française s'inscrit dans ces priorités. Dans la 5^{ème} région (Mopti), ce projet est en train d'appuyer l'Assemblée régionale dans l'élaboration d'un Schéma de développement

de la région de Mopti et trois Cercles de la région de Mopti (Djenné, Bankass et Bandiagara). Le projet a financé partiellement l'élaboration d'un Schéma d'aménagement du territoire (SAT) pour le cercle de Bankass). L'étude est en cours avec une méthodologie déjà prête.

Parmi les réalisations de la CADRM (Cellule d'appui au développement de la Région de Mopti), on note :

- l'appui à l'élaboration des plans de développement locaux, notamment celui de Bankass et le lancement du plan de développement de la région de Mopti ;
- l'élaboration du guide méthodologique d'élaboration des plans de développement économique, social et culturel des cercles ;
- l'élaboration des *guides* pour l'exercice de la tutelle et l'appui-conseil (« dialogue élus/représentants de l'Etat ») ;
- la fourniture d'équipements informatiques pour les conseils de cercle et des préfets des trois cercles concernés ;
- l'organisation d'ateliers de formation (un atelier est envisagé dans les jours à venir ciblant les préfets des trois cercles avant la clôture du projet).

L'apport du dispositif technique (CCC) a été déterminant dans la période de démarrage des communes. Les deux évaluations du projet PADDC (en 2004 et 2005) ont constaté que les CCC ont su appuyer les communes dans l'élaboration des plans d'appui et des PDESC, mettre en relation les communes avec les prestataires de service pour la mise en œuvre des projets et renforcer la capacité des élus à travers des actions de formation. L'impact des formations est cependant resté limité du fait, d'une part, de la qualification hétérogène des prestataires et, d'autre part, de l'absence de suivi et d'accompagnement post-formation. Au plan institutionnel les CCC sont restés un instrument de la CCN et n'ont pas évolué comme prévu pour être appropriés par les collectivités territoriales.

Critère de jugement 4.5 : Contribution à la participation effective et durable de la société civile aux affaires locales et impact sur les groupes les plus pauvres

Le niveau de participation de la société civile aux affaires communales varie d'une CT à l'autre (I4.5.1). Le taux élevé de renouvellement des élus lors des élections de 2004 est en partie l'expression de la sanction d'une gestion fréquemment opaque. Les partenariats multi acteurs sont en train de se développer notamment dans les régions où des associations structurées existent depuis longtemps, souvent soutenues par des ONG et/ou des projets. Les situations sont par conséquent très différentes selon la qualité des élus, le dynamisme de la société civile des différentes régions, l'implication d'intervenants extérieurs (projets). La participation des femmes aux affaires communales, quoique encore très faible, est cependant en progression (4,14% de conseillères communales en 1999 et 6,53% en 2004 et 7 femmes maires) (I 4.5.1, I4.5.2). On constate que, d'une manière générale dans les régions Nord et surtout dans celle de Kidal, les communes très pauvres (qui en forment la majorité) n'arrivent pas à mobiliser leur contrepartie et par conséquent leurs droits de tirage (I 4.5.3).

Critère de jugement 4.7: Contribution à rendre plus efficaces et effectives les structures publiques dans leur mission d'accompagnement des CT

La tutelle (Gouverneurs, Préfets et sous-préfets) sur les CT est clairement définie par la loi, cependant son effectivité reste très inégale. Le dispositif technique (CCC) mis en place a été perçu par une partie de la tutelle comme une administration concurrente dont elle a contesté la légitimité. La DNCT/MATCL a été insuffisamment appuyée dans ses tâches de conception et d'animation du processus de la décentralisation et l'assistance technique qui lui a été apportée dans le cadre du PADC n'a pas été adéquate.

Les collaborations entre les services techniques déconcentrés (santé, éducation, eaux et forêts notamment) et les CT sont encore très ponctuelles, même si elles ont été plus régulièrement recherchées, à partir de 2004, lors de l'élaboration de la deuxième génération de plans de développement ou à l'occasion de formations spécifiques pour les CT mises en œuvre par le dispositif technique (I 4.7.2). Le problème majeur reste l'insuffisante déconcentration de moyens financiers et de ressources humaines à la tutelle et aux services techniques régionaux et locaux (I 4.7.3 à I 4.7.6). Les programmes sectoriels -notamment le PRODEC et le PRODESS- ne sont pas encore pleinement intégrés dans le processus de décentralisation en cours. Mais le schéma national de transfert de compétences adopté au Mali envisage un transfert des fonds d'investissement du PRODESS et du PRODEC sous gestion de l'ANICT avant fin 2007. En effet ils ne s'inscrivaient pas jusqu'à présent dans une orientation générale du gouvernement malien qui s'impose à tous les PTF dans les différents secteurs et qui assure la cohérence des interventions avec la politique de décentralisation (I 4.7.7).

Critères de jugement 4.6 et 4.10 : Ciblage des bénéficiaires

La convention de financement du PADC cible spécifiquement les communes en tant que bénéficiaires du dispositif technique et financier. La prise en compte des besoins en équipements des autres échelons territoriaux (Cercles et Régions) par l'ANICT dès son démarrage et l'augmentation de leur part dans le montant global des subventions FICT à partir de 2004 ont été des mesures pertinentes et soutenues par la Commission. Les dotations FED au FICT sont faits sans affectation géographique ou sectorielle contrairement aux fonds des autres PTF (I 4.6.1, I 4.6.2).

La France a prioritairement ciblé ses zones classiques d'intervention, notamment la zone cotonnière dans le cadre du PADC (projet d'appui communal) et développé la coopération décentralisée partout et principalement les régions de Tombouctou (avec Rhones-Alpes), la Région de Kayes (zone d'immigration vers la France par excellence et zone de concentration de la coopération décentralisée), la Région de Mopti (avec Ile et Vilaine, la région Centre de France, etc.).

Il n'y a pas de réelle répartition géographique entre la Commission et la France, mais comme mentionné plus haut la France a ses zones privilégiées d'intervention. La pertinence du choix est difficile à apprécier cependant les actions réalisées, généralement de portée sociale (point d'eau, école, appui sanitaire, latrines, puisards ou autre) correspondent encore aux besoins des populations, parfois très pauvres et nécessiteuses aussi bien en milieu rural qu'urbain.

Les fonds FED et ceux de l'Etat permettent de cette manière à l'ANICT de mettre en œuvre le principe de péréquation des financements entre collectivités. Dans le cadre du dispositif technique, les CCC financés par l'Union européenne ont obéi à la même règle de non ciblage géographique : ce qui a donné une grande souplesse et efficacité à la CCN en lui permettant de financer le fonctionnement des CCC qui n'étaient pas soutenus par d'autres PTF. On a noté déjà que la réorientation du projet PACAD sur l'appui aux Assemblées régionales avait été très pertinente (cf. CJ 4.4). Il faut souligner le faible taux de mobilisation des fonds ANICT par de nombreuses communes des régions Nord et en particulier de celle de Kidal (I 4.10.2).

Critère de jugement 4.8 : Interventions soutenues par des systèmes de suivi, de monitoring, d'analyse et de capitalisation des résultats des interventions.

La coordination des actions des deux dispositifs du PNACT a été défailante pendant les premières années du programme : l'appui technique à travers les CCC et l'appui financier à travers les antennes régionales de l'ANICT ont travaillé en parallèle plus qu'en symbiose durant cette période chacun poursuivant sa logique, ceci au détriment de la qualité de la maîtrise d'ouvrage des CT. Le suivi et la coordination du dispositif technique par la CCN ont été rendus difficiles par la grande hétérogénéité des partenaires chargés de leur mise en œuvre (46 CCC assurés par 27 opérateurs différents), par une insuffisante harmonisation des méthodes et des contenus des programmes de formation et, en particulier, par la taille très réduite de l'équipe de suivi de la CCN (les CSR, Chargés de suivi régionaux). Ce n'est qu'à partir de 2003-2004 que le suivi des actions de tous les CCC par une équipe étoffée et une plus grande cohérence du contenu des formations ont pu être assurés par la CCN (I 4.8.1).

Le PADC a fait l'objet de deux évaluations finales : l'une en 2004 financée par la Commission a porté sur l'ensemble du programme (le dispositif technique et financier), l'autre financée par la France en 2004 a étudié l'impact du programme dans ses zones spécifiques d'intervention (1^{ère} et la 5^{ème} région). Leurs recommandations ont permis notamment d'améliorer l'articulation des deux volets du dispositif national d'appui et de renforcer leur efficacité respective dans la phase de transition 2004-2005 (I4.8.2).

De très nombreuses actions de coopération (projets, ONG internationales, coopération décentralisée) interviennent dans le secteur de la décentralisation. La capitalisation de leurs résultats par les PTF apparaît encore limitée hormis les échanges réguliers d'informations sur les études et enquêtes réalisées par les uns et les autres. La capitalisation est plus effective parmi les opérateurs ONG (élaboration de guides méthodologiques en commun) ou entre la France, la Commission et le FENU/PNUD (par exemple autour de l'utilisation de l'outil SAFIC – Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités- élaboré par le FENU) que parmi l'ensemble des PTF. Pour la Commission et la France la capitalisation doit être surtout stimulée et organisée par la partie malienne.

Il n'existe de mécanisme propre de suivi et de coordination pour les seules interventions de la France et la Commission au Mali dans le cadre de la décentralisation. Cependant au niveau interne de chaque projet il existe un dispositif de suivi et d'évaluation (comité de pilotage, missions d'évaluation, supervision par la tutelle, suivi au niveau communal par les

CCC, centralisation des données fournies par les CCC au niveau de la CCN, alimentation de la base de donnée OISE) (I4.8.3).

Au niveau national, il a été déjà déploré plus haut la non performance des structures mises en place pour la coordination en matière de décentralisation (le PANNEL et la CNO-comité national d'orientation). Ces structures sont affaiblies au profit des dispositifs internes de suivi des projets dispersant ainsi la capacité de suivi.

Critère de jugement 4.9 : Contribution du processus d'identification et de programmation à la réalisation des objectifs

Le processus d'identification et de programmation du PADDC a suivi un long processus de maturation et été caractérisé par une concertation très étroite entre le bailleur et le gouvernement, entre la Commission et d'autres PTF, en particulier la France. La qualité et la constance de l'appui du siège de la Commission durant toute cette période ont été aussi soulignées par les différentes parties (gouvernement malien et délégation). 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 été orientée, dans le cadre des options de la Mission de décentralisation, vers le choix d'une approche plus « développement local » qu'institutionnelle de la décentralisation. 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. Il a effectivement manqué pour ce faire, au moment de la conception du programme d'appui PADDC, 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. Les conditions et mécanismes de coordination entre les deux dispositifs auraient du être mieux appréhendés lors de l'identification du PADDC. (I4.9.1) Contrairement aux Communes, les Cercles et les Régions ont été mis en place sans qu'aucun outil, instrument, procédure ni guide sur leurs rôles ni sur les modalités de leur organisation et de leur fonctionnement n'aient été préalablement conçus. Ce contexte explique certaines des difficultés rencontrées par le projet PACAD dans les régions Nord qui n'a pu fonder ses actions sur une base définie et conforme aux options du gouvernement malien.

Critère de jugement 4.11: Contribution des instruments d'intervention à la réalisation des objectifs

En crédibilisant la chaîne financière publique et la maîtrise d'ouvrage des CT, l'ANICT a réussi à attirer un grand nombre de bailleurs de fonds qui inscrivent dorénavant leurs fonds pour les investissements dans les CT à l'intérieur du FICT. Le système de gestion des fonds mis en place par l'ANICT offre une grande souplesse dans l'utilisation, l'affectation et le suivi des financements sectoriels ou géographiques des différents PTF qui contribuent au FICT. Le rythme de décaissement de la première dotation ayant été plus rapide que prévu, un avenant (réaménagement et augmentation de la convention FED) a permis d'assurer la continuité des financements aux CT (de fin 2004 à fin 2005) en attendant le nouvel abondement du FICT dans le cadre du PARAD (9^{ème} FED), ce qui témoigne aussi

d'une prompte réaction et d'un ferme soutien des services de la Commission (délégation et siège). L'ANICT a bénéficié enfin d'une assistance technique dont la qualité est reconnue tant par le gouvernement malien que par l'ensemble des PTF. Dans le cas du dispositif technique, les difficultés ont résulté des retards dans la mise en place des avances de démarrage des devis programme pour le financement des CCC. Des problèmes ont présidé au choix de l'assistance technique qui a été mise en place tardivement auprès de la CCN et dont l'intervention n'a pas complètement répondu aux résultats attendus (I 4.11.1).

Critère de jugement 4.12 : Les mécanismes de coordination et leurs résultats

Les mécanismes de coordination s'organisent à deux niveaux : i) le « panel de la décentralisation » est le principal cadre de concertation entre l'Etat malien et les PTF. Il a été mis en place par la Mission de décentralisation et son organisation a été assurée ensuite par le MATCL. Le « panel » est considéré aujourd'hui comme peu opérationnel par les PTF. L'Etat malien ne donne plus réellement d'impulsion à la coordination des interventions dans la décentralisation. Le panel de la décentralisation est devenu aujourd'hui un simple forum où sont recensées les différentes intentions des bailleurs sans capacité réelle de prise de décision. ii) la coordination entre PTF se traduit par l'échange d'information, la préparation en commun (dans le cas de la France et de la Délégation) 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. Elle s'est traduite également par des déclarations communes lors de réunions bailleurs de fonds et gouvernement malien (Table Ronde sectorielle de Genève en 2004, consultation sectorielle sur la décentralisation en 2005 à Bamako) au cours de laquelle les PTF ont confirmé leur soutien politique et financier au processus de décentralisation du Mali. La nécessité de lier celui-ci dans le cadre de la mise en place d'un appui budgétaire semble toutefois moins partagée parmi certains PTF (I 4.12.1).

Il existe également une grande convergence de vue entre la Commission et la France en ce qui concerne la priorité à donner à la maîtrise d'ouvrage publique à travers le dispositif FICT/ANICT. Cette convergence se traduit aussi par une forte concertation sur les objectifs et les modalités à mettre en œuvre dans le cadre de la poursuite du soutien au processus de décentralisation au Mali (I 4.12.3).

A.9.5 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, les autres appuis institutionnels étant traités dans les questions évaluatives sectorielles correspondantes.

Pour la France, cette question recouvre les deux concours FAC accordés au Ministère de l'Economie et des Finances ainsi que les aides apportées sous forme d'assistance technique, de bourses, de formations, etc.... et les aides budgétaires apportées via les SAS.

Les décaissements totaux relatifs à ces concours sur la période 1995-2004 peuvent être estimés en première approche à 12/14 millions d'euros (dont FAC : 2,5 millions d'euros; assistance technique : 5/6 millions d'euros; SAS : 2/3 millions d'euros; bourses, appuis logistiques, missions d'experts : 2/3 millions d'euros).

Les concours FAC/FSP sont les suivants :

- FAC 94-35, programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE), de 1 millions d'euros, engagé en 1994, démarré fin 1995 et achevé fin 1997 ; ce projet a fait l'objet d'une évaluation en 1999 « introuvable à ce jour » ;
- FAC 99-54, programme d'appui aux réformes des administrations financières (PARAF), de 1,5 millions d'euros, engagé en 1999, démarré en 2000 et achevé en 2005 ; il devait faire l'objet d'une évaluation fin 2005 dans la perspective de l'identification d'un nouveau projet ou de nouvelles actions mais cette évaluation a été annulée.

Le FAC 94-35 s'inscrivait dans la continuité de deux concours FAC accordés au MEF en 1987 et 1989 visant à assurer le suivi des programmes d'ajustement structurel, l'amélioration du recouvrement des recettes publiques, une meilleure maîtrise des dépenses de l'Etat, la formation des cadres A et B des administrations financières et une plus grande diffusion interne de la réglementation au sein des services.

Le FAC 99-54 avait pour objectifs l'amélioration des recettes, la maîtrise et la sécurisation des dépenses pour l'Etat et les communes à travers trois composantes :

- amélioration des performances de la douane (dont informatisation) ;
- modernisation des procédures de la dépense publique par la mise en place de la paye sans ordonnancement préalable (PSOP) et par l'interconnexion des applications de dépense des régies financières (dont informatisation) ;
- déconcentration des services du Trésor au niveau régional, homogénéisation et centralisation des opérations comptables des collectivités territoriales et intégration de ces comptabilités dans la comptabilité générale de l'Etat.

Critères de jugement 5.1: Contribution au renforcement des capacités de gestion des administrations économiques et financières

Les concours français consistaient essentiellement:

- en mise à disposition d'assistance technique ;
- en fourniture d'équipements et de logiciels informatiques ;
- en financement d'actions de formation.

Les moyens matériels et humains mis à la disposition des administrations économiques et financières ont globalement largement contribué au renforcement des capacités de gestion des administrations économiques et financières :

- les formations ont été nombreuses (I 5.1.1) et mises en pratique (I 5.1.2, I 5.1.3.) ;
- les financements français (projets et SAS) ont permis l'acquisition, l'installation et la mise en œuvre de nombreux équipements et applications informatiques (I 5.1.4) ;
- l'assistance technique a joué un rôle déterminant dans le pilotage et la réalisation de ces opérations (I 5.1.5, I 5.1.6).

Certains points doivent toutefois être considérés :

- la nécessité de pérenniser le dispositif de formation ;
- la définition du dispositif d'assistance technique nécessaire.

Critères de jugement 5.2 et 5.3 : Contribution à l'amélioration des performances des administrations économiques et financières (au niveau des services administratifs et des usagers)

Les actions prévues dans la composante 1, «amélioration des performances de l'administration des douanes" ont été réalisées et ont globalement apporté les résultats attendus, dont en particulier la mise en œuvre opérationnelle de SYDONIA++ (I 5.2.1 à I 5.2.3).

Toutes les tâches relatives à la consolidation des dispositions réglementaires et des procédures et à la mise en œuvre de l'application de comptabilité générale TABOR prévues dans la composante 2 du PARAF ont été réalisées (I 5.2.4).

La mise en œuvre de la paie sans ordonnancement préalable (PSOP) et la mise en œuvre d'un système intégré de gestion des finances publiques n'ont pas pu être réalisées (volets majeurs de la composante 2 du PARAF). La réalisation de ces volets a en principe été reportée dans le cadre du Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques (I 5.2.4).

Le déploiement de l'application TABOR vers les autres régions sera réalisé en 2006 avec le concours de l'assistance technique, dès réception de l'ensemble des matériels financés sur fonds de la Commission (I 5.2.4).

Toutes les tâches prévues dans la composante 3, « Déconcentration des services du Trésor et centralisation des opérations comptables », ont été réalisées. Le développement d'un logiciel de comptabilité des communes et de centralisation de la comptabilité de l'Etat est en cours d'exécution après appel d'offres et notification d'un marché financé par la Commission. La mise en place de ce logiciel dans les régions sera accompagnée par l'assistance technique au cours de 2006 (tests et formation des utilisateurs) (I 5.2.5, I 5.2.6).

En ce qui concerne les usagers finaux (seule la Douane est concernée), les actions réalisées ont amélioré les délais de dédouanement, simplifié et harmonisé les procédures et permis d'accéder plus facilement à l'information réglementaire et statistique (I 5.3.1 à I 5.3.3).

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

Critère de jugement 5.4 : Prise en compte des priorités stratégiques définies par le gouvernement malien dans le processus d'identification et de programmation des interventions

Le PARAF a été initié sur requête du Ministre des Finances du Mali du 07/10/1997 dans laquelle celui-ci définissait les objectifs du projet. Cette demande a été confirmée à l'occasion d'une mission de revue du précédent projet en novembre 1997 et de la mission d'évaluation de ce projet en février 1999. Par ailleurs, les grandes orientations du projet étaient inscrites dans le document-cadre de partenariat franco-malien signé le 17/06/1998. Ce projet s'inscrivait enfin dans le champ des actions prévues par le document cadre de politique économique (DCPE) à moyen terme du gouvernement pour la période 1999-2002 (I 5.4.1 et étude de cas).

Le projet s'inscrivait donc parfaitement dans la stratégie du gouvernement.

Critère de jugement 5.5 : Efficacité des instruments sélectionnés pour la mise en œuvre des processus d'intervention pour la réalisation des résultats et impacts attendus

Le PARAF a été initié à la demande des autorités maliennes. Le choix limité des instruments disponibles pour répondre à cette demande impliquait de facto de s'orienter vers un projet FAC assorti d'assistance technique (il en était probablement de même pour le PAAFIE) (I 5.5.1).

Au plan général, les premiers enseignements qui ressortent du déroulement des deux projets sont que des réalisations positives ont pu être menées à bien mais que certains obstacles ont empêché ou retardé l'atteinte de certains objectifs (I 5.5.2, étude de cas et annexe 7, question d'évaluation 12) :

- problèmes de mise en œuvre des instruments utilisés (FAC, assistance technique, formation) pour atteindre les objectifs poursuivis dans les délais prévus (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,...) qui posent - une fois de plus - la question de la pertinence et de la fiabilité de ces instruments d'intervention ou du moins de la possibilité réelle de les coordonner de manière efficace ;
- assistance technique parfois sélectionnée en fonction des disponibilités de la Coopération française et de sa conception du projet et ne correspondant pas toujours aux besoins ressentis par la partie malienne : la partie malienne estime que l'assistance technique est très utile pour des sessions de formation de cadres, que l'assistance technique au sein du ministère doit être limitée mais pointue (cabinet du MEF, cellule

- CSLP ou Modernisation des Finances Publiques, tâches de conseil et de conception) avec mobilisation d'assistance technique ponctuelle en fonction des besoins mais que les cadres maliens qualifiés existent pour les tâches d'exécution au sein des Directions ;
- problèmes de rigidité des projets, conçus à une époque donnée et potentiellement peu évolutifs (malgré les possibilités de modification de CEP avec ou sans accord du comité de pilotage), difficultés à intégrer les évolutions éventuelles des politiques locales ou les changements d'options du bénéficiaire pouvant survenir en cours d'exécution du projet ;
 - surdimensionnement des objectifs par rapport aux moyens programmés, problèmes de financement des actions prévues ;
 - 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, phénomène fréquent en matière d'interventions de développement institutionnel mais qui dénote une préparation insuffisante des projets avec les partenaires maliens, en particulier avec ceux qui doivent mettre en œuvre les projets : on constate qu'il ne suffit pas d'avoir un accord officiel au plus haut niveau (Ministre) pour que les parties prenantes opérationnelles (Directions ou Services) approuvent les projets et favorisent leur mise en œuvre sur le terrain, entre autres lorsque ces projets menacent des avantages acquis ; il faut s'assurer au préalable qu'il existe une véritable volonté politique au plus haut niveau et qu'elle s'imposera aux niveaux inférieurs si ceux-ci s'y opposent, autrement dit s'assurer que l'alignement théorique sur les stratégies nationales affichées pourra effectivement se traduire dans les faits, constitue une condition nécessaire de succès.

L'instrument utilisé (FAC + AT Coopération) a permis d'obtenir des résultats positifs mais il n'a pas parfaitement fonctionné (I 5.5.2, étude de cas et annexe 7, question d'évaluation 12):

- les ressources humaines et financières n'ont pu être mobilisées selon l'échéancier prévu ;
- la phase d'identification n'a pas permis de mettre en évidence les blocages auxquels on pouvait probablement s'attendre dès l'origine de la part de la DNB et d'y apporter des solutions avant le démarrage du projet ;
- il a fallu recourir à des financements extérieurs pour réaliser certaines actions programmées ;
- le comité de pilotage ne s'est réuni que trois fois en six ans ; il n'a pas réorienté le projet en temps voulu, les reliquats importants n'étant réaffectés qu'à la clôture du projet sur des achats d'équipements et matériels pour diverses structures du MEF, achats probablement utiles mais ne s'inscrivant plus dans une logique de projet.

Critère de jugement 5.6: Effectivité du ciblage des interventions sur les bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents de projet

PAAFIE : Les structures administratives bénéficiaires du projet étaient effectivement visées dans la programmation mais certaines structures visées n'ont pas bénéficié des actions prévues du fait de leur non réalisation ou de leur réalisation incomplète (Douane) (I 5.6.1).

PARAF : Les structures administratives visées par le projet étaient la DGD et la DNTCP : la DGD a pleinement bénéficié du projet, la DNTCP n'a que partiellement bénéficié du projet du fait de la non réalisation de deux volets majeurs de la composante 2 (I 5.6.1).

Par contre, en fin de projet les importants reliquats disponibles (245 MFCFA) ont été réorientés sur des structures non visées initialement par le projet (Contrôle financier, Budget, Impôts, ...) (I 5.6.1).

Enfin, l'aide budgétaire (1 millions d'euros/an sur SAS 2003 et 2004) allouée au Ministère des Finances a été utilisée pour le financement de la modernisation de ce Ministère (informatisation) (I 5.1.4).

Les zones géographiques visées par les composantes 1 et 3 du projet sont bien été les zones bénéficiaires du projet (la composante 2 n'avait pas d'aspect géographique). Pour la composante 3, il faut toutefois noter que le projet prévoyait l'équipement de toutes les régions mais que celui-ci ne sera réalisé que grâce à des concours financiers de la Commission non prévus initialement. (I 5.6.2).

La formulation du PARAF ne faisait pas explicitement allusion à des critères concernant certaines couches de la population dont les plus pauvres.

Critère de jugement 5.7 : Coordination de l'identification et de la mise en œuvre des interventions de la France et de la Commission de manière à s'assurer de leur complémentarité

Le rapport de présentation du PARAF fait mention des interventions en cours ou envisagées par la Commission pour les composantes 1 (Douane) et 3 (déconcentration des services du Trésor) et explique comment le projet s'articule avec les actions des autres bailleurs, dont la Commission en particulier (I 5.7.2).

Un dialogue a de toute évidence eu lieu entre la France et la Commission pendant la phase d'identification du projet, les deux bailleurs s'étant géographiquement partagé les rôles (I 5.7.1) :

- douane : zone de Bamako, ses grands axes d'approvisionnement et les antennes d'Abidjan et Dakar pour la France, le reste du territoire malien pour la Commission ;
- déconcentration des services du Trésor : intervention au niveau des trésoreries régionales pour la France, au niveau des receveurs municipaux et des services centraux du MEF pour la Commission.

Concernant la mise en œuvre, l'exécution de certains volets du PARAF n'a été possible qu'avec le concours de financements de la Commission non prévus initialement dans l'élaboration du projet (I 5.7.1).

Les causes en sont d'une part le gel budgétaire français de 2003 qui a conduit à rechercher d'autres sources de financement pour ne pas bloquer l'exécution du projet et d'autre part une sous-estimation des besoins dans la phase d'élaboration du projet (I 5.7.1).

La Commission a accepté ces concours du fait de la complémentarité des actions menées par les deux bailleurs dans le domaine. L'atteinte des objectifs visés est à mettre au crédit d'une parfaite synergie entre les coopérations communautaire et française au Mali pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des actions soutenues par le PARAF (I 5.7.1).

Comme dans d'autres secteurs, et quelles que soient les modalités d'appui choisies, les futures actions de la France s'inscriront dans le Programme d'Action Gouvernemental d'amélioration et de modernisation de la gestion des finances publiques qui permettra de s'assurer de la coordination et de la complémentarité des appuis des divers bailleurs (I 5.7.1).

A.9.6 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 ?

Les interventions de la France en matière de soutien au développement du secteur privé sur la période 1995-2004 ont consistées en :

- des actions directes relativement limitées et sans stratégie globale en début de période (financements d'entreprises) : mine d'or de Sadiola, AIPB, Relance économique 1 et 2 ;
- des actions diverses sans liens entre elles : promotion d'actions de partenariat entre entrepreneurs maliens et français menées par la Mission Economique, appui au processus de privatisation de certaines entreprises (EDM, CMDT), quelques actions au plan institutionnel (appui au Centre du Secteur Privé, soutien à l'OHADA) ;
- des actions indirectes en direction des facteurs de blocage du développement du secteur privé : appui aux infrastructures (transports, énergie, eau,...), appui à la formation professionnelle ;
- une orientation claire et durable vers l'appui au financement et à l'accompagnement des petits projets privés, particulièrement en zones rurales (appui au développement des systèmes financiers décentralisés - SFD -, actions de co-développement).

Sur la période 1995-2004, le montant total des décaissements effectués au titre du soutien direct au secteur privé est de l'ordre de 37/39 millions d'euros.

Hormis les décaissements effectués au titre de la mine d'or de Sadiola (24/25 millions d'euros décaissés en entre 1995 et 1997), les autres concours significatifs ont été les « relances économiques 1 et 2 » (environ 5 millions d'euros décaissés de 1995 à 2000) et les appuis aux CAEC/SFD (de l'ordre de 7 millions d'euros décaissés sur la période). En fin de période, les seuls appuis significatifs au secteur privé sont ceux apportés par la convention de co-développement (de l'ordre de 400 000/500 000 euros décaissés à ce titre en 2003-2004) et les appuis aux SFD via la BNDA (de l'ordre de 4 millions d'euros de 2000 à 2004).

Critères de jugement 6.1 et 6.2 : Contribution à l'expansion du secteur privé, et en particulier à la création de PME et d'initiatives économiques locales individuelles ou groupées pour favoriser la diversification des activités économiques en milieu rural, et contribution des financements accordés au développement durable et rentable de l'activité des entreprises bénéficiaires

L'appui à la mine d'or de Sadiola (60% de l'aide au secteur privé sur la période) s'est avéré pertinent, d'autant plus que les cours de l'or ont connu une forte hausse sur la période : la production d'or est devenue la première ressource d'exportation du Mali avant le coton, les effets du projet ont été très importants en termes d'apport en devises et de recettes budgétaires. Les retombées directes sur la population locale ont été significatives et durables (la mine est encore en activité en 2006) mais relativement faibles par rapport au montant de l'investissement du fait de la faible intégration locale du projet et de son caractère très capitalistique (I 6.1.1 à I 6.2.5).

Les projets de « relance économique 1 et 2 » ont été lancés pour apporter des liquidités immédiates aux entreprises ayant le plus souffert des troubles de 1991 afin de favoriser l'investissement dans les secteurs productifs créateurs d'emplois par la réhabilitation, la construction, la modernisation ou l'extension des outils de production endommagés. La plupart des entreprises bénéficiaires ont pu être modernisées, développées et pérennisées, poursuivant après la clôture des concours leur activité dans des conditions économiques et financières satisfaisantes ; les concours ont permis la création ou le maintien de plusieurs centaines d'emplois (I 6.1.1 à I 6.2.5).

Le projet des CAEC visait à consolider 7 CAEC déjà existantes, à en créer 8 nouvelles, et fédérer les 15 CAEC en un réseau viable techniquement et financièrement au bout de 3,5 ans de manière à mobiliser l'épargne des artisans et à accroître leur accès au crédit et à élargir la clientèle aux populations des quartiers de Bamako. Malgré un démarrage difficile dû au choix d'un opérateur malien non expérimenté et à des objectifs financiers trop ambitieux, et grâce à des efforts internes importants, le réseau a survécu et reste aujourd'hui l'une des institutions de micro-finance importantes et viables de Bamako (I 6.1.1, I 6.2.4).

A la suite de ce projet, l'AFD a développé ses interventions dans le secteur de la microfinance (avec la KfW) par l'intermédiaire de la BNDA. Ces interventions, marquées par une grande continuité, constituent désormais l'axe majeur de soutien au secteur privé de la coopération française. Les réalisations sont considérées comme positives, malgré les problèmes d'appropriation du projet par la BNDA au démarrage et même si tous les SFD n'ont pas atteint leur autonomie financière : l'impact socio-économique sur les populations pauvres rurales (y compris zones non cotonnières) ou urbaines est important, entre autres sur les femmes. Les données financières disponibles sur les SFD sont incomplètes mais les données de 2000 donnent une idée des enjeux dans ce secteur : encours total des SFD au Mali de 16 Mrds FCFA (24 millions d'euros) dont 50% (12 millions d'euros) refinancés par la BNDA (18% de son encours), octroi annuel de 2,5 Mrds FCA de crédit par la BNDA aux SFD en 1999, 2000 et 2001, soit 5% du total BNDA (I 6.1.1, I 6.2.4, I 6.2.5).

Il faut toutefois mentionner que les interventions directes au bénéfice du secteur privé ont été extrêmement limitées sur la période (13/14 millions d'euros hors Sadiola). On ne peut donc parler pour la France d'un secteur majeur d'intervention.

Par contre, les appuis indirects de la France (aux infrastructures, à la formation professionnelle, au développement rural) ont été importants – (cf. questions évaluatives 2, 3 et 11).

Critère de jugement 6.3: Prise en compte des priorités stratégiques du gouvernement malien dans le processus d'identification et de programmation

Le développement du secteur privé faisait l'objet d'un programme d'appui au secteur privé (PASP, Banque Mondiale) échu en 2001 et est ensuite mentionné comme une composante de la stratégie de réduction de la pauvreté du CSLP 2002.

Les actions menées par la France s'inscrivaient et s'inscrivent encore dans les priorités stratégiques du gouvernement malien (I 6.3.1):

- le développement des ressources minières, facteur de croissance et générateur de devises et d'emplois, fait partie de ces priorités ;
- les divers financements ponctuels d'entreprises ont également soutenu l'emploi et la croissance (AIPB, relance économique 1 & 2, co-développement,...) ;
- les actions institutionnelles (CSP, OHADA) étaient en cohérence avec les orientations du gouvernement malien ;
- les appuis aux infrastructures et à la formation professionnelle concourent à la levée de contraintes majeures identifiées dans le CSLP ;
- l'appui au développement des SFD est inscrit comme axe d'intervention dans le CSLP.

Actuellement, le Mali met en œuvre un projet d'appui aux sources de croissance (PASC, financement Banque Mondiale) auquel la France ne prévoit pas de s'associer. Par ailleurs, le Mali est en cours d'élaboration d'un Programme Décennal de Développement du Secteur Privé (PDSP), déjà évoqué dans le CSLP 2002, élaboration à laquelle la France participerait.

Critère de jugement 6.4: Efficacité des instruments sélectionnés pour la mise en œuvre des processus d'intervention et pour la réalisation des résultats et impacts attendus

Les instruments utilisés ont été divers :

- le prêt ou la subvention directs aux entreprises ou aux entrepreneurs sont a priori les instruments les plus appréciés des bénéficiaires et toujours bénéfiques de leur point de vue, d'autant plus que l'accès au crédit bancaire leur est difficile, voire impossible ; du point de vue du bailleur, ils ont eu une efficacité diverse (bonne pour la mine d'or et les « relance économique 1 et 2, mauvaise pour les AIPB, positive pour le co-développement) (I 6.4.2, I 6.4.3, I 6.4.5) ;

- l'appui à la privatisation sous forme de financement des programmes d'investissement peut être considéré comme un stimulant efficace de la mise en œuvre des réformes et de l'assainissement de la gestion des entreprises publiques avant privatisation ;
- les effets de l'appui institutionnel - peu important - et ceux de la formation - plus importants - sont difficilement visibles ;
- les effets de l'appui aux infrastructures, bien que difficilement quantifiables, sont incontestables et ont en principe un effet de levier de par leur caractère général ;
- la coopération de proximité (SFD, co-développement et une partie des FSD) apporte des financements à des entrepreneurs qui seraient totalement exclus du système bancaire (I 6.4.1, I 6.4.2, I 6.4.3, I 6.4.5).

(Des appréciations détaillées relatives aux instruments figurent en annexe 7, question évaluative 12.)

Critère de jugement 6.5 : Effectivité du ciblage des interventions sur les bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents de projet

Une grande part des appuis au secteur privé mis en œuvre consistaient et consistent en un soutien financier direct : les cibles visées étaient et sont donc directement atteintes (I 6.5.1).

Les appuis indirects sont :

- la formation pour laquelle les cibles visées - les bénéficiaires directs de la formation - sont directement atteintes mais dont on ne peut connaître les effets en termes de développement du secteur privé ;
- l'appui institutionnel dont les effets finaux ne sont pas mesurables mais pour lesquels les cibles visées sont atteintes ;
- l'appui aux infrastructures qui atteint tous les opérateurs économiques.

Critère de jugement 6.6 : Coordination de l'identification et de la mise en œuvre des interventions de la France et de la Commission de manière à s'assurer de leur complémentarité

Les documents disponibles ne font pas état d'une telle coordination, hormis pour le projet de mine d'or de Sadiola qui a été co-financé par l'AFD, Proparco et la BEI (I 6.6.1, I 6.6.2).

**A.9.7 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 ?

En matière de justice, cette question recouvre essentiellement le projet d'appui au PRODEJ (FSP 2000-112).

En matière de police et sécurité, les projets FAC/FSP ne constituent qu'une petite part des moyens engagés dans ce domaine : ceux-ci comprennent également des aides budgétaires, les moyens du SCTIP et la coopération militaire (dont 23 assistants techniques militaires en 2004). Les interventions de la France répondent à des besoins du Mali mais aussi à des préoccupations spécifiques de la France : lutte contre l'immigration clandestine, le fondamentalisme religieux, la grande criminalité (dont stupéfiants) et maintien de la stabilité dans la sous-région. L'évaluation, qui ne couvre que les trois projets FAC/FSP de la période (FAC 92-117, FAC 96-60 et FSP 2001-11), ne rend donc pas compte de l'importance réelle de ce domaine d'intervention dans la coopération franco-malienne.

Les décaissements totaux relatifs à ces concours sur la période 1995-2004 peuvent être estimés de l'ordre de 10 millions d'euros (2/3 millions d'euros pour la justice et 7/8 millions d'euros pour police et sécurité).

Critères de jugement 7.1 et 7.2 : Contribution au renforcement des capacités des services de justice, police et sécurité et à l'amélioration durable de leurs performances

L'appui apporté par la France a contribué au renforcement des capacités des services de justice par des actions de formation de personnel judiciaire et par le financement d'infrastructures et d'équipements destinés à la formation de personnels judiciaires (INFJ). Toutefois, beaucoup d'actions n'ont pas été réalisées, particulièrement en ce qui concerne l'appui à la déconcentration de la justice (mise en place de CAD opérationnels et des audiences foraines) et les résultats obtenus ne sont pas du tout à la hauteur des objectifs visés (I 7.1.1 à I 7.1.11).

L'appui de la France a également contribué au renforcement des services de police et de sécurité par de nombreuses actions de formation de personnels de la police nationale et de la protection civile et par le financement d'infrastructures et d'équipements directement opérationnels ou de formation. Toutefois, pour le FAC 96-60, beaucoup d'actions prévues restent inachevées, voire non réalisées : les actions relatives à la lutte contre les stupéfiants et au contrôle des flux transfrontaliers de personnes n'ont pas été menées à bien. Ces échecs sont imputables à plusieurs facteurs : mauvaise organisation du projet, insuffisance et désorganisation de l'appui en assistance technique, projet trop ambitieux, délais de réalisation des travaux trop longs, absence de volonté de la partie malienne de les faire aboutir. Les deux autres projets ont globalement donné satisfaction même s'ils ont aussi enregistré quelques faiblesses (protection civile par exemple) (I 7.1.1 à I 7.1.4 et I 7.1.12 à I 7.1.20).

Les actions de formation auront des effets durables pour certains bénéficiaires en termes d'amélioration des services rendus, principalement en ce qui concerne la police, mais globalement, l'efficacité et la pérennité des actions de formation ne sont pas assurées (I 7.1.2, I 7.1.3, I 7.1.8, I 7.1.9, I 7.1.12, I 7.2.7) . Les problèmes rencontrés en matière d'assistance technique n'ont globalement pas favorisé le transfert des compétences (I 7.1.5). La construction d'infrastructures et la fourniture d'équipements et de matériels améliorent à court terme les services rendus mais rien n'apparaît dans les documents disponibles permettant de s'assurer que les moyens nécessaires à la pérennisation du fonctionnement

de ces structures existeront à moyen terme (entretien des locaux, maintenance des équipements, permanence de personnel formateur qualifié) ; les observations relevées indiquent au contraire d'importantes carences de maintenance (I 7.1.4 et I 7.2.7).

Critère de jugement 7.3 : Prise en compte des priorités stratégiques du gouvernement malien dans le processus d'identification et de programmation

Justice : pour les actions menées avant le PRODEJ, ces actions étaient directement identifiées entre l'ENM et l'INFJ dans le cadre de leur Convention de 1990 : le mode de décision était donc a priori partenarial et était censé traduire les demandes prioritaires du gouvernement malien à travers l'INFJ. Pour le FSP 2000-112, les deux grandes orientations retenues étaient le renforcement des compétences du personnel judiciaire (formation des auxiliaires de justice) et la déconcentration du service public de la justice (rapprochement de la justice des justiciables), orientations s'inscrivant totalement dans les axes prioritaires du PRODEJ, Programme Décennal de Développement de la Justice du gouvernement malien de 90 Mrds FCFA sur 10 ans, auquel la France avait annoncé sa contribution lors d'une table ronde réunissant l'Etat malien et les principaux bailleurs, dont la Commission et la France, organisée début 2000. Rien ne fait référence dans les documents disponibles à un processus partenarial d'identification et de programmation mais des consultations de la cellule du PRODEJ et des autres bailleurs ont eu lieu avant la présentation du projet fin 2000 (I 7.3.1).

Police et sécurité : Les documents de projet indiquent que les projets ont été initiés à la demande du gouvernement malien et qu'ils ont été conçus en concertation avec les autorités maliennes. Les interventions en matière de police et de sécurité s'inscrivent dans l'optique de la mise en place et du maintien d'un Etat de droit qui respecte les droits humains et qui lutte contre les criminalités, reconnue comme priorité nationale. 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 (I 7.3.1).

Critère de jugement 7.4 : Efficacité des instruments sélectionnés pour la mise en œuvre des processus d'intervention et pour la réalisation des résultats et impacts attendus

Tant dans le domaine de la justice que dans celui de la police et de la sécurité, de multiples problèmes ayant une incidence directe sur la réalisation des résultats et des impacts attendus se sont posés lors de l'exécution des projets : identification unilatérale des projets non appropriée par la partie opérationnelle malienne, difficultés de mise en place de l'assistance technique prévue, interruption ou suppression de cette assistance technique en cours de projet, problèmes de synchronisation, voire de compétences ou relationnels, conditionnalités contraignantes retardant l'exécution des actions, irrégularité voire absence des réunions des comités de suivi ou de pilotage, réorientations unilatérales des projets, prolongations considérables des projets sans résultats supplémentaires, efficacité très partielle et non mesurée des formations (pas de suivi des personnes formées), maintenance insuffisante des immobilisations financées, gel des crédits français en 2003, mobilisation

insuffisante de la partie malienne, impossibilité de surmonter l'opposition de certains acteurs de la partie malienne à l'exécution des projets, problème de la poursuite ou de l'achèvement des actions à la clôture des projets (I 7.4.2).

Ces problèmes sont imputables aux deux parties (malienne et française) mais aussi au mode d'intervention (FAC/FSP + assistance technique), ce qui pose la question de sa pertinence (question générale liée à l'efficacité de cet instrument – cf. question évaluative 12 -, récurrente dans tous les domaines d'intervention) (I 7.4.1).

L'instrument FSP/assistance technique pose deux problèmes d'ordre général :

- il permet une allocation de moyens sur une durée déterminée ne correspondant souvent ni à la réalité des dates et de la durée des réalisations ni aux contrats d'assistance technique et il n'est pas assorti d'obligations de résultats, ni même de suivi des réalisations après sa clôture ;
- il n'a pas la souplesse nécessaire face aux évolutions de toutes sortes pouvant survenir pendant la période du projet (évolutions du contexte institutionnel, des priorités du gouvernement,...) même si des modifications sont possibles en cours de projet sur proposition du comité de suivi et avec accord du MAE.

Critère de jugement 7.5 : Effectivité du ciblage des interventions sur les bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents de projet

Justice : les cibles visées par les interventions de la France ont été atteintes en ce qui concerne les formations directes (surtout pour les magistrats, moins pour les auxiliaires de justice) et la composante 1 du projet (INFJ) mais la composante 2, peu avancée, n'a pas permis d'atteindre les bénéficiaires finaux visés (I 7.5.1, I 7.5.2).

Police et sécurité : les structures administratives ciblées ont été les bénéficiaires des interventions dans les domaines où celles-ci ont abouti (I 7.5.1).

Critère de jugement 7.6 : Coordination de l'identification et de la mise en œuvre des interventions de la France et de la Commission de manière à s'assurer de leur complémentarité

La Commission n'est quasiment pas intervenue et n'intervient pas en matière de justice, police et sécurité.

Toutefois, en matière de droit des affaires, la France prépare un FSP d'appui à l'OHADA en concertation étroite avec la Commission : les deux bailleurs font appel au même cabinet de consultants pour définir le projet et se répartir les tâches. En matière de police et sécurité, hormis le projet des BPP (bureaux de prévention et de protection) initié par le SCTIP et financé par la Commission qui s'est arrêté à sa phase test après un constat d'échec par la Commission, la France a agi en concertation directe avec les autorités maliennes et indépendamment des autres bailleurs ; aucune référence aux interventions des autres bailleurs dans ce domaine ne figure dans les documents fournis (I 7.6.1, I 7.6.2).

A.9.8 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?

Aperçu des interventions de la Commission et de la France pendant la période sous revue

Les interventions de la Commission et de la France dans le domaine de l'appui au cadre macroéconomique ont généralement pris la forme d'une aide budgétaire dont les buts sont la réduction des déséquilibres macroéconomiques, l'amélioration de la gestion des finances publiques et un soutien à la mise en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté du gouvernement du Mali, dont le CSLP. Sous le 8^{ème} FED, l'aide budgétaire de la Commission s'est traduite par trois programmes d'ajustement structurel totalisant 92 millions d'euros et destinés à sécuriser certaines dépenses de santé, d'éducation et d'entretien routier (1998/99 - 8 ACP MLI 1-2-3), à soutenir la balance des paiements (1999/00; 8 ACP MLI 9-10-11; 37 millions d'euros) et à appuyer la mise en œuvre du CSLP (2002/2003; 25,76 millions d'euros - 8 ACP MLI 29-30)⁵. Au titre du 9^{ème} FED, le programme pluriannuel d'appui budgétaire (PPAB) 2003-2007 d'un montant global de 100 millions d'euros poursuit les approches développées avec les programmes précédents en soutenant les stratégies sectorielles du CSLP⁶.

Pour la France, les concours comptabilisés dans la catégorie « soutien économique et financier » se répartissent en deux principales catégories : annulations/consolidations de dettes ; et aide programme/ajustement structurel. Le montant total des allègements d'échéances résultant des diverses annulations de dette bilatérale dont a bénéficié le Mali de la part de la France sur la période 1995-2004 est de l'ordre de 200 millions d'euros. Le montant des annulations imputable à des décisions prises pendant cette période était de l'ordre de 13 millions d'euros, le restant étant imputable à des décisions antérieures à 1995. Les décisions prises pendant la période 1995-2004 généreront un allègement des échéances de l'ordre de 100 millions d'euros de 2005 à 2019 (13 millions d'euros de dette APD et commerciale et 87 millions d'euros de dette monétaire) tandis que les allègements imputables aux décisions prises avant 1995 sont de 204 millions d'euros entre 2005 et 2024.

⁵ Dans le cadre du programme d'appui régional à l'intégration (PARI II), des aides budgétaires ont été également attribuées au Mali par le biais de l'axe 3 de ce programme, dont l'objectif est de compenser, au moins partiellement, les pertes de recettes d'exportation du Mali, liées à la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA entré en vigueur en janvier 2000.

⁶ Un appui exceptionnel (enveloppe B) d'un montant de 32,9 millions d'euros a également été débloqué pour compenser les effets négatifs de la crise ivoirienne.

En ce qui concerne l'aide programme et l'ajustement structurel, le montant comptabilisé pour la période 1995-2004 est de 53/55 millions d'euros. Le montant global des six subventions d'ajustement structurel (SAS) octroyées de 1995 à 2004 est de 49,4 millions d'euros (dont 3,5 millions d'euros décaissés début 2005). Des aides budgétaires (de l'ordre de 8 à 9 millions d'euros) ont par ailleurs été octroyées directement par le MAE dont 2,9 millions d'euros pour la retransmission télévisée de la Coupe d'Afrique des Nations (CAN) 2002 et 1,5 millions d'euros pour les élections de 2002.

Critère de jugement 8.1: Réduction des déséquilibres macro-économiques (Interventions)

Les équilibres macroéconomiques du pays ont connu une évolution relativement positive au cours de la période couverte par l'évaluation. En particulier, le déficit public (hors dons) est resté sous contrôle et a globalement répondu aux engagements du Mali vis-à-vis des institutions de Bretton Woods et de ses partenaires de l'UEMOA (I 8.1.1 et I 8.1.2). Le taux de croissance a cependant 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,...). Les taux d'intérêt sont relativement faibles par rapport à d'autres pays de la région mais les taux prêteurs restent nettement plus élevés que les taux de base ce qui traduit les déficiences du marché financier et le manque d'intermédiation bancaire (I 8.1.3). Le taux d'investissement est à la fois volatile et faible ce qui est préoccupant au vu de la nécessité d'accroître la diversification de la base productive (I 8.1.4). 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. Par exemple, les programmes ABC-SLP 2002-2003 a permis de couvrir environ 23% de l'écart de financement du budget 2002 et 9% de celui de 2003 (voir étude de cas, annexe 8).

Critère de jugement 8.2: Amélioration du système de gestion des finances publiques. (Interventions)

Le gouvernement a introduit et concrétisé d'importantes réformes en matière de gestion des finances publiques, notamment par la mise en place de Budgets-programmes et de Cadres de Dépense de Moyen Terme (CDMT) dans certains secteurs (dont la santé et l'éducation), l'adoption d'instruments d'exécution budgétaires (manuel de procédures budget) et de méthodes de préparation du budget axées sur les résultats. Celles-ci sont maintenant inscrites dans le cadre du Programme d'Action Gouvernemental 2006-2008. Ces réformes ont, pour la plupart, fait l'objet de concertation entre le gouvernement, la Commission et la France dans le cadre du dialogue de 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. Dans ces domaines, le processus de réformes est extrêmement lent et ralenti par le manque de coordination et de communication au sein des administrations, entre les départements du Ministère de l'Economie et des Finances, ainsi qu'entre ce ministère, les ministères techniques et les

organes de contrôle externes (en particulier, la Section des Comptes de la Cour Suprême) (I 8.2.1 et I 8.2.2).

Critère de jugement 8.3 : Progrès dans la mise en œuvre du CSLP et des politiques du gouvernement dans les secteurs sociaux et du transport. (Interventions)

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 son adoption, les programmes visent à explicitement à soutenir la mise en œuvre du CSLP. En ce qui concerne les programmes de la Commission, le taux de déboursement des programmes 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 et des dimensions 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 (I 8.3.1). 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 Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Dans cette perspective, les principaux défis à relever pour améliorer le CSLP sont (i) le renforcement du lien entre politiques et allocations budgétaires d'une part et les priorités du CSLP d'autre part, (ii) un ciblage plus marqué des activités sur les segments les plus pauvres de la population, et (iii) le développement de capacités de conception et de formulation de stratégies de croissance portant effet sur la réduction de la pauvreté (I 8.3.2). Il faut noter que pour la France, les annulations de dettes se sont faites sans contraintes d'affectation des disponibilités correspondantes, ni conditionnalité liée à la mise en œuvre du CSLP. Par contre, sur la période 2000-2005, on constate un glissement des points d'application des SAS vers la mise en œuvre du CSLP (amélioration des conditions de vie dans les zones cotonnières, investissement de projets relevant du développement social et des infrastructures de base, secteur de l'éducation, réforme de la CDMT - I 8.3.1).

Critères de jugement 8.4, 8.5, 8.6 et 8.7 : Alignement sur le cycle budgétaire, qualité des systèmes de suivi et processus d'identification et de programmation (Pratiques)

Les programmes d'appui budgétaire font l'objet d'une programmation dont la qualité est en progrès d'une génération de programmes à l'autre. Toutefois, la prévisibilité de l'assistance et son incorporation efficace dans les moyens du gouvernement sont perfectibles. 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 SAS, il n'y a pas de coordination entre ces échéanciers et le cycle budgétaire (voir par exemple l'étude de cas, annexe 8 et I 8.4.1 - I 8.4.2). 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 pré-définis) tandis que ceux de la France n'incluent généralement qu'une tranche fixe.

Le système de suivi présente un certain nombre de faiblesses relatives (i) à la capacité des autorités à collecter les données requises et (ii) à la capacité du système à réellement évaluer les performances des politiques sectorielles appuyées et la mesure dans laquelle elles atteignent effectivement les bénéficiaires visés (I 8.5.1 - I 8.5.3, I 8.7.2 et étude de cas, annexe 8). Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les programmes de la Commission dans la mesure où le dialogue de politique mené au niveau sectoriel n'est pas suffisant (i) pour appréhender la réalité de certains des secteurs visés par ces programmes et (ii) pour favoriser l'amélioration du fonctionnement des institutions sectorielles. En ce qui concerne les interventions de la France, par contre, il est supposé par principe que ces appuis atteignent les bénéficiaires finaux visés mais aucune démarche n'est réalisée pour en évaluer l'impact. Toutefois, le fait que les conditionnalités retenues par la France portent sur des secteurs dans lesquels elle intervient directement par ailleurs (coton, finances publiques, éducation,...) lui permet d'avoir une appréciation des effets de la mise en œuvre des politiques du gouvernement dans ces secteurs (I 8.7.2).

Critère de jugement 8.8 : Coordination et complémentarité des interventions de la Commission et de la France (Coordination-complémentarité)

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 une nette amélioration au fil du temps. La préparation des programmes ainsi que leur suivi font plus qu'avant l'objet de concertation avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds dans le but d'harmoniser le plus possible les interventions (calendrier, mode de faire, 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 par ailleurs conditionné le versement des tranches de ses programmes aux décisions prises par la Commission quant aux déboursments 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 PEFA (I 8.8.1 – I 8.8.3).

**A.9.9 Question d'évaluation 9 : Efficacité, impact et durabilité
– Valorisation des ressources humaines (culture, médias,
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 (CCF, SCAC sur titres IV et VI, programmes mobilisateurs - appui aux télévisions, Fonds Images Afrique,..., AIF, RFI, TV5,...) dont la plupart sont hors champ de l'évaluation. Pour cette raison, les renvois aux indicateurs de la matrice d'information pour cette question évaluative ne sont pas significatifs de l'ensemble de l'action menée par la France dans ces domaines, ceux-ci ne concernant essentiellement qu'un projet, le projet AFLAM (appui à la filière livre au Mali); l'évaluateur a tout de même souhaité apporter des réponses globales aux critères de jugement pour ne pas occulter le caractère prioritaire pour la France de son action dans ces domaines.

Par ailleurs, la Commission inscrit la culture dans les secteurs hors-concentration de sa stratégie de coopération.

Critères de jugement 9.1 et 9.2: Contribution au renforcement quantitatif et qualitatif des capacités de gestion et de l'offre en matière de culture, sport et médias (dont offre francophone) et au renforcement de son attractivité et de son accessibilité pour la population malienne, dont la jeunesse

La France a contribué à renforcer les capacités techniques et humaines de ces secteurs, à faciliter l'accès des maliens à ces services, à améliorer leur qualité et à accroître le nombre des usagers en intervenant essentiellement de la manière suivante (I 9.1.1, I 9.1.4, I 9.1.5, I 9.1.7, I 9.1.9, I 9.1.11, I 9.1.12, I 9.2.1, I 9.2.4):

Culture : essentiellement par le biais du CCF (opérateur), soutenu par le SCAC, en appuyant la création malienne dans les arts plastiques, le théâtre, la littérature, le cinéma, la photographie et la musique (expositions, festivals, appui aux artistes,...) et des actions visant à réhabiliter ou mettre en valeur le patrimoine malien (appui aux musées, réhabilitation de bâtiments historiques).

Médias : en appuyant l'ORTM par le FAC 90-081, par un assistant technique, par le financement de formations et d'équipements, par des actions de formation en partenariat avec TDM et RFI, par la mise en place d'un plan de formation pluriannuel et en appuyant la presse privée écrite et radiophonique (formations, soutien aux associations structurant ce secteur, Maison de la Presse).

Langue française : en soutenant la mise en place d'un enseignement efficace de la langue française et le développement d'un environnement francophone (actions multisectorielles et multiformes dont soutien à l'enseignement, aux médias et à l'accès à l'écrit), en apportant régulièrement depuis des années des financements à l'Opération Lecture Publique (alimentation des bibliothèques de lecture publique de Bamako et des régions, formation de bibliothécaires) et au REMADOC, en affectant un AT au campus numérique francophone de la Faculté des Sciences et Techniques de Bamako, en appuyant la redynamisation de l'accès au livre et à la documentation par le FAC 99-88, « Appui à la filière du livre ». Il semble 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 soient pas assez étroits : il devrait y avoir une coordination beaucoup plus forte entre promotion de la langue française et appui à l'éducation fondamentale en français.

Jeunesse et sport : en réhabilitant ou en construisant des infrastructures sportives de proximité, en formant des animateurs et des cadres du monde sportif pour les associations de jeunes dans les quartiers, en organisant des compétitions sportives aux échelons local, régional et national (FAC 93-149), en soutenant ce programme par le FSD, en soutenant aussi le sport de haut niveau par un appui au Comité d'organisation de la CAN 2002, par l'affectation d'un AT au COCAN, par le financement de stages de l'équipe malienne de football en France (sur FSD), et une aide budgétaire de 2,9 millions d'euros pour la retransmission des matches à la télévision, en fournissant une assistance technique au Ministère des Sports, et également dans le cadre de la Convention de Co-développement.

Critère de jugement 9.3 : Prise en compte des priorités stratégiques du gouvernement malien dans le processus d'identification et de programmation

Le développement des capacités de la presse et la valorisation du patrimoine culturel et artistique sont mentionnés dans le CSLP mais n'y occupent - logiquement pas - une place majeure. La jeunesse et les sports n'y sont pas cités. Quant à la langue française, elle est par contre implicitement incluse (à commencer par l'alphabétisation) dans les actions prioritaires à mener en matière d'éducation dans le cadre du CSLP.

Hormis les actions touchant à la langue française qui contribuent directement ou indirectement à la stratégie nationale du CSLP en matière d'éducation et de formation professionnelle, les autres actions ne s'inscrivent pas dans les priorités stratégiques du gouvernement malien.

Pour ce qui est des actions menées par le SCAC, celles-ci ont été initiées à la demande des autorités maliennes (I 9.3.1).

Critère de jugement 9.4 et 9.5 : Efficacité des instruments sélectionnés pour la mise en œuvre des processus d'intervention et pour la réalisation des résultats et impacts attendus et effectivité du ciblage des interventions sur les bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents de projet

Les instruments mis en œuvre pour la réalisation des actions sont essentiellement des financements directs atteignant directement les cibles visées pour des actions ponctuelles (formation, équipements techniques, financement de manifestations ou d'équipements culturels ou sportifs, mise à disposition de produits culturels,...).

On peut toutefois noter les problèmes survenus, comme sur beaucoup d'autres projets FAC/FSP (cf. question évaluative 12), sur le FAC 99-88, « Appui à la filière du Livre » : problèmes de réalisation préalable des conditionnalités, identification des structures à appuyer non réalisée au préalable, faibles capacités des libraires maliens partenaires du projet, gel des crédits de 2003, taux de décaissement très faible du projet (31% d'engagé six mois après la clôture initiale du projet), prolongation de 34 mois du projet (71% de dépassement) (I 9.4.2, I 9.5.1, I 9.5.2 et annexe 7, question évaluative 12).

Critère de jugement 9.6 : Coordination de l'identification et de la mise en œuvre des interventions de la France et de la Commission de manière à s'assurer de leur complémentarité

Les documents disponibles ne font pas état d'une telle coordination, hormis pour le projet FSP « Promotion de la diversité culturelle au Mali » en cours d'élaboration en partenariat avec la Commission (programme PAVIA) et d'autres bailleurs bilatéraux. (I 9.6.1, I 9.6.2).

A.9.10 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?

Dans le cadre de son Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social (PDDSS) 1998-2007, le gouvernement malien a adopté en mai 1998 un Programme de Développement Sanitaire et Sanitaire (PRODESS) pour la période 1998-2002. Les actions de coopération développées par la France et la communauté européenne ont couvert la plupart des volets du PRODESS. La coopération française a développé ses actions dans deux directions :

- Projets spécifiques : appui à la diversification de l'offre de santé, à la restructuration de l'hôpital point G, à la mutualité, appui institutionnel au PRODESS, lutte contre le Sida ;
- Programme d'actions concertées avec les ONG.

Le montant global décaissé par la coopération française peut être estimé à environ 30 millions d'euros, soit environ 6% du total des concours de la France au Mali sur la période 1995-2004 (hors annulations de dettes, garantie de change et SAS/aides budgétaires non affectées).

La Commission appuie le secteur à trois niveaux : dans le cadre du 8^{ème} FED à travers le PASS, sous le 9^{ème} FED par l'appui budgétaire non-ciblé, et hors FED par le cofinancement d'ONG, l'appui à la santé reproductive, et un projet de recherche avec la Fondation Mérieux. Concernant les appuis FED, notons que :

- Le PASS 8^{ème} FED apporte un appui à la structure organisationnelle du secteur, sous forme d'un ensemble d'activités incluant assistance technique et appui financier. Son engagement total porte sur 10,5 millions d'euros (taux de décaissement de 48,7% au 31/12/2005). Sa date limite d'exécution a été étendue à octobre 2006.
- Sous le 9^{ème} FED, l'appui budgétaire non-ciblé de la Commission s'inscrit dans les orientations du CSLP. Parmi les indicateurs retenus pour le décaissement de la tranche variable, trois indicateurs de finances publiques ont trait au secteur santé (pour 13,55 millions d'euros pour 2005-2007) et quatre indicateurs issus du CSLP focalisent sur les résultats du secteur (tranche variable de 9 millions d'euros sur la période).

Critère de jugement 10.1: Contribution durable au meilleur financement des services de santé

Le budget affecté à la santé représente 6,68% des dépenses de l'Etat en 2005, contre 7,06% en 2003. La part des dépenses de fonctionnement hors rémunération dans le budget de la santé augmente peu, de 10,07% en 2004 à 10,15% en 2005 (I 10.1.1). La répartition des dépenses publiques de santé par grandes masses montre une structure focalisée sur le fonctionnement hors salarial puis les investissements, alors que les salaires reçoivent une enveloppe limitée. 15% des ressources PPTTE (6 milliards de FCFA) sont affectées à la santé/population en 2004, ce qui a notamment permis de recruter 600 agents en collaboration avec les collectivités locales (I 10.1.2). La désagrégation des dépenses de santé et des soins de services par zone géographique montre que les régions de Bamako et de Sikasso captent la plus grande part des allocations, tandis que Gao et Kidal sont les moins favorisées (I 10.1.5).

En tenant compte des dépenses en soins de santé primaires effectuées directement par les ménages, le système de santé malien tire son financement principalement de quatre sources : les ménages (60%), le budget de l'Etat (22%), les partenaires extérieurs (15%), les ONG et entreprises privées (3%). Concernant la participation des ménages, notons que la pénétration de l'assurance maladie volontaire (développée depuis 1998 par l'UTM avec un soutien français) reste marginale et pose un problème de sensibilisation des familles (I 10.1.7).

Le secteur souffre d'une faible capacité d'absorption financière. Dans le cadre du PASS 8^{ème} FED les blocages initiaux de mise en œuvre du programme ont partiellement été résolus par un appui technique à la DAF Santé pour la mise en œuvre des procédures FED, et par la mise en place de sous-régies au niveau de la DNS et de la DPM. Mais la contrainte reste élevée quant à la capacité des autorités locales financées à faire remonter les pièces justificatives (exemple de l'appui de la Commission aux cercles de santé - I 10.1.3). Le CDMT 2000-2007 du secteur devrait contribuer à accroître sa capacité de gestion. Bien que le processus de programmation du CDMT ne soit pas directement relié à celui du PDDSS, le PRODESS II 2005-2009 s'inscrit dans une gestion axée sur les résultats inspirée du CDMT.

Critère de jugement 10.2 : Contribution à rendre durablement les services de santé physiquement et financièrement plus accessibles

L'amélioration de l'accès et de l'utilisation des services en « centre fixe » au niveau communautaire constituait un objectif majeur du PRODESS. En termes d'offre de soins, l'objectif était de porter le nombre de centres de santé communautaires (CSCoM) de 347 à 647. Fin 2004, la cible est dépassée, et on compte 734 CSCoM fin 2005. Les aires de santé qui satisfont aux critères d'une population de 5000 habitants dans un rayon de 15 km sont désormais couvertes. L'accès géographique des populations au PMA à 5 km a connu est passé de 3% en 1995 à 68% mi-2003. Toutefois, cet indicateur est peu pertinent pour les zones à très faible densité de population, encore mal desservies (I 10.2.1).

Au-delà des problèmes de coûts et de qualité des prestations, le PRODESS a sans doute sous-estimé la prégnance des comportements culturels marqués par une tendance à ne consulter un professionnel de santé qu'en cas de situation jugée alarmante et non pour des soins mineurs, et à aller directement à l'hôpital sans passer par les centres de 1^{er} niveau de référence (I 10.2.4).

Par ailleurs, le nombre de praticiens demeure largement insuffisant (I 10.2.3) et si le nombre de médecins est jugé globalement satisfaisant, malgré un manque de spécialistes, le principal déficit de personnel soignant se situe au niveau des infirmiers : le pays n'en compte que 2 378 soit 2 pour un médecin (I 10.3.2). En outre, peu de progrès ont été faits pour réduire les inégalités géographiques de répartition des professionnels : Bamako concentre 40% des médecins, 49% des infirmiers et 59% des sages-femmes. A ce titre, le PRODESS II prend peu en compte la composante décentralisation dans la gestion et la formation des ressources humaines du secteur (voir PRODESS II, volet 2, extrait 6).

L'augmentation importante de la couverture géographique n'a pas garanti l'équipement en ressources humaines compétentes, ni l'utilisation par les populations cibles. Le ciblage lié à la fourniture matérielle de services est peu complété par un renforcement institutionnel (stratégie des ressources humaines) et par la sensibilisation des populations cibles. Ces constats sont partagés, mais peu ou mal traduits dans le dialogue de politique : ni l'élaboration d'une stratégie des ressources humaines (en termes de capacités à planifier les besoins, distribuer les ressources, organiser la fonction et évaluer ses compétences plutôt que simplement en termes de création d'une Direction des Ressources Humaines) ni la modification de comportements socioculturels ne sont opérationnalisées en termes d'indicateurs ou de définition d'une « feuille de route » par le CSLP. Ceci limite la focalisation du dialogue sectoriel et fragilise la réalisation de l'ensemble des autres cibles.

Critère de jugement 10.3 : Contribution à l'amélioration durable de la qualité des soins de santé

Les indicateurs disponibles témoignent de la modestie des progrès réalisés en matière de soins. Les progrès les plus notables ont été réalisés dans le domaine de la vaccination des enfants (taux de couverture de vaccination DTCP3). La disponibilité en médicaments essentiels (95% en 1996) se maintiendrait à au moins 98% quelle que soit la région. La mortalité néonatale s'est réduite de 10 points entre 1996 et 2001 (58 décès pour 1000

naissances vivantes en 2001). Par contre, les progrès sont faibles en ce qui concerne les consultations prénatales et les accouchements assistés. En outre, 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) (I 10.3.1).

Les disparités en matière de connaissance d'un moyen quelconque de prévention du SIDA sont marquées entre les riches (et ayant une éducation supérieure) et les pauvres, bien que le taux de prévalence reste un des plus faibles du continent. Plus largement, le panel d'indicateurs traités sous ce critère de jugement illustre le retard du Mali par rapport au reste de la sous-région en termes de qualité des soins de santé. Les différents rapports d'évaluation font également rapport de la médiocre qualité des prestations de soins et de l'insuffisance formation des personnels. 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, que le ministère n'a pas les moyens ni humains ni financiers de mettre en place, n'a fait que retarder la prise en charge de la formation.

Critère de jugement 10.4 : Interventions soutenues par des systèmes de suivi des interventions, de monitoring et d'analyse de la chaîne de distribution des services.

Le système d'information du secteur pose problème. Les outils SNIS et PRODESS ne sont pas intégrés, et le système d'information PRODESS est éclaté entre trois structures : la DNS, la CPS santé et l'ANEH (I 10.4.1).

Les indicateurs d'impact ne sont connus que par l'enquête démographie et santé dont la dernière remonte à 2001 et la prochaine n'aura lieu qu'en 2006. En outre, ces enquêtes estiment des valeurs relatives à la période antérieure à l'enquête (I 10.4.2)⁷. Par ailleurs, de nombreuses opérations de collecte de l'information ne sont toujours pas informatisées ni automatisées, ce qui oblige le personnel de premier échelon à recopier manuellement l'information. L'information pourrait également être recueillie tous les mois, sachant que les données sont d'ors et déjà compilées sur cette base.

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 en dépit du nombre réduit d'établissements (11 pour tout le pays) : ainsi, le taux d'utilisation des soins curatifs ne concerne que les centres de santé et ignore aussi bien les hôpitaux que la médecine privée. La faiblesse du système d'information sanitaire pose question au regard de l'orientation de certains PTF vers l'appui budgétaire sectoriel à la santé.

⁷ Les indicateurs de taux de mortalité infanto juvénile ou maternelle issus des enquêtes 1995 et 2001 ne renseignent pas sur l'évolution entre 1995 et 2001 mais sur celle de la période 1995-2001 comparée à la période 1990-95. Ces indicateurs utilisés pour le suivi du PRODESS ne seront connus qu'avec les résultats de l'enquête 2006, au mieux en 2007.

Critère de jugement 10.5 : Capacité à adapter les interventions sur base de l'analyse du secteur

Les actions conduites dans le domaine de la lutte contre le Sida ont permis de créer à Bamako, puis à Mopti et Sikasso, un centre communautaire de dépistage et de prise en charge du traitement du Sida. Le CESAC de Bamako a assuré en 2004 plus de 20 000 consultations en 2004, 3200 dépistages dont 2276 nouvelles personnes dépistées positives, soit +32% par rapport à 2003. Il réalise près du tiers des traitements antirétroviraux du Mali.

Critère de jugement 10.6 : Prise en compte des priorités stratégiques définies par le Gouvernement malien

Le PRODESS I (1998-2002) puis le PRODESS II (2005-2009) constituent le cadre sectoriel de l'intervention des PTF. Celle-ci a ainsi pu prendre en compte les priorités stratégiques du gouvernement malien. Toutefois, tant le PASS 8^{ème} 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, 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.

Toutes les directions appuyées insistent sur l'importance des coopérations et de l'assistance technique. 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'ANEH et sur la création d'un statut d'établissement public hospitalier qui confère à ceux-ci la personnalité juridique et l'autonomie financière. Cette organisation est en place : l'ANEH, malgré un personnel réduit, a réalisé ses deux premières évaluations. Et conformément à la loi hospitalière, les EPH ont élaboré leur projet d'établissement (cadre à la négociation budgétaire annuelle entre l'hôpital et la DNB). Toutefois, deux questions ne sont toujours pas résolues : celle de la composition des conseils d'administration et l'adoption de la carte nationale hospitalière.

Une direction de la pharmacie et du médicament et le laboratoire national de santé ont été créés fin 2000. La DPM gère 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 expertises sur les besoins en fonds de roulement. Son mode de gestion reste archaïque, coûteux, et peu fiable.

Critère de jugement 10.7 : Contribution des instruments d'intervention à la réalisation des objectifs

Le PASS 8^{ème} FED apporte un appui à la structure organisationnelle du secteur, sous forme d'un ensemble d'activités incluant assistance technique et appui financier. Ces activités ne sont pas reliées par une logique d'action intégrée. La convention de financement du PASS prévoyait un certain nombre de conditions à satisfaire pour partie avant ou pendant la mise

en œuvre. Le projet a démarré alors que plusieurs de ces conditions n'ont pas été remplies, ce qui a altéré l'efficacité d'actions mutuellement dépendantes (ex : l'assistance technique à la DPM aurait dû être accompagnée d'une réforme de la PPM, qui n'est toujours pas à l'ordre du jour). L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS 8^{ème} FED (2004) liste également une série de défauts structurels du projet, causes probables du retard dans la mise en œuvre du programme. L'assistance spécifique à la DAF santé pour les procédures FED a permis de combler une partie de ce retard⁸. L'implication (tardive) des assistants techniques dans le suivi du PASS a renforcé l'efficacité des interventions (I 10.7.1).

Le manuel des procédures est actuellement en cours de révision. Toutefois, les simplifications qui peuvent y être apportées ne peuvent résoudre les difficultés inhérentes au caractère propre de la procédure d'engagement des crédits de chaque PTF ni celles qui résultent des problèmes que soulève en cours d'exécution le non respect des conditionnalités par la partie malienne. Dans ce domaine, une grande rigueur doit rester de mise, notamment dans la perspective d'une approche d'aide budgétaire sectorielle.

Comme évoqué au critère de jugement 10.2, le dialogue de politique dans le cadre de l'appui budgétaire s'est construit sur un nombre réduit d'indicateurs du CSLP. Le fait de ne pas avoir complété ces indicateurs par un ciblage relatif à réforme organisationnelle du secteur santé (prérequis 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 (voir également le critère de jugement 10.4).

Critère de jugement 10.8 : Ciblage des bénéficiaires

En dehors des projets d'appui à la lutte contre le VIH-Sida (France) et des initiatives hors FED, les interventions de la Commission européenne et de la coopération française n'ont pas directement ciblé des catégories de bénéficiaires. L'appui de la Commission à la santé de la reproduction des femmes du Nord-Mali a démarré début 2004. Pour la France, la population concernée dans le domaine de la santé de la reproduction a été touchée à travers l'offre de prestations du PAM plus que par une action délibérée envers les femmes (I 10.8.1).

Critère de jugement 10.9 : Les mécanismes de coordination et leurs résultats

Le PRODESS est marqué par une forte structuration du processus de coordination (I 10.9.1) qui implique notamment les organes institutionnalisés de la santé (CPS, DAF, DNS, Directions régionales), les PTF actifs dans le secteur et la société civile (FENASCOM, Groupe PIVOT, mutuelles de santé et ONG internationales).

Côté malien, on constate une forte appropriation du PRODESS par le niveau central (concrétisée par l'approche plutôt centralisatrice du PRODESS II, qui donne peu de compétences aux institutions locales dans la gestion et la formation des ressources

⁸ À ce titre, on notera que l'appui du PASS aux cercles de santé suit désormais les procédures PRODESS. Or l'exécution financière du projet connaît les mêmes difficultés que sous les procédures FED, les problèmes de remontée des justificatifs pour service fait n'ayant pas été résolus.

humaines). Les PTF se positionnent en retrait, comme observateurs du processus. Dans le cadre des grands mécanismes de coordination (comités de pilotage et de suivi), ils interviennent généralement par des déclarations consensuelles portées par leur chef de file. La valeur ajoutée de ces grandes rencontres apparaît limitée, par rapport aux discussions « sur le fond » au sein du comité technique et de ses sous-groupes. Plus généralement, il est difficile d'imputer à cette coordination des résultats directs sur la complémentarité, la synchronisation, et la non-duplication entre les activités des PTF (I 10.9.3).

Le cadre spécifique de coordination du PASS s'inscrit peu dans celui du PRODESS : la CONFED n'est pas impliquée au cadre de coordination du PRODESS, et les débats autour du PASS sont relayés sur une base individuelle au niveau du PRODESS, lorsque les acteurs (AT et DCE) participent aux deux mécanismes. Ceci limite l'interaction entre les deux processus, et peut avoir expliqué la démarche contradictoire entre la DCE et la coopération néerlandaise au niveau de la PPM⁹. 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 (I 10.9.4).

A.9.11 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). Ce programme s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté pour 1998 – 2002, prolongé en 2002 par un CSLP. Le programme a comme objectifs généraux de restructurer le système éducatif en améliorant l'accessibilité à l'éducation de base, la qualité de l'enseignement pour tous les niveaux, la capacité de gestion du système et en développant l'alphabétisation. Le PRODEC est mis en œuvre à travers un programme d'investissement du secteur éducation (PISE I) qui correspond à la première tranche quinquennale du programme décennal. Le PISE II est pour l'instant en cours d'élaboration.

Pour le 8^{ème} et le 9^{ème} FED, la Commission n'intervient pas directement dans le secteur de l'éducation. Par contre, l'appui budgétaire non ciblé de la Commission définit un certain nombre d'indicateurs dont quatre concernent directement le secteur de l'éducation (en l'occurrence les taux bruts de scolarisation (TBS) 1^{er} cycle, TBS 1^{er} cycle filles, le ratio élèves/maître et le taux de redoublement).

⁹ La DCE a suspendu son appui à la PPM en l'absence de réforme organisationnelle de la structure, tandis que sur la même période la coopération néerlandaise apportait un appui financier non conditionnel à l'institution.

La coopération française a apporté deux types d'appui :

- sur crédits Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP), un appui institutionnel prolongeant un appui antérieur sur crédits du Fonds d'aide et de coopération (FAC) visant à renforcer les compétences de pilotage du système et à réécrire les curricula de l'enseignement fondamental et de l'enseignement normal. Ce projet d'appui à l'enseignement fondamental (PAP-EF) a mobilisé trois assistants techniques et des crédits sur quatre ans, destinés principalement à financer des formations et des équipements pour la Cellule de Statistique et de Planification (CPS);
- sur crédits AFD, un programme de constructions de classes.

Par ailleurs, la coopération française est intervenue en appui au développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage et intervient actuellement sur la professionnalisation de l'enseignement supérieur.

CJ 11.1 Renforcement des capacités techniques et financières du secteur de l'éducation

En termes financiers, on notera que de 2001 à 2005, il y a une croissance continue et une confirmation des prévisions en matière :

- d'allocations des secteurs prioritaires par rapport à l'ensemble du budget (I 11.1.1) : de 10,95 à 15,36% ;
- d'allocations des secteurs prioritaires par rapport aux dépenses courantes (I 11.1.2) : de 27,02% à 30,32% ;
- de la part du budget de l'éducation de base dans le budget de l'éducation (I 11.1.3) : 27% à 29,96% (chiffres jusqu'en 2002).

Ces résultats sont à mettre au crédit 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.

En ce qui concerne le renforcement des capacités techniques (interventions de la France), on note une dégradation des conditions de scolarisation, due au retard pris dans la construction des salles de classe et des écoles. En effet, la forte augmentation du nombre de salles de classe entre 1996 et 2004 n'a pu compenser l'augmentation du nombre d'effectifs (population 6 à 12 ans), ce qui a donné lieu (I 11.1.6) à une augmentation du nombre d'effectifs/classe de 2000 à 2004 (de 66 à 72 pour le public). En réalité l'objectif du PISE I de construire 1500 classes par an est loin d'être atteint : de 2001 à 2004, la moyenne a été de 690, soit la moitié, dont 80% sur financement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Cette non réalisation est due à diverses causes, dont le choix de construire en dur et les procédures mis en place (par exemple les procédures de décaissement, les défaillances d'entreprises, mais également une réduction de l'enveloppe due à une chute du dollar de 30%).

CJ 11.2 Facilitation de l'accès physique et financier aux services d'éducation de base

Les données concernant le premier cycle sont traitées ici séparément des données tous cycles confondus.

Le premier cycle

Un indicateur essentiel est le TBS au 1^{er} cycle. Cet indicateur et celui du TBS des filles au 1^{er} cycle sont deux des quatre indicateurs que la Commission a retenu pour l'appui budgétaire (I 11.2.1). Concernant ces indicateurs on retiendra les points suivants

- TBS au 1^{er} cycle :
 - de 2002 à 2004 il y a une progression continue du TBS (de 64,34 à 70,5%), mais la prévision pour 2004 (71%) n'a pas été atteinte ;
 - à ce rythme de croissance (pour les années 2003 et 2004 la croissance oscillait autour de 3 points), la prévision pour 2005 (74%) sera peut-être atteinte, mais non celle de 2006 (83%), celle-ci supposant une augmentation de 9 points si la prévision pour 2005 est atteinte.
- Le TBS au 1^{er} cycle des filles est également en croissance continue et en ligne avec les prévisions entre 2002 et 2004 (de 53,7 à 59,9%).
- La nature même de ces indicateurs suscite un certain nombre de questions :
 - le TBS ne permet pas d'avoir une idée des laissés pour compte et comptabilise les redoublements d'élèves de plus de 12 ans comme une augmentation de TBS ;
 - le TBS ne permet pas à lui seul de dévoiler certaines réalités, comme par exemple le fait que les écoles communautaires ont eu un impact considérable sur l'augmentation du TBS.
- Malgré la présence de l'indicateur TBS filles, le dispositif d'indicateurs doit être complété par d'autres données¹⁰ pour pouvoir comparer avec précision l'évolution de la scolarité des filles par rapport à celle des garçons. Des chiffres autres que les indicateurs de suivi de l'appui budgétaire montrent en effet que malgré une progression du TBS au 1^{er} cycle des filles entre 1989 et 1998, l'écart entre filles et garçons a continué à se creuser.

Le taux de redoublement (voir I 11.2.2), autre indicateur de l'appui budgétaire de la Commission a quant à lui fortement augmenté entre 1996 et 2002 (de 15 % à 20 %). Il a ensuite diminué entre 2002 et 2004 (de 20 à 19%), sans toutefois atteindre les valeurs prévues (17% en 2004). Autrement dit, au rythme de diminution du taux de redoublement observé entre 2002 et 2004 (1 point sur cette période), la prévision pour 2006 ne pourra être atteinte, celle-ci requérant une diminution de 4 points sur 2 ans.

Mise à part une hausse manifestement exceptionnelle (42%) en 2002, le taux d'achèvement a quant à lui augmenté de manière régulière entre 1996 et 2004 (de 28 à 39%). Cette progression est toutefois marquée par de fortes inégalités entre régions et entre filles et garçons. A ce titre, le Rapport d'Etat sur les Structures d'Education Nationale (RESEN) cite les « écoles incomplètes », c'est-à-dire qui n'offrent pas les six classes du premier cycle,

¹⁰ Par exemple sur la population scolarisable de respectivement les garçons et les filles.

comme un des principaux facteurs de déscolarisation. Parmi les facteurs qui expliquent le taux d'abandon plus important des filles on retiendra le mariage précoce, la qualité de l'enseignement et le manque de fonds.

Tous cycles confondus

En termes d'accès et de participation et d'évolution du ratio fille/garçon dans les trois cycles (I 11.2.5), on constate entre 1997 et 2001 :

- un accroissement du nombre d'élèves dans les différents cycles de l'enseignement, allant de 48 à 70% ;
- entre 2001 et 1997, une diminution de plus de 10 points du nombre de filles pour 100 garçons dans les trois cycles (sauf pour l'enseignement supérieur) et même jusqu'à près de 26 points pour l'enseignement fondamental.

En matière d'évolution du nombre d'élèves inscrits en ETFP et de stagiaires bénéficiaires de la formation continue (I 11. 2.8), on retiendra les éléments suivants :

- les effectifs de l'ETFP sont passés de 20 000 en 1997 à près de 44 000 en 2004, dont 72 % scolarisés dans le privé ;
- les bénéficiaires de la formation continue (formations financées par le FAFPA) ont été un peu plus de 20 000 personnes entre 1997 et 2002. Suite au retrait de la Banque mondiale du financement du fonds, le nombre de bénéficiaires a été de 2 700 en 1994 contre un objectif de 3 300.

Le taux d'insertion dans l'emploi des jeunes sortants de l'ETFP (I 11.2.9) est très faible.

CJ 11.3 Contribution à l'amélioration durable de la qualité du système d'éducation

Le ratio élèves/mâitre, dernier indicateur de l'appui budgétaire de la Commission (I 11.3.1), a augmenté de 76,7 à 79,1 entre 1996 et 2000. Il a ensuite diminué en 2003 (67) pour augmenter à nouveau en 2004 (68,8) et rester à un niveau plus élevé que les prévisions (60). A ce titre on notera que l'importance du nombre d'enseignants quittant l'école publique (I 11.3.3) du fait notamment des écarts de rémunération entre titulaires et contractuels a conduit les bailleurs à admettre un alignement progressif. Le besoin minimal annuel de maître est estimé à 2 500, alors que la montée en charge des formations dans les IFM a été tardive : en 2004 le nombre d'élèves en dernière année d'IFM était de 1 129 et de 3 994 en première année. De manière générale, il ressort de ces données que l'augmentation du nombre d'enseignants n'a pu suivre le rythme de croissance du nombre d'élèves.

La France est intervenue sur la qualité de l'enseignement principalement à travers l'appui à la rénovation des curricula (I. 11.3.8). Le programme relatif à la composante « langues et communication » n'a quant à lui été que partiellement réalisé, tandis que la mise en œuvre des nouveaux curricula de l'enseignement fondamental a pris du retard sur le calendrier initial. A ce jour, seuls les curricula du niveau 1 première et deuxième années, et du niveau 2 premières années sont écrits. A ce titre on notera également qu'il y a d'importantes lacunes en termes de formation des enseignants (I 11.3.2), notamment pour ce qui est de l'appropriation des programmes (curricula).

On retiendra donc que, malgré les progrès réalisés dans la scolarisation dans le premier cycle de l'école fondamentale, plusieurs facteurs peuvent compromettre le résultat final en termes de qualité de l'enseignement :

- la complexité des curricula, en l'occurrence les problèmes de lisibilité et de lourdeur auxquels les autorités maliennes vont devoir remédier ;
- l'ampleur de la formation des maîtres indispensable pour l'appropriation des curricula ;
- l'insuffisance de recrutement d'enseignants ;
- les retards importants dans la réalisation des programmes de construction de classes du fait de la complexité des procédures mises en place par les bailleurs et des problèmes de qualité rencontrés dans la réalisation des travaux.

CJ 11.4 Utilisation des systèmes de suivi des interventions, de monitoring et d'analyse de la chaîne de distribution des services permettant de mesurer les évolutions du secteur

De manière générale, on notera que le suivi des réformes repose sur trois éléments :

- la création de la cellule de planification et de statistique (CPS) qui coordonne l'ensemble des projets ;
- la déconcentration de la gestion au niveau des Centres d'Animation Pédagogique (CAP) et des Académies et la décentralisation en cours de la responsabilité du primaire aux communes et des collèges aux cercles ;
- la mise en place d'outils de pilotage, au premier rang desquels la collecte des données sur les élèves, les classes et les maîtres par niveau, genre, commune, cercle et région.

Un système de monitoring et de suivi des indicateurs définis dans le CSLP est opérationnel au Mali (I 11.4.1). Pour le secteur de l'éducation il s'appuie sur le système d'information du PRODEC, basé sur l'élaboration et la publication annuelles d'annuaires statistiques au niveau national et régional, les rapports d'activités et les enquêtes auprès des ménages. Les données statistiques relatives au deux premiers cycles sont actuellement jugées globalement fiables par la coopération française.

Quant à la responsabilité pour la construction et l'entretien des écoles et pour la formation et le recrutement des maîtres (I 11.4.3), on notera que :

- celle-ci relève de la CPS en termes de décision et de deux agences agissant pour le compte des PTF pour l'exécution. Dans le cadre de la décentralisation, qui devra être effective en matière d'éducation en 2007, les constructions deviendront de la responsabilité des communes ;
- la formulation des besoins est de la responsabilité des CAP en liaison avec les directeurs d'école et les maires des communes, mais que le recrutement des maîtres relève des collectivités territoriales.

En termes de gestion et de capitalisation des connaissances (I 11.4.2), on notera qu'il n'existe pas de systèmes spécifiques pour ces activités à la Commission, où il n'y a d'ailleurs pas non plus d'expert en éducation responsable du suivi de ce secteur.

CJ 11.5 Analyses des évolutions du secteur débouchant sur une adaptation des interventions (vers une région spécifique, une fourniture de matériel spécifique...) afin d'optimiser l'atteinte des objectifs pour le secteur

La Commission intervient par l'appui budgétaire dans le secteur et s'inscrit donc dans la stratégie suivie par le gouvernement dans le secteur (I 11.5.1). Dans ce cadre, la Commission a régulièrement adapté le système de suivi des ses programmes de façon à l'améliorer en tenant compte des spécificités du secteur de l'éducation et en développant la capacité de ce système à rendre compte de son évolution. En ce qui concerne les interventions de la France, on retiendra que certaines interventions, comme le financement des guides de l'enseignant et des manuels, n'avaient pas été prévues dans le PISE.

CJ 11.6 Prise en compte des priorités stratégiques définies par le gouvernement malien

La Commission intervient par le biais de l'appui budgétaire dans le secteur de l'éducation et n'est pas à proprement parler intervenue dans le processus d'identification et de programmation des interventions qui se déroulent dans le cadre du PRODEC (I 11.6.1). Le fait même d'opter pour l'appui budgétaire signifie toutefois que la Commission s'aligne sur les priorités stratégiques définies par le gouvernement malien, d'autant plus que les indicateurs retenus pour le secteur de l'éducation sont des indicateurs qui sont extraits du CSLP. Toutefois, le suivi de la mise en œuvre du PISE peut conduire les partenaires impliqués dans l'appui sectoriel à mettre l'accent sur tel ou tel objectif sans que la Commission en ait connaissance.

La France quant à elle, participe au cadre partenarial qui a été créé en 2000 entre les autorités maliennes et les PTF. L'ensemble des documents relatifs au PRODEC ont été élaborés et validés dans ce cadre.

CJ 11.7 Contribution des instruments sélectionnés à la réalisation des résultats et impacts attendus

Les documents de programmation (I 11.7.1) contiennent peu de justifications sur les « instruments » utilisés. Le choix de la Commission d'intervenir dans le secteur de l'éducation au moyen de l'appui budgétaire n'est pas à proprement parler justifié dans les documents de stratégie. Par contre, bien qu'il soit précisé que la Commission devra fournir « un complément articulé aux nouvelles responsabilités que la décentralisation attribue aux communes dans les secteurs sociaux », aucun des indicateurs de suivi de l'appui budgétaire ne concerne cet aspect particulier.

En termes de capacité des instruments à faciliter la mise en œuvre (I 11.7.2), si l'on peut constater que pour trois des quatre indicateurs de l'appui budgétaire dans le secteur de l'éducation les prévisions n'ont pas été atteintes, il n'est pas possible de se prononcer sur la contribution de l'appui budgétaire non ciblé de la Commission sur les résultats et impacts observés. Pour ce qui est des interventions de la France, on retiendra que le comité de pilotage et le comité de suivi ont contribué au bon déroulement des projets et ont permis un suivi précis des actions.

CJ 11.8 Ciblage des interventions sur des bénéficiaires identifiés dans les documents stratégiques et les documents de projet

Bien que la Commission intervienne par le biais de l'appui budgétaire, les indicateurs retenus montrent que certaines catégories de bénéficiaires sont visées, en l'occurrence les élèves du 1^{er} cycle et plus particulièrement les filles (I 11.8.2). Comme le montrent les indicateurs, de manière générale on est resté en-dessous des prévisions pour la catégorie des enfants de 7 à 12 ans. Les écarts entre garçons et filles restent importants (16 points pour le taux d'accès et 19 points pour le taux d'achèvement). Il y a également de fortes différences entre régions. Les structures administratives n'ont pas spécifiquement été visées comme bénéficiaires (I 11.8.1). 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 11.9 Existence, fonctionnement et contribution à la complémentarité des mécanismes de coordination entre la Commission et la France en matière d'élaboration et mise en œuvre des stratégies/programmes dans le secteur de l'éducation

Le choix fait par la Commission de ne pas être présente dans le secteur autrement que par un appui budgétaire non ciblé rend sans objet toute coordination spécifique entre les interventions communautaires et françaises (I 11.9.1). Comme cela a été noté plus haut, il existe par contre depuis 2000 un cadre partenarial qui regroupe les différents PTF intervenant dans le secteur de l'éducation et le Ministère de l'Education. La Commission n'a participé qu'exceptionnellement aux activités de ce cadre partenarial et se prive par-là même de toute opportunité de contribuer aux décisions relatives à la stratégie et la mise en œuvre des actions dans le secteur de l'éducation ou encore de partage d'expérience entre PTF. Cela dit, on notera que l'appui budgétaire vise précisément à avoir une meilleure coordination en appuyant directement le Gouvernement malien (I 11.9.2 et I 11.9.3).

A.9.12 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 ?

Critère de jugement 12.1 Contribution des instruments utilisés à la bonne gestion des projets/programmes par les acteurs concernés et à l'atteinte des résultats escomptés (apport des moyens humains, financiers, administratifs nécessaires)

Les performances des instruments utilisés par les coopérations communautaire et française en termes de leur contribution au bon fonctionnement des projets/programmes sont variables.

En termes des délais d'exécution, les programmes d'appui budgétaire connaissent des délais acceptables entre l'élaboration des propositions de financement et la signature des conventions de financement (I 12.1.1, I 12.1.9). Par contre, des retards généralisés sont à notre avis pour la mobilisation de l'assistance technique (appui macroéconomique, décentralisation, santé). Néanmoins lorsque l'assistance est effective, elle est toujours reconnue comme contribuant à l'efficacité des interventions, et comme formatrice des entités soutenues (I 12.1.2).

Le PASS 8^{ème} FED prévoyait un certain nombre de conditions spéciales pour la convention de financement, devant être satisfaites pour partie avant ou pendant la mise en œuvre. Le projet a démarré alors que plusieurs de ces conditions n'ont pas été remplies, ce qui pose la question de leur pertinence. L'évaluation rétrospective à mi-parcours du PASS 8^{ème} FED (2004) liste une série de défauts structurels du projet : objectifs irréalistes, ambiguïté entre le titre et le contenu du projet, complexité excessive du dispositif de mise en œuvre et de suivi, dispositif d'assistance technique peu adapté aux objectifs du projet. Cela a eu un effet sur le manque de cohérence d'ensemble du projet et le retard dans l'engagement des assistants techniques (I 12.1.3).

En termes de mise en œuvre des activités communautaires, peu de délais sont identifiés. Lorsqu'ils existent, ils ne sont pas toujours imputables aux procédures FED. L'exemple de l'appui aux cercles sous le PASS le montre : la mise en œuvre des DP pour cet appui se fait sous procédure PRODESS, et non PASS (seule exception au programme). Ceci n'empêche toutefois pas les retards importants d'exécution, le problème de remontée des pièces justificatives pour service fait du niveau local vers le niveau central n'ayant pas été résolu. En outre, si le Ministère de la Santé a reçu 50% d'avance au démarrage du DP1 pour cet appui, il n'a jamais demandé à recevoir le solde, en raison de cette incapacité à fournir les pièces justificatives. De même sous le DP2, 40% d'avances ont été reçues, sans demande de réapprovisionnement jusqu'à aujourd'hui (I 12.1.8).

Les annulations de dettes bilatérales n'étaient assorties d'aucune conditionnalité d'affectation des ressources dégagées : ces interventions ont donc sensiblement contribué à réduire les déséquilibres macro-économiques du pays mais rien ne permet de dire si elles ont contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques. Par contre, les SAS avec leurs conditionnalités peuvent être considérés comme ayant contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques, à la mise en œuvre du CSLP et des politiques du gouvernement. De plus, conditionnées entre autres par l'approbation positive de la France de la revue du FMI, les SAS affectées ou non affectées contribuent en principe à l'amélioration du cadre macro-économique, du moins selon les critères du FMI (I 12.1.3).

L'analyse des concours sous forme de projets AFD ou MAE montre globalement :

- que les projets de type AFD (CML + marchés) fonctionnent souvent mieux que les projets MAE (FAC/FSP + assistance technique) même s'ils rencontrent également des problèmes au niveau de la compétence des opérateurs : le fonctionnement sur marchés permet une plus grande souplesse que l'assistance technique, les projets MAE, souvent institutionnels, sont enfin parfois plus difficiles à mener que des opérations plus techniques comme beaucoup de celles financées par l'AFD ;

- que les projets FAC/FSP avec AT rencontrent fréquemment un ou plusieurs des problèmes suivants (I 12.1.4) :
 - problèmes de mise en place de l'assistance technique (recrutement, mise en place dans les délais, remplacement des départs, synchronisation avec l'échéancier d'exécution réel du projet,...) ;
 - problèmes de disponibilité des crédits (gel budgétaire, mise à disposition des crédits de paiement, procédures et circuits financiers maliens pour crédits délégués,...) et des conditionnalités de déblocage des fonds longues ou difficiles à lever ;
 - éventuellement qualité technique de l'AT et non remplacement de l'AT lorsque celui-ci pose problème, ou non adéquation de l'AT aux besoins réels perçus par le Mali ;
 - motivation ou compétences insuffisantes des partenaires maliens ;
 - montage institutionnel inadéquat menant au blocage des projets (dont blocages possibles par des responsables maliens s'opposant à la mise en œuvre des projets) ;
 - problèmes d'adaptabilité technique et financière des projets aux changements de contexte ou d'orientations survenant en cours de projet ;
 - problèmes de mauvaise identification des moyens nécessaires pour la réalisation des projets.

Un seul de ces facteurs suffit à perturber l'ensemble d'un projet ; peu de projets échappent à l'un au moins de ces problèmes. On constate de ce fait un nombre important de projets ne réalisant pas les objectifs, dépassant de loin les délais initialement prévus et/ou ne consommant pas les crédits affectés (I 12.1.5, I 12.1.6).

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 exemple, assistance technique pas nécessairement continue mais par contre correspondant aux besoins exacts et mobilisée en temps voulu lorsque nécessaire) ; par ailleurs, ce format est une limite à la conception des projets (durée limitée, assistance technique traditionnelle aux contrats formatés,...) (I 12.1.7).

Le taux d'efficacité des bourses et des missions d'expertise et/ou de formation sur place est difficile à apprécier car le suivi des personnes formées n'est pas assuré à moyen terme mais, lorsque c'est possible, les missions sur place sont plus productives, entre autres du fait que les bénéficiaires sont placés dans les conditions réelles d'application des formations.

Enfin, les formes de coopération de proximité (FSD, co-développement, appui aux SFD, coopération décentralisée, PCSM, PDSU) obtiennent des résultats positifs et se développent car répondant directement à des demandes et des besoins concrets et immédiats des populations (sans intermédiaire de l'administration centrale).

Critères de jugement 12.2 et 12.3 : Effectivité du partenariat avec les parties maliennes pour l'identification, la définition des interventions et leur mise en œuvre, et opinion des bénéficiaires de la coopération de la Commission et de la France sur les modalités de mise en œuvre et les résultats obtenus

Le processus de partenariat avec les autorités maliennes dans le cadre des programmes d'appui budgétaire est globalement 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 programmes d'appui budgétaire sont autant d'éléments qui nuisent à l'efficacité du dialogue et du partenariat entre la Commission et les autorités maliennes.

Le PADC s'inscrit dans le cadre du PNACT élaboré et voulu par la Mission de décentralisation et porté par une volonté politique forte de la part des autorités maliennes (I 12.2.1). Les partenaires comme la Délégation étaient conscients que ce projet n'avaient pas atteints ses objectifs : il a eu le mérite d'attirer l'attention sur le rôle des acteurs des Assemblées régionales, d'être présents dans le Nord et de ce fait garant de l'importance accordée par la Commission au soutien du rétablissement de la paix dans ces régions. Ce projet sera poursuivi sous une autre forme mais toujours ciblé sur les Assemblées régionales. Les CT 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 PRODES ; elles ont aussi apprécié les CCC dans leur rôle d'appui surtout au tout démarrage de leur mandature (1999) elles n'en ont plus besoin maintenant car les problèmes qu'elles doivent résoudre suscitent de leur part une demande de conseil pointu que les CCC ne peuvent pas fournir.

Le PACAD est un projet dont les objectifs ont été réorientés à son démarrage en direction des élus des Assemblées régionales des trois régions Nord et ce voulu par le Gouvernement malien. Un choix pertinent car le PACD a été le seul projet en 1999 à se positionner uniquement auprès des Assemblées régionales qui étaient à l'époque l'échelon territorial oublié par les PTF. Les bénéficiaires finaux du PACAD ont consommé des formations, de l'équipement et du matériel ils n'ont pas du tout été renforcés dans leur rôle d'impulsion du développement régional (I 12.3.1, I 12.3.2).

Les bénéficiaires directs des initiatives communautaire et française dans la santé (PASS côté Commission, projets FAC/FSP et bourses 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.

Bien qu'il y ait de plus en plus d'exceptions, le partenariat français avec la partie malienne a été globalement réduit en ce qui concerne le processus d'identification et d'élaboration des projets, ce qui a souvent nuit à leur exécution ultérieure. Logiquement, le partenariat fonctionne bien lorsque la partie malienne trouve son compte dans le projet (I 12.2.1). A contrario, il ne fonctionne pas lorsque le projet ne correspond pas à la demande des responsables maliens chargés de sa mise en œuvre : il ne suffit pas d'un accord au niveau ministériel ou présidentiel pour que le projet soit accepté, il faut un consensus favorable et

durable (indépendant des changements de responsables qui surviennent inévitablement en cours de projet) aux niveaux de la mise en œuvre, voire des bénéficiaires finaux s'il y a lieu (I 12.3.1).

A.9.13 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 la Commission et/ou de la France ?

Critère de jugement 13.1 : Existence et résultats des mécanismes de coordination, notamment en termes de complémentarité des interventions

La démarche de coordination des interventions des bailleurs au Mali est ancienne concernant le soutien à la décentralisation et aux secteurs sociaux. Les mécanismes de coordination 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'information sur les activités des bailleurs. Les bailleurs se sont engagés à structurer leurs interventions autour des programmes sectoriels nationaux (PADC, PRODESS et PRODEC). Ainsi en matière de décentralisation, la complémentarité a été effective dans le cadre du financement du PADC par la Commission, la France et les autres bailleurs. Elle a permis non seulement d'articuler les préférences géographiques et sectorielles des PTF dans leur participation au financement des investissements des collectivités par le FICT/ANICT mais aussi d'assurer la prise en charge du fonctionnement des CCC dans leurs zones respectives d'intervention. Concernant la santé, les interventions françaises et communautaires ont notamment apporté des appuis ciblés et complémentaires aux instances de pilotage et de suivi du PRODESS (I 13.1.1).

La mise en place du CSLP depuis 2002 a institutionnalisé la coordination du dialogue de politique entre PTF et gouvernement malien. Toutes les activités des PTF sont censées s'y inscrire et un cadre partenarial s'est constitué autour de son suivi (I 13.1.2). Le mécanisme de coordination est piloté par le Ministère des Finances malien (ce qui constitue une originalité, les cellules de suivi des DSRP étant généralement directement rattachées aux services du Premier Ministre). Ce mécanisme est lourd, implique des coûts de transaction, mais atteint une phase de maturité qui s'exprime par des réalisations concrètes :

- lors d'un atelier mené en juillet 2004, l'ensemble des partenaires a retenu 46 indicateurs de suivi, dits « consensuels » ;
- un accord-cadre entre PTF pour l'appui budgétaire global est en cours de finalisation. Lancé sous l'impulsion du FMI et de la Banque Mondiale, cet accord fixe notamment des objectifs communs pour le dialogue politique des PTF avec le gouvernement malien, et définit les indicateurs de suivi communs aux PTF signataires ;

- sur le même principe, les bailleurs engagés ou en passe de s'engager dans l'appui budgétaire sectoriel aux secteurs sociaux (notamment la Banque Mondiale, les Pays-Bas et l'OMS) finalisent actuellement des protocoles d'accord sur l'appui budgétaire sectoriel en santé et en éducation. Ces textes définissent objectifs et indicateurs de suivi communs.

Critère de jugement 13.2: Complémentarité entre les interventions de la Commission/de la France et celles des autres bailleurs et du Gouvernement

La matrice d'intervention des bailleurs dans le pays souligne un certain mimétisme entre les interventions des grands bailleurs, attachées aux secteurs « classiques » (secteurs sociaux, transports, développement rural notamment, voir I 13.2.1). La concentration des interventions dans certaines activités peut avoir créé des doubles emplois des fonds (exemple des appuis multiples fournis à l'Office du Niger). L'évaluation a identifié de rares cas de manque de synchronisation entre les interventions de la Commission/de la France et celles des autres bailleurs : en matière de décentralisation on citera le manque de synchronisation entre les interventions des PTF dans le cadre du PADC et les interventions de la Banque Mondiale qui privilégie l'entrée « communauté de base » et non maîtrise d'ouvrage communale pour le financement des investissements dans les secteurs sociaux de base sur le territoire des CT (cette situation devrait évoluer avec l'entrée de la Banque Mondiale comme PTF de l'ANICT à partir de 2006). Dans la santé, la Commission a suspendu son appui à la PPM (sous le PASS) en l'absence de réforme organisationnelle de la structure, tandis que sur la même période la coopération néerlandaise apportait un appui financier non conditionnel à l'institution (I 13.2.2). Par opposition, la coordination entre PTF a été positive concernant l'appui aux filières nationales de formation 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 (I 13.1.3).

L'appui de la Commission et de la France aux secteurs « non classiques » reste marginal. C'est le cas pour l'appui au développement du secteur privé. Hormis l'appui de la BEI à Electricité du Mali et le soutien de la Commission au Centre des Entreprises, cet aspect est absent des stratégies de coopération communautaire et française.

Critère de jugement 13.3: Cohérence entre les objectifs de la Commission/de la France dans le cadre de leur stratégie pour le développement Mali

A l'exception de l'appui apporté au processus de décentralisation, les programmations stratégiques de la Commission et de la France tout comme leurs modalités d'interventions insistent peu sur les synergies possibles entre les différents appuis sectoriels (I 13.3.1). L'analyse du soutien au secteur santé (question d'évaluation 10) a fait le constat d'une faible prise en compte de la composante décentralisation dans la stratégie des ressources humaines et financières des PRODESS I et II.

Le CSLP n'apporte pas de réponse à ce cloisonnement des stratégies sectorielles de réduction de la pauvreté. Le cas de la santé en est encore une illustration : le CSLP intègre le PRODESS I comme réponse unique aux problématiques de la santé, alors que ce

programme est identifié comme centralisé et cloisonné aux seuls acteurs de la santé. Le CSLP II (prévu pour la fin 2006) devrait logiquement promouvoir la définition d'une stratégie de réponse aux carences du système de santé (qualité des soins et disparités régionales de ressources) incluant les dimensions décentralisation et formation. Or le PRODESS II est déjà finalisé, et maintient une approche centralisée qui donne peu de compétences aux institutions locales dans la gestion et la formation des ressources humaines (I 13.3.1 et I 13.3.2).

Critères de jugement 13.4 et 13.5: Cohérence entre les objectifs de la Commission/de la France au Mali et ceux définis pour la région. Cohérence avec les objectifs d'autres politiques de la Commission/de la France (par exemple la PAC, la politique commerciale, la politique de subvention du coton, etc.)

Selon les dispositions de l'Accord de Cotonou, le système de préférences appliqué aux pays ACP sera remplacé d'ici 2008 par une série d'accords de partenariats économiques avec six régions de l'ACP couvrant 76 pays incluant un régime commercial réciproque. En plus des réductions des barrières tarifaires, l'Union Européenne a l'intention d'inclure, au cours des négociations, une gamme de taxes non tarifaires sur les importations, sur le commerce de services et sur les questions relatives à la politique de concurrence. Le Rapport Mondial du PNUD sur le Développement Humain pour 2005 estime que « ce mandat a le potentiel nécessaire pour produire des résultats déséquilibrés et défavorables au développement humain ». Pour le Mali – qui négocie dans le cadre de la CEDEAO – les implications de la libéralisation commerciale (notamment la baisse des recettes douanières) peut avoir des conséquences importantes sur les recettes budgétaires. Une analyse détaillée (Stevens et Kennan, 2005) arrive à la conclusion selon laquelle trois quarts des pays membres du groupe ACP sont susceptibles de perdre au minimum 40 % de leurs recettes fiscales, et un tiers pourraient en perdre 60 %. Une évolution de ce type pourrait avoir des implications sérieuses quant au financement de services fondamentaux et d'infrastructures économiques par le gouvernement. En outre, aucune disposition spécifique n'est prévue par les APE pour les pays ACP afin de limiter les montées d'importations abruptes. On peut envisager un impact important sur économies locales d'une ouverture des marchés (I 13.4.2).

Critère de jugement 13.6 : Harmonisation entre les procédures des bailleurs actifs au Mali

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 (voir également CJ 13.1).

Avant la mise en place effective de ces mécanismes, les modalités d'appui des PTF restent variées. Par exemple, les différents soutiens apportés par les PTF au PRODESS sont les suivants (I 13.6.2):

- appui budgétaire global, avec des conditionnalités relatives à la performance du secteur de la santé (cas du soutien communautaire) ;
- appui financier non ciblé sur des activités spécifiques, mais ciblé sur des régions ou selon les choix du Ministère de la Santé (ex : les Pays-Bas, le Canada) ;

- appui financier au pot commun, ciblé sur des activités et une région (ex : le projet belgo-français à Mopti) ;
- financement via un compte de la DAF, mais différent du pot commun et géré avec des procédures propres (ex : USAID) ;
- financement direct de partenaires, d'assistance technique (AT) à différents niveaux (central, régional ou district), de médicaments, etc. C'est le mode de financement privilégié des agences de l'ONU et des ONG.

Par ailleurs, peu de PTF se contentent des rapports d'exécution et financier des ministères, des rapports d'audit des programmes sectoriels et des missions conjointes. La plupart commanditent leurs propres évaluations de programmes.

Enfin, la mise en cohérence de certaines initiatives multilatérales avec les stratégies nationales pose question. Ainsi, pour la période 2005-2010 le budget total consacré à la lutte contre le sida s'élève à environ 120 millions d'euros, alors que le budget total du secteur santé sur la même période s'élève à environ 100 millions d'euros. Étant donné la nature intersectorielle de la problématique – et en raison des difficultés du Ministère de la Santé à mobiliser et absorber les fonds via le PRODESS – les fonds les plus importants consacrés au sida sont gérés par un Haut Conseil National de Lutte contre le sida (HCNLS) rattaché à la présidence¹¹. Ce mécanisme déstabilise le secteur, par la captation de personnel qualifié du réseau PRODESS vers le réseau sida mieux doté financièrement, par la mise en place de réseaux parallèles d'approvisionnement en médicaments, et plus globalement par l'absence d'intégration entre les actions du fond et celles du PRODESS. Sans recréer un PRODESS en parallèle de l'existant, il conviendrait d'étudier comment le fond et ses financements pourraient être utilisés pour renforcer les institutions nationales, et pour promouvoir l'approche multisectorielle de la problématique santé (voir également I 10.9.4).

Critère de jugement 13.7: Appropriation de la coordination de l'aide par le Gouvernement malien

La coordination de l'aide au Mali se caractérise par une structuration avancée des instances de dialogue, à l'échelle sectorielle (dans les secteurs sociaux et en décentralisation notamment) et à l'échelle globale du CSLP. Or on constate une faible articulation entre les budgets-programmes, la Loi de Finance et les stratégies et objectifs du CSLP (hors santé et éducation). On constate également que le CSLP peine à intégrer les différentes stratégies sectorielles du développement (I 13.7.2 et CJ 13.3).

Ces aspects peuvent être expliqués sous l'angle du concept d'appropriation : le CSLP est piloté – et « approprié » – par le Ministère des Finances (notamment par la DNB), reconnu comme un interlocuteur actif du dialogue de politique avec les PTF. Les programmes sectoriels sont pilotés par les ministères en ligne, qui prennent en charge la définition et le

¹¹ Le Secrétariat Exécutif du HCNLS est ainsi redevable de l'utilisation des fonds du Multisectorial AIDS Program (MAP) de la Banque Mondiale, du Fonds global (FG) Tuberculose-Sida-Paludisme et de la Banque africaine de Développement (BAD). Il délègue la gestion à deux agences privées : une agence de gestion financière et une agence de gestion des contrats. Cette dernière sous-traite les activités aux Ministères sectoriels (dont la Santé qui vient de finaliser et valider son plan sectoriel de lutte contre le VIH/SIDA), des ONG, des privés, des associations de base, etc.

suivi de ces programmes, les bailleurs adoptant une position plus en retrait. Alors que le pilotage d'un programme de réduction de la pauvreté est généralement rattaché à la primature, le Ministère des Finances ne dispose pas d'un positionnement institutionnel fort. Il manque de légitimité pour imposer ses orientations aux ministères en ligne, notamment pour la définition d'une stratégie intégrée de réponse aux problématiques d'un secteur. Le CSLP doit donc prendre en compte des programmes cloisonnés (PRODESS ou PRODEC) comme cadres uniques de réponse à des problématiques multisectorielles.

Critère de jugement 13.8 : Répartition des interventions des bailleurs basée sur les avantages comparatifs de chacun

Peu d'éléments permettent de juger d'une distribution des activités entre bailleurs fondée de leurs compétences ou avantages respectifs. L'engagement des bailleurs vers l'appui budgétaire (global ou sectoriel) pose l'hypothèse d'une meilleure efficacité de l'aide lorsqu'elle est pilotée par les instances nationales. La décision de s'engager vers cette démarche – comme la décision du soutien à tel ou tel secteur – relève généralement plus des priorités stratégiques définies dans les quartiers généraux des PTF que de concertations locales.

Critère de jugement 13.9 : Alignement du soutien sur la stratégie nationale, les institutions et procédures du pays

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 (I 13.9.1).

- En matière de passation des marchés publics, le processus de réforme semble extrêmement lent et ralenti par le manque de coordination entre les départements du Ministère de l'Economie et des Finances, et entre ce ministère et les ministères techniques et les organes de contrôle externes (en particulier la Section des Comptes de la Cour Suprême) (voir également CJ 8.2).
- Des progrès ont été réalisés par les PTF en matière de prévisibilité de leur aide. Mais des incertitudes persistent, notamment au regard de la capacité à mobiliser la tranche variable de l'appui budgétaire¹², et concernant les engagements des PTF à moyen terme¹³.

Notons enfin 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 (I 13.9.2 à I 13.9.7).

¹² L'analyse du soutien au secteur de la santé souligne les problèmes de définition des conditionnalités de la tranche variable de l'aide (indicateurs difficilement mesurables, mal associés aux priorités sectorielles, et cibles irréalistes notamment).

¹³ A ce titre, la question d'évaluation 8 insiste sur l'incertitude associée aux programmes annuels du côté français, et sur l'absence de coordination entre les échéanciers d'instruction et de décaissement des SAS et le cycle budgétaire.

A.9.14 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?

CJ 14.1 Les interventions de la Commission/de la France au Mali ont favorisé l'Etat de droit

Comme le précisent les documents de programmation, les principales interventions de la Commission favorisant l'Etat de droit portent sur l'appui aux modes de décision associant plus étroitement les populations en vue de renforcer la démocratie et la participation de la société civile. De manière générale le soutien au processus de décentralisation, touchant aussi bien le renforcement d'infrastructures sociales de base que des aspects de bonne gouvernance et de renforcement de la société civile, a une forte composante d'appui à l'Etat de droit. Ceci vaut également pour l'appui macroéconomique dans la mesure où le gouvernement malien a mis en œuvre divers programmes de réformes du système de gestion des finances publiques afin d'en accroître l'efficacité et la transparence. Dans le domaine agricole, on retiendra plus particulièrement les efforts d'encadrement et de renforcement des capacités des producteurs (I 14.1.1).

Il n'existe pas à proprement parler de mécanismes « transversaux » visant à intégrer la problématique de l'Etat de droit (I 14.1.2). En termes de prise en compte au niveau sectoriel, globalement, les activités en matière d'appui à la décentralisation concernent toutes directement ou indirectement l'Etat de droit. De même, de nombreuses initiatives macroéconomiques relèvent de l'Etat de droit : l'introduction des Budgets-programmes, les Lois de règlement, l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire et du plan comptable harmonisé de l'Etat, l'introduction d'un CDMT pour les secteurs de la santé et de l'éducation, la réforme de la DNB, l'amélioration des capacités d'audit interne et de la Cour des Comptes (I 14.1.3). A ce titre on peut considérer que la grande majorité des programmes d'appui à la décentralisation et d'appui macroéconomique sont spécifiquement liés à la promotion de l'Etat de droit (I 14.1.4). En termes de suivi et d'évaluation, les indicateurs d'appui macroéconomiques visent généralement l'amélioration du système de gestion des finances publiques. Certains indicateurs de décentralisation concernent directement l'Etat de droit : l'organisation d'élections municipales libres pour le PIN 1997-2002, le taux de participation aux élections communales et la participation de la population dans l'administration de la collectivité pour le PIN 2003-2007 (I 14.1.5).

Les progrès enregistrés en matière d'Etat de droit dans le domaine de la gestion des finances publiques sont réels (voir plus haut). Le processus de réformes est toutefois lent et certains aspects font l'objet de carences notées de longue date, comme, par exemple, le mode de passation des marchés publics, la capacité de suivi des programmes sectoriels et les manques en termes de communication et de collaboration entre les différents ministères et instances de l'Etat concernés par les programmes d'appui budgétaire.

En termes de décentralisation, les premières élections municipales (suivies des élections des autres collectivités territoriales) se sont tenues en 1999 dans un réel climat de liberté. Elles ont été suivies par les élections de 2004 qui ont été caractérisées par le plus fort taux de participation (44%) des élections tenues depuis 1992 (date de l'adoption de la Constitution faisant de la décentralisation la pierre angulaire de la démocratisation du Mali) et un plus grand pluralisme politique.

Enfin, les efforts d'encadrement et de renforcement des capacités des producteurs et de leurs OP ont permis une certaine émergence de l'Etat de droit (amélioration de la citoyenneté et de la participation démocratique à la gestion commune, gouvernance plus transparente, responsabilisation et implication plus effective des bénéficiaires (I 14.1.6)).

CJ 14.2 Les interventions de la Commission/de la France au Mali ont favorisé la préservation de l'environnement et la prise en compte des aspects liés au développement durable

La Commission continue à mener des interventions en matière d'environnement au titre du 8ème FED, mais ces activités sont progressivement intégrées dans la politique de décentralisation, ce qui explique que la Commission n'interviendra plus directement dans ce secteur où de nombreux bailleurs sont déjà présents. Pour les interventions de la France, on notera que la plupart des documents de l'AFD présentent les impacts sur l'environnement comme un résultat attendu, mais la formulation reste le plus souvent imprécise, sans indicateurs de départ et sans évaluation finale basée sur des mesures effectuées pendant le déroulement des projets (I 14.2.1).

C'est surtout dans le domaine des infrastructures et du transport et en matière d'appui institutionnel et de décentralisation qu'on trouve des mécanismes spécifiques visant à intégrer la préservation de l'environnement et la prise en compte des aspects liés au développement durable de manière transversale (I 14.2.2). Ainsi, les marchés de travaux publics doivent incorporer des mesures visant la minimisation des impacts environnementaux des chantiers. En termes d'appui institutionnel, on notera que les investissements environnementaux sont inclus dans la liste d'investissements ouverts aux communes. Plus spécifiquement pour la France, le FFEM est un mécanisme spécifique de la coopération française permettant de financer de façon conjointe et coordonnée des aspects environnementaux en relation avec les projets de développement. Il n'y a pas d'obligation de réaliser de manière systématique des études d'impact avant chaque projet

Plusieurs secteurs ont une politique de prise en considération de la préservation de l'environnement et des aspects liés au développement durable (I 14.2.3). On retiendra les exemples suivants :

- décentralisation : Outre le fait que la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles figurent parmi les compétences dévolues aux collectivités territoriales, on notera de manière plus spécifique que les équipements réalisés dans le cadre du Programme d'appui au démarrage des Communes (PADC) doivent faire l'objet d'analyses d'impact environnemental ;
- agriculture : la préservation et la gestion durable des ressources naturelles sont des préoccupations fortes dans les différents projets et la plupart des documents de projet présentent les impacts sur l'environnement comme un résultat attendu ;

- transport : pour les projets sur financement extérieur, les études d'impact environnemental font systématiquement partie des études préparatoires des projets routiers ;
- santé : des liens étroits sont établis entre la protection de l'environnement et les objectifs du PASS 8^{ème} FED, notamment dans l'axe « amélioration de la qualité des soins ». Le nouveau PRODESS II quant à lui consacre une attention particulière à la gestion des déchets hospitaliers.

Il existe aussi un certain nombre de programmes spécifiquement liés à la protection de l'environnement (I 14.2.4). La Commission en particulier accompagne depuis de longues années le Mali dans ses efforts de protection et de gestion rationnelle de son environnement et des ressources naturelles, entre autres en termes de lutte contre la désertification. Dans le cadre du 8^{ème} FED, on retiendra, parmi de nombreuses interventions du FED, l'existence de deux programmes environnementaux majeurs : le programme environnemental d'appui à la lutte contre la désertification (le Plan d'Appui à la Généralisation de l'Education Environnemental au Mali ou PAGEEM est un des trois volets de ce programme) et le programme AGIR, qui vise la gestion des ressources naturelles et la protection de la grande faune africaine. La France appuie également de nombreux programmes liés directement à la préservation de l'environnement.

Les programmes et projets spécifiquement dédiés à l'environnement définissent des indicateurs (I 14.2.5), mais il y a peu d'exemples d'indicateurs concernant la préservation de l'environnement et la prise en compte des aspects liés au développement dans les autres programmes et projets.

En matière de résultats observés (I 14.2.6), on retiendra les éléments suivants :

- Agriculture : malgré une attention particulière aux aspects environnementaux, les effets des actions de protection et de restauration de l'environnement restent ponctuels, alors qu'il y a un risque réel de destruction des ressources naturelles du à l'expansion du secteur agricole.
- Transport : les projets routiers restent perçus comme des projets de développement économique et social dont la dimension environnementale n'est prise en compte que de manière formelle.
- Le programme spécifique d'appui à la lutte contre la désertification a quant à lui connu d'importants retards de démarrage et peu d'information est disponible à ce jour en termes de résultats obtenus.

CJ 14.3 Les interventions de la Commission/de la France au Mali ont favorisé l'égalité des chances des hommes et des femmes en matière de participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle

Le document de stratégie 2003-2007 souligne l'importance de la problématique du genre, mais n'analyse pas de manière explicite comment celle-ci sera traitée de manière transversale. Selon une évaluation (2003) de l'intégration de la question de genre dans la coopération au développement de la Commission, 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 (I 14.3.1).

Certains mécanismes spécifiques d'intégration transversale de la dimension genre existent (I 14.3.2). En matière de décentralisation, par exemple, les CT doivent dans le cadre de l'élaboration de leur PDESC suivre un processus participatif faisant intervenir toutes les composantes de la société locale, y compris les femmes.

La prise en compte de la problématique du genre de manière transversale est surtout présente dans les politiques de décentralisation, de santé et de l'éducation (I 14.3.3). L'appui de la Commission en matière de *décentralisation* doit viser la structuration de la société civile et une participation plus équilibrée entre hommes et femmes. Le programme d'appui aux organisations représentatives doit accorder une importance particulière aux projets visant l'amélioration de la condition féminine et l'égalité entre les bénéficiaires (h/f). Les femmes et les enfants représentant plus de la moitié des utilisateurs des services de *santé*, ils seront les premiers bénéficiaires des améliorations obtenues dans le domaine de la santé. Dans le secteur de *l'éducation*, la problématique du genre est reconnue comme essentielle et la mise en œuvre de certaines mesures transversales relatives au développement d'une politique éducation/genre et à implication croissante des femmes dans la gestion du système éducatif sont prévues.

Mise 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 (I 14.3.4).

Pour ce qui est de la distinction hommes/femmes dans les indicateurs (I 14.3.5), on notera que pour le suivi de l'appui budgétaire, la dimension genre est uniquement intégrée dans les indicateurs pour les secteurs santé et éducation. Cette distinction apparaît également dans le cadre logique décentralisation, mais seulement pour les services sociaux de base (santé et éducation).

En termes de résultats obtenus (I 14.3.6), on retiendra les éléments suivants :

- décentralisation : certains résultats tangibles sont observés (16% des 10 540 élus au suffrage direct sont des femmes, le nombre de femmes conseillères est passé de 4,14% en 1999-2003 à 6,53% en mai 2004, il y a davantage d'intégration de personnel féminin dans les Centre de Conseils Communaux, etc.), mais l'intégration de la dimension genre dans le processus de décentralisation n'est pas fortement développée ;
- éducation : comme il ressort de la réponse à la question 11, malgré des avancées importantes (par exemple des TBS des filles au 1^{er} cycle), d'importantes difficultés subsistent en termes d'égalité garçons-filles, notamment en termes d'écart croissant des TBS.

Annexe 10 – Bibliographie

- Abdallah Abdou, Lohle-Tart Louis et Sophie Guillemain (2003), *Appui à la mise en place d'un système de suivi/évaluation des résultats du CSLP*, Aide Mémoire.
- AFD (1990), *Financement partiel de la 3e phase du programme de réalisation de périmètres irrigués dans la région de GAO*, Note pour le Conseil de Surveillance de la CCCE.
- AFD (1993), *Evaluation rétrospective de deux concours concernant la filière cotonnière du Mali (Usine de Koumantou et Rachat des immobilisations*, Dpt du Contrôle général, KAMELGARN D.
- AFD (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000), *Rapports annuels*, Bamako.
- AFD, Documents financiers communiqués par l'AFD : engagements annuels concours par concours depuis le 01/01/1995 et décaissements annuels concours par concours de 1999 à 2005.
- AFD (1996), *Les interventions de la CFD dans la région de Kayes*, AFD-GOA/F1A GUICQUERO Yves.
- AFD (1996), *Les interventions de la CFD au Mali*, AFD-GOA/F1A GUICQUERO Yves.
- AFD (1997), *Financement partiel d'un projet de gestion durable des forêts en 3e Région du Mali*, GOA/F1A/T1A, Comité des Etats Etrangers du 30 avril 1997, Convention de financement, GUICQUERO Yves, BARRIER Ch.
- AFD (1997), *Financement partiel de la phase relais du Projet d'Aménagements Agro-Pastoraux (PAAP) et de la Cellule d'Appui à l'Aménagement du Territoire et à la Gestion des Ressources Naturelles (CAT-GRN dans la 3e Région (Sikasso)*, Compte-rendu de décision, GUICQUERO.
- AFD (1998), *CML 1194, BNDA/Financement de la seconde phase du deuxième Plan à moyen terme (PMT 2)*, Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD.
- AFD (1998), *Financement partiel d'un programme d'appui aux organisations paysannes des zones cotonnières du Mali (CMDT)*, Note pour le Comité des Etats Etrangers de l'AFD, TISSEYRE, GIRARD.
- AFD (1999), *Mali, Construction d'une 4e usine d'égrenage à Koutiala (Koutiala IV)*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 99-003) (réédition 29 août 05).
- AFD (1999), *Mali, Phase relais du projet PAAP-CAT/GRN*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 00-2001) (réédition 29 août 05).
- AFD (1999), *Rapport Annuel 1998*, Agence de Bamako.
- AFD (1999), *Programme d'appui au développement communal (PADC)*, Comité des états étrangers.

- AFD (1999), *Mali, Retail 2 : 2ème phase du programme d'intensification de la riziculture dans la zone de Niono (Retail 3)*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 99-002) (réédition le 29/08/05).
- AFD (1999), *Mali, Exécution de la phase relais du projet PACL dans la région de Mopti*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 00-2002) (réédition 29 août 05).
- AFD (2000), *Mali, 2ème Plan à moyen terme BND A, 1ère phase*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2000), *Mali, Extension de l'usine d'égrenage du coton de Diola*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2000), *Mali, Observatoire du foncier au Mali*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition 29 août 05).
- AFD (2000), *Mali, Phase d'extension du projet de gestion de terroir et de développement local de San / Koutiala*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2000), *Mali, Programme d'adductions d'eau simplifiées dans 10 centres ruraux de la zone sud du Mali*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2000), *Mali, Réhabilitation des ouvrages régulateurs des points A et B de l'Office du Niger*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2000), *Rapport Annuel 1999*, Agence de Bamako.
- AFD (2000), *Financement partiel du programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière (PASE)*, Conseil de surveillance.
- AFD (2001), *Mali, Adduction d'eau potable / Bamako-Mopti-Sévaré-Tombouctou*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition 29 août 05).
- AFD (2001), *Mali, Phase relais du projet de gestion des terroirs/Fonds d'investissement local de Sikasso*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition 29 août 05).
- AFD (2001), *Mali, Projet de mise en valeur durable des trois forêts classées autour de Bamako*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition le 29/08/05).
- AFD (2001), *Mali, Retail 3 : 3ème phase du programme d'intensification de la riziculture de l'Office du Niger*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition le 29/08/05).
- AFD (2001), *Mali, Usine d'égrenage Kignan-Bougouni : Appui filière*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2001), *Courrier au Ministre des Finances du 27 décembre 2001 pour accord de versement de la SAS 2001 à la BCEAO*.
- AFD (2001), *Note d'information sur la situation et le processus de sortie de crise de la filière coton*, AFD/Conseil de Surveillance.

- AFD (2001), *Evaluation rétrospective de trois projets de développement local au Mali*, Rapport définitif, COQUART Ph.
- AFD (2001), *Rapport Annuel 2000*, Agence de Bamako.
- AFD (2001), *Mali, Programme de soutien à l'ajustement de la filière coton*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition le 29/08/05).
- AFD (2002), *Mali, Fonds d'Etudes et de Préparation de Projets*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition août 05).
- AFD (2002), *Mali, Hydraulique villageoise Barapireli, Pel, Ségué*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (réédition 29 août 05).
- AFD (2002), *Réhabilitation de pistes rurales dans le cercle de Kita*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP).
- AFD (2002), *Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation (PASE) – Note complémentaire de recadrage*, Conseil de surveillance.
- AFD (2002), *CML 1224, BND A/Financement du troisième Plan à moyen terme (PMT 3)*, Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD.
- AFD (2002), *Note d'information sur le déroulement du projet de développement local de la région de Gao*, Conseil de Surveillance.
- AFD (2002), *Programme industriel CMDT, 1998-1999*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP).
- AFD (2002), *Projet de consolidation du système de gestion de trois forêts classées autour de Bamako et de la mise en valeur de la zone de biodiversité des Monts Mandingues*, Conseil de surveillance, NGUYEN B. V., PIQUET C.
- AFD/Dpt du Contrôle général (Juillet 2002), *Evaluation rétrospective du programme d'appui aux organisations professionnelles agricoles en zone cotonnières au Burkina-Faso*, Rapport définitif, BATHANY J.
- AFD (2003), *Compte rendu d'activités*, Bamako.
- AFD (2003), *Mali, Restauration et amélioration des équilibres sociaux et économiques dans la région ouest de Tombouctou*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 02-2004) (réédition 29 août 05).
- AFD (2003), *Mali, Programme d'appui aux organisations paysannes des zones cotonnières du Mali*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 03-2003) (réédition 29 août 05).
- AFD (2003), *Projet d'Appui au Développement Local de Tombouctou Ouest (PADL-TO)*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 02-2004).
- AFD (2003), *Compte-rendu d'activités au 31 juillet 2003*, Agence de Bamako.

- AFD (2003), *Evaluation rétrospective des projets Retail 3 et Molodo - volets PCPS et URDOC - au Mali*, Dpt du Contrôle général, Division des évaluations rétrospectives, Rapport définitif, BATHANY J.
- AFD (2003), *Compte-rendu d'activités au 15 octobre 2003*, Agence de Bamako.
- AFD (2003), *Courrier au Ministre des Finances du 27 octobre 2003 pour accord de versement de la 1^{ère} tranche de la SAS 2003*.
- AFD (2003), *fax du 05 novembre 2003 demandant la levée des conditions suspensives et le versement de la 2^{ème} tranche accompagné des justificatifs fournis par le Ministère de l'Economie et des Finances*.
- AFD (2004), *Compte rendu d'activités*, Bamako.
- AFD (2004), *Compte rendu d'activités*, Bamako.
- AFD (2004), *Evaluation ex-post des appuis de l'AFD en faveur du développement rural au Mali sur la période 1990-2000 – Interventions en zone cotonnière*, Rapport définitif, GALANDRIN Jean-Claude.
- AFD (2004), *Mali, Mise en place d'un réseau de 15 CAEC*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 03-2004) (réédition 29 août 05).
- AFD (2004), *Mali, Réhabilitation de l'adducteur primaire du Fala de Molodo, du périmètre irrigué de Molodo et d'action d'accompagnement de l'Office du Niger*, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP N° 01-2004) (réédition août 05).
- AFD (2004), *Programme de développement régional de Kayes*, projet n° 1997013200, RENAUD Pierre-Yves.
- AFD (2004), *CML 1095, mise en place d'un réseau de 15 CAEC*, SRAP n° 03-2004.
- AFD (2004), *Aide-mémoire de la mission du 7 au 14 mai 2004*, M. MONKAM-DAVERAT.
- AFD (2004), *Présentation du processus d'évaluation des interventions de l'AFD depuis 1990 dans le secteur rural au Mali*, Conseil de Surveillance, GALANDRIN Jean-Claude.
- AFD (2004), *Stratégie de l'AFD au Mali 2005-2007*.
- AFD/Direction de la stratégie (2004), *Evaluation rétrospective globale des interventions de l'AFD dans le milieu rural au Mali depuis 1990*, Mission pour l'évaluation et la capitalisation, Rapport principal final, HORUS Entreprise.
- AFD (2004), *CML 1224-03, BND A/Proposition de résolution modificative relative à l'octroi d'une garantie de 12 millions d'euros pour le financement du troisième Plan à moyen terme (PMT 3)*, Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD.
- AFD (2005), *note sur l'identification de projets d'appui au financement du monde rural*.
- AFD (2005), *CML 1194 05 B (financement du développement des SFD et de l'appui institutionnel à la BND A) et C (refinancement sur les fonds du crédit de l'AFD)*, BND A-PMT 2, 2ème phase, Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP 01-2005 et 02-2005).

- AFD (2005), *Mali – Projet d'appui au développement de la zone Office du Niger (PADON)*, Conseil de Surveillance.
- AFD (2005), *Financement d'action de développement économique durable dans le cadre de la décentralisation au Mali*, Conseil de surveillance, FELIX.
- AFD (2005), *Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP), CML 1164, BNDA-PMT 2, 1ère phase, versions des 29/08/2005 et 20/10/2005.*
- AFD (2005), *Cadrage des interventions par pays, 2006-2008, Mali*, AFD/Dpt GOA.
- AFD, *Cadrage des Interventions par Pays (CIP) 2006-2008 Mali.*
- AFD, *Comptes-rendus trimestriels d'activités de l'AFD, d'août 2003 à avril 2005*, Agence de Bamako.
- AFD, *Suivi et rapport d'achèvement de projet (SRAP), CML 1039 et CML 1079, relance économique 1^{ère} tranche et 2^{ème} tranche.*
- AGERROUTE (2005), *Note de présentation de l'AGERROUTE.*
- Agence Internationale de la Francophonie (2004), *La bonne gouvernance : objet et condition du financement du développement*, Symposium sur l'accès aux financements internationaux Paris, 5-7 mai 2004.
- Aide Mémoire (2003), *Analyse des données de la tranche variable de l'appui budgétaire 8 ACP MLI 29/30.*
- ALVERNHE (2005), *Le Damier, FSP 2001-107, co-développement Mali, Evaluation finale, rapport définitif.*
- ANICT (2005), *La lettre de l'ANICT VI, Journée nationale des Communes du Mali.*
- ANICT (2005), *Rapport général (2001-2004), MATCL.*
- Anne Simon (2000), *Coopération décentralisée : Comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne ?*, Document de réflexion ECDPM n° 17.
- APCAM (2004), *Répertoire des fournisseurs/prestataires et organisations paysannes de la filière riz au Mali.*
- APCAM (2005), *Réseau Riz Bulletin semestriel d'information N°4.*
- ARS Progetti (2003), *Mission d'évaluation du projet d'appui à la coordination des actions de développement dans les régions du Nord du Mali (PACAD)*, Rapport final, octobre.
- Banque africaine de développement et Organisation de Coopération et de Développement Economique (2004), *Perspectives économiques en Afrique: Mali.*
- Banque de France (2004), *Rapport annuel de la Zone franc 2003.*

- Banque Mondiale (2003), *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a country Assistance Strategy for the Republic of Mali*, Report No. 25663
- Banque Mondiale (2003), *The politics of decentralization in Africa: a comparative analysis*, Stephen N. Ndegwa & Brian Levy.
- Banque Mondiale (2004), Fourth Structural Adjustment Credit Project (SAC IV), Program Information Document, Report No.: AB1589, May 11.
- Banque Mondiale (2005), First Development Policy Credit (DPC I), Program Information Document, [Report No.: AB1534](#), August 11.
- Banque Mondiale (2003), Country assistance strategy.
- Banque Mondiale (2004), *Project appraisal document for the transport corridors improvement project*.
- Banque Mondiale (2004), *Accroître le commerce et le diversifier pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté : Une étude diagnostique pour l'intégration du commerce*.
- Banque Mondiale (2004), *Transport Support to Sustainable Economic Growth, Republic of Mali*.
- Banque Mondiale (2004), La problématique de la santé et de la pauvreté au Mali - Analyse des indicateurs de santé et population dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté au Mali, Ministère de la Santé - Secrétariat Général de la Santé et Pauvreté.
- Banque Mondiale (2005), *Fiche de présentation du Projet d'Appui aux Sources de Croissance (PASC) de la Banque Mondiale*.
- Banque Mondiale (2005), *Implementation completion report for a transport sector project*.
- Banque Mondiale (2005), *An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Mali*.
- Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, (2004), *Joint World Bank-IMF Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper*, Report No. 29061-MLI, Annual Progress Report.
- Bernard HUSSON Mahamadi DIAWARA, Ministère des Affaires Etrangères (2003), *Direction générale de la Coopération Internationale et du Développement Evaluation de la Coopération décentralisées Franco Malienne*.
- BIMAN sarl (2005), *Audit technique des travaux d'entretien courant des routes 2004*.
- BNDA (2005), *Plan à moyen terme 2006-2010*, volume 1, bilan du PMT 3.
- Cabinet Seag Conseil (2003), *Etude de cas Africités Mali*, Djibril Semega.

- Centre Djoliba KIT (2003), *Soutenir la mise en oeuvre de la Décentralisation en milieu Rural au Mali*, Augustin Cissé, Hubert Diabaté, Désiré Ballo, Gerard Baltissen,, Marleen Heus et Thea Hilhorst, Tome 1, Thèmes d'Actualités, KIT Publishers.
- Centre du secteur privé (2005), documentation sur le CSP, sur l'UFABE/GO, rapport d'activités du projet d'implantation d'un espace de documentation et d'information au sein du centre du secteur privé.
- Centres locaux d'information et de communication, [*Evolution des indicateurs de base*](#).
- CFA (1993), *Projet d'appui au développement local en 7e région du Mali*, Rapport d'évaluation, BARRIER C., PAPA ZIAN V.
- CFD, *Orientations à moyen terme de la coopération française au Mali*, 1993-1995, 1994-1996, 1995-1997, 1996-1998, 1997-1999, 1998-2000.
- CFD, *Rapports d'activité de l'ambassade de France au Mali*, en 1994, 1995, 2000, 2001, 2003 et 2005.
- CFD (1993), *Financement d'un Observatoire du foncier*, Convention de financement, TRAMUS, BARRIER.
- CFD (1994), *Projet de mise en valeur durable de forêts classées en région de Bamako*, Conseil de Surveillance du 30 juin 1994, Convention, SRAP TRAMUS M.
- CFD (1996), Rapport annuel 1995.
- CFD (1997), *Rapport annuel 1996 et C.I.P. 1997*.
- CFD (1997), *Financement de la phase relais du FIL Sikasso*, Note à la direction générale.
- CFD (1997), *Financement partiel de la construction de deux usines d'égrenage et du matériel roulant approvisionnant ces usines*, Note pour le Conseil de Surveillance, TISSEYRE F.
- CFD (1998), *Evaluation rétrospective des appuis apportés par la KfW et la CFD à la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) du Mali*, Mme BOCK, Mme GÜNTNER, M. COQUART, M. SEZNEC.
- CHAUVAT (2005), *Rapport sur la mission de détachement à la Direction de la Protection Civile Sapeurs Pompiers du Mali*.
- Cheick AG BAYE (2002), *Décentralisation et la Région de Kidal*.
- Cheick Sadibou Diallo, Economiste au Cabinet Koni-Expertise, Coordonnateur de l'Etude; Maître Moustapha SM Cissé, Directeur du Cabinet d'Avocat Cissé (2004), *Etat de la Gouvernance au Mali, Rapport Final*.
- Cheikna Toure (2004), *Le système de contrôle des finances publiques*, AFRILEX n° 3.
- Christine GUÉTIN (2003), *Les processus de décentralisation au Mali : acteurs maliens et partenaires au développement*, Paris 1.

- Clemens Zobel (2004), *Décentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain: le cas des communes maliennes*, Afrique et Développement Vol. XXIX, Nos. 1, 2004, Special Issue on 'Philosophy and Development.
- Commission européenne, *Convention de financement entre le Commission des Communautés Européennes et la République du Mali : Développement en zones d'élevage Mali Nord Est*, Convention de financement N°5605/MLI.
- Commission européenne (1993), *Lutte contre l'ensablement et développement des ressources forestières dans les régions du Nord du Mal.*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission européenne (1994), *Appui au programme de réhabilitation et d'entretien des routes prioritaires*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission européenne (1995), *Valorisation des eaux de surfaces en 5ème région*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission européenne (1999), *Appui au Pojet Sectoriel des Transports (PST)*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission Européenne (2001), *Convention de Financement du Programme d'Appui au secteur de la Santé au Mali - 8 ACP MLI 018.*
- Commission européenne (2001), Evaluation du projet de Valorisation des Ressources en Eaux de Surface en 5ème Région, VRES - Phase 2.
- Commission européenne (2001), Monitoring Report Mali - Development Of Surface Water Systems In The Fifth Region, MR-00121.01 - 12/03/01.
- Commission européenne (2001), Monitoring Report, Mali - Appui Au Projet Sectoriel Des Transports, MR-00118.01 - 12/03/01.
- Commission européenne (2001), Monitoring Report, Mali - Defence From Sand Encroachment And Development Of Forest Resources In Northern Regions Of Mali, MR-00116.01 - 12/03/01.
- Commission européenne (2001), *Programme d'appui à la filière riz*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission européenne (2001), *Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2001-2002(ABC-SLP)*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission européenne (2001), *Programme environnemental d'appui à la lutte contre la désertification dans une perspective de développement*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.

- Commission européenne (2002), *Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2002-2003(ABC-SLP)*, Convention de financement entre la Commission des Communautés Européennes et la République de Mali.
- Commission européenne (2002), *Dispositions techniques et administratives d'exécution du Programme d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2002-2003 (ABC-SLP) - 8 ACP MLI 29/30*
- Commission européenne (2003), *Dispositions techniques et administratives d'exécution du Programme Pluriannuel d'Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté (PPAB) 2003/2007 - 9 ACP MLI 6/7*
- Commission européenne (2003), *Evaluation globale secteur rural Mali Entreprises Horus.*
- Commission européenne (2003), *Programme Pluriannuel d'Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté (PPAB) 2003/2007*, Dispositions techniques et administratives.
- Commission européenne (2003), *Rapport de monitoring Mali - Programme D'appui A La Filière Riz*, MR-01007.01 - 19/06/03.
- Commission européenne (2003), *Rapport de monitoring Mali - Appui Au Projet Sectoriel Des Transports*, MR-00118.03 - 19/06/03.
- Commission européenne (2004), *Rapport de monitoring Mali - Appui Au Projet Sectoriel Des Transports*, MR-00118.04 - 19/05/04.
- Commission européenne (2004), *Rapport de monitoring Mali - Programme D'appui A La Filière Riz*, MR-01007.02 - 19/11/04.
- Commission européenne (2004), *Programme d'Appui et de Valorisation des Initiatives Artistiques et culturelles (PAVIA-culture)*, Proposition de financement.
- Commission européenne (2004), *Evaluation rétrospective à mi-parcours du Programme d'Appui au secteur de la Santé - 8 ACP MLI 018 - Rapport Définitif.*
- Commission européenne (2005), *Note de présentation du Projet Valorisation des Ressources en Eaux de Surface en 5^{ème} région VRES.*
- Commission Européennes (2005), *Rapport Final « Audit Organisationnel de l'Institut d'Ophtalmologie Tropicale d'Afrique (IOTA) ».*
- Confédération Helvétique, Direction au Développement et à la Coopération (2005), *Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation (PAAD), Evolution du profil de l'élu des cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolia, De l'analyse des résultats des élections communales 1999 et 2004.*
- Coton et Développement (1999), *Cinquante années d'action cotonnière au service du développement*, Hors série.
- CSLPV 29 mai 2002.

- *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, 2005.*
- *Déclaration de politique générale dans le secteur des transports, 1993.*
- *Décret 1995 portant conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales*
- *Décret n°03-289_/PM-RM du 18 juillet 2003 portant création de la mission d'appui à la déconcentration-décentralisation.*
- *Décret n°04-494/P-RM du 28/10/2004 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Agence d'exécution des travaux d'entretien routier.*
- Délégation de la Commission européenne & Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale en République du Mali (2004), *Rapport Annuel Conjoint 2003.*
- Délégation du Canada au Mali (2006), Groupes de travail du PRODESS.
- DEMBELE, M. DESSALLIEN, M. MAZALEYRAS (2000), *Evaluation du projet d'appui à la sécurité générale et lutte contre les grands trafics (FAC 96 0060), rapport final.*
- Diango CISSOKO Ancien Ministre de la Justice, Directeur de Cabinet du Premier Ministre (2003), *La politique de bonne gouvernance et la réforme de l'Etat au Mali*, Table ronde préparatoire n°3 Paris, 20-21 novembre 2003.
- D-IC Sahel Agricond (2003), *Transfert de compétences dans la gestion des ressources naturelles.*
- DNCT/CCN (2004), *Dispositif national d'appui technique aux collectivités territoriales*, Rapport de fin de première phase.
- DNCT MATCL (2005), *Document cadre de politique nationale de décentralisation.*
- DOUMBIA Hawa DOLO (2005), *Fiche d'évaluation sectorielle de la Coopération de l'Union Européenne.*
- DURIEZ (1994), *Evaluation du programme AIPB*, Département du Contrôle Général.
- DUPUY L. (1993), *Développement de l'agriculture périurbaine de Bamako*, FAC n° 93012200.
- ECDPM (1999), *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali*, Hamadou Bocar Cissé, Souleymane Idrissa Maïga, Stan Bartholomeeussen, Document de réflexion ECDPM n° 6.
- ECDPM (2004), *Monitoring and Evaluation of Support to Decentralisation and Local Governance - Kenya Case Study*, Betty Maina, Discussion Paper ECDPM No. 61.
- ECDPM (2000), *Coopération décentralisée : Comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne ?* Anne Simon, Document de réflexion ECDPM n° 17, décembre 2000

- ECDPM (2001), *Priorités stratégiques et défis opérationnels de l'appui européen à la décentralisation démocratique dans le contexte de l'Accord de Cotonou*, Christiane Loquai, Document de réflexion ECDPM n° 24.
- ECDPM (2001), *Décentralisation et réduction de la pauvreté Perception des liens dans les politiques et les pratiques - Étude de cas portant sur la République de Guinée*, Christiane Loquai, Mamadou Lamine, Bah Alfa Bakar Camara, Document de réflexion ECDPM n° 32, juillet 2001.
- ECDPM (2001), *Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options*, Markus Steinich GTZ, Document de réflexion ECDPM n° 19.
- ECDPM (2003), *Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation ?* Tony Land Volker Hauck Avec le concours de Jaap Bijl, Chantal Dogbé Gnimadi, George Kasumba, Adiza Lamien Ouando, Juan Carlos Aguilar Perales, José Antonio Peres et Stergomena Tax, , Document de réflexion ECDPM N° 49.
- ECPDM (2004), *Suivi et évaluation des appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale : Le cas du Burkina Faso*, Pamphile Sebahara,, Document de réflexion ECPDM N° 55.
- EGEVAL (2005), *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne et de la France avec le Mali*, Contrat n° EVA/79-276, Rapport préliminaire.
- Etudes SLE (2004), *Orientation vers les effets et contribution à la lutte contre la pauvreté du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) au Mah*. Résumé, Birgit Kundermann, Mamadou Diarrassouba, Diego Garrido, Dorothe Nett, Sabine Triemer de Cruzate, Andrea Ulbrich.
- FELIX (1999), *Financement d'une seconde phase des projets de centres de prestation de services (PCPS) et d'unité de recherche-développement, observatoire du changement (URD-OC) dans le zone de l'Office du Niger*, Note pour le Comité des Etats Etrangers de l'AFD.
- FENU (2005), *Gouvernance Décentralisée et Développement Local Un itinéraire de réflexion*, 2ème Version révisée Angelo Bonfiglioli.
- FFEM (1996), *Gestion villageoise durable des ressources ligneuses du Sud Mali et approvisionnement des combustibles domestiques urbains*, Rapport d'évaluation et Convention.
- FFEM (2000), *Plan d'action agroécologie – Programme d'amélioration des systèmes d'exploitation en zone cotonnière (PASE) au Mali*, Comité de Pilotage.
- Fonds monétaire international (2004), *Mali : Selected Issues and Statistical Annex*, Rapport pays No.04/10.
- Fonds monétaire international (2004), *Mali: Request for Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility*, Staff Report, IMF Country Report No. 04/184.
- Fonds monétaire international (2005), *Mali : Première revue dans le cadre de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance et demande de dérogation à des critères de réalisation*, Rapport des services, Rapport du FMI n° 05/129.

- GIC Mali (2003), *Études d'impact environnemental des travaux de construction de la route Gao – Ansongo.*
- GOITA et M. WEISS (2006), *Evaluation finale du projet FSP « Appui au Prodej », Aide-mémoire de la mission de terrain.*
- GOITA et M. WEISS (2006), *Evaluation finale du projet FSP « Appui au Prodej », Rapport provisoire.*
- GOPA (2005), *Étude du programme d'investissement du 2^{ème} PST.*
- Gouvernement du Mali (2001), *Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural (SDDR) Actualisation 2000 Volume I : Situation du Secteur du Développement Rural et Bilan de la Mise en Œuvre du SDDR 1992-2000.*
- Gouvernement du Mali (2001), *Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural (SDDR) Actualisation 2000 Volume II : Stratégie de Développement.*
- Gouvernement du Mali (2001), *Schéma Directeur du Secteur du Développement Rural (SDDR) Actualisation 2000 Volume III : Plan d'Action.*
- Gouvernement du Mali (2002), *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté.*
- Gouvernement du Mali (2002), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans la ville de Bamako.*
- Gouvernement du Mali (2002), CPS Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Répertoire des projets et programmes.
- Gouvernement du Mali (2004), *Politique Nationale de Développement de l'Élevage Vol I : Diagnostic et analyse de la situation actuelle du sous-secteur de l'élevage.*
- Gouvernement du Mali (2004), *Politique Nationale de Développement de l'Élevage Vol II : Enjeux et Stratégies.*
- Gouvernement du Mali (2004), *Politique Nationale de Développement de l'Élevage Vol III : Cadre d'orientation politique.*
- Gouvernement du Mali (2005), *Projet de Protocole d'Accord entre le Gouvernement du Mali et les partenaires au Développement relatif à l'Appui Budgétaire Sectoriel en Faveur des Secteurs Sanitaire et Social.*
- Gouvernement du Mali (2005), Ministère de l'Environnement e de l'Assainissement *Répertoire des conventions, accords et traités internationaux sur l'environnement signés et /ou ratifiés / STP.*
- Gouvernement du Mali et Communauté européenne (1997), *Programmes indicatif national du cadre de la coopération entre la république du Mali et la Communauté européenne.*
- Gouvernement du Mali et Communauté européenne (2003), *Stratégie de coopération et Programme indicatif national 2003-2007.*

- Groupe de recherche sur les instruments de coopération en appui aux politiques sectorielles (2005), Rapport de première mission au Mali, Université de Liège.
- Groupe de recherche sur les instruments de coopération en appui aux politiques sectorielles (2005), Mission to Tanzania - Tanzania's Health SWAp: Achievements, Challenges and Lessons Learnt, Université de Liège.
- GUILLON (2004), *rapport de mission d'évaluation à mi-parcours*, projet AFLAM.
- HAUGUEL (2005), *assistant technique depuis le 01/11/2004, projet AFLAM*, rapport intermédiaire de mission novembre 2004-novembre 2005.
- Helvetas (2005), *Programme d'appui aux acteurs de la décentralisation (PAAD) DDC (Direction au Développement et à la Coopération, Confédération Helvétique), Evolution du profil de l'élu des cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolia*, De l'analyse des résultats des élections communales 1999 et 2004, Mali.
- HORUS (2003), *Evaluation rétrospective des interventions de l'AFD dans le secteur rural au Mali depuis 1990 ; Rapport annexe, Volume 2 : Domaine des ressources forestières*, Pascal CUNY, septembre 2003 ; *Rapport annexe, Volume 3 : Décentralisation*, Danielle BARIS, octobre 2003 ; *Rapport annexe, Volume 4 : Domaine du développement rural dans la zone de l'Office du Niger*, Dr Mamadou Kabirou D'DIAYE, octobre 2003 ; *Rapport annexe, Volume 5 : Domaine de l'hydraulique villageoise*, Soumana DOUMBIA, octobre 2003.
- HYDRO-PACTE et IRAM (1998), *Note d'information sur le PADL-Gao*, SIDIBE A., HAIDARA C., EYCHENNE D., GUIBERT B.
- INOCSA (2005), *Rapport de la mission de contrôle, Route Tombouctou – Goundam – Tonka – Diré*.
- Institut & Développement (2004), *Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali*, Rapport définitif.
- Institut & Développement (2005), *Evaluation du PADC*, POUSSE E., DE LA CROIX D., COULIBALY G., GUINDO O.
- Institute for Health Sector Development, *Defining and Evaluating SWAps* (2003), A paper for the Inter-Agency Group on SWAps and Development Cooperation, Veronica Walford.
- Inter-Agency Group on Sector-wide Approaches for Health Development (2001), *Orientation and Training Seminars for Agency Staff: Sector-Wide Approaches for Health in a Changing Environment - Seminar Handbook*.
- Jean Pierre ELONG MBASSI, Coordonnateur Régional PDM (2003), *Les Politiques de déconcentration et de décentralisation*, Table Ronde Préparatoire n°3, Paris.
- JP MARTRES (2005), *La coopération juridique franco-malienne*, rapport de synthèse.

- KABA, BATHILY (2005), *note sur le positionnement institutionnel du FSP co-développement et synthèse des activités du FSP co-développement Mali (04/01/2006)*, cellule technique du co-développement.
- LB - CEDEAO (2005), *aspects énergétiques régionaux*, V2.
- LEANDRE (2005), *Rapport d'activités 2000-2004*, Conseiller de coopération.
- LISCIA (2005), *Compte-rendu de mission au Mali du 14 au 16 novembre 2005* PROPARCO/Entreprises.
- *Loi n°95-002 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des Collectivités territoriales (régions, cercles, communes urbaines ou rurales)*.
- *Loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant la libre administration des collectivités territoriales*
- *Loi n° 95-035 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales*
- *Loi Portant Statut des Fonctionnaires des Collectivités Territoriales Présidence de la République Assemblée Nationale 1995*.
- LuxConsult (2004), *Rapport trimestriel de l'assistance technique à la DNR*
- MAE-CFD (1992), *Mali : Orientations à moyen terme 1993-1995*, Bamako.
- MAE-CFD (1993), *Mali : Orientations à moyen terme 1994-1996*, Bamako.
- MAE (1994), *Restructuration Office du Niger*, Documentation de présentation.
- MAE-CFD (1994), *Orientations à moyen terme 1995-1997 de la Coopération Française au Mali*, Bamako.
- MAE-CFD (1995), *Orientations à moyen terme 1996-1998 de la Coopération Française au Mali*, Bamako.
- MAE (1995), *Rapport sur le projet d'appui à la décentralisation et sa mise en œuvre dans le monde rural*, convention 95-60, Paris.
- MAE-CFD (1996), *Orientations à moyen terme 1997-1999 de la Coopération Française au Mali*, Bamako.
- MAE (1997), *Programme de développement régional à Kayes (Mali)*, Rapport de présentation du projet n° 97013200, MILLY de H, MULLER F.
- MAE (1997), *Appui au secteur privé au Mali : application aux prestataires de services de l'élevage*, Rapport de présentation du projet n° 97013200, MILLY de H.
- MAE (1997), *Rapport sur le projet développement urbain et décentralisation*, convention 97 013, Paris.
- MAE-CFD (1997), *Orientations à moyen terme 1998-2000 de la Coopération Française au Mali*, Bamako.

- MAE (1998), *Programme de Développement Institutionnel du Secteur Rural (PDISR)*, Document de projet, DECESSE Philippe.
- MAE (1999), *Appui institutionnel au secteur de l'environnement*, DDCT-MLI-3B3-027, SCOP.
- MAE (1999), *Appui institutionnel au secteur rural*, DDCT-MLI-3B2-026, SCOP.
- MAE (1999), *Plan d'action de Christian Connan*, Ambassadeur de France au Mali.
- MAE (2001), *Etat de la coopération France-Mali au 1^{er} janvier 2000 et au 1^{er} novembre 2001 – Approche sectorielle et financière*, SCAC.
- MAE, *Programmation 2000, 2004 et 2005*, Ambassade de France.
- MAE (2000), *Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), convention de financement du FAC 99-0088, projet AFLAM*.
- MAE (2001), *Appui aux initiatives de base dans le cadre communal et intercommunal – PADL Gao*, Stage MAE 'Développement rural / Développement local – Acteurs et thèmes', SIDIBE Abacar.
- MAE (2001), *Rapport final d'évaluation du PACUM (Projet d'appui aux communes urbaines du Mali)*, Territoires conseils.
- MAE (2001), *Document stratégique Pays – Mali*, MAE/SCAC, Bamako.
- MAE-Mali (2001), *Etat de la coopération France-Mali au 1^{er} novembre 2001 – Approche sectorielle et financière*, SCAC.
- MAE (2002), *Développement des ressources humaines du système national de recherche agricole malien*, Rapport de présentation, séance du 11 février 2002, BEDU Laurent, MARTIN André.
- MAE (2003), *Déplacement du Président au Niger et au Mali – Problématique coton*, WILTZER Pierre-André.
- MAE (2003), *Filière coton et le développement en Afrique*, WILTZER Pierre-André.
- MAE (2003), *Note sur la remise partielle de la dette monétaire du Mali*.
- MAE (2003), *Visite officielle de Monsieur le Président de la République au Mali (24-25 octobre 2003) – Etat d'avancement des dossiers de coopération France-Mali*, MAE/SCAC-Bamako.
- MAE (2004), *Appui institutionnel au secteur de l'environnement et à l'hydraulique*, DDCT-MLI-3B3-027, SCOP.
- MAE (2004), *Développement local et régional*, DDCT-MLI-3D2-029, SCOP.
- MAE (2004), *Appui institutionnel au secteur rural*, DDCT-MLI-3B2-026, SCOP.
- MAE (2005), *Rapport de mission de PH SCHIPPER sur le projet 01-84 appui à la décentralisation et à la déconcentration au Mali*, Paris.

- MAE (2005), IRD, *Fiche 3.8.8. – Les établissements de recherche*, Inspection générale des affaires étrangères.
- MAE-AFD (2005), *Evaluation de l'appui de la Coopération française à l'OMVS – 1994 – 2004*, LE GOFF Jean-Claude, DURRANDE Patrick, PERRIER Aurélie, CITEAU Jean-Michel, SOW Ali.
- MAE/DGCID, *listing des cofinancements coopération décentralisée de 1995 à 2004*.
- MAE/DGCID, *listing des cofinancements ONG de 1995 à 2004*.
- MAE/DGCID (2003), *Programme d'appui à la concertation institutionnelle – Secteur rural (PACI-SR)*, FPC n° 2003 – 59, Projet n° 2003-083, ALLOIX Pierre, LEFEVRE Luc, LESUEUR Christophe, BARRET Luc.
- MAE-DGCID (2004), *Un réseau de vétérinaires privés dans les zones arides africaines : le pari gagné de Mopti (Mali)*, DGCID.
- MAE/DGCID (2005), *projet Promotion de la diversité culturelle au Mali*, Fiche de prise en considération.
- MAE, DGCID (2005), *Le dispositif français de coopération internationale*, textes officiels (1998-2004), *Projet de Document Cadre de Partenariat (DCP)*.
- MAE/DGCID (2004), *Note sur la coopération non gouvernementale au Mali*.
- MAE/DGCID (1999), *Projet d'Appui à la filière livre au Mali (AFLAM)*, Rapport de présentation.
- MAE/DGCID (2003), *Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne*, M. HUSSON, M. DIAWARA.
- MAE/DGCID (2000), *Evaluation du Programme Développement Local et Migration au Mali et au Sénégal 1991-1998*, M. NEU.
- MAE/DGCID (2001), *rapport de présentation du FSP 2001-107, « Mise en œuvre du co-développement au Mali »*, M. BEDU.
- MAE/DGCID (2005), *poursuite et renforcement de la politique de co-développement au Mali*, Rapport de présentation du FSP 2005-81.
- MAE-DGCID/Ambassade de France-SCAC, *échange de correspondance pour prolongation et modification du CEP du FSP 2001-11*, 05/11/2004 au 15/02/2005.
- MAE/DGCID, CD/FSD (2004), *Mode d'emploi, note relative aux enveloppes de crédits CD/FSD du Fonds de Solidarité Prioritaire, 2 août 2004 et note interne du SCAC*, Bamako.
- MAE/DGCID/DCT/ETC&ERN (2002), *Energie et développement durable : appui aux politiques de développement énergétique*, projet mobilisateur, BRUN Daniel.
- MAE, DGCID, DCT et SCAC (1999), *Notes pour la modification de CEP du FAC 96-0060*.

- MAE, DGCID/MINEFI (2004), *Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement*, Direction du Trésor.
- MAE/SCTIP, *Note sur l'avant-projet de proposition française au 13/01/2006 dans le cadre du Programme AENEAS (UE)*.
- MAÏGA Issoufi (2004), *Déclaration de politique générale du gouvernement*, Présentée par M. Ousmane Issoufi MAÏGA, Premier Ministre.
- Maiga, Traoré NAfo & El Abassi (1999), *La réforme du secteur santé au Mali 1989-1996*, Studies in Health Services Organisation & Policy.
- MANDELSON Peter (2005), *Coton et l'OMC*, Speech/05/238, Commissaire Européen pour le Commerce.
- Maputo, Mozambique (2002), *L'expérience du Mali dans la lutte contre la pauvreté et la gestion des conflits Cinquième forum de la gouvernance en Afrique*.
- MATCL, *La décentralisation au Mali, Les enjeux et défis d'une réforme*.
- MATCL, DNCT (2003), *Notes d'expériences des Projets d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou et Mopti*, Atelier de Capitalisation des Projets d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou et Mopti, Palais des Congrès, Bamako.
- MATCL, DNCT (2002), *La décentralisation au Mali : état des lieux et perspectives*.
- MATCL (2004), *Etat des lieux et perspectives de la décentralisation (2004-2007)*, Secrétariat général.
- MCAC (1993), *Procès verbal de la 26ème session de la Grande Commission Mixte Franco-malienne*, Bamako.
- MCAC (1996), *Evaluation à mi-parcours du projet de développement de l'agriculture périurbaine de Bamako*, FAC n° 122/CD/93/VI/DEV/MLI, Aide mémoire de fin de mission du 31 mars au 19 avril 1996, Document de travail.
- MCAC (1998), *Mali – La coopération française*.
- MCAC (Juin 1998), *Procès verbal de la 27ème session de la Grande Commission Mixte Franco-malienne*, Bamako.
- MINCOOP (1992), *Développement des régions du Nord Mali (Gao-Tombouctou)*, FAC, Convention de financement n° 219/CD/91/DEV/MLI.
- MINCOOP (1994), *Appui au programme céréalier*, Rapport de présentation, MILLY DE H.
- MINEFI/DGTPE et DGCID (2005), *Note sur « rénovation et développement des interventions sous forme d'aide budgétaire globale »*.
- MINEFI, DGTPE, M. RIOUX, *Aides budgétaires globales : principes et fonctionnement*.

- MINEFI, DGTPE, *tableaux des échéanciers d'annulations de dettes bilatérales France/Mali de 1995 à 2024*.
- Ministère de la Fonction publique, de l'emploi et de la Réforme Administrative du Mali, *Chronique administrative du Mali (Statuts et lois)*, Sidy COULIBALY, Documentaliste.
- Ministère de l'Economie et des Finances du Mali (2003), *Requête d'annulation de la dette monétaire due à la France*, 23 juillet 2003 et Note sur la Dette Publique Extérieure du Mali.
- Ministère des Affaires Etrangères (2003), Direction générale de la Coopération Internationale et du Développement, *Evaluation de la Coopération décentralisées Franco Malienne*, Bernard HUSSON, Mahamadi DIAWARA.
- Ministère des Affaires Etrangères et République du Mali (1993), *Procès Verbal de la 26^{ème} session de la grande Commission Mixte franco-malienne*.
- Ministère des Affaires Etrangères et République du Mali (1998), *Document-Cadre de Partenariat pour le développement entre le Mali et la France*.
- Ministère des Affaires Etrangères et République du Mali (1998), *Procès Verbal de la 27^{ème} session de la grande Commission Mixte franco-malienne*.
- Ministère des Affaires Etrangères et République du Mali (2000), *Convention de Co-développement entre le Gouvernement de la République du Mali et le Gouvernement de la République Française*.
- Ministère des Affaires Étrangères France, Direction Générale du Développement, DCT/ILO (2001), *Mission d'évaluation du projet d'appui aux communes urbaines du Mali (PACUM) Rapport Final*, Etudes régionales et urbaines de développement.
- Ministère des Affaires Etrangères et des Maliens de l'Extérieur (2005), *Programme d'appui au secteur de la santé- 8^{ème} FED – Rapport Trimestriel N°11 – Rapport d'activité d'avril 2005/ juin 2005*.
- Ministère de la Santé – CPS (2004), Table Ronde des bailleurs de fonds sur le CSLP - Expérience et Résultats du PRODESS.
- Ministère de la Santé – CPS (2004), PRODESS II 2005-2009, Draft Final.
- Ministère de la Santé de la République du Mali et Ministère des affaires étrangères de la République Française (2004), *Etude sur les Ressources Humaines du Secteur de la Santé au Mali*.
- Ministère de la Santé de la République du Mali (2004), *Etude sur l'utilisation des Services de Santé de Premier Niveau au Mali : Analyse de la Situation et Perspectives*.
- Modibo Kéita (2001), *Partenariat entre la municipalité et la société civile : exemple de la gestion des déchets urbains à Bamako*.
- Moussa Djiré (2004), *Les conventions locales au Mali : une grande nébuluse juridique et un pragmatisme en GRN (Gestion des Ressources Naturelles)*, Programme Réussir la Décentralisation, IIED n° 2.

- Observatoire des Finances Locales du PDM (Partenariat pour le Développement Municipal), *Etat des lieux de la décentralisation au Mali 2000*.
- OECD/Development Centre, Working Paper No. 236 (2004) *Decentralisation and poverty in developing countries, exploring the impact* by Johannes Jütting, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner, Research programme on: Social Institutions and Dialogue.
- OICM, *Programme de formation de l'ordre des ingénieurs conseils du Mali, 2005-2006*.
- *Ordonnance n°04-018/P-RM du 16/9/2004 portant création de l'agence d'exécution des travaux d'entretien routier*
- Organisation de Développement et de Coopération Economique (2004), *Eléments Statistiques sur le Coton en Afrique de l'Ouest et du Centre Compilés par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest*.
- Organisation de Développement et de Coopération Economique (2005), *Rapport pays : Mali*.
- Organisation Mondiale du Commerce (2004), *Examen des politiques commerciales, Mali*, Rapport du secrétariat.
- PARTICIP (2003), *Thematic evaluation of the integration of gender in EC development co-operation with third countries*.
- PNUD/OCDE/DCD (1999), *Réformer le système d'aide, le cas du Mali*, Club du Sahel.
- PNUD [Base de données statistique](#).
- PRESUMEY (2006), *assistante technique du projet AFLAM*, rapport de fin de mission du 15 novembre 2000 au 30 novembre 2005.
- Procès-verbal de la 26^{ème} Commission Mixte franco-malienne, 1993.
- Procès-verbal de la 27^{ème} Commission Mixte franco-malienne (1998).
- Procès-verbal de la deuxième réunion du comité de suivi de la 27^{ème} Commission Mixte franco-malienne, novembre 2001.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (2003), *Rapport mondial sur le développement humain 2002*.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (2006), *Rapport mondial sur le développement humain 2005*.
- Projets de loi et de décret portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la cellule technique de coordination du CSLP, 2005.
- Projet Elevage Mali Nord-Est (1999), *Rapport d'activités 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} trimestre 1999*.

- PROPARCO, SEMOS (1994), *Note de proposition d'intervention du 13 septembre 1994, proposition d'intervention au Comité de projets 21 septembre 1994*, Décision du Conseil d'Administration.
- Rapport *Horus* (2003).
- Rapport provisoire (2003) *sur l'appui à la mise en place d'un système de suivi/évaluation des résultats du CSLP*
- *Réforme du secteur public et renforcement des capacités au Mali* (2003) sans nom d'auteur.
- République du Mali (2001), *Projet de lettre de politique sectorielle du coton*, Version négociée en mai 2001.
- République du Mali (2002), CLSP FINAL – Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Document préparé et adopté par le Gouvernement du Mali.
- République du Mali (2004), *Synthèse de l'état de mise en œuvre des politiques et programmes de développement*, pour la Table Ronde des bailleurs de fonds sur le CSLP de Genève.
- République du Mali (2004), *Déclaration de politique générale du Gouvernement*, Primature.
- République du Mali, *Statistiques structurelles Education-Enseignement*, Direction Nationale de l'Informatique et de la Statistique.
- ROUCHY, GOURVEZ (2005), *Etude sur la valorisation de l'épargne des migrants maliens en France*, résumé du rapport de fin de 2^{ème} phase (mission Mali du 4 au 16 octobre 2004).
- Subvention d'Ajustement Structurel (1994), *Résolutions du Conseil de surveillance du 17 mars 1994 et du 17 novembre 1994*, CFD.
- Subvention d'Ajustement Structurel (1995), *Aide-mémoire de la mission financière française du 6 au 9 mars 1995*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (1995, 1996), *Résolutions du Conseil de surveillance du 27 septembre 1996*, CFD.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2000), *Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD*, novembre 2000.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2000), *Résolution du Conseil de surveillance du 7 décembre 2000*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2001), *Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD*, décembre 2001.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2001), *Aide-mémoire de la mission financière française du 19 au 21 novembre 2001*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2001), *Résolution du Conseil de surveillance du 13 décembre 2001*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2001), *Convention de financement du 21 décembre 2001*.

- Subvention d'Ajustement Structurel (2003), *Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD*, octobre 2003.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2003), *Résolution du Conseil de surveillance de l'AFD du 02 octobre 2003*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2003), *Convention de financement du 15 octobre 2003*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2004), *Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD*, avril 2004.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2004), *Résolution du Conseil de surveillance de l'AFD du 28 mai 2004*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2005), *Note de Présentation au Conseil de surveillance de l'AFD*, mai 2005.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2005), *Résolution du Conseil de surveillance de l'AFD du 19 mai 2005*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2005), *Aide-mémoire de la mission financière française du 11 et 12 avril 2005*.
- Subvention d'Ajustement Structurel (2005), *fiche de suivi global des crédits par projet, FSP 2001-0011*.
- SCAC (2003), *Programmation 2004 – Mali*, SCAC-Mali, Bamako.
- SCAC (2004), *fiches de suivi FSD 1998-63, 2000-68, 2002-47, 2003-81 actualisées au 15 novembre 2004*, Mme DAKOUO.
- SCAC (2000), *Rapport d'évaluation des projets « Femmes et Développement » du FSD*, Mme POMMEREUL, M. BOCOUM.
- SCAC (2004), *Synthèse de l'état de mise en œuvre des politiques et programmes de développement*, Table ronde des bailleurs de fonds sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) – Genève 30-31 mars 2004.
- SCAC (2005), *Fiche-résumé de présentation de projet, FSD 2005*.
- SCAC (1995), *Bilan de la coopération franco malienne - bilan 1994*, Bamako.
- SCAC (2005), *Evaluation du Fonds Social de Développement 1998*, M. BABIN/IRAM.
- SCAC (2005), *fiche de suivi FSP 2001-107*.
- SCAC (2002), *Evaluation des projets de la Convention FSD 97-0079*, M. DELGERY.
- SCAC/AMPEF (1999), *Rapport de mission d'évaluation des investissements réalisés par le FSD en milieu scolaire*, M. DEMBELE.
- SCAC-Mali (1996), *La coopération franco-malienne - Bilan 1995*, Bamako.

- SCAC-Mali (1999), *Programmation 2000-Mali*.
- SCAC-Mali (2000), *Coopération France Mali 2000*, Bamako.
- SCAC-Mali (2001), *Coopération France Mali 2001*, Bamako.
- SCAC (2001), Deuxième réunion du Comité de suivi de la 27ème session de la Commission Mixte Franco-Malienne, Bamako.
- SCAC (2004), *Programmation 2005*.
- SCAC, *Evaluation des projets maraîchage FSD*, cellule du FSD, Mme SIMO, Mme BAGAYOKO.
- SCETAUROUTE (2004), *Rapport final de la mission de contrôle, Route Kayes – Sandaré – Diéma*.
- Secrétariat du CSAO/OCDE (2005), *Chronologie des événements clés sur le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre – 2001 à mars 2005*, Document de travail provisoire, Version provisoire, HUSSEIN K., HITIMANA L.
- Société d'exploitation des Mines d'or de Sadiola (SEMOS) (1994), *Note pour le Conseil de surveillance de l'AFD*.
- SIE (2005), *Livre bleu Mali l'eau, la vie, le développement humain*.
- Site internet [IZF « Investir en Zone Franc »](#).
- SNV Mali (2004), *La décentralisation au Mali, du discours à la pratique*, Série : Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 358, Souleymane Diarra, Amagoïn Keita, Joost Nelen, Bakary Coulibaly, Néné Konaté, Rahly Ag Mossa, Renée Osté et Gaoussou Sène CEDELO.
- SOFRECO (1994), *L'aide française au Mali – 1980 – 1992 – Rapport des Experts*, Ministère de la Coopération, Collection 'Rapports d'Evaluation', n° 7, BLAQUE BELAIRE Patrice, BONNAMOUR Jacques, BONNET Denise, CHALIER Françoise, DINE Joël, FABRE Marie-France, GOUREVITCH Jean-Paul, JORLIN Yves, LEGET André.
- STADS Gert-Jan, KOURIBA Aly, (Juillet 2004), *Le Mali – Indicateurs relatifs aux sciences et technologies agricoles*, in 'les Abrégés de l'ASTI'.
- Stephen N. Ndegwa (2002), *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*, World Bank Africa Region Working Paper Series No. 40.
- Stephen N. Ndegwa (2002), *La Décentralisation en Afrique: Les tendances et les progrès qui émergent*.
- STIPE SpA (1998), *Étude d'évaluation de l'impact sur l'environnement, Route Gao – Ayorou*.
- Swedish International Development Cooperation Agency (2003), *Mapping of Sector Wide Approaches in Health*.

- TREZEUX (2004), *chargé de l'éducation, de la formation et de la recherche, mais aussi de la culture, au SCAC du 01/09/2000 au 31/08/2004*, rapport de fin de mission et de passation de service.
- Union européenne (1995), *Accord amendant la Quatrième convention de Lomé signé à Maurice*.
- Union européenne (2000), *Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen : La politique de développement de la Communauté européenne - COM (2000) 212*.
- Union européenne (2001), *Traité de Nice amendant le Traité de l'Union européenne*, Journal officiel n° C 80 du 10 mars.
- Union européenne (2002), *Traité de Rome établissant la Communauté européenne*, Journal officiel n° C 325 du 24 décembre.
- Union européenne (Mars 2003), *Mali - Communauté Européenne : Stratégie de coopération et programme indicatif 2003-2007*, PIN.
- Union européenne et Gouvernement du Mali (2004), *Rapport annuel conjoint 2003*.
- Unité de Coordination du PACE (2004), *Rapports de l'Unité de Coordination du PACE*, 9ème comité du Conseil de Programme PACE, Nairobi, Kenya.

Annexe 11 – Liste des personnes rencontrées

Mr. ALMANZA	MAE, DGCID, Gouvernance Financière
Mr. Elly AMARA	Chef de section Suivi des Projets CONFED
Mme AMEIL-JAFFARI	MAE, DGCID, Stratégie Pays « Solidarité » Mali
Mme Delphine AUPICON	Assistante Information/Communication
Mr. Ibrahima AYA	AFD Bamako
Mr. Cherif Hamidou BA	Directeur Régional de la Planification, Mopti
Mr. Mamadou BA	Géographe, CCN Bamako
Mr. Sidi Almoctar Oumar BA	MEF, Conseiller Technique
Mr. Youba BA	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directeur Administratif et Financier
Mr. BALLO	Conseiller Technique chargé de la Coopération du Ministère de la Santé
Mr. Luc BARRET	Conseiller Technique APCAM
Mr. BATHILY	Responsable de la Cellule Co-développement
Dr. D. Bekte	Coordinateur, Programme PACT GTZ
Mr. BELLAMY-BROWN	DGA de la BNDA
Mr. Yafond BERTE	Secrétaire Général Ministère Environnement et Assainissement
Mr. Youssouf BERTHE	Directeur Ressources Humaines DAF Santé
Mr. BEVILLE	MAE, DGCID, Secteur Privé
Mr. BOCAR	Directeur de l'INFJ
Mr. Patrick BOGINO	UNICEF, Administrateur
Mr. Mountaga BOIRE	Directeur Adjoint DNS
Dr. Jean Pierre BOITTE	Conseiller Technique IOTA pour la Coopération Française
Mr. Franco BORGATO	AIDCO
Dr. Seck BOUBACAR	Coordinateur Programme Grippe Aviaire Afrique de l'Ouest
Mme BRIGNONEN	SCAC, Gouvernance Financière
Mr. CAMARA	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, Coordinateur de la CONFED
Mr. Guido CARRARA	DG Développement, Desk Officer Mali

Mme Martha CARRASCOSA	Chargée de programme Santé, Délégation de la Commission Européenne au Mali
Mr. C. CASAS	Chargé de Programme Décentralisation
Mme Jocelyne CASELLI	Assistante Technique, Chef du Projet « Appui au PRODEC », Ambassade de France
Mme CHAMAYRAC	MAE, DGCID, Programmation
Mr. CHAUVET	DNR, Assistant Technique
Dr. Christian CHORLIET	Conseiller Technique DPM pour l'Union Européenne
Mr. Abderrahmane CISSE	Section Suivi des Projets CONFED – Secteur Santé
Mr. Adama CISSOUMA	Directeur DNCT MATCL
Mr. Jean Pierre COLAS	Assistant Technique Coopération Française
Mr. COULIBALY	Chef projet ADER / Nord Union Européenne
Mr. Thierry COZIER	Délégation, Conseiller infrastructures
Mme DAKOUO	SCAC, Chargée du FSD
Mr. Felix DAKOUO	DNCN, Directeur
Mr. DAL BELLO	AFD
Dr. Etienne DEMBELE	Chef Division Statistiques et Documentation CPS Santé
Mr. Oumar DEMBELE	ANEH
Mr. DE MIRAS	Conseiller technique du Ministre de l'Economie et des Finances
Mr. Ilias DGORO	Régisseur du Projet VRES Mopti Mopti Sévare
Mr. Maro DIABATE	Directeur Adjoint DNCT
Mr. Ibrahim DIAKITE	Chef Bureau GRN /DDGC
Mme DIALLO	Conseillère Technique FED
Dr. Bokary DIALLO	ANEH
Mr. DIALLO	Ministère de la Justice, Coordinateur du PRODEJ
Mr. Koniba DIARRA	Directeur Administratif et Financier Adjoint DAF Santé
Mr. Natha DIARRA	Conseiller APCAM
Mr. Tidiani DIARRA	Secrétaire Général Adjoint APCAM
Mr. DIARRA	MEF, Coordonnateur Cellule Technique CSLP
Mr. Daba DIAWARA	SEGAL
Mme Fatoumata DIAWARA	ANEH
Dr. Bouna A DIOP	IBAR Coordinateur Régional Afrique de l'Ouest et du Centre
Mr. Mahine DIOP	Banque Mondiale, Bamako

Mr. Souleymane DOLO	Directeur Exécutif Groupe PIVOT
Mr. Samba DOUCOURE	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directeur de la Cellule d'Appui à la Décentralisation – Déconcentration de l'Education
Mr. Silimane DOUCOURE	2ème Vice Président Assemblée Régionale Koulikoro
Mr. Vincent DOUILLET	Directeur Adjoint Agence Française de Développement
Mr. Modibo DOUMBIA	Cellule de Coordination du PNIR
Mr. Boubacar DRABA	Délégation, Chargé de Projet Programme Routier
Dr. Bruno DUJARDIN	Conseiller GRAP SWAP au Mali
Mr. Ronny DYNODT	Conseiller à l'Ambassade de Belgique
Mr. Mohamed Ag ERLAF	Directeur Général ANICT
Mr. Patrick FAYAUD	World Education, Responsable de Programme
Mr. FILIPPI	AFD
Mr. Ousamne FOMBA	Maire de la Commune de Meguetan
Mr. Mamadou GAKOU	Secrétaire Technique Permanent du CIGQE
Mr. GALANDRIN	AFD
Mr. Alain GALTIER	Assistant Technique, Enseignement Secondaire et Supérieur, Ambassade de France
Mr. Antoine GILBERT	AIDCO
Mme A.-M. GINDROZ	Directrice de Programme HELVETAS
Dr. Laurence GLEIZE	Conseillère Technique CPS Santé pour la Coopération Française
Mme Agnès GUILLAUD	AIDCO
Mr. Sidi GUINDO	Président du conseil de cercle de Bandiagara (Mopti)
Mme J. HABAS	Consultante CDI (Consultante auprès de l'ex Mission Décentralisation)
Mr. HAÏDARA	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, Chef de département de la coopération bilatérale
Mr. HAUGUEL	Assistant Technique Projet AFLAM (Culture)
Mme Irène HOREJS	Chef de Délégation DCE
Mr. Lucien HUMBERT	AFD, Chargé De Mission - Secteur Rural
Mr. Ba IBRAHIMA	PACE MALI
Mr. ISNARD	Assistant Technique Centre du Secteur Privé
Mme H. JOURDAM	Conseillère Technique
Mr. Mory KANTE	Autorité Routière, Directeur

Mr. Mahamadou KAYA	Directeur Cellule d'Exécution des Programmes des Infrastructures Sanitaires
Mr. Abdoulaye KEITA	Filière Riz APCAM
Mr. Gabouné KEITA	DNR, Directeur
Dr. Mahamet KEITA	Conseiller Technique Ministère de l'Elevage et de la Pêche
Mr. Youssouf KEITA	Président Directeur Général ON
Mr. Youssouf KONANDJI	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Chef de la Division Curriculum
Mr. Souleymane KONE	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directeur National de l'Education de Base
Mr. Tiémoko Yoro KONE	PST, Cellule de Coordination, Coordinateur
Dr. Zanga KONE	ANEH
Mme Fatoumata KONTE	Secrétaire générale AMM et Maire de la Commune I de Bamako
Mme Sonya LE BAY	Conseillère Gouvernance Locale SNV
Mme LE METAYER	SCAC, Assistante Technique langue Française
Mme Christiane LOQUAI	Chargée de Programme ECDPM
Mr. Jean Paul LOUIS	Conseiller Technique DNS pour l'Union Européenne
Mme Bintou MAÏGA	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directrice de la Cellule de Planification et des Statistiques
Mme Diallo Fatima MAÏGA	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directrice Adjointe du CNE
Dr. Minkaila MAIGA	Directeur DPM
Mr. MARIKO	Conseil Malien des Chargeurs, Pt régional de Koulikoro
Mr. J. L. MARJERIE	Conseiller Technique DNCT/AMM
Mr. Edouard MATOKO	UNESCO, Directeur
Mr. Patrice MAURENGES	Département Environnement et Ressources Naturelles SOFRECO
Mr. MONDOLONI	SCAC, Attaché Culturel
Mr. MURE-RAVAUD	Assistant Technique UE, MEF, Direction Nationale du Budget
Mr. Mamadou N'DIAYE	Conseil National du Patronat du Mali, VP Chargé du BTP
Mr. Racine N'DIAYE	PACE MALI
Mme Naomi NOEL	Chargée d'Etudes Agence Française pour le Développement
Dr. Oumar OUATTARA	Directeur Général UTM
Mr. Souleymane OUATTARA	Chargé de Programme CPS

Mme PAUL	SCAC, Service Administratif et Financier
Mr. PECH	Ministère de l'Intérieur, SCTIP
Mr. PEDUZZI	Ministère de l'Intérieur
Mr. Jean Claude PIET	Ambassade de France, Chef du Service de Coopération et d'Action Culturelle
Mr. PONS	MAE
Mr. RAFFATIN	AFD, Chargé de Mission
Mme Sara RASMUSSEN – TALL	USAID, Spécialiste de l'Education
Mr. ROBERT	Chargé de Programme Appui Budgétaire
Mr. ROUSSEAU	MINEFI, DGTPE
Mr. Bakari SAMAKE	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directeur de la Division de l'Enseignement Normal
Mr. C. Mohamed SAMAKE	Coordonateur CCN
Mr. Nampaa SANOGHO	Consultant
Dr. Ouassa SANOGO	Conseillère Santé Coopération Canadienne
Mr. SCHIPPER	MAE, DGCID, Décentralisation
Mr. SECK	Ageroute, Directeur
Mr. SERE	MAE, DGCID, Police et Sécurité
Mr. Abdoul Karim SIDIBE	Secrétaire Général Commune Urbaine de Koulikoro
Mr. Alberkader SIDIBE	Président AMM et Maire de la Commune III Bamako
Mme Amy SIDIBE	Conseillère Technique FED
Mr. Lassine SIDIBE	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Chef de Division CPS
Dr. Samba SIDIBE	OIE Afrique
Mr. SIMPARA	Ministère de la Promotion des Investissements et des PME, Conseiller Technique
Mr. SISSOKO	Directeur Général Adjoint Hôpital Point G
Mr. Ibrahima SISSOKO	USAID, Chargé de Mission
Mr. Adama SISSOUMA	Directeur DNCT
Mr. Issa SISSOUMA	Responsable du Développement UTM
Dr. Mahamadou SOGOBA	ANEH
Mr. Mohamed SOKONA	World Education
Dr. Hamadoun SOW	Directeur CPS / Ministère Agriculture
Mr. G. STRAMMER	Chef de Section Décentralisation Développement Rural et Environnement - Conseiller Union Européenne

Dr. Aliou SYLLA	Coordinateur CSLS - Responsable CESAC de Bamako
Mr. Djoume SYLLA	Chargé de Programme Décentralisation FENU/PNUD
Mr. Ibrahima SYLLA	Coordinateur PAAD
Mr. Boubacar TAPILY	Président de l'Assemblée Régionale de Mopti
Mr. Barthélemy TOGO	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Secrétaire Général
Mr. Baba TOGOLA	Président de la Région de Koulikoro
Mr. Bakary TOGOLA	Président APCAM
Abdou TOURE	Directeur Général ANEH
Mr. Checkna TOURE	Responsable Unité Informatique et la gestion du Fonds de Garantie
Mr. Mahamoudou TOURE	Préfet Adjoint Bandiagara (Mopti)
Mr. Guido TRANQUILLI	Délégation de la CE, Conseiller Principal, Chef de la Coopération
Mr. Adama Moussa TRAORE	Ministère de l'Education Nationale du Mali, Directeur Adjoint DNEB
Mr. Chéry TRAORE	Coordinateur / Superviseur Projet VRES Mopti Sévaré
Mr. Djiriba TRAORE	Coordinateur Projet PNUD /STP
Mr. Fousseyni TRAORE	Secrétaire Général APCAM
Mr. Souleymane TRAORE	Chef de Division Finance
Mr. Mamadou Namory TRAORE	Conseiller Aide au Développement à l'Ambassade des Pays Bas
Mr. Yacouba K TRAORE	Responsable Suivi-évaluation Projet VRES Mopti Sévaré
Mr. VASSEUR	AFD Paris
Mr. Christiane VEKEMAN	Premier Secrétaire Coopération, Ambassade du Canada.
Mr. VELLER	Chef de la Mission Economique (entretien téléphonique)
Mr. VERNINAS	MAE, DGCID, Gouvernance Financière
Mr. VIDAUD	MINEFI, DGTPE
Mr. VIGNACQ	Adjoint au Chef du SCAC
Mr. J. L. VIRCHOZ	Directeur Coopération Suisse/BUCO
Dr. Gérard VIRETTO	Conseiller Technique PNLs (Plan National de Lutte contre le Sida) pour la Coopération Française
Mr. Jean-Christophe VIRIEU	Délégation de la CE, Conseiller Economique
Mr. WAGUE	MEF, Secrétaire Général
Mr. Antoine WERBROUCK	MEF, Conseiller Technique, Cellule CSLP