

RAFOD – Evaluation du Programme micro-réalisations sur la zone des lacs Tanda et Kabara (Mali), S.N. Tomety, juillet 2000. (F3E 105Ev)

Synthèse – Recommandations

Le présent rapport restitue les principaux constats et recommandations sur les appuis du Réseau d'Appui aux Actions et Formations pour le Développement (RAFOD) dans la zone des lacs Tanda et Kabara (6^{ème} région du Mali).

Conformément aux termes de référence, cette évaluation porte plus sur la méthode d'appui et ses résultats que sur la comptabilisation des réalisations physiques. L'évaluation a été conduite par Dr Simon-Narcisse TOMETY, directeur du Laboratoire d'Ingénierie de Formation et d'Assistance en Développement local (LIFAD) basé au Bénin.

La méthode d'évaluation a été participative et repose sur les réunions villageoises avec une restitution inter villageoise. Par ailleurs, le consultant a eu plusieurs entretiens avec le Représentant local du RAFOD. L'essentiel des points de discussion figurant dans ce rapport a été débattu lors des restitutions des conclusions de l'évaluation aux villageois à Léré le 15 juin puis aux commanditaires à Lyon le 10 juillet 2000.

A – Principaux constats et analyse de la mission

L'héritage institutionnel et organisationnel du RAFOD dans la zone des lacs Tanda et Kabara est riche de pesanteurs culturelles, de considérations politiques, d'aléas climatiques et de controverses sur les pratiques d'aides humanitaires de certaines ONG.

Révolutionner un tel héritage n'est pas une mission aisée à cause des phénomènes de résistance aux changements qu'engendrent les actions tendant à faire évoluer les pratiques sociales. De ce point de vue, il serait prétentieux de vouloir parvenir à bouleverser en un temps record (**deuxième semestre 1998 au premier semestre 2000**) les habitudes et les privilèges acquis par les uns et les autres grâce à tous ces projets de lutte contre la sécheresse, la famine et les effets de la rébellion au bout d'une année et demie. C'est au regard de ces contraintes qu'il convient d'apprécier le travail amorcé par le RAFOD qui, à bien des égards, mérite de s'inscrire dans la durée avec un ajustement méthodologique et une présence plus marquée sur le terrain et des moyens de travail plus conséquents. Il faut le reconnaître, la zone des lacs Tanda et Kabara est un milieu difficile au plan climatique et socioculturel, mais elle recèle d'importantes ressources locales sur lesquelles l'espoir d'une amélioration des conditions de vie des populations est permis : **(i)** les bras du fleuve Niger et de vastes plaines inondables déjà reconstituées dès 200 mm de pluie générant environ 4 mètres de hauteur de crue, **(ii)** l'impressionnant cheptel bovin, caprin et ovin qui tapisse et garnit cet espace désertique, **(iii)** les activités commerciales entre localités et avec la Mauritanie voisine, **(iv)** les différents groupements d'hommes et de femmes qui mettent en place des tontines grâce à quoi ils s'entraident pour autofinancer leurs activités productives et besoins sociaux d'urgence sont des dynamiques qui méritent d'être accompagnées parce qu'elles aboutiront à faire reculer la mentalité d'assistanat structurel.

Toutefois, les grands défis à relever dans le cadre de tout programme de développement local sur la zone restent encore **(i)** l'accès à l'eau potable en quantité suffisante en toute saison, **(ii)** l'alphabétisation et la post – alphabétisation des adultes, **(iii)** la scolarisation des

enfants, **(iv)** la cohésion sociale par la tenue des assemblées de village et le fonctionnement du conseil de village, **(v)** la mise en place d'un plan de développement villageois comme outil de création d'une vision partagée des orientations d'évolution et de résolution des problèmes du village et servant d'instrument de négociation et d'articulation avec la commune et tous les organismes d'appui ainsi que les partis politiques, **(vi)** la mise en place d'un réseau local de caisses villageoises d'épargnes et de prêts autogérées pour développer la mobilisation des ressources locales et l'accès au crédit avec des possibilités de recourir à des lignes de financement additionnelles extérieures et ce, dans le but d'une part de corriger au sein des communautés les habitudes acquises par les aides humanitaires gratuites et d'autre part de soutenir les projets économiques individuels ou de groupe, **(vii)** une redéfinition des bases de paiement et d'utilisation des redevances de pêche et d'exploitation des terres inondées afin que ces redevances contribuent à l'entretien des aménagements des deux lacs, **(viii)** la relance de l'éducation et de la gestion coopératives sur une base plus professionnelle avec du personnel en effectif suffisant réparti entre les villages pour l'accompagnement, **(ix)** l'appui doit prendre en compte l'ensemble des villages relevant des communes de Léré, de Dianké et de Soumpi et non seulement les villages au bord des lacs afin de cadrer les actions de développement local sur l'espace communal pour tenir ainsi compte de la décentralisation et de la nécessité d'une cohérence géographique ; l'appui doit être un moyen de création d'un espace de rapprochement des villages et de cohésion sociale et partant, le moyen de créer les conditions d'une gestion sociale du village et de la commune dont dépendra la gestion sociale des deux lacs ; enfin l'appui doit prendre en compte l'ensemble des corps de métier qui structurent le tissu économique local et ne doit plus se focaliser seulement sur l'agriculture.

Quel a été l'apport du Réseau d'appui aux Actions et Formations pour le Développement (RAFOD) dans la réalisation de ces grands défis qui s'inscrivent dans les stratégies de développement local dans la zone des lacs Tanda et Kabara dans le nord Mali ?

L'implication du RAFOD dans les actions de développement local dans le Nord du Mali doit être considérée au stade actuel comme une phase d'observation et de compréhension en profondeur de la démarche d'appui à envisager à moyen terme et non d'apport de réponses. Son intervention en tant qu'opérateur sur cette zone est très récente (à peine 18 mois).

Rappelons que l'objectif principal des actions du RAFOD dans la zone des lacs Tanda et Kabara est de contribuer à une dynamique de développement local à partir d'une gestion consensuelle de l'eau et des ressources productives des deux lacs.

Pour y arriver, le RAFOD a mis en place un dispositif local de conseil réduit à une personne avec un champ d'actions touchant trois communes (Soumpi, Dianké et Léré). Des missions périodiques du siège viennent en appui à ce dispositif.

Les deux grands axes d'action qui ont impliqué le RAFOD concernent en partie des micro-réalisations et la restructuration des coopératives agricoles exploitant les lacs Tanda et Kabara incluant l'appui à la maîtrise d'ouvrages.

Les actions accompagnées, selon la vision du RAFOD, doivent répondre aux souhaits d'appui des communautés villageoises, notamment des communes et des instances collectives au niveau infra communal .

Il faut reconnaître que le RAFOD est bien resté dans son mandat institutionnel de relance économique et de restructuration des coopératives. Les textes sur les coopératives qui étaient trop denses (65 articles) et uniquement en français pour des coopérateurs presque tous des analphabètes ont subi une révision importante avec une réduction du nombre d'articles de moitié. Des relais tenant lieu de comités transitoires ont été installés dans tous les villages du lac Kabara. Le service régional du contrôle des coopératives s'est associé à

cette tâche pour la mise en conformité. Les autorités politico-administratives soutiennent le processus de restructuration mais leur implication reste assez discrète.

Concernant les activités de magasins villageois, de banques de vivres et de maraîchage qui sont les volets de relance économique, la vérification de leur gestion a été faite, des conseils de gestion ont été apportés par les diverses missions d'appui et la représentation locale du RAFOD. Des prestataires privés et agents de vulgarisation de base ont été impliqués pour contribuer au renforcement des capacités de gestion des unités de production dans les villages.

Il convient de rappeler que le RAFOD est confronté à certaines pesanteurs liées aux pratiques d'aide et aux mentalités d'assistanat des villageois. Les constats suivants configurent ces pesanteurs :

- Les populations sont habituées à l'aide extérieure qui au fil des années a structuré leur mode de vie à tel point qu'elles se préoccupent peu de la mobilisation et de la valorisation des ressources locales ; il s'ensuit des difficultés à faire passer un discours sur l'autonomie organisationnelle et la participation financière et la rigueur de gestion des ressources collectives
- Le potentiel en cheptel est considérable et offre d'énormes possibilités d'autofinancement, mais on ne sent pas sur le terrain le travail de sensibilisation qui est fait en direction des éleveurs pour que ce potentiel ne soit pas seulement une richesse de contemplation et d'embellissement mais un véritable moyen de mobiliser des ressources financières pour accroître les capacités d'auto-investissement. Bien évidemment, il n'y a aucune structure de micro finance autogérée sur les trois communes alors que les transactions commerciales ne sont pas du tout négligeables sur la zone, notamment le marché de Léré
- L'analphabétisme est quasiment un phénomène généralisé dans tous les villages, ce qui dessert les capacités d'information et donne lieu à des pouvoirs traditionnels très pesants encore sur les populations. L'absence d'écriture handicape la vie de toutes les organisations accompagnées, car le fonctionnement n'est pas démocratique, pas de bilan, pas d'interpellation des responsables par les membres.
- La pénétration du multipartisme a déstabilisé la cohésion sociale dans les villages et personne ne s'est préoccupé de la gestion de ces désordres sociaux qui ont nom les antagonismes entre partisans d'une part, et entre partisans de partis rivaux. Partout ces antagonismes empêchent la tenue des assemblées de village et des réunions du conseil de village. Dans ces conditions, le multipartisme non accompagné par la formation et la sensibilisation se résume aux débats électoraux et blocage du fonctionnement démocratique des différentes institutions modernes du village. Ainsi, les chefs de village qui pour la plupart sont à la fois les garants des traditions ancestrales et du pouvoir républicain dans leur terroir se retrouvent encore plus puissants pour décider tout seuls à cause de ces antagonismes. Les maires étant aussi des émanations de ces jeux de rivalités politiques dans les villages et entre les villages ont de leur part une marge de manœuvre assez étroite et on le sent assez bien sur le terrain.
- En l'absence d'un débat démocratique pour construire une vision partagée du développement du village puis de la commune, les maires seront tentés de créer le centralisme qui est reproché à l'Etat. Lorsque face à ces difficultés de mobilisation de la communauté, le maire de Dianké exhibe un tableau de planification des actions de développement pour sa commune prenant en compte les besoins de chaque village, on est en droit de douter sur le caractère participatif d'un tel plan.

Ces réalités du terrain n'apparaissent pas clairement dans l'approche institutionnelle et l'approche de gestion sociale de l'eau mises en évidence par le RAFOD. Cependant, loin d'être un échec, l'expérience du RAFOD est plutôt riche d'enseignements pour l'avenir. L'évaluation constate que le RAFOD avait à faire face (i) à des incompréhensions au niveau

de son souhait d'autonomisation des communautés villageoises, **(ii)** à des réticences concernant la recherche de transparence dans la gestion des micro réalisations et des coopératives agricoles. Les pesanteurs culturelles (populations constituées de plusieurs générations de migrants d'origines ethniques très différentes, poids de la chefferie traditionnelle, la marginalisation des femmes des débats publics dans certains villages), les précautions politiques (mauvaise gestion du multipartisme), le manque de ressources humaines qualifiées de proximité pour les appuis, l'engagement et la disponibilité insuffisants des maires, les bouleversements des comportements induits par les pratiques diverses des ONG humanitaires, les conflits entre les villages...sont autant de situations qui ont affecté considérablement l'action et l'impact du RAFOD, **(iii)** à un manque cruel de ressources humaines qualifiées et motivées mobilisables au niveau local du fait du peu d'intérêt que représente la zone pour les cadres maliens et du dépérissement du dispositif étatique d'appui au monde rural (manque d'effectifs dans les services de vulgarisation agricole), **(iv)** à l'absence de perspective d'actions à moyen terme à cause du mode de financement de la région Rhône-Alpes qui a une base essentiellement annuelle, **(v)** un manque de volonté des ONG à travailler dans le cadre de programmes conjoints.

Enfin, le maillon faible de l'approche d'intervention du RAFOD est de n'avoir pas suffisamment travaillé dans le sens de l'émergence d'institutions villageoises qui fonctionnent de façon démocratique autour de **projets fédérateurs** qui transcendent les clivages politiques et les intérêts individuels. Il n'a jamais été question, malheureusement, de **construire une identité villageoise** autour d'un **plan de développement** élaboré de façon participative par l'ensemble de la communauté villageoise. Pourtant, cet outil serait bien une commande sociale qui tient lieu de **mandat du conseil de village** auquel celui-ci sera jugé à l'heure du bilan. Cet outil impose à chaque village de faire des efforts pour **mobiliser les ressources locales et celles de sa diaspora** sans oublier bien évidemment le concours de la commune et des partenaires extérieurs. L'articulation entre ces plans de développement villageois avec celui de la commune est indispensable car créerait un espace de concertation dynamique entre les élus communaux et les échelons infra communaux. C'est aussi une façon pour les maires et les chefs de village et de fraction d'être plus à l'écoute de leurs administrés. Une telle approche éviterait que le PADL qui s'alimente de projets d'infrastructures à caractère régional, communal, inter villageois et villageois ne se laissent piéger par des projets qui ne reflètent pas les aspirations des populations et partant, qui ne seront pas portés par celles-ci. Bien entendu que le plan de développement villageois tout seul ne peut pas régler tous les problèmes de cadrage et de conventionnement des actions de dynamisation socioculturelle et économique. Il faut par ailleurs tenir compte des besoins d'appui aux porteurs de projets individuels ou de groupe. De ce point de vue, dans les montages des actions, il y a lieu de tenir compte des cas de projets qui ne sont pas d'intérêt communautaire mais générateurs d'activités d'auto-emplois, de revenu et d'aptitudes nouvelles.

Cette analyse sur la planification villageoise est une déduction des appréciations du contexte local et national au Mali faite par l'évaluateur. A ce sujet, aucune demande n'avait auparavant été soumise au RAFOD pour un appui en planification villageoise. Par conséquent, rigueur ne saurait lui être tenue sur ce point.

Cette description analytique du paysage institutionnel et organisationnel dans la zone des lacs repose sur la décentralisation et une vision du développement local ancré d'abord dans le terroir villageois avec une articulation avec les échelons supra territoriaux, en l'occurrence la commune. Il s'ensuit que face aux problèmes de mobilisation évoqués tantôt, la restructuration des coopératives révèlent des faiblesses dont il faut tenir compte pour la suite.

a) Appréciations sur la viabilité des micro-réalisations

► Points forts

Concernant les dynamiques engendrées

Les micro réalisations ont contribué à éveiller les communautés villageoises sur les possibilités de diversification des activités productives et partant, à mieux occuper les groupements mis en place pendant les mois d'inactivité économique qui, suivant les années, s'étalent sur 6 à 8 mois. Dans les villages de Sambani, de Dianké, de Tirna et de Mankéné, les groupements maraîchers de femmes sont fonctionnels avec une poursuite d'activités grâce à une bonne gestion du fonds de roulement. A Tirna par exemple, c'est à partir des ressources générées par le maraîchage que les groupements ont démarré l'embouche. Les premiers résultats de cet effet d'entraînement du maraîchage sur l'embouche sont positifs, puisque les femmes ont décidé de s'investir davantage dans ce créneau qu'elles jugent rentable.

La réalisation des bilans financiers de tous les magasins villageois a permis aux villageois eux-mêmes de situer les responsabilités concernant les causes de paralysie de ces magasins. La position de fermeté du RAFOD sur les magasins en faillite a déclenché dans les villages un effet de peur d'être relâchés se traduisant par une demande des villageois à reprendre les activités avec plus de rigueur de gestion si un coup de pouce pouvait leur être apporté.

Il est certain, que les micro réalisations constituent un moyen de lutte, d'auto-emplois si les demandes des villageois sont bien cernés et le dispositif d'accompagnement apporte non seulement des réponses en terme de financement mais également en terme de formation organisationnelle et technique centrée sur l'activité.

Concernant la mobilisation des acteurs locaux et la mise en relation avec l'extérieur

Le RAFOD a procédé à la mise en relation des villageois avec les agents de vulgarisation agricole, l'ONG AMRAD à travers des contrats de prestations de services sur les techniques de production maraîchère et la formation sur la gestion des magasins.

► Points faibles

Certaines actions ne correspondaient pas à une demande des populations surtout le maraîchage dans certains villages.

Les réalisations ont souffert d'un manque de professionnalisme dans la mise en place des organes de gestion, d'une négligence du programme de formation devant être administré par les prestataires privés (l'ONG AMRAD, le spécialiste en organisation paysanne et les deux agents de vulgarisation agricole de la zone) et d'un manque de suivi-conseil des villageois. Le transfert de compétences en matière de maîtrise d'ouvrage dans ce secteur des micro réalisations reste un point très faible, voir regrettable ; l'approvisionnement des magasins étant assuré par l'ONG EquiLibre alors que les produits sont achetés au Mali. Aucun accent n'a été mis sur l'alphabétisation et la post alphabétisation, pourtant il existe des ONG locales à Nianfunké, à Goundam et à Tombouctou capables de capaciter les communautés dans ce domaine.

L'engagement des villageois reste remarquablement faible du fait de ce manque de définition des règles du jeu concernant d'une part l'organisation de la gestion et du contrôle de ces micro réalisations et d'autre part le partage clair des responsabilités entre EquiLibre et les villages.

Presque partout, la mission d'évaluation a noté une mainmise assez forte du chef de village sur la gestion avec pour conséquence des résultats peu encourageants et une absence de débats démocratiques sur le fonctionnement des magasins.

Dans leurs conception, mode de gestion et résultats actuels, ces micro réalisations ne sont pas viables et l'appui doit être relancé sur de nouvelles bases notamment après une vérification de la demande et une définition plus claire des règles du jeu entre chaque village et les structures d'appui en activité dans la zone (ONG, projets de coopération bilatérale et multilatérale...) d'une part, et entre l'assemblée de chaque village et les différents institutions et organes d'animation économique et sociale existants ou à créer (conseil de village, conseils d'administration et gérants de différentes activités d'intérêt collectif du village ou d'un groupe de village).

b) Appréciations sur la pertinence de la démarche de restructuration des coopératives et les résultats actuels

○ Points forts

Concernant les dynamiques engendrées

La dimension politique de la restructuration des coopératives des deux lacs devient une préoccupation qui est à la fois partagée par les hommes politiques (le bureau de l'assemblée régionale), le gouvernement (Haut commissaire de la région) et les collectivités locales (les conseils communaux concernés). Dans ce cadre, une tournée de sensibilisation et de médiation du Haut commissaire de la région de Tombouctou est prévue pour le mois de juillet et celle-ci sera relayée par la tenue d'un forum consacré essentiellement aux deux lacs à l'initiative de l'Assemblée régionale. En effet, un des facteurs qui a bloqué la restructuration de la coopérative de Tanda et fragilisé celle de Kabara est le manque d'entente entre les villages sur l'appropriation et la gestion des plaines d'inondation. On peut donc se féliciter enfin de la prise en charge de cette dimension politique qui, à bien des égards, paraît un préalable aux aspects organisationnels dont le RAFOD a l'accompagnement.

On peut également se féliciter d'un travail remarquable d'allègement des statuts de la coopérative de kabara.

De même, les responsables intérimaires des coopératives de Tanda et Kabara ont fini par accepter l'idée d'un audit comptable et financier des comptes des deux coopératives. Le RAFOD a opéré déjà la mise en relation avec le cabinet qui fera ce travail afin que les nouveaux bureaux qui seront issus des prochaines élections démarrent leurs mandats avec un état des comptes bien établi et permettant de prendre les mesures de gestion qui s'imposent pour éviter de tomber dans les fautes du passé. Par ces gestes, on note une volonté naissante d'assainissement de la gestion et de changement pour redémarrer les coopératives sur de nouvelles règles de structuration, de fonctionnement et de contrôle.

Concernant la mobilisation des acteurs et la mise en relation avec l'extérieur

Comme nous venons de le mettre en évidence plus haut, le RAFOD est de moins en moins seul sur la démarche de conseil en gestion sociale des deux lacs. Il est certain que son expérience sur la zone donne un éclairage aux autres acteurs institutionnels, ce qui justifie son interpellation par le comité de pilotage du PADL pour fournir des informations sur la restructuration. Dans ce cadre, le maire de Dianké affirme qu'il considère le représentant

local du RAFOD comme un conseiller de la mairie qu'il sollicite par moments, pour avoir certaines informations sur les villages du lacs Tanda.

Des prestataires de services ont été également mobilisés sur le volet restructuration et appui à la maîtrise d'ouvrages : service local de la réglementation, ingénieur en équipement rural malien, mécanicien local pour l'ouverture des vannes, cabinet comptable malien pour l'établissement des bilans financiers.

🕒 Points faibles

La démarche de restructuration n'a pas généré une grande mobilisation des acteurs locaux surtout les villageois ; cette situation risque de provoquer des remises en cause des représentants de relais (section villageoise de la coopérative) de la part des villages. Certains villageois l'ont clairement exprimé lors des réunions de la mission d'évaluation.

Par ailleurs, l'appropriation du processus de restructuration par les maires concernés est très timide, alors que les lacs restent au regard de la loi un patrimoine de l'Etat, intégrant de ce fait un programme régional d'aménagement. C'est d'ailleurs de ce point de vue que l'intervention du PADL sur ces lacs doit conventionnellement émaner des conseils communaux et non directement des responsables des coopératives. Le partenariat entre les maires et les responsables de ces coopératives est encore à construire car des questions d'orgueil et de clivages politiques distancent certains acteurs des deux groupes.

c) Appréciations sur l'efficacité du dispositif d'appui

🕒 Points forts

La démarche méthodologique initiale pour opérer la restructuration est d'un niveau de conception pertinent et d'une orientation pédagogique remarquable. Elle aurait certainement pu engendrer une meilleure mobilisation des acteurs au niveau villageois et inter villageois. Elle était porteur d'énormes possibilités d'ancrage de la future coopérative parce que reposant sur une approche itérative de communication, donc un meilleur partage de l'information et une construction plus collective des objectifs, des fonctions et de la structuration des différents organes de ladite coopérative.

Il existe une capitalisation de l'information au niveau du siège du RAFOD qui renseigne assez objectivement sur l'évolution de la zone des lacs Tanda et Kabara au cours des dix dernières années avec une reconstitution du profil historique du conflit foncier qui remonte à un siècle.

On note par ailleurs une volonté manifeste de responsabiliser les villageois pour développer en eux les aptitudes de maîtrise d'ouvrage et de s'appuyer sur des prestataires de services locaux.

Un position de fermeté a été imprimée par le RAFOD visant un assainissement des règles de partenariat avec les villages et de leur système de gestion des activités d'intérêt communautaire. A ce niveau, les bilans de tous les magasins ont été réalisés par les missions d'appui du siège et les problèmes décelés ont été portés à la connaissance des villageois pour que les responsabilités soient clairement situés et que collectivement, il y ait une prise de conscience progressive. Cette fermeté est bien perçue par les villageois comme un changement dans la méthode d'intervention qui diffère de celle de l'ONG EquiLibre qui donnait sans demander des comptes et faisait à la place des villageois certaines tâches qui auraient pu être transférer (cas des approvisionnements initiaux par exemple).

🕒 Points faibles

Les ressources financières disponibles ne sont pas à la hauteur des tâches de sensibilisation, de conseil, de formation et d'intéressement de partenaires maliens à la zone qu'impliquent la restructuration des coopératives et le suivi des micro réalisations.

Le manque de moyen pour la régularité du suivi a affecté l'efficacité globale du dispositif local du RAFOD, déjà réduit à un seul technicien permanent sur le terrain.

La méthode de travail du représentant local du RAFOD souffre d'une absence de plan de travail et il est difficile d'appréhender les tâches précises réalisées dans chaque village sous la supervision effective du RAFOD notamment par rapport à la restructuration. L'intéressé manque de quelques capacités d'analyse stratégique et d'initiatives par rapport à la structuration associative et l'animation d'un processus de planification communautaire.

A la base de vie, aucun signe apparent de l'existence d'un organisme ; cette absence d'affichage de la fonction professionnelle du RAFOD est excessive et ne reflète pas du tout l'efficacité de son organisation à son siège à Lyon : aucun dossier n'a été créé par village (fichier village) servant à capitaliser ce qui est fait dans chaque village de manière à transférer plus tard à la mairie et aux villages concernés les archives de l'accompagnement du RAFOD. Pourtant, il apparaît assez clairement dans le programme prévisionnel du premier semestre 2000 établi par le RAFOD comme dans celui du second semestre 1999, une demande de capitalisation de l'information au niveau village et inter village sous forme de procès verbaux¹. Ce travail ne s'est pas fait suivant cette exigence de preuve et par conséquent, il n'y a aucun doute que les réunions ne s'organisent pas comme cela se devait.

Avec un peu plus d'ambition, d'organisation et quelques équipements pédagogiques, la base de vie peut aussi servir comme un cadre de formation de proximité pour les villages. Ce qui n'est pas le cas présentement.

En outre, le non respect de la démarche initiale de restructuration par le représentant local du RAFOD est en partie responsable des résultats peu encourageants obtenus dans le cadre de cette restructuration des coopératives. Les comptes rendus sur l'état de marche de cette restructuration adressée au siège du RAFOD ne reflète pas entièrement la réalité du terrain. Bien évidemment, une partie de la justification de cet état de fait est étroitement liée au moyen limité.

En outre, le passé professionnel du représentant local du RAFOD à travers les ONG humanitaires ne le prédispose pas forcément à la réussite d'une démarche de développement local centrée sur la maîtrise d'ouvrages par les communautés. Certes, pour une période de transition courte, le RAFOD avait besoin d'un représentant natif du milieu pour mieux dialoguer et appréhender les réalités locales. Mais entant que fils du milieu ayant longtemps servi sur place, il est l'otage d'un excès de familiarité avec les villageois et des autorités locales. Il s'ensuit forcément un piégeage de l'acte professionnel par des considérations affectives et des résignations engendrées par les pressions diverses.

Par ailleurs, les conditions matérielles de base pour un travail intellectuel reste éminemment insuffisantes : groupe électrogène fréquemment en panne faute d'entretien et n'offrant aucune garantie à une mission de courte durée de travailler les nuits. Le vent de sable et la chaleur (42 à 45°C à l'ombre) constituent un risque majeur pour le matériel informatique alors que la base de vie ne dispose même pas d'un seul compartiment sous air conditionné permettant d'installer un tel matériel.

Le véhicule après son enlèvement est sujet à de fréquentes pannes et n'offre aucune garantie de sécurité dans ce milieu où les distances sont grandes, les pistes sont mauvaises et dangereuses pour diverses raisons (délinquance résiduelle, chaleur, vent de sable, impraticabilité des pistes en saison des pluies, absence de mécaniciens qualifiés, ruptures fréquentes de carburant).

¹ Il est spécifié dans ces programmes prévisionnels que "pour toute réunion à laquelle le RAFOD participe, il est tenu de noter les informations suivantes : date, lieu, objet de la réunion, participants ; lorsque les discussions évoquent un problème particulier, le RAFOD est tenu de noter les informations suivantes : problèmes et causes, points d'accord, points de désaccord, décision arrêtée, organisation de l'action..."

La question de l'articulation de la restructuration de la coopérative avec la planification villageoise et celle de l'adossement de la planification communale sur les planifications villageoises n'ont pas été clairement posées et traitées ni par les maires et les chefs de village, ni par le PADL et le RAFOD.

Ce sont là les principaux facteurs de faiblesse sur lesquels il conviendra d'agir dans le cadre d'un programme à moyen terme dont nous esquissons ici quelques axes de recommandation.

B - Principales recommandations

Les résultats obtenus par le RAFOD au cours des deux dernières années ont permis d'améliorer la connaissance des problèmes qui bloquent un cheminement de développement local dans la zone des deux lacs. Sur cette base, le nouveau programme à envisager doit être centré sur le développement communal à travers la dynamisation des villages et la mobilisation des ressources locales. De ce point de vue, nous identifions les préalables suivants :

1. L'accompagnement du RAFOD ne peut plus seulement se limiter aux villages riverains des lacs mais à tous les villages des trois communes pour tenir compte de la décentralisation et une meilleure implication et responsabilisation des maires.
2. La planification villageoise comme le moyen de générer une vision partagée de la communauté villageoise et d'instauration d'un dialogue entre les villages et la commune
3. Les maires en tant que garants du patrimoine communal doivent s'impliquer dans la restructuration et conduire le processus de sensibilisation conjointement avec les chefs de villages

Sur la base de ces préalables, les axes d'actions et les objectifs ci-après peuvent être envisagés pour les trois prochaines années :

1. Axes d'action du nouveau programme

- Appui à la planification villageoise et inter villageoise et au renforcement des capacités d'animation et de gestion des conseils de village
- Appui à la relance économique par la promotion de la microfinance et des activités productives
- Appui à la promotion de l'alphabétisation, le journal du village et à la gestion coopérative

2. Objectifs du nouveau programme

- Rendre fonctionnels les assemblées de village et les conseils de village
- Restaurer le dialogue social villageois à travers l'appui à l'élaboration de plans de développement villageois prenant en compte les actions concourant à la coopération entre les villages voisins
- Développer des mécanismes de mobilisation des ressources locales comme support d'autofinancement des micro réalisations à caractère collectif ou de groupe et au moyen de la promotion de caisses villageoises d'épargne et de prêts
- Réduire progressivement les habitudes de dépendance des communautés villageoises de l'aide extérieure par l'appui à la mise en place de lignes de crédit de soutien aux caisses villageoises pour accroître leur capacités de financement des activités productives

- Réduire les pratiques de mauvaise gestion des biens collectifs par le développement des activités d’alphabétisation et de post alphabétisation (journal du village, jeux-concours) et en dotant chaque village d’un noyau d’une dizaine de formateurs alphabétiseurs choisis parmi les hommes et les femmes du village et de la fraction
- Développer l’esprit d’ouverture des conseillers villageois et des responsables des organisations paysannes (deux sexes confondus) au travers de voyages d’études et d’échanges dans les pays de la sous-région notamment pour découvrir d’autres règles de fonctionnement, de diagnostic et de planification villageois ainsi que de mobilisation des ressources locales
- Reprendre de façon plus approfondie et mobilisatrice le processus d’information et de sensibilisation dans les villages sur la restructuration en recourant cette fois-ci à tous les canaux de communication permettant de toucher le maximum d’agriculteurs concernés : chanteurs, griots
- Traduire dans les langues nationales les statuts et produire un document de synthèse sur les principaux articles traitant des aspects clés facilitant l’appropriation des textes
- Aider les coopératives restructurées à se doter d’un plan de développement à moyen terme définissant les objectifs et les actions prioritaires garantissant une utilisation durable et consensuelle des aménagements
- Favoriser l’accès à l’eau potable en permanence dans tous les villages.

3. Dispositif d’appui

Les objectifs décrits ci-dessus exigent une capacité professionnelle plus grande et diversifiée au niveau local axée sur des services d’accompagnement de proximité.

Ce dispositif tient compte par ailleurs du manque cruel de personnels au niveau des administrations publiques agricoles.

Au cours des trois prochaines années, il s’agira d’intensifier les actions de dynamisation du fonctionnement démocratique des villages, de faire naître des espoirs à travers les planifications villageoises et développer une approche d’accompagnement non plus portée essentiellement par l’aide extérieure mais par la mobilisation des potentialités du milieu.

Pour ces raisons, le dispositif local d’accompagnement doit tenir compte à la fois de l’approche par commune centrée sur les villages et d’un service commun assurant la relation avec les trois communes concernées et entre tous les villages de la zone.

Ainsi, la configuration de ce dispositif pourrait être la suivante :

Concernant la représentation locale du RAFOD

- Un coordonnateur de programme, de formation agro-économiste, justifiant de cinq ans d’expérience au moins et originaire du Nord Mali ; son action couvre l’ensemble des trois communes
- Une technicienne supérieure en gestion des entreprises (Bac + 2) justifiant de trois années de pratique en conseil de gestion dans une ONG ou dans un projet, connaissant le fonctionnement des systèmes de financement décentralisé et comprenant au moins deux langues assez parlées de la zone, à défaut s’initier à l’alphabétisation. la nécessité d’une équipe d’appui mixte s’impose pour tenir compte de l’accompagnement des organisations féminines
- Un chauffeur

Concernant la représentation au niveau de chaque commune

- 1 sociologue ou 1 assistant social par commune chargée de l'animation et de la formation des adultes dont la mission est géographiquement centrée sur les villages. La maîtrise des langues locales et une initiation immédiate dans l'écriture de ces langues sera indispensable pour promouvoir le journal du village

Au niveau de ces animateurs communaux, le recours aux volontaires maliens pourrait être une solution intéressante en terme de coût, d'engagement à vivre parmi les villageois. Ces volontaires auront principalement pour tâches l'éducation civique, l'alphabétisation et la post alphabétisation, les conseils en organisation et en gestion, l'appui administratif au conseil de village, l'animation du processus de planification villageoise. A la demande des maires, ils pourront appuyer le processus de planification communale. Par ailleurs, ils aident les villageois (individuels ou en groupements) à monter des micro-projets à caractère économique et les accompagner dans la mobilisation des ressources et la mise en œuvre des actions.

Ce dispositif, bien qu'assez étoffé, a besoin d'être fortifié par la collaboration avec les agents des services déconcentrés de l'Etat chargés du développement rural et notamment ceux :

- de la direction de l'appui conseil au monde rural
- de la direction régionale du contrôle

Des ONG maliennes travaillant dans les secteurs de l'alphabétisation, de la microfinance et de l'artisanat peuvent ponctuellement être sollicitées pour des appuis demandant une compétence non disponible dans l'équipe.

Concernant les missions d'appui du RAFOD siège

Ces missions doivent se poursuivre et être plus fréquentes sur la base de 3 à 4 missions de suivi-conseil et d'une mission de supervision par an avec des compétences variées comprenant entre autres :

- 1 mission sur la planification et la microfinance
- 1 mission sur la formation des adultes et l'alphabétisation
- 1 mission sur la gestion technique et l'entretien des ouvrages
- 1 mission ouverte à la demande de l'équipe de terrain touchant des spécialités particulières préoccupant les communautés villageoises
- 1 mission de supervision tenant lieu de bilan et de programmation à la fin de chaque année

Pour la réalisation de ces missions, le RAFOD devra poursuivre ses initiatives d'implication des cadres maliens et parfois de la sous-région.

Il paraît enfin important d'envisager un minimum de fonctionnement administratif pour donner une image plus professionnelle et moins banalisée à la base de vie. A ce niveau, la mise en place d'un bloc administratif s'impose en climatisant au moins une pièce pour la salle informatique. La création d'un dossier par village permet de mieux suivre et apprécier le travail qui se fait et il sera cette fois-ci nécessaire d'imposer à chaque agent un plan de travail.

Concernant la poursuite de la restructuration du Lac Kabara, il convient de revoir le mode de désignation en discutant avec les différents acteurs villageois et mieux, il conviendra de donner du sens à l'assemblée de village dans ce processus de restructuration. Nous suggérons les étapes suivantes au cas où, la nécessité de corriger les faiblesses de cette restructuration serait admise par les acteurs concernés :

Première étape : Information sur la restructuration conduite conjointement par le RAFOD, Le maire de la commune, le président du conseil d'administration intérimaire de la coopérative et le représentant du service de contrôle des coopératives.

Deuxième étape : Elaboration d'un calendrier d'élection des représentants de chaque village de sorte qu'il ait une mission de supervision qui assiste aux élections dans chaque village avec un procès verbal à l'appui.

Troisième étape : Les élections proprement dites doivent être précédées d'explication sur le profil de chaque poste de responsabilité. Le mode d'élection peut être négocié de manière à réduire les frustrations. Sur cette base, les cinq postes formant le bureau du relais peuvent provenir des propositions suivantes :

- le chef de village propose 1 personne
- le comité des sages en propose 1
- les jeunes en proposent 3

Chacune des cinq candidatures est soumise au vote par la suite en assemblée de village.

Ce processus a l'avantage d'enclencher une démarche de négociation entre les villageois ; son intérêt majeur est de mieux faire circuler l'information et de réconcilier les différents groupes d'intérêt qui s'opposent. Par ailleurs, il tient compte des rapports de pouvoirs existant dans chaque village.

NOTE DE COMMENTAIRES DU RAFOD

Remarques générales

L'évaluation devait porter initialement sur l'état des lieux à la reprise des actions conduites précédemment par le Comité pour Léré puis l'association Equilibre avec l'appui méthodologique du CIEDEL. Les délais d'instruction du dossier de demande de financement, et le retard d'engagement lié à l'attente des financements de la part du MAE on conduit à reporter l'évaluation d'une année. Entre temps le RAFOD avait engagé la réorientation du programme. Cela aurait dû conduire à reformuler totalement les termes de référence, conduisant à déposer une nouvelle demande auprès du F3E au risque de retarder encore l'évaluation...

L'évaluation a donc été conduite à partir de termes de références modifiés, de façon limitée, avec l'accord du F3E. La cohérence de l'évaluation s'en est ressentie : au cours de ses investigations sur le terrain, l'évaluateur n'est pas vraiment parvenu à distinguer les actions passées (Equilibre) de celles en cours (RAFOD). Ce point à été partiellement rectifié à la suite de la restitution du rapport provisoire.

Par contre l'analyse des actions en cours, ajoutée de façon marginale dans les termes de référence, n'a pas été conduite avec l'insistance attendue. L'analyse plus précise de la situation sur le terrain au moment de l'évaluation aurait permis de mieux cerner :

- les acquis du travail conduit par le RAFOD, notamment dans la conduite du processus de renouvellement de la coopérative du Kabara.
- la distinction à faire entre la zone du lac Kabara et celle du Tanda ou les enjeux (sociaux, fonciers, techniques) et les stratégies d'acteurs se posent en termes différents.
- les changements d'attitude des opérateurs locaux, la nouvelle donne résultant de la mise en place des conseils communaux et les stratégies collectives autour des travaux de réhabilitation et d'extension des aménagements hydrauliques.

Toutefois, le RAFOD partage l'analyse faite par l'évaluateur sur la nécessité, pour répondre aux enjeux, d'engager un appui plus systématique, plus ambitieux et programmé sur du moyen terme. Cet appui devant selon le RAFOD, porter essentiellement sur la formation (alphabétisation, gestion de l'eau, compétences agricoles, capacités organisationnelles), l'information et l'appui méthodologique (coopératives, services communaux). La mise en place d'un système de micro crédit pourrait également être envisagée.

Suites données à l'évaluation

Une mission de suivi en octobre 2000 a permis de constater que les travaux prévus (relance de la coopérative du Kabara, implication des autorités communales dans le dossier, effet d'entraînement sur la dynamique autour du Tanda) ont bien été réalisés. Ce travail essentiellement immatériel, le manque de moyen (déplacement, temps) du responsable local pour participer régulièrement aux diverses réunions institutionnelles (Région, PADL etc.) et l'absence de financement directs (le RAFOD n'apporte pas d'argent...) ont contribué à l'impression recueillie par l'évaluateur du manque de visibilité du RAFOD sur la zone.

Les dispositifs d'appui aux communes œuvrant en 6° Région du Mali portent sur la réalisation d'investissements et d'études techniques. Mis à part les actions du RAFOD et quelques actions limitées du PADL-TO (pour les communes), le besoin d'appui méthodologique pour un renforcement organisationnel et institutionnel des opérateurs locaux n'est pas couvert.

A partir des résultats de l'évaluation et de la mission de suivi qui lui a succédé, le RAFOD estime ne pouvoir continuer son action qu'à la condition de disposer d'un financement sur le moyen terme à un niveau suffisant pour assurer un appui durable, significatif et de qualité.