

**Évaluation réalisée avec l'appui du F3E
pour la Ville de Montreuil – 268 Ev**

Rapport final – 268 EV

**Évaluation de la coopération de la ville de
Montreuil (France) avec le cercle de Yélimané
(Mali)**

Date : septembre 2009

Auteurs : **Marc Totté**
Harouna Samassa

Avec la participation de :
Thi Lieu Dong (interprétariat)
Jacques Mercoiret (dessins)

Bureau d'études :



Ciepac
Appui au développement local
2 bis rue Jules Ferry
34000 Montpellier
Tel :04.67.79.60.11
ciepac@wanadoo.fr

Sommaire

Liste des sigles et abréviations	5
0. Résumé	7
1. Introduction à l'évaluation et ses enjeux	16
2. Cadrage méthodologique	18
2.1. La démarche générale	18
2.2. Les outils de collecte et/ou de structuration des informations	19
2.2.1. La ligne historique	19
2.2.2. Les diagrammes logiques (ou diagrammes d'impact)	19
2.2.3. Le schéma des acteurs (ou sociogramme)	19
2.2.4. Les matrices MARP	20
2.3. Un modèle conceptuel basé sur la qualité ?	20
3. Cadrage historique et géographique	23
3.1. Contexte géologique et hydrogéologique	23
3.2. Contexte social et démographique	24
3.3. Contexte politique et institutionnel	24
3.4. Conclusions sur le contexte	25
4. Le programme Jumelage Coopération Montreuil–Yélimané (PJCMY)	26
4.1. Genèse, acquis et principales limites du programme jumelage	26
4.2. La pertinence du programme	27
4.3. Les dispositifs en place et leur efficience	29
4.3.1. Schéma général des acteurs	29
4.3.2. Les dispositifs à Yélimané	30
4.3.3. A Montreuil	33
4.3.4. Analyse plus générale des dispositifs	33
4.4. Les activités menées	34
4.4.1. Education	34
4.4.2. Santé	37
4.4.3. Hygiène et assainissement	41
4.5. En conclusion sur le programme de jumelage	46
5. Le programme d'Appui au Développement Durable de Yélimané (PADDY)	47
5.1. Genèse du PADDY	47
5.2. Pertinence spécifique	49
5.2.1. Comment ces différents objectifs convergent avec les problèmes rencontrés par les populations ?	52
5.2.2. A-t-on créé, dès l'identification, les conditions d'une bonne articulation entre les différents objectifs et d'une réelle appropriation locale ?	56
5.2.3. Quelle vision se dégage en termes de construction institutionnelle et de développement ?	57
5.2.4. Conclusion sur la pertinence du programme PADDY	58
5.3. Les dispositifs en place et leur efficience	61
5.3.1. Schéma des acteurs	61
5.3.2. Le dispositif de coordination	62
5.3.3. Le dispositif de pilotage	63
5.3.4. Le dispositif de suivi-évaluation	65
5.3.5. Les dispositifs de mobilisation des fonds	65
5.3.6. L'utilisation et la gestion des fonds : rapport cout-efficacité	68

5.3.7. En conclusion sur les aspects d'efficience du Paddy	73
5.4. Les activités et résultats (efficacité)	74
5.4.1. La riziculture	74
5.4.2. La maïsiculture	78
5.4.3. Le maraîchage	79
5.4.4. L'embouche ovine	81
5.4.5. Le reboisement d'anacardiens	81
5.4.6. L'aviculture	84
5.4.7. Le réseau des CVECA (Caisse d'Épargne et de Crédit Autogérées)	85
5.4.8. Conclusions sur les activités	86
5.5. Les effets	88
5.5.1. Des effets sensibles pour le riz, la maïsiculture et le maraîchage	88
5.5.2. Au plan des autres activités	88
5.5.3. Au plan institutionnel et politique	88
5.5.3. Quelques effets plus clairement négatifs	89
5.5.4. Un impact général discutable	89
5.5.5. Une appropriation encore relativement faible	89
5.6. Conclusion spécifiques sur le PADDY	91
6. Analyse générale	93
6. Analyse générale	93
6.1. Pertinence de la stratégie générale	93
6.2. Efficacité-efficience des dispositifs mis en place	97
6.3. La place de Montreuil dans un tel programme	99
6.4. Pourquoi un partenariat avec le cercle de Yélimané et pour quoi faire ?	100
6.4.1. Pour un nouveau cadre de relation	100
6.4.2. Au-delà de la réflexion, quelles formes cela peut-il prendre ?	104
7. Conclusions	108
7.1. Une pertinence à renforcer et surtout une stratégie fort discutable	108
7.2. Pourtant des résultats sensibles au niveau du cercle, mais épars, voire divisés, et pour certains encore forts potentiels ...	108
7.3. D'où la nécessité aujourd'hui de se repositionner sur les enjeux de la coopération décentralisée « multi-acteurs »	110
7.4. Pour cela, la nécessité de revoir les dispositifs mis en place dans le sens d'une meilleure valorisation des différentes ressources des territoires concernés	112
8. Recommandations	113
8.1. Revoir le positionnement stratégique	113
8.1.1. Un positionnement plus sur les questions de renforcement de capacités des collectivités locales	113
8.1.2. Un repositionnement par rapport aux migrants	114
8.1.3. Un positionnement par rapport à la coopération Sud-Sud et les enjeux de la sécurité alimentaire	115
8.2. Revoir le positionnement dans les activités : Accompagner les réalisations en amont (dimension environnementale et sociale) et en aval (dimension économique) pour assurer leur durabilité-viabilité	116
8.3. Améliorer les circuits de financements et les décaissements	117
8.4. Revoir les dispositifs institutionnels	118
8.4.1. Scénario 1 : Maintien	119
8.4.2. Scénario 2 : Le recentrage sur le Conseil de Cercle	119
8.4.3. Scénario 3 : un Cadre d'Intégration et de Transformation des Entités (CITE) ?	120
8.4.4. Le dispositif institutionnel Montreuil–Yélimané	122

8.5. Autres recommandations	122
8.6. Dans l'immédiat, comment continuer concrètement...	122
8.7. Une illustration concrète des recommandations	123
8.7.1. Comment renforcer l'emploi local à travers la valorisation des projets de jeunes, projets de migrants notamment dans l'assainissement ?	123
8.7. 2. L'appui du PJMCY aux projets jeunes et migrants : acquis et enjeux de changement	123
8.7. 3. Propositions concrètes	126
9. Bibliographie consultée	128
Annexe 1 Relevé de conclusions de la réunion du COS du 22 mai 2009	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 2 : Les activités et réalisation du programme de jumelage coopération (extraits du document FAO 2003)	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 3 : Le programme CE mis en oeuvre par l'OMRIB	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 4 : Tableaux synoptiques des termes de références	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 5 : Calendrier des rencontres au Mali	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 6 : Personnes interviewées en France	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 7 : Etat de l'acquisition des fonds du PADDY juin 2009	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 8 : Eléments budgétaires de l'AFAK	Erreur ! Signet non défini.
Annexe 9 : Diagramme d'impact du PADDY (originel)	Erreur ! Signet non défini.

Liste des sigles et abréviations

ADDY :	Agence pour le Développement Durable de Yélimané
ADECYF :	Association pour le Développement du Cercle de Yélimané en France
ADESCY :	Association pour le Développement Economique Social et Culturel du Cercle de Yélimané (Bamako)
ADIJD :	Association pour le Développement et l'Intégration des Jeunes du Diafounou
AFAK :	Association Française d'Appui à la région de Kayes
AMSCID :	Association Malienne de Solidarité et de Coopération Internationale pour le Développement
ANICT :	Agence National d'Investissement des Collectivités Territoriales
APROSA :	Association pour la Promotion et le Salut de Yélimané Cébé
ARIANE :	Appui et renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques
BGET :	Bureau d'Etudes Techniques et de Gestion de Projets
CAMIDE :	Centre d'Appui à la Microfinance et au Développement
CAMSEL :	Coopérative Agricole Multifonctionnelle de Sélingué
CAPSEL :	Coopérative Agro Pastorale de Sélingué
CCC :	Centre de Conseil Communal
CCY :	Conseil de Cercle de Yélimané
CESPA :	Centre de Services de Production Audiovisuelle
CLJ :	Comité Local de Jumelage
CONFED :	Cellule de l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement
COS :	Comité d'Orientation Stratégique
CPN :	Consultation Pré-Natale
CR :	Commune Rurale
CRRA :	Centre Régional de Recherche Agronomique
CSRef :	Centre Sanitaire de Référence
CT :	Collectivités Territoriales
CU :	Commune Urbaine
CVECA :	Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit Autogérée
DAF :	Direction Administrative et Financière
DAT :	Dotation d'Appuis Techniques
DNA :	Direction Nationale de l'Agriculture
DNCT :	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DRGR :	Direction Régionale du Génie Rural
DRPFEF :	Direction Régionale de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille
FAO :	Food and Agriculture Organisation
FNACT :	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
GIPD :	Gestion Intégrée des Productions et des Déprédateurs
GRN :	Gestion des Ressources Naturelles
MA :	Ministère de l'Agriculture
MAE :	Ministère des Affaires Etrangères (France)
MAECI :	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale (Mali)
MARD :	Ministry of Agriculture and Rural Development (Vietnam)
MATCL :	Ministère de l'Administration Territorial et des Collectivités Locales (Mali)
NTIC :	Nouvelles Technologies de l'Information et des Télécommunications
OMVS :	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
OMRIB :	Organisation Malienne pour la Réalisation et le Renforcement des Initiatives à la Base
ORTM :	Office Radio Télévision du Mali
PADC :	Projet d'Appui au Développement Communautaire
PADDY :	Programme d'Appui au Développement Durable de Yélimané
PARAD :	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PASASO :	Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire au Sahel Occidental
PASECA :	Programme d'Appui à la mise en place d'un Système d'Epargne et de Crédit Autogéré
PDSEC :	Plan de Développement Social Economique et Culturel
PETF :	Programme d'Exécution Technique et Financier
PJCMY :	Programme de Jumelage Coopération Montreuil-Yélimané
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSA :	Plan Stratégique d'Assainissement
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
SACOFI :	Société d'Assistance Comptable d'Organisation et de Fiscalité
SAY :	Secteur Agriculture de Yélimané
SE :	Suivi Evaluation
SECOM :	Service Commun aux collectivités
SEDIF :	Syndicat des Eaux d'Ile-de-France
SICM :	Syndicat Inter Collectivités Meraguemou
SIP :	Solidarité Internationale Picarde
SLPIA :	Service Local des Productions et Industries Animales
UE :	Union Européenne

0. Résumé

Le présent travail s'est déroulé sur près de 8 mois – entre février et septembre – avec une mission au Mali entre le 17 mai et le 10 juin. L'équipe d'évaluation a pu participer, le 22 mai à Bamako, au premier Comité d'Orientation Stratégique d'un des programmes appuyé par Montreuil : le PADDY. Des restitutions du travail ont eu lieu à Yélimané, Montreuil, Bamako.

L'évaluation avait pour objet d'apprécier l'entière de la coopération entre Montreuil et le cercle de Yélimané et couvrait donc à la fois le « **Programme Jumelage Coopération Montreuil-Yélimané** » (PJCMY) et le « **Programme d'Aménagement et de Développement Durable du cercle de Yélimané** » (PADDY). L'enjeu de l'évaluation portant notamment sur la stratégie d'ensemble ayant conduit à ces deux programmes, distincts aussi bien en termes d'objectifs, de logiques d'intervention, que de formes de partenariat.

1. L'histoire de cette coopération est indissociablement liée à celle des migrants maliens travaillant en région parisienne.

- 1.1. Cette importante communauté installée dans les foyers de Montreuil développe depuis près de 25 ans des actions de développement dans ses villages d'origine. Ces actions se sont structurées dès 1985 en programmes trisannuels dans le cadre du jumelage Montreuil/Yélimané. Débutées sous forme d'opérations très variées dont la maîtrise d'œuvre était déléguée à une ONG, le GRDR, la maîtrise va être progressivement reprise par Montreuil qui va créer pour la circonstance son propre outil – l'OMRI (Office Montreuillois des Relations Internationales) au statut d'ONG (loi 1901) – puis l'internaliser bien plus tard à travers différents postes au sein du service « Echanges internationaux et coopération décentralisée ». Au Mali, les salariés maliens de l'ancienne OMRIB se constituent en ONG nationale : l'OMRIB est créée (Organisation Malienne pour la Réalisation et le Renforcement des Initiatives à la base). La maîtrise d'ouvrage cherche à être partagée entre la mairie de Montreuil, les migrants et un « Comité Local de Jumelage » mis en place à Yélimané et composé d'élus des communes et de responsables d'associations ou d'ONG intervenant dans le développement du cercle.
- 1.2. Un changement important s'opère dès les années 2000, avec l'intention à la mairie de Montreuil mais aussi chez les migrants, d'intervenir de manière plus massive dans le cercle par des investissements hydro-agricoles (barrages, aménagement et restauration de mares) pour la sécurité alimentaire et l'emploi, en cherchant à tirer parti des relations de coopération que la mairie de Montreuil développe avec d'autres Etats du sud : le Vietnam, le Brésil notamment. Grâce au concours de la FAO une étude d'identification est réalisée et un rapport de formulation préparé pour un nouveau « Programme d'Appui au Développement Durable du cercle de Yélimané », le PADDY, dans lequel des experts Vietnamiens doivent intervenir notamment pour l'aménagement de périmètres rizicoles derrière les retenues prévues et l'amélioration des techniques agricoles.
- 1.3. Le programme initial conçu par la FAO, de type « programme intégré » structuré autour de 3 ensembles de menus – (1) Le renforcement des capacités techniques et opérationnelles (agriculture/élevage, protection et régénération du milieu Diversification des revenus) ; (2) Le renforcement des capacités institutionnelles (des structures décentralisées et déconcentrées) ; (3) La coordination, gestion et le suivi évaluation du programme (structure de pilotage, cellule de coordination, mécanismes de financement et coopération sud-sud) – prévoit une « maîtrise d'ouvrage locale déléguée » par le Ministère de l'Agriculture aux autorités locales.
- 1.4. Ce programme ne va jamais véritablement voir le jour faute d'obtention des financements PPTTE prévus initialement pour la confection des grands ouvrages (voir annexe 1). Les différents protagonistes (Mairie de Montreuil, Migrants, Ministère de l'Agriculture, FAO,

Coopération Vietnamiennne) vont donc se rabattre, *temporairement*¹, sur un programme plus limité, à caractère expérimental, destiné à faire la démonstration des possibilités de cultiver le riz et d'innover en matière de maraîchage, maïsiculture, reboisement, aviculture, petite embouche. Une structure de pilotage du PADDY est bien mise en place – l'ADDY – avec pour objet de mobiliser les ressources pour le programme.

- 1.5. De son côté, le programme Jumelage réoriente en conséquence ses investissements sur les dimensions santé, éducation, sensibilisation à la citoyenneté, appui aux femmes.

2. Cette coopération intervenant dans un contexte géographie, socio-démographique et politico-institutionnel particulier, traversé d'enjeux particulièrement complexes.

2. 1. Au niveau physico-naturel (voir point 3.1. p. 21), si les potentialités du cercle de Yélimané sont incontestables, étant donné la qualité des sols comme la quantité² des réserves hydriques, la topographie très collinaire et la nature particulièrement argileuse des sols, nécessitent une maîtrise pointue des phénomènes d'érosion autant que des questions de réalimentation de nappes.
2. 2. Au plan sociodémographique (point 3.2.), l'immigration des hommes vers des pays étrangers et vers Bamako représenterait de l'ordre 10% de la population³. Cette immigration concernant près d'un quart de la population active, a un impact évident sur les capacités de travail (production, construction et réfection des aménagements, etc.) des exploitations familiales.
2. 3. Au plan politico-institutionnel (point 3.3), l'enjeu dans cette région est triple :
- Par rapport à l'Etat et ses services déconcentrés, il s'agit de renforcer l'intérêt relativement récent de l'Etat central pour cette zone et de retisser une certaine confiance entre les populations et les agents des services déconcentrés
 - Par rapport aux élus, l'enjeu est de renforcer leur « assise » financière et politique dans un milieu culturel fort traditionnel et hiérarchisé
 - Par rapport aux migrants, il est de faciliter l'inscription de leur appui dans les enjeux qui précèdent dans l'esprit de (re)construire les institutions alors que les logiques privées prévalent généralement.
2. 4. Le contexte nécessitait donc à la fois de fortes compétences techniques (pour la maîtrise de l'eau), sociales (pour interpellier la question de la migration dans ses avantages comme ses inconvénients) et politiques (pour articuler les différents « ordres » politiques tout en s'inscrivant dans la politique nationale de décentralisation.

3. Dans ce contexte historique et local brièvement résumé, l'évaluation avait pour mission d'apprécier la coopération Montreuil-Yélimané à partir de trois focales essentiellement (voir annexe 4, p. 126) :

- la stratégie d'ensemble (cohérence, pertinence)
- Les dispositifs institutionnels mis en place et leur appropriation (efficacité, pertinence, efficacité)
- Les actions (efficacité, effets, durabilité)

Si le rapport est structuré en reprenant – programme par programme – les principaux critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficacité, effets, impact) les lignes qui suivent sont charpentées en fonction de ces trois principales focales.

4. Le manque de stratégie au secours d'une politique cohérente de coopération

- 4.1. De manière générale - et si les objectifs visés par Montreuil et ses partenaires paraissent

¹ Ce « temporairement » fait débat. Pour certains l'actuel PADDY n'a plus rien à voir avec le précédent qui n'a jamais existé faute de financements. Pourtant tout – les institutions créées, le maintien du discours sur le « grand » PADDY, la forme du partenariat – prouve que l'on reste avec cet horizon en perspective et que comme le résumera le président de l'ADDY « on n'a pas le choix, il faut qu'on se mobilise pour le PADDY ».

² Plutôt « riche » en quantité d'eaux de surface, le cercle s'avère plutôt « pauvre » en quantité et surtout en qualité des eaux profondes, car celles-ci sont souvent fossiles.

³ Rapport de formulation FAO 2003

pertinents en ce sens qu'ils répondent à de vrais besoins et correspondent généralement à une demande⁴ - il a manqué d'une politique générale recentrant ces objectifs par rapport aux principaux enjeux politico-institutionnels présentés ci-dessus. Dès lors, la stratégie ne s'est pas vraiment investie sur ces enjeux politico-institutionnels, mais est restée liée aux programmes et plus particulièrement aux « opérations ». La focalisation sur les opérations techniques – que ce soit dans le domaine de la santé ou de l'éducation pour le PJCMY, ou des expérimentations hydro-agricoles pour le PADDY – n'est pas doublée ici d'actions sur les (ou en appui aux) institutions, et sur la façon de participer à construire ces institutions à partir de ces opérations. Les questions politico-institutionnelles sont abordées lorsqu'il s'agit de résoudre un problème technico-gestionnaire (par exemple pour assurer la coordination d'un programme et améliorer l'efficacité des instances de pilotage mises en place) plutôt que de se poser la question inverse : comment renforcer les capacités conjointes des principaux acteurs - services déconcentrés, élus communaux, migrants, chefs de village, associations de développement, etc. - à améliorer les services de base à travers l'appui à un dispensaire, à une école, à une association de maraichères, à la construction d'un barrage et à l'aménagement de périmètres rizicoles.

- 4.2. Cela se traduit dans la tendance à créer ses propres instances de pilotage plutôt que de partir des instances existantes localement. Dans les deux cas, les programmes ont été dédoublés par des instances nouvelles - le CLJ pour le PJCMY et l'ADDY pour le PADDY – aujourd'hui partiellement concurrentes. Cela a aussi pour conséquence de parfois se laisser déborder par les circonstances, notamment lorsque faute de moyens, la coordination de la mise en œuvre du PADDY sera assumée par la mise à disposition d'un cadre du Ministère de l'Agriculture. Sans mettre en doute ici, ni les compétences ni la volonté du Ministère, cette évolution pose la question de l'orientation de plus en plus spécifique donnée à un PADDY qui au départ devait être beaucoup plus large pour concerner les questions environnementales, voire même, intégrer progressivement les questions de santé, d'enseignement et de citoyenneté confiées au PJCMY.
- 4.3. Ainsi d'une coopération « jumelage » entre collectivités territoriales, on en arrive progressivement à une coopération multilatérale intégrant des ministères et d'autres pays. La maîtrise d'ouvrage s'en trouve nettement modifiée. En effet, bien que cette question n'ait jamais été suffisamment précisée, la maîtrise relevait d'un partage entre la mairie de Montreuil, les migrants et les collectivités territoriales du cercle de Yélimané. Aujourd'hui certains programmes sont directement négociés entre le Ministère de l'Agriculture et ses partenaires étrangers (programme Venezuela notamment) et la maîtrise d'ouvrage est déléguée à l'ADDY par le gouvernement du Mali⁵.
- 4.4. De manière plus générale, il paraît étonnant que la coopération Montreuil-Yélimané – qui relève bien d'une coopération décentralisée et qui est ancienne – ne se soit pas plus intéressée aux problèmes que rencontrent les collectivités locales dans la mobilisation de ressources (fiscalité), dans la mise en place des services administratifs (Etat civil notamment), dans la construction de leur légitimité par rapport aux autres registres de pouvoir. De sorte qu'en termes de stratégie on peut se demander si la charrue n'est pas loin devant les bœufs, poussée par la magie de « l'aide » et des produits surestimés de la « migration ».

5. Des dispositifs divisés, fonctionnels aujourd'hui mais très dépendants de l'aide

- 5.1. La tendance à mettre en place des dispositifs ad hoc – plutôt qu'à travailler avec les instances existantes (ONG, services déconcentrés et surtout collectivités locales) conduit à l'existence de trois nouveaux dispositifs sur le cercle : deux dispositifs créés par Montreuil et ses partenaires migrants – OMRIB/CLJ et PADDY/ADDY ; et un dispositif plus endogène mais que l'on peut aussi considérer comme lié à la coopération instaurée entre Montreuil et le cercle de Yélimané : le SECOM en appui au Syndicat de l'intercommunalité Méraguémou.

⁴ Même si les priorités pourraient être redéfinies

⁵ Note préparatoire au COS du 22 mai : Eléments de réflexion pour échanges sur la nouvelle phase du PADDY.

- 5.2. CLJ et ADDY ont un objet social étroitement lié aux programmes dont ils sont censés assurer le pilotage⁶. En parallèle à cette réalité, coexiste un discours différent qui considère ces instances de pilotage, comme de véritables cadres de concertation rassemblant tous les acteurs du cercle et destinés à améliorer la concertation entre programmes. L'ADDY, plus particulièrement, a dans ces statuts essentiellement pour mission de « mobiliser les ressources pour le PADDY » mais est présenté comme un cadre de mise en synergie et en concertation des acteurs et des programmes sur tout le cercle. Si la volonté dans le chef de Montreuil de parvenir à un tel cadre n'est pas à mettre en doute, il apparaît comme nous l'avons vu, d'une part que l'analyse politico-institutionnelle était insuffisante et, surtout, que le manque de stratégie cohérente peut conduire à un effet inverse : la tendance à multiplier les instances et à créer des « sous-programmes » dans le cadre du PADDY, pouvant être perçue surtout comme autant d'opportunités de « postes » à pourvoir dans des cellules techniques ou des instances de décision.
- 5.3. Outre cette impression de juxtaposition de dispositifs relativement cloisonnés, il apparaît aussi que tous apparaissent étroitement dépendants de l'aide de Montreuil et de ses partenaires migrants. Les dispositifs de coordination manquent de moyens et les diverses instances de pilotage ne parviennent pas à mobiliser les cotisations pour leur propre fonctionnement. Dans ces conditions, se sont aussi les capacités de ces instances à jouer pleinement leur rôle qui sont à questionner.
- 5.4. Cette tendance à créer des dispositifs « ad hoc » au profit d'opérations plutôt qu'au profit d'une politique de coopération se retrouve aussi en France où une structure – l'AFAK - a été mise en place pour mobiliser les ressources pour le PADDY. Ceci en lieu et place d'une coordination de différentes compétences existantes sur le territoire de Montreuil et dont certaines (notamment des ONGs comme Afrique Verte, GRDR, AVSF, Eau Vive, mais aussi des opérateurs en appui à des projets de migrants pour le financement et l'appui-conseil) possèdent une longue expérience du développement en général et de la région Kayes-Yélimané en particulier.
- 5.5. Pour le reste, ces dispositifs apparaissent fonctionnels tant que des moyens extérieurs sont mobilisés pour leur fonctionnement⁷. Les conditions de leur autonomisation « reliante »⁸ – mobilisation de ressources dans les communes, mise en relation avec d'autres partenaires, renforcement des capacités de négociation, etc.- n'ont pas fait l'objet de programmes d'actions spécifiques⁹.

6. Des actions diversement appropriées

- 6.1. Dans le cadre du PJMCY les actions menées en matière de santé, d'éducation, de sensibilisation à la citoyenneté apparaissent à la hauteur des attentes. Mais ces attentes n'étaient-elles pas trop faibles ? Il apparaît encore une fois que les actions menées relevaient plus d'un plan d'opérations liés à la réponse à des demandes, qu'à une politique claire visant notamment à améliorer le service public concerné ou à participer à la définition d'une politique locale à l'échelle du cercle. Les actions auraient pu interpeller les agents dans leur fonction, de même que les différents pouvoirs subsidiant (commune ou Etat central). Elles pouvaient aussi servir de base à une sensibilisation des utilisateurs de service.
- 6.2. Le constat n'est pas bien différent pour le PADDY. S'il y a bien une vision, elle ne fait pas « politique » au sens où elle ne prend pas en compte les différents intérêts et enjeux en cause et n'est pas suffisamment traduite en stratégies progressives¹⁰.

⁶ Chacune de ces instances reprend sous des configurations légèrement différentes, une représentation des élus de la zone et des collectifs d'organisations de la société civile.

⁷ Même si des renforcements en compétences sont nécessaires pour certains plus particulièrement, ce n'est pas là le plus important.

⁸ Pour préciser qu'il ne s'agit en aucun cas d'une autonomie autarcique.

⁹ Mais de quelques petites actions isolées de type « voyage des élus à Montreuil ».

¹⁰ Cela s'exprime notamment par le fait que bien des villages et des communes sont aujourd'hui frustrées de ne pas

- 6.3. Certaines expérimentations présentent de très bons résultats. Les tests de production de riz parviennent à des rendements de 8T/Ha. Dans le domaine du maraichage et de la maïsiculture également les acquis sont réels. C'est moins le cas pour l'aviculture, la petite embouche et l'arboriculture.
- 6.4. L'encadrement, pourtant important, n'a pas été suffisant pour assurer une diffusion large et pertinente de ces résultats, d'autre part pour les faire remonter dans les institutions en vue d'améliorer certaines politiques d'investissements ou les affiner (promotion de certaines variétés locales, amélioration de certains thèmes techniques, ...).
- 6.5. Dans les deux programmes on constate une difficulté à sortir des « opérations », du « nez sur le guidon », pour faire le lien entre les activités et les mécanismes qui engendrent pauvreté et renforcent les inégalités dans le cercle. L'ampleur de la zone à couvrir et la diversité des actions entreprises étant bien évidemment à considérer dans ce jugement.

7. Pourtant des effets sensibles, importants à considérer...

- 7.1. L'effet le plus reconnu concerne les investissements consentis par l'Etat dans la région. Ils apparaissent, proportionnellement aux autres apports, plus importants que prévus. Certains partenaires considérant qu'un des effets les plus sensibles étant que le PADDY soit devenu un programme porté par l'Etat plutôt qu'un programme d'une commune étrangère. Il y a là une véritable appropriation. Cet effet apparaît durable sur le moyen terme compte tenu des engagements de l'Etat sur 2010 notamment. Il est important aussi dans la mesure où des investissements étrangers sont aujourd'hui drainés vers Yélimané (tels que le programme Venezuela par exemple).
- 7.2. Mais il ne parvient pas à compenser le sentiment d'insatisfaction des populations et des migrants par rapport à ce qui avait été espéré du PADDY à l'origine. C'est là un effet négatif : le discours inflationniste autour d'un PADDY doté de 7 milliards de FCFA (11 millions d'€) est encore dans toutes les têtes. En dépit d'une réorientation sur un programme expérimental, ce discours s'est maintenu (au moins jusqu'au changement d'équipe à Montreuil). La perspective de réaliser un millier d'Ha aménagés reste encore un espoir, mais les résultats obtenus engendrent frustrations et parfois spéculations sur ce qui a réellement été fait avec l'argent disponible¹¹.
- 7.3. D'autres effets positifs sont à considérer par rapport aux services déconcentrés :
- Certains comme le service de l'assainissement, se sont installés à Yélimané plus tôt que prévu portés par les perspectives du PADDY ;
 - De manière générale les services déconcentrés jouissent semble t-il d'une meilleure réputation dans la population. Il semble à cet égard que la présence des vietnamiens aient été aussi l'occasion pour les agents du ministère de l'agriculture de démontrer leurs connaissances et savoir-faire ;
 - On note aussi une plus grande synergie entre services déconcentrés grâce au PADDY.
- 7.4. En ce qui concerne la coopération Sud-Sud, la collaboration a été globalement satisfaisante, elle s'est même progressivement renforcée, mais elle a souffert de difficultés de communication. En l'absence d'indicateurs de suivi portant plus sur les effets de cette communication que sur les résultats en termes d'activités réalisées, il est douteux que l'on puisse en retirer des enseignements importants pour d'autres programmes. Les entretiens avec les maliens comme avec les vietnamiens, montrent que les échanges sont restés surtout sur des questions techniques et que l'opportunité n'a que rarement été saisie¹² de communiquer sur

avoir été bénéficiaires du PADDY révisé.

¹¹ Si de ce point de vue la mission ne relève pas de décalages importants entre les dépenses annoncées et la réalité, elle montre aussi que la multiplicité des services impliqués n'a pas été source d'économie.

¹² Pour des raisons assez évidentes de problèmes de communication, de décalages culturels également, mais aussi de manque d'incitations à sortir d'un partenariat purement technique.

des valeurs culturelles (le rapport au travail, le rapport au temps, le rapport à la famille, etc.). Si l'on ne peut nier un certain nombre de résultats importants, notamment sur les motivations à reprendre la culture du riz dans la zone, ils auront été limités par le manque d'infrastructures hydro-agricoles initialement prévues. L'intérêt global de la présence des Vietnamiens se situant surtout ailleurs, dans les potentialités ouvertes de nouveaux partenariats économiques (et de développement¹³) entre le Mali et le Vietnam.

- 7.5. De même, les effets plus locaux sur les changements de pratiques et de comportements face aux nouvelles techniques et spéculations sont trop récents et trop peu informés pour pouvoir être réellement considérés. S'il y a notamment des reprises spontanées de cultures de riz à proximité des zones de tests, le manque d'accompagnement de ces initiatives et le manque d'information sur leur importance incite à la prudence.
- 7.6. Enfin, on peut poser en hypothèse que la création d'instances parallèles – telles que CLJ ou ADDY – ne renforce pas nécessairement les instances légales – le conseil de cercle – et peut au contraire freiner leur appropriation et leur reconnaissance par la population. Dans un contexte de plus en plus critique vis-à-vis de la décentralisation, ce genre d'effets est à suivre avec beaucoup d'attention. De même l'accent mis sur la participation des migrants à l'effort de développement peut avoir des effets pervers sur la nécessaire participation fiscale des populations¹⁴. Les effets les plus à redouter étant un renforcement de l'attentisme dans une zone qui semble en avoir déjà beaucoup souffert !
- 7.7. En définitive les effets apparaissent surtout positifs pour les services déconcentrés mais sont plus douteux pour ce qui concerne la construction des collectivités territoriales. Même si l'on peut considérer que les programmes d'appui aux collectivités locales (Meraguemou et PARAD), conçus indirectement dans la foulée du PADDY, compensent partiellement cette tendance générale¹⁵.

8. ... mais qui ne peuvent, dans les conditions actuelles, se transformer en « impact » durable sur le cercle

8.1. Deux contraintes fortes limitent les possibilités d'obtenir un impact plus global :

- i. La façon dont les problèmes sont posés, et en particulier, le manque de questionnement sur les relations entre le « technique » et le « sociopolitique ». Les problèmes vécus restent plus pensés en termes de conséquences (du climat, du manque ou de l'excès de pluies, etc.) qu'en termes de dysfonctionnements de la société dans sa capacité à gérer les contraintes. Le rôle de la migration et son incidence sur le fonctionnement de la société n'est pas transformé en objet d'interpellation et d'action sur : la question de la prise en charge des taxes par les migrants, du financement de biens collectifs qui deviennent privés, de la tension qui en découle avec les collectivités locales, ...
- ii. La façon dont les programmes sont conduits, et en particulier, leur déconnection les uns par rapport aux autres et par rapport aux communes. Si des instances comme l'ADDY permettent de mieux connaître aujourd'hui ce qui se fait dans les différents programmes, les articulations restent très faibles (en termes de planification, de

¹³ Du moins on peut l'espérer

¹⁴ . Le rapport FAO notait en 2003 la diminution constante de la mobilisation des taxes entre l'exercice 2000 et celui de 2001 passant d'une moyenne de 68% à 26%. Il montrait également que ces années là débutaient les fameux « droits de tirage » à l'ANICT et que grâce à l'action des CCC ces droits étaient globalement du montant des investissements programmés dans les Plans de Développement Communal pour l'installation des nouvelles mairies. Le lien entre les deux n'était toutefois pas établi. Or il apparaît de plus en plus que la diminution de la mobilisation des taxes est corrélée avec l'augmentation de l'aide internationale.

¹⁵ Le cloisonnement du PADDY et du PJCMY avec ces programmes d'appui aux communes reste fort. La perspective d'un plan en voie d'élaboration à l'échelle du cercle devrait permettre de mieux aligner ces programmes sur les besoins et demandes négociées sur l'ensemble du cercle (et non pas le contraire comme on l'entend parfois, de plans communaux qui devraient s'aligner sur le PADDY).

suivi, d'évaluation), notamment entre les PDC et les programmes extérieurs. Certains programmes sont pilotés à un niveau central (programme Venezuela) et n'interfèrent que de façon très théorique avec les autres.

- 8.2. Les anciens et les nouveaux « ordres » ne sont donc pas questionnés. Les raisons de la difficulté que peut avoir un cercle pourtant relativement bien doté en ressources comme celui de Yélimané à se développer ne sont pas interrogées. La structuration sociale et politique (et sa reproduction dans les foyers à Montreuil) n'est pas conçue comme une donnée pouvant être traitée dans le cadre de cette coopération Montreuil-Yélimané. La participation des migrants reste invoquée dès qu'un besoin se fait sentir (du financement des poubelles pour l'assainissement à la construction des barrages). Ceci dans un contexte pourtant de diminution des ressources des migrants, en partie due à la crise, mais relevant aussi de tendances beaucoup plus longues et anciennes, liées à la prise de distance des secondes et troisièmes générations par rapport à des « obligations » sociales et familiales. Ce débat n'a été instauré à Montreuil avec les migrants et à Yélimané que récemment. Il apparaît pourtant au cœur de ce qui fait fonctionner ou dysfonctionner les sociétés localement, au même titre que le rapport entre les nouvelles autorités locales et les anciennes (chefs de village et autorités déconcentrées).

9. Les recommandations pour créer les conditions d'un impact plus global

9.1. Au plan stratégique

1. Il importe de revoir le positionnement de Montreuil et de le recentrer par rapport aux collectivités territoriales en se posant la question de **comment renforcer leur maîtrise d'ouvrage dans les différentes dimensions que cela suppose** (politique, technique, organisationnelle, territoriale, cf. point 6.1. page 89) et dans l'optique de promouvoir le partenariat multi-acteurs (entre collectivités, services déconcentrés, organisations de la société civile, ...);
2. Par rapport aux migrants également, il est nécessaire de revoir la relation restée jusque présent fort instrumentalisée de part et d'autre, et de concevoir des formes de contribution des migrants à la fois plus réalistes et replaçant leurs efforts dans un contexte de construction des institutions locales ;
3. Par rapport aux autres partenaires, Montreuil peut aujourd'hui adopter une position plus en retrait des programmes de coopération sud-sud. Les liens sont établis entre les Etats et suivent leur cours. Montreuil pourrait dès lors se concentrer sur la mobilisation d'autres ressources sur son territoire en appui au cercle de Yélimané (ONG, privés, entreprises d'économie sociale, institutions financières, etc.).

9.2. Au plan technique

1. Un positionnement plus en amont et en aval des programmes en cours pour assurer la durabilité. Les repositionnements dont il est question aux points précédents ne reviennent pas forcément à abandonner un programme au profit d'un autre, mais à mieux les accompagner sur des dimensions plus stratégiques conditionnant leur durabilité. Le positionnement de Montreuil sur les aspects liés aux grandes infrastructures ne nous semble pas utile et est redondant par rapport aux autres compétences mobilisées (FAO, services techniques, vietnamiens, ONG et associations...). Par contre, il apparaît important que Montreuil puisse se positionner à la fois plus en amont de ces investissements (lutte anti-érosive notamment) et plus en aval (appui à l'organisation de filières de commercialisation et à la mise en place de petites entreprises). Dans les deux cas, il s'agit d'assurer la viabilité et la durabilité des investissements réalisés.

2. Un investissement de la part de Montreuil sur les questions de la fiscalité communale apparaît indissociable de la construction d'une durabilité.
3. Améliorer les circuits de financement et de décaissement. Il s'agit de tendre vers des circuits financiers permettant de (1) limiter les intermédiaires au Nord et (2) de tendre vers la création de fonds locaux – de type fonds d'investissements - au niveau du cercle qui puissent être alimentés par différentes sources et survivre/se développer par delà la relation avec Montreuil

9.3. Au plan organisationnel

1. Les instances « politiques » mises en place doivent être revues dans le sens d'une plus grande cohérence politique d'abord (partir des instances légitimes plutôt que d'en créer de nouvelles). Elles doivent ensuite permettre de rassembler les compétences des différents dispositifs techniques dans des cadres institutionnels plus homogènes. Le recentrage sur le conseil de cercle apparaît le plus logique parmi les scénarii proposés (cf. page 113).
2. Les dispositifs techniques (Cellule PADDY, SECOM, OMRIB, ..) doivent être renforcés dans leurs capacités et si possible réunis de manière à plus mutualiser ressources et compétences¹⁶.
3. L'importance de la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation-capitalisation des activités menées sur le territoire du cercle. Un suivi qui ne serait pas d'activités mais stratégique, en ce sens qu'il chercherait à documenter les **interrelations** entre acteurs et les **effets** des différentes interventions sur les comportements, les relations entre autorités, le rapport à la migration, la capacité à établir de nouvelles règles facilitant la mise en cohérence des opérations de développement, etc.

10. En conclusion et pour continuer concrètement...

- 10.1. La coopération Montreuil-Yélimané est atypique. Relevant d'une coopération entre collectivité locale, elle en est venue à concevoir des programmes multilatéraux avec la participation de différents ministères et différents pays du Sud. Ce faisant, elle n'a cependant pas suffisamment pris en compte les vrais enjeux politiques et institutionnels issus du processus de décentralisation au Mali.
- 10.2. Son ancienneté dans le cercle de Yélimané et son ancrage à l'échelle territoriale et nationale (à travers les relations tissées depuis longtemps) sont des atouts considérables pour se réorienter sur ces enjeux, dans l'esprit de participer à construire les **institutions** locales autant que les **infrastructures** nécessaires au développement du cercle. Ni « étape » d'un processus visant à inclure d'autres territoires, ni purement « laboratoire », dans la mesure où il ne s'agit pas forcément d'expérimenter des solutions qui n'existeraient pas déjà ailleurs¹⁷, **la coopération Montreuil-Yélimané est surtout une bonne opportunité d'interroger l'importance mais aussi les limites du lien qui en est à l'origine : la migration et ses capacités à s'insérer dans le développement local ici comme là-bas.**
- 10.3. Ce changement de perspective nécessite cependant un large débat avec ses différents partenaires pour :
 - Mutualiser les résultats du présent travail
 - Enclencher un débat sur la participation des migrants (en quantité et qualité)
 - Partager les enseignements des deux programmes et
 - Concevoir comment mieux continuer ensemble dans l'avenir
- 10.4. Diverses recommandations sont faites pour alimenter ce débat, mais ne peuvent remplacer un dialogue et devraient même être construites par ce dialogue¹⁸. Pour ce faire, 2010 devrait

¹⁶ Ceci va cependant à l'encontre de la tendance à la multiplication des arènes et des postes à pourvoir, mais entre dans la logique générale de recherche de plus de durabilité et moins de dépendance vis-à-vis de l'aide.

¹⁷ Mais par contre bien de douter et de chercher à améliorer ses propres pratiques, ce qui relève plus d'une posture de « chercheur » que de « laborantin » qui applique des recettes et en cherche de nouvelles.

¹⁸ Toutes précisions excessives dans ces recommandations pouvant limiter une appropriation réelle, voire empêcher la

être considérée comme une année de transition destinée à mieux redimensionner et orienter cette coopération pour le futur. Si un temps d'arrêt apparaît impossible compte tenu des engagements déjà pris par la coopération, il importe qu'elle se ménage des moments importants pour réfléchir avec ses partenaires.

1. Introduction à l'évaluation et ses enjeux

Cette évaluation intervient à un moment particulièrement important de l'histoire de la coopération entre Montreuil et le cercle de Yélimané. D'une part étant donné le changement de l'équipe dirigeante à Montreuil, d'autre part parce que l'un des programmes qui fait l'objet de cette coopération arrive au terme de sa première phase et que se pose la question de l'engagement respectif des nombreux partenaires impliqués dans sa mise en œuvre.

L'évaluation commanditée par Montreuil est donc très attendue. Dans la programmation initiale du processus d'évaluation, ses résultats auraient dû être disponibles avant la présentation du premier COS (Comité d'Orientation Stratégique) qui s'est déroulé le 22 mai. Des impondérables ont un peu ralenti et décalé le processus général d'évaluation. Cette situation a toutefois pu être mise à profit par la ville de Montreuil pour élargir la durée de l'exercice de manière à prendre réellement le temps de réfléchir, et de s'imprégner des résultats de l'évaluation.

Concrètement, le travail a réellement commencé en mars sous forme d'entretiens à Montreuil, de collecte et d'exploitation des documents et de préparation de la mission de terrain (voir note de cadrage en annexe). Le travail a été repris en avril par un second consultant et se terminera en octobre.

La mission a pu participer au premier COS et a accompagné également la délégation de Montreuil dans une grande partie de ses rencontres avec les institutions de Bamako.

Il nous faut cependant d'entrée de jeu lever une ambiguïté. Certains partenaires du programme PADDY se sont interrogés sur le fait que l'évaluation n'était pas tripartite et, en particulier, n'impliquait pas les autorités maliennes et vietnamiennes dès son élaboration. Il apparaît donc important de préciser que cette évaluation n'est pas celle du programme PADDY seulement, mais celle de la coopération Montreuil-Yélimané. Cette disposition a été acceptée par les différents partenaires réunis le 10 juillet 2008 à Montreuil¹⁹. Il n'est donc pas question d'analyser en détail les différents programmes du PADDY qui ne relèvent pas directement des financements de Montreuil. Par contre, il importe, conformément aux termes de références (et à l'historique de l'origine de Montreuil dans le PADDY), de porter un regard sur la stratégie générale qui a présidé au programme et à son évolution et comme l'ont recommandé les partenaires réunis lors de la restitution du rapport provisoire à Bamako, en portant un regard surtout sur le rôle qu'a eu Montreuil dans son élaboration et son évolution. Comme on le verra, la « participation » des autres partenaires – FAO, Ministère de l'Agriculture, coopération vietnamienne - influençant cependant ce rôle, il sera aussi question de leurs implications respectives mais de manière bien moins appuyée. Cette précision n'enlève rien à la complexité de la tâche. Celle-ci consiste bien à faire le point sur deux modes d'investissements bien différents de la coopération de Montreuil envers le cercle de Yélimané. Par ailleurs, il n'est pas aisé de faire la part des choses - en termes de responsabilité comme d'investissements – dans un programme aussi complexe et multi-acteurs que le PADDY.

Toutefois, au terme de ce travail, la mission considère que les ressources en temps et moyens ont été globalement suffisantes pour collecter, interpréter les informations et échanger avec les différents partenaires sur les constats et recommandations en France et au Mali.

¹⁹ Voir PV de réunion. Cette réunion s'est faite en présence notamment de la représentante de la FAO au Mali et d'un conseiller pour le programme de coopération. Le PV mentionne notamment que « l'évaluation sera pilotée par la Mairie de Montreuil »

La mission souhaite manifester son grand intérêt pour cette coopération Montreuil-Yélimané qui, bien que devant être renforcée et redessinée à bien des égards, présente une complexité à la hauteur de la problématique de développement de cette zone du Mali : l'articulation entre l'appui des migrants et le rôle des collectivités locales, l'articulation entre des objectifs de production agricole et de protection de l'environnement, les équilibres à trouver entre la mobilisation de ressources extérieures et celle des ressources locales, nationales, et internationales... autant de tensions qui traversent cette coopération depuis son début. Ces tensions ne seront pas traitées ici en termes d'opposition mais plutôt de complémentarité et d'articulation des contraires. Cette option indique déjà une des grandes difficultés de ce type de coopération : **la difficulté de concevoir les différentes dimensions en interrelations et non de manière cloisonnée, particulièrement quand se côtoient différents acteurs, différents partenaires techniques et financiers, avec autant de logiques et de conditionnalités.** A cet égard, il importe sans doute de rendre crédit à Montreuil d'avoir positionné d'emblée – avec l'appui du F3E - le questionnement sur la stratégie générale ainsi que les dispositifs institutionnels mis en place pour faciliter cette recherche de convergence, en plus d'un questionnement sur l'appropriation des activités développées.

L'orientation générale développée à travers ce rapport est que le développement nécessite une démarche complexe en termes d'identification mais doit déboucher sur des stratégies simples en termes de mise en œuvre. Ces dernières ne pouvant l'être que si les choses ont été pensées de manière suffisamment complexe au départ dans leurs incidences et leurs conditions d'obtention.

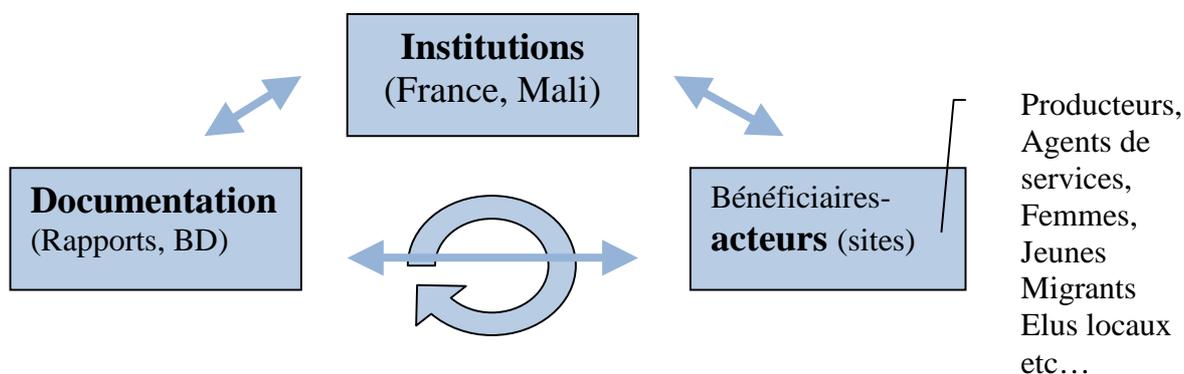
La position adoptée est aussi celle d'une évaluation à mi-parcours plutôt que d'une évaluation finale. La perspective est donc plus constructive et cherche à partir des problèmes qui se posent pour l'instant aux responsables des divers programmes tout en partant des termes de références.

2. Cadrage méthodologique

La méthode a suivi globalement ce qui avait été proposé dans la note de cadrage préalable à la mission de terrain. Les lignes qui suivent reprennent ces propositions en les commentant.

2.1. La démarche générale

La démarche employée est essentiellement **qualitative** et tente de reconstruire, par recoupement et itération, une appréciation complète des programmes évalués à partir des différentes informations fournies par les 3 principales sources que sont : les institutions concernées, les 'acteurs-bénéficiaires' et la documentation fournie.



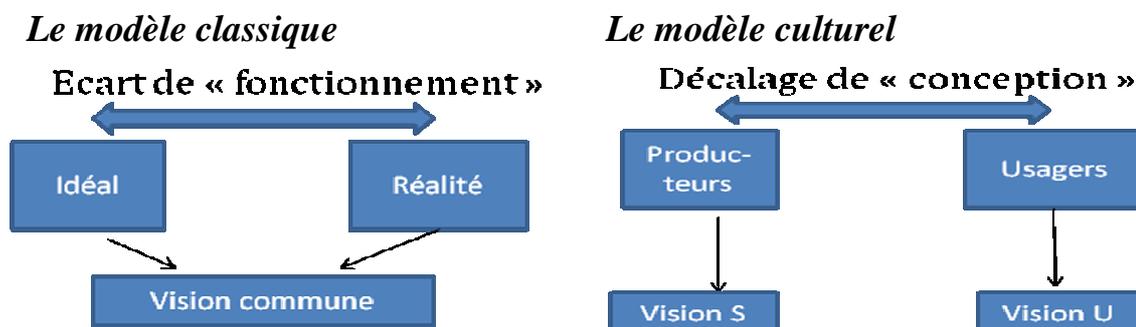
Par « qualitative » l'équipe d'évaluation entend plusieurs choses :

1. Une démarche qui n'est pas statistique mais peut être quantitative ;
2. Une démarche qui tend vers la compréhension et l'analyse des appréciations qu'en font les acteurs-bénéficiaires
3. Une démarche qui dépasse l'appréciation en termes « d'écarts de fonctionnement » pour prendre en compte également les différentes perceptions et conceptions du service selon que l'on est « producteur » du service ou « utilisateur ». Cette dernière dimension touchant des aspects plus culturels.

Le premier point entend signifier qu'il ne nous semble ni utile, ni possible du reste – notamment en l'absence de cadres logiques précis, pourvus d'indicateurs quantifiés – de souscrire à une démarche statistique (avec sondage aléatoire, statistiques sur les témoignages, etc.). Par contre, cela ne veut pas dire que le travail sur le terrain a été léger et superficiel. Malgré l'absence de dispositif de suivi un tant soit peu organisé, des données quantitatives ont été collectées à travers des matrices MARP notamment. Elles s'ajoutent aux éléments disponibles dans les rapports de suivi, notamment sur les résultats des expérimentations agronomiques.

Par rapport au second point, nous avons, comme prévu, surtout approfondi au niveau de chacun des sites visités l'appréciation qu'ont les différents acteurs-bénéficiaires des activités réalisées, ce qui a permis aussi de dégager certaines controverses, tensions ou contradictions entre protagonistes des programmes. Ces controverses ne sont pas livrées telles quelles mais permettent de reconstruire une image plus complexe et diversifiée du programme et surtout de rendre mieux compte de la façon dont il est approprié.

Le troisième aspect nous semble indissociable de la prise en compte d'une dimension inter-culturelle de l'intervention (a fortiori lorsqu'il s'agit de « cultures » aussi différentes²⁰). Notre démarche - un mélange des deux modèles les plus fréquents d'évaluation - est schématisée ci-après :



Ce modèle postule qu'il n'y a pas de différences de vision. Chacun a une même idée de l'idéal à atteindre et il « suffit » de vérifier les **écarts** entre service idéal et réalité.

Le modèle culturel suppose une différence forte de visions entre producteurs et usagers. Dans notre cas, ces différences se manifesteront notamment par rapport aux normes de travail, au rapport à la production (maximisation du rendement des cultures ou du rendement du travail,...).

Dans la pratique, il s'est agit de vérifier autant que possible si les interlocuteurs partaient bien des mêmes présupposés où s'ils faisaient références à d'autres modèles ou « visions » pour développer leur argumentaire.

2.2. Les outils de collecte et/ou de structuration des informations

2.2.1. La ligne historique

Nous ne l'avons pas utilisée, sinon de manière très sommaire pour entrer en dialogue à partir de l'histoire du programme mais sans recherche de précisions sur les dates clefs.

2.2.2. Les diagrammes logiques (ou diagrammes d'impact)

Le diagramme logique reconstitué avant la mission (voir annexe 9) s'est révélé peu utile en définitive compte tenu des grands changements rencontrés dans le programme. Un nouveau diagramme devrait être élaboré pour mettre à jour ce qui s'est fait durant ces trois premières années.

2.2.3. Le schéma des acteurs (ou sociogramme)

Cet outil doit permettre de mieux répondre aux attentes de l'évaluation en matière de compréhension des dispositifs institutionnels mis en place en schématisant les relations et les flux d'échanges (communication ; finances) entre acteurs.

²⁰ Vietnamienne, malienne, européenne mais aussi cultures organisationnelles entre associations, collectivités locales et privés

Il a surtout été utilisé dans les entretiens et lors de la restitution pour construire de nouvelles perspectives et en discuter.

Le schéma actuel des acteurs présenté pour les programmes PADDY (p. 58) et reconstruit a posteriori, est différent de ceux présenté dans les documents de projet. Il est donc à prendre comme une schématisation de la réalité à discuter. C'est un outil de communication en ce sens qu'il synthétise « notre » façon de voir les relations partenariales dans les programmes. Ce n'est donc pas un organigramme.

2.2.4. Les matrices MARP²¹

Certaines matrices ont été utilisées en groupe pour lister les différentes activités et les prioriser selon l'appréciation qu'en fait la personne. Une telle matrice a été utilisée à Krémis, à Gory-Moussala. Une matrice de désengagement du programme a également été travaillée en réunion avec l'ADDY pour mesurer le degré d'appropriation des activités menées. Les résultats sont à prendre avec précaution compte tenu du temps limité pour leur élaboration. Leur comparaison – entre « sites », entre ce que dit l'ADDY et ce que disent les « populations » (les personnes rencontrées issues de la population des villages) – permet cependant de faire ressortir certaines tendances.

Nous avons également utilisé la technique du « camembert » pour permettre une quantification de la répartition d'une variable sur une échelle de 100%. Cette technique a été utilisée à deux reprises chez des paysans pour apprécier le pourcentage de terres affecté aux différentes spéculations (et mesurer notamment l'importance accordée actuellement à la riziculture dans le dispositif agraire). Elle a aussi été utilisée avec le coordinateur du PADDY pour apprécier le pourcentage de temps affecté aux différentes activités dont il a la charge.

2.3. Un modèle conceptuel basé sur la qualité ?

Nous avons maintenu et développé l'idée de se baser sur le modèle conceptuel de la qualité pour élaborer la synthèse de la coopération entre Montreuil et Yélimané, de manière plus systémique et interactionnelle. La mission de terrain ayant confirmé que la définition et la mise en place d'un dispositif de suivi s'avèrent nécessaires, il apparaît important de partir de cet outil – la boucle de la qualité – pour structurer un dispositif de suivi qui soit autant stratégique qu'opérationnel. Nous n'avons cependant pas eu le temps de détailler ces propositions. Un travail serait nécessaire à cet égard après l'évaluation.

Justifications

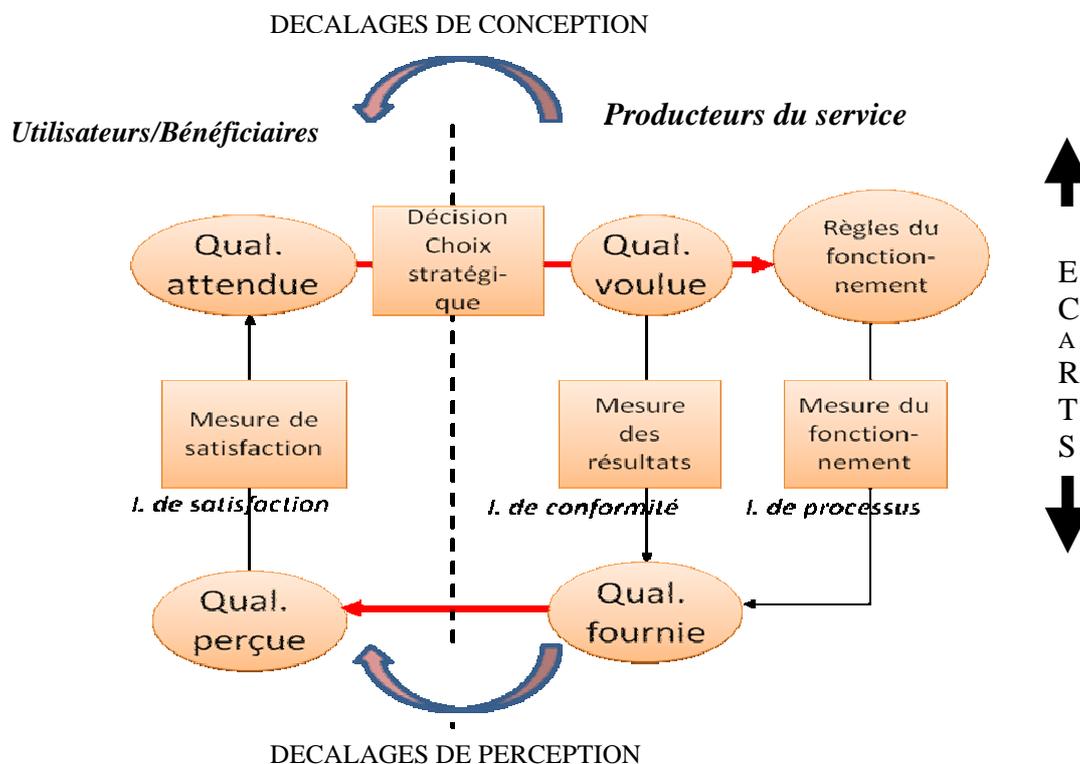
Un modèle d'évaluation basé sur la qualité nous apparaît intéressant pour les raisons suivantes :

1. Les programmes de partenariat entre Montreuil et Yélimané sont depuis un certain temps entrés dans une phase de consolidation et nécessitent surtout un renforcement organisationnel et institutionnel (entre les visions stratégiques de long terme, les programmes identifiés pour y parvenir et les ressources mobilisées, compte tenu des dynamiques préexistantes)

²¹ Méthode Accélérée de Recherche Participative

2. Le passage d'une logique projet à une logique processus, plus globale, se revendiquant d'une coopération de territoire à territoire, nécessite des instruments plus stratégiques de suivi-évaluation ;
3. La démarche qualité est aussi, en aval, une démarche importante pour formaliser un certain nombre de processus notamment de suivi et d'articulation entre la production du service et la **satisfaction** des utilisateurs-opérateurs (prise ici dans un sens très large et proche de la préoccupation d'**appropriation** et complétée par l'idée d'une **cohérence**²² avec les dynamiques locales développées par les populations et les différents acteurs du territoire).
4. Elle apparaît bien réunir en un outil, les 3 « focales » sur lesquelles les commanditaires insistent :
 - **La stratégie d'ensemble**
 - **Le dispositif institutionnel**
 - **L'appropriation des actions et des techniques**

L'outil « boucle de la qualité » peut se révéler utile dans ce contexte à la fois pour réinsérer toutes les questions d'évaluation dans un cadre global de préoccupation et pour offrir un cadre conceptuel solide pour le suivi ultérieur du programme en cours. Ce cadre postule qu'une évaluation ne doit pas seulement mesurer les écarts de fonctionnement d'un programme mais également questionner les différences de perception et de conception du service (ou des objectifs du programme) selon que l'on se trouve du côté des « producteurs de services » ou des « utilisateurs²³ ».



²² Il faudrait plutôt parler de **résonance** dans le sens non pas de se faire l'écho mais d'être proportionné aux volontés, ressources et dynamiques locales

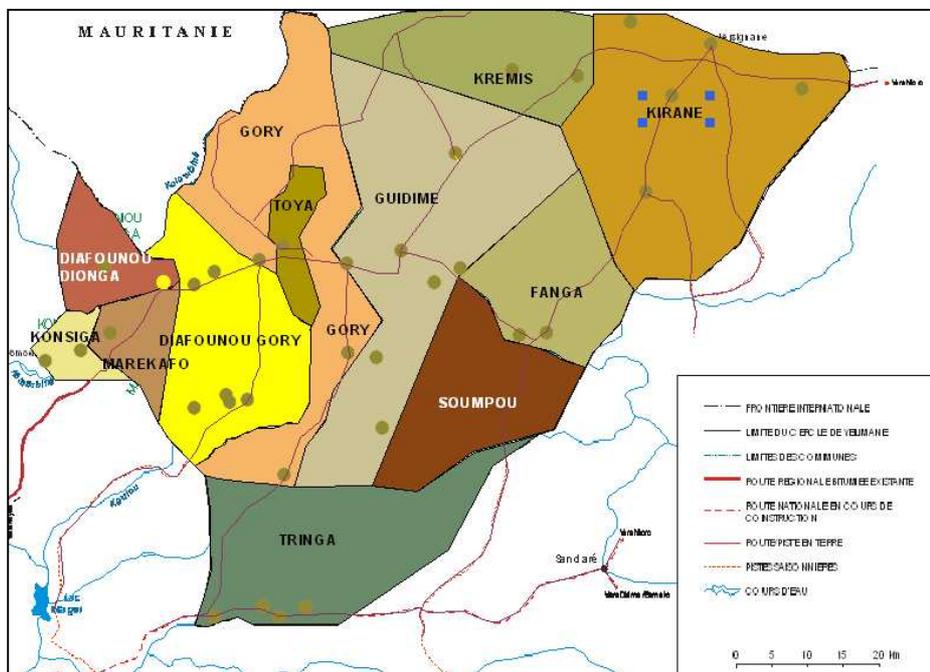
²³ Les termes ont leur importance : un usager étant à distinguer d'un « simple » utilisateur par sa capacité à interroger le service et à en relever les dysfonctionnements, les faiblesses.

Ce cadre a été amélioré au fil des évaluations. Il part d'une analyse de la prise de décision quant aux choix stratégiques (boite noire ?) – ce qui relève ici de la « **stratégie d'ensemble** » - pour questionner la façon dont les règles sont élaborées et dont **les dispositifs et dispositions institutionnels** pour garantir ces règles sont négociés et mis en œuvre. Ceci sur base de la clarification d'une qualité « voulue » par les producteurs de services. Il se poursuit par une analyse de la *satisfaction* des utilisateurs. Ce dernier point relevant plutôt ici de la dimension « **appropriation** » (technique, sociale, institutionnelle) soulignée dans le cahier des charges de la présente évaluation. Il ne s'agit donc pas de la satisfaction d'un usager ou d'un « client » mais bien de quelque chose de plus global et relatif à la façon dont les différentes catégories d'acteurs s'impliquent, reprennent à leur compte le processus à partir des dynamiques et des ressources (financières, symboliques, en compétences) mobilisables localement d'abord, complétées ensuite par des ressources extérieures.

Ce cadre met ainsi l'accent dans le processus d'amélioration progressive entre « l'offre et la demande », c'est-à-dire, dans l'articulation entre ce que proposent « producteurs » des « services » et les besoins/intérêts/demandes des « utilisateurs » (qui ne sont plus perçus comme des simples bénéficiaires/consommateurs, mais de véritables/acteurs), dans cette capacité aussi d'être en résonance avec la « propension » qu'ont les choses à se faire, sans « forcer » ...

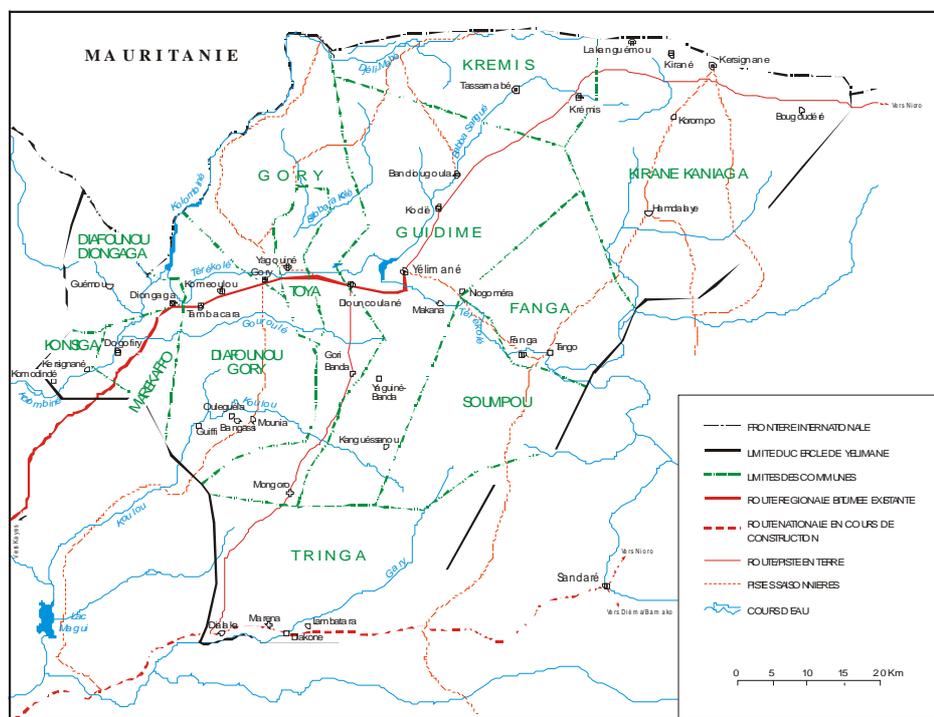
3. Cadrage historique et géographique

3.1. Contexte géologique et hydrogéologique



Situé à la frontière avec la Mauritanie, le cercle de Yélimané compte 12 communes de taille et de densités fortes inégales.

Ce découpage exprimant aussi les difficultés socio-culturelles du regroupement des villages dans les nouvelles communes issues de la décentralisation. Le cas de Toya étant particulièrement emblématique à cet égard (voir point 3.3.)



Ce territoire très collinaire est traversé de cours d'eau importants entourés de vastes plaines aux sols lourds et argileux. Ces plaines sont propices aux cultures de décrue.

On y trouve également des mares plus ou moins importantes mais qui sont également de plus en plus comblées par les sédiments.

L'érosion y est aussi très marquée par endroits. Des ravines de 10 m de large sur 5 de profondeur peuvent se créer en une saison des pluies.

Il importe de souligner le caractère riche des sols de plaines dans cette partie du pays, dû à leur origine métamorphique et volcanique. La présence importante de mares peu exploitées offre aussi un potentiel tout à fait particulier. Par contre la présence d'une couche plus argileuse à mi-profondeur (10-20 m parfois moins) limite les aquifères phréatiques et les disperse en lentilles plus ou moins importantes. Les aquifères tectonisés de plus grande profondeur étant alors bien souvent

fossiles (faute d'une alimentation suffisante), ils ne conviennent pas toujours à la consommation.

La question de la maîtrise de l'eau que ce soit pour l'agriculture ou l'eau de consommation, est un vrai enjeu dans cette zone.

3.2. Contexte social et démographique

La région est caractérisée depuis longtemps par une émigration très importante. Tout comme l'ensemble de la région de Kayes, le cercle de Yélimané doit surtout son développement à l'apport des migrants. Longtemps limité à des investissements familiaux (pour l'achat de sacs de riz ou de céréales) et à des investissements plus ostentatoires (mosquées, ...) l'apport des migrants s'est aussi orienté sur des infrastructures collectives (écoles, dispensaires).

D'un point de vue socio-démographique, l'importance de cette migration qui concernerait un quart de la population active selon le rapport de formulation FAO, confère aux villages du cercle les caractéristiques suivantes :

- Main-d'œuvre masculine limitée ;
- Force de travail réduite dans les exploitations ;
- Population de femmes et d'enfants surtout ; ...

Dans ce contexte, la question de la participation humaine aux infrastructures collectives est problématique.

3.3. Contexte politique et institutionnel

Le contexte politique général reste marqué par l'effort de décentralisation entamé par le Mali depuis 1998. Décentralisation à marche forcée, c'est-à-dire très rapide, en partie poussée par les partenaires financiers et les responsables politique de l'époque, elle fut soutenue aussi un temps par les populations, dans ce pays probablement plus que dans d'autres pays de la sous-région. Plus de 10 ans après, les constats d'un transfert de charges sans que les moyens ne suivent (on parle de « décharge » des responsabilités de l'Etat sur les Communes) reste une réalité de plus en plus mal vécue par les élus comme par les populations.

Dans ce contexte, la caractéristique migratoire de la région prend une importance toute particulière. Le transfert met en effet sous la tutelle des mairies la gestion d'une grande partie des infrastructures collectives communales. Or, celles-ci sont souvent considérées comme privées car le plus souvent financées en grande partie par les migrants. Les dispositifs de communication entre collectivités et migrants pour négocier et faire reconnaître ce changement n'ont généralement pas été prévus à l'exception de quelques expériences menées dans le cadre de programmes de développement où des cadres de concertation ont été créés impliquant migrants élus et associations pour la gestion de fonds d'investissements. L'enjeu est donc de voir comment passer à un transfert réel aux collectivités tout en faisant en sorte que les différents acteurs reconnaissent et acceptent ces nouvelles prérogatives. Cet enjeu est d'autant plus délicat que les investissements plus collectifs des migrants restent (assez logiquement) liés à leur village et prennent peu encore place dans la construction de l'identité citoyenne communale. Dans un contexte historico-culturel où la chefferie villageoise continue à avoir un poids prépondérant sur tout ce qui relève des affaires locales, foncières en particulier, ce positionnement des migrants apparaît important et conditionne fort les chances de succès de la décentralisation.

Compte tenu du manque de moyens dans les communes, la sollicitation de l'apport des migrants pour les investissements publics mais aussi pour le paiement des taxes, est encore très forte. L'élaboration de règles entre élus, migrants et associations locales de développement apparaît donc cruciale. La mise en place de dispositifs - type cadre de concertation - pour faciliter les rapprochements et les décisions plus collectives fait aujourd'hui partie du corpus de bien des acteurs du développement local à l'échelle communale. Avec cependant des difficultés pour réellement intégrer ces enjeux plus politiques dans des programmes de développement marqués encore par des logiques gestionnaires.

L'échelle supérieure – du cercle ou de « l'intercommunalité » – apparaît par rapport à cette réalité très difficile à maîtriser. L'importance de ce niveau fait débat pour l'instant au Mali. S'il apparaît difficile d'assurer une maîtrise à cette échelle - alors que les communes sont loin d'être « assises » du point de vue tant de la mobilisation et de la gestion de leurs ressources que de leur légitimité aux yeux des populations - ce niveau apparaît politiquement intéressant car il pourrait permettre de mieux recomposer des identités villageoises et communales autour de « bassins » historiques et culturels. Cette dimension ayant été insuffisamment prise en compte dans la première étape de décentralisation à marche « forcée » qu'a adopté le Mali.

Les enjeux sont donc très complexes dans cette région

- Par rapport à l'Etat et ses services déconcentrés, il s'agit de renforcer l'intérêt relativement récent de ce dernier pour cette zone et de retisser une certaine confiance des populations par rapport aux prestations des agents des services déconcentrés
- Par rapport aux élus, l'enjeu est de renforcer leur « assise » financière et politique dans un milieu culturel fort traditionnel et hiérarchisé
- Par rapport aux migrants, de faciliter l'inscription de leur appui dans les enjeux qui précèdent dans l'esprit de (re)construire les institutions.

3.4. Conclusions sur le contexte

Si le contexte physique se révèle plutôt porteur, le contexte socio-démographique, et surtout socio-politique méritait une attention particulière. Le simple fait de réunir des acteurs aussi différents – services déconcentrés, migrants, élus de communes ou de cercle, ONG et associations – ne pouvait être posé comme « naturel », et une problématisation un peu plus fine des enjeux et intérêts en cause s'imposait.

Les chapitres qui suivent permettront d'analyser dans quelle mesure la coopération Montreuil-Yélimané en tient compte.

4. Le programme Jumelage Coopération Montreuil-Yélimané (PJCMY)

Le Programme existe depuis 1990. Auparavant quelques actions avaient été menées dès 1985 avec la signature de l'accord de jumelage. Trois phases se sont déroulées qui ont progressivement touché l'ensemble du cercle dans différents domaines: aménagements hydrauliques et hydro agricoles, activités agricoles, lutte antiérosive, magasins villageois, activités féminines, santé, animation culturelle et sociale.

Le programme a successivement été mis en œuvre par le GRDR, ensuite par l'OMRI-France en 1998 (ONG spécialement conçue à cet effet) puis par l'OMRIB (une émanation locale de l'ancien OMRI) secondée par le CLJ (Comité Local de Jumelage mis également en place à cette époque) ayant pour objet la validation de projets qui lui sont soumis dans le cadre du PJCMY.

4.1. Genèse, acquis et principales limites du programme jumelage

La genèse est fortement liée à la présence d'une importante communauté de ressortissants maliens et plus particulièrement de ressortissants du cercle de Yélimané à Montreuil²⁴. C'est en réponse à la

demande de ces migrants, et malgré le fait qu'à l'époque, le Mali vivait à une dictature, que c'est peu à peu constitué un jumelage suivi par des programmes depuis 1985. On estime qu'entre 1990 et 2003, les financements qui ont permis ces réalisations et cette coopération sont de l'ordre de 21,4 millions de FF (2,14 milliards de FCFA ; 3,6 millions d'euros)²⁵.

Les réalisations sont nombreuses (voir annexe 2) et d'importants acquis sont reconnus comme on peut le voir dans l'encadré ci-contre.

Les limites portent essentiellement sur les

Les financements du PJCMY sont très importants et représentent un effort considérable de la part des migrants et de la ville de Montreuil. Ils ont contribué à :

- renforcer la place de l'OMRI dans la hiérarchie des acteurs du développement, considéré comme un partenaire solide à qui l'on peut demander une aide matérielle, mais d'abord un appui dans la réflexion, la recherche de solutions, la recherche de moyens;*
- renforcer autour de diverses associations villageoises la solidarité entre les migrants et leurs familles pour répondre à leurs besoins (augmentation des productions vivrières pour passer les périodes de soudure, augmentation et diversification des revenus, diminution de la pénibilité du travail);*
- assurer, par une énergie énorme dépensée en réunions, discussions, séances d'animation, sessions de formation, suivi d'activités, séances de réflexion et d'apprentissage d'une technique, d'approche, de classement des difficultés, d'alphabétisation fonctionnelle, la formation des hommes et des femmes, à se saisir des problèmes, à les exposer avec leur diversité d'approche, à en rechercher par eux-mêmes les solutions les plus adaptées;*
- assurer, par cette expertise acquise au fil des interventions du PJCMY, la maîtrise relativement rapide de la programmation budgétaire et de la planification des activités qui ont été pour une part déléguées aux collectivités décentralisées par l'Etat, à charge pour celles-ci de les assumer matériellement et financièrement;*
- améliorer les conditions de vie des populations en donnant accès à une eau de qualité, en améliorant l'éducation et les conditions d'hygiène et de santé;*
- renforcer la vie associative principalement dans les domaines du sport, de l'insertion socioprofessionnelle, économique et culturelle pour contribuer à l'épanouissement de la jeunesse;*
- mettre en place, avec l'appui de l'OMRI, un centre d'accueil et de rencontres à Yélimané;*
- consolider l'aide au développement des villages et des communes.*

Source : Document de formulation FAO 2003

²⁴ Les estimations, assez grossières et contestées, citent les chiffres de 10.000 ressortissants à Montreuil pour 15.000 en France

²⁵ Ordres de grandeur établis par la FAO (Document de formulation 2003).

capacités techniques de l'OMRIB à réaliser et suivre des aménagements hydro-agricoles ou sanitaires. Certaines réalisations (micro-barrages, petits barrages de retenue, puisards) ont mal été conçues et ternissent un peu une réputation pour le reste généralement bonne.

Elles portent également, selon le document de formulation de la FAO, sur le manque de dispositif structuré de suivi-évaluation des réalisations empêchant de capitaliser sur les réussites, les satisfactions des populations mais aussi sur les échecs ou les insatisfactions. Le manque de calcul de rentabilité est également évoqué comme faiblesse.

Il apparaît cependant que les forces de l'OMRIB actuel résident surtout dans sa capacité de sensibilisation, d'animation, de facilitation, voire d'intermédiation entre acteurs du développement : proches des élus (l'actuel directeur est conseiller de la commune de Tambacara), les salariés de l'OMRIB sont aussi proches des associations locales depuis longtemps.

4.2. La pertinence du programme

Le Programme Jumelage a été redessiné - suite à un partage des attributions avec le programme PADDY – pour se concentrer préférentiellement sur des aspects liés à la santé, à l'éducation et à la citoyenneté.

Globalement ces objectifs apparaissent pertinents. Ils portent sur les domaines de la santé (plus particulièrement la santé de la femme et de l'enfant), de l'éducation et de la construction de la citoyenneté, domaines reconnus aujourd'hui comme étant les bases du développement et de la lutte contre la pauvreté des OMD (voir encart).

La particularité et l'intérêt résident au niveau stratégique dans le fait que Montreuil intervient surtout sur la **qualité des services** à travers des petits appuis et du renforcement de capacités, plutôt que sur des constructions.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) :

- Objectif 1 : Eliminer l'extrême pauvreté et la faim
- Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous
- Objectif 3 : Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes
- Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile
- Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle
- Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies
- Objectif 7 : Assurer un environnement durable
- Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

L'investissement au niveau des bibliothèques scolaires par exemple s'inscrit dans l'effort d'amélioration de la qualité d'un enseignement qui en a grandement besoin. Dans un contexte général marqué par une mise en œuvre essentiellement matérielle des OMD, cette posture mérite d'être bien comprise. Il apparaît en effet que la mise en œuvre des OMD conduit actuellement à une massification des services dans les communes sans que ne soient traitées en parallèles les conditions de fourniture du service au niveau du personnel (recrutement, qualification des agents, etc.) et surtout sans que les conditions locales de pérennisation de ces bâtiments et équipements ne soient améliorées. Ces charges, difficiles à assumer par les communes, conduisent ainsi déjà dans bien des localités à surcharger les populations (les migrants en l'occurrence bien souvent ici) de contraintes de « participation financière ». La stratégie qui consiste ici à appuyer des petits investissements - les bibliothèques des écoles par des livres et des formations à la gestion, les dispensaires par du matériel de refroidissement des vaccins et des formations aux matrones – apparaît répondre particulièrement bien à des besoins plus qualitatifs.

Nos interrogations portent cependant sur l'angle d'attaque d'un tel travail auprès des services publics de la santé et de l'éducation. La logique reste celle de compenser essentiellement des manques : manque de moyens, manque de capacité, manque de connaissance, manque d'équité homme/femme dans les conseils, manque de démocratie, etc... Elle n'interpelle pas ou très peu les services publics et les autorités locales sur leur part de responsabilité dans les difficultés rencontrées. En conséquence, on peut se demander si l'intervention extérieure en venant apporter des solutions partielles sans susciter de débat sur les logiques-systèmes qui dans les services « publics » conduisent à tant de dysfonctionnements, ne participent pas à les perpétuer.

La question de la démocratie et de la citoyenneté est ainsi traitée de manière théorique, et plutôt par le versant « population » qu'il s'agit « d'éduquer » de « former », de « sensibiliser ». Cette façon de faire ne conçoit apparemment pas que la citoyenneté se construit surtout dans le rapport entre producteurs de services et usagers depuis la salle d'attente de l'hôpital, la classe d'école, la pièce où attendent les demandeurs de pièces d'Etat civil, le carrefour où sévit le policier en charge de la circulation, etc. Elle ne questionne pas la façon dont le service est délivré par les agents, et plus profondément encore la façon dont ce service est conçu par l'agent autant que par l'utilisateur.

Il importe pourtant de reconnaître plus globalement et sur une échelle historique plus large (grâce aux précédentes évaluations) que le programme jumelage coopération de Montreuil a beaucoup contribué à renforcer les organisations et structures associatives du cercle. On verra cependant plus loin que le dispositif d'appui, en passant de l'OMRI à l'OMRIB a considérablement changé et nécessite une analyse plus précise. Ce qui apparaît cependant également et qui est reconnu par les principaux protagonistes de ce programme, c'est combien les enjeux de la décentralisation ont été peu intégrés dans les interventions : appui aux collectivités locales notamment en matière de construction de leur assiette fiscale, de renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage. Les appuis en la matière étant limités à des formations d'élus à Montreuil. Ce constat étant plus général, relatif aussi au PADDY, on y reviendra plus loin (voir chapitre 6).

Le récent programme introduit à la CE et accepté pour un financement de 114.466,63 € sur 3 ans (dont un cofinancement de la CE de 78.798,69€, soit 69%) reste globalement sur les mêmes domaines d'activité- santé, citoyenneté - en accordant un accent plus fort à la dimension genre (voir encadré en annexe 3).

Ce financement témoigne aussi d'une évolution dans les capacités de Montreuil à bien concevoir en « cadre logique » les programmes (même si les indicateurs apparaissent encore très peu quantifiés et précisés). La préparation de ce programme a toutefois souffert d'un manque de participation et de discussion lors de sa formulation

En définitive, les actions de jumelage de Montreuil, sont pertinentes du point de vue de leurs objectifs généraux. La stratégie générale n'est pas sans intérêt non plus au regard des tendances actuelles de mise en œuvre des OMD de bien d'autres coopérations. Mais de manière générale, la démarche ne semble pas avoir beaucoup évolué depuis le temps que cette coopération existe. Elle n'a pas suffisamment intégré les nouveaux enjeux posés par l'arrivée des collectivités territoriales notamment.

4.3. Les dispositifs en place et leur efficacité

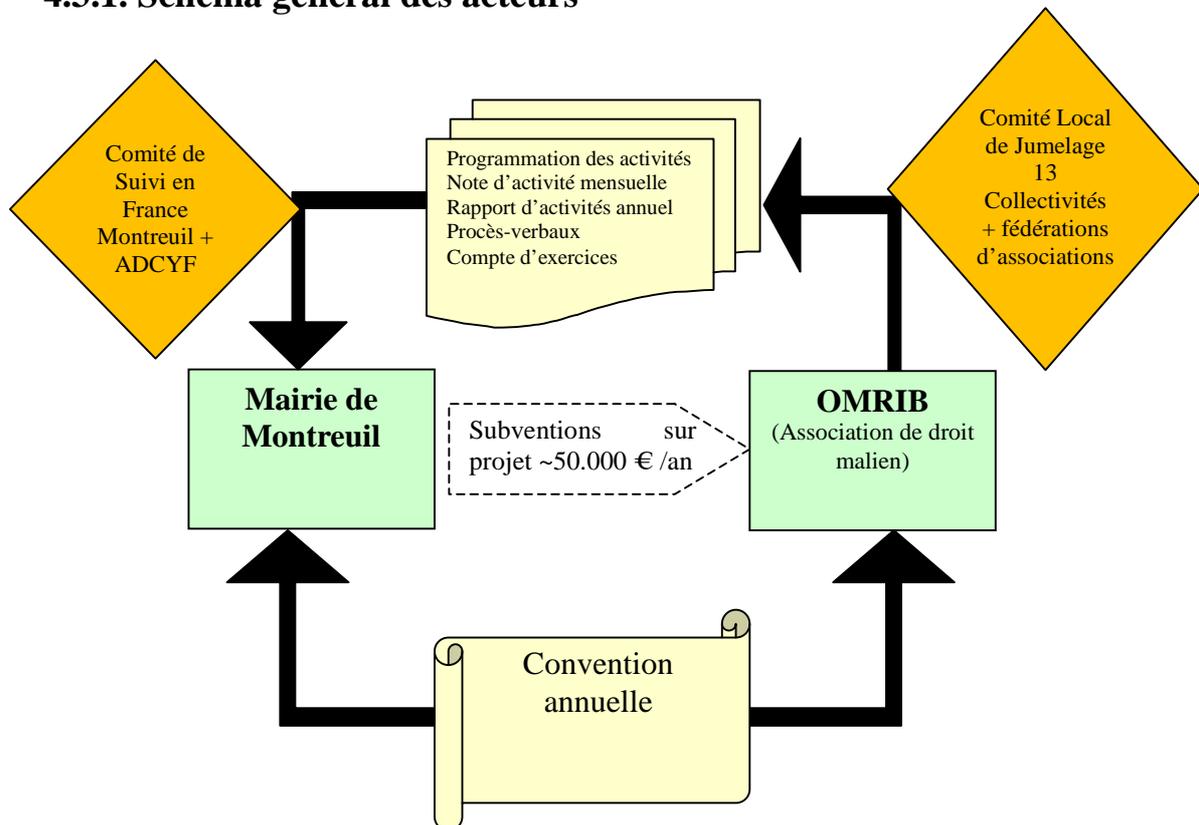
Ils ont connus de grands changements depuis la création du PADDY et la décision de la municipalité de Montreuil d'internaliser les dispositifs de gestion des actions de coopération décentralisée et donc de liquider, fin 2004, l'Office Montreuillois des Relations Internationales (OMRI) au statut d'ONG.

A Yélimané, cette évolution s'est traduite par :

- La redynamisation du Comité Local de jumelage (CLJ) chargé de valider les projets du PJCMY
- Et la création de L'Organisation Malienne pour le Renforcement des Initiatives de Base (OMRIB) chargée de sa mise en œuvre

A Montreuil, par la création d'un nouveau poste entièrement dédié au programme PADDY.

4.3.1. Schéma général des acteurs



4.3.2. Les dispositifs à Yélimané

L'OMRIB

L'équipe malienne engagée par l'OMRI s'est en partie recomposée autour de l'OMRIB, composée aujourd'hui de :

- 1 médecin²⁶
- 1 sociologue
- 1 comptable
- 2 animatrices
- 1 chauffeur
- 1 planton

Cette équipe apparaît stabilisée autour de 7 personnes (après avoir été 14-15 lors de l'OMRI). Elle dispose de suffisamment d'équipements au plan matériel :

- 1 voiture
- 1 groupe électrogène (pour la gestion de l'espace « Maison de l'Amitiés » mais dont elle bénéficie).
- 3 bureaux, des ordinateurs, une photocopieuse, des armoires de rangements
- ...

Elle est installée dans deux pièces dont une sert de salle de réunion, la seconde accueillant 3 bureaux et la photocopieuse.

L'exigüité est manifeste et s'explique parce que l'OMRIB a dû progressivement céder les autres bureaux qu'elle occupait pour le PADDY et pour le programme vénézuélien. Cette situation ne s'est pas faite sans tensions entre les différentes équipes, tensions qui continuent à miner les relations.

Les niveaux de compétences apparaissent assez variés. Compétences fortes dans le cas de l'actuel directeur, pour ce qui concerne la connaissance particulièrement forte des populations du cercle, des enjeux politiques et sociaux de sa zone ainsi que des personnalités morales, traditionnelles ou modernes ; elle apparaît également importante en matière de gestion de dossiers, de capacités de rédaction, etc. Le Directeur, conseiller de la commune de Diafounou Gory, apparaît également relativement bien outillé en matière d'appui aux collectivités locales. Les animatrices apparaissent surtout compétentes dans l'appui-accompagnement aux associations et organisations de base. Elles maîtrisent nettement moins l'ordinateur et paraissent surtout avoir développé des capacités et des outils pour travailler avec des populations analphabètes et moins scolarisées. Le comptable maîtrise les outils comptables actuels (CIEL comptabilité) mais doit continuer à se perfectionner²⁷ sur la gestion de projets/programmes et en particulier pour le suivi des procédures de la commission européenne. L'équipe souhaite être renforcée par une compétence en génie civil rural.

L'OMRIB considère qu'il leur manque actuellement une compétence plus technique de type agrotechnicien. L'OMRIB souffre aussi d'un déficit d'image. Bien d'autres acteurs considèrent qu'elle a été appuyée trop longtemps à bout de bras par Montreuil et souhaitent qu'elle soit placée beaucoup plus « en concurrence » avec les autres ONG et acteurs du cercle. C'est aussi l'avis de Montreuil aujourd'hui. L'équipe de consultance se range à cet avis tout en considérant qu'il n'y a

²⁶ En stage de 15 mois au Burkina Faso lors de notre passage, son remplacement étant prévu par l'OMRIB

²⁷ Il s'agit moins ici de compétences en comptabilité que de connaissance précise des contraintes imposées par la Commission sur la façon de rendre compte la formulation précise des pièces justificatives et la rigueur générale à avoir pour ce faire.

pas eu beaucoup d'effort de la part de Montreuil pour réellement structurer et accompagner cette structure vers la professionnalisation et l'autonomie. Il apparaît important, d'accompagner cette structure à se spécialiser dans ce qu'elle sait faire de mieux par rapport à un paysage institutionnel qui s'est lui fortement renforcé. L'option « Génie civil rural » n'étant probablement pas la plus logique des options dans ce cadre²⁸.

Le CLJ

Il est composé des 12 communes, du conseil de cercle et de fédérations ou de coordinations d'associations (voir tableau ci-dessous). Il se réunit tous les trimestres pour valider la programmation et le suivi des activités de l'OMRIB.

Extrait des statuts du CLJ concernant son Objet

Article 3 : Le Comité Local de Jumelage est l'instance de validation de projets qui lui sont soumis dans le cadre du Programme jumelage coopération Montreuil Yélimané (PJCMY) et qui ont pour objet :

- Concourir au renforcement des activités de jumelage coopération entre les collectivités nationales et / ou étrangères en contribuant aux actions de développement du cercle de Yélimané en redynamisant les jumelages existant sur le cercle, en attirant les communes étrangères pour de nouveaux jumelages
- Attirer sur le cercle de nouveaux partenaires pour le développement en les mettant en contact avec les communes et les populations.
- Améliorer les conditions d'accueil et de séjour des partenaires dans le cercle,
- Faciliter la réinsertion des migrants de retour dans le pays,
- Faciliter le séjour et l'intégration des enfants issus de l'immigration.

Article 4 : Grands axes du PJCMY :

- Education : développement des bibliothèques et organisation de concours de lecture
- Santé : assainissement et santé préventive
- Décentralisation, citoyenneté, droits humains : formation des élus du cercle de Yélimané, promotion féminine et scolarisation des filles, et éducation à la citoyenneté
- Culture et développement : initiatives culturelles, promotion des sites touristiques, promotion de l'artisanat
- Autres initiatives de micro projets déposés par les migrants ou les populations du cercle
- Jeunesse : jumelage de classe et voyage d'échanges scolaires, promotion des actions de solidarité menées par les jeunes, initiatives sportives.

Suite à la dissolution de l'OMRI, le CLJ a hérité de l'espace « Maison de l'Amitié ». Il dispose donc de ressources financières à travers la location des bureaux et des chambres.

Le CLJ connaît cependant des changements récents de présidence, ainsi que des difficultés de recouvrement des cotisations : celles-ci ont tendance à rentrer de moins en moins d'année en année comme le montre le tableau ci-dessous.

²⁸ Mais l'on conviendra qu'elle est sans doute intéressante du point de vue des contrats qu'elle pourrait ramener.

Membres du CLJ	Droit d'entrée	Cotisation annuelle 2005	Cotisation annuelle 2006	Cotisation annuelle 2007
Conseil de Cercle	25 000	-	-	10 000
Diafounou Diongaga	25 000	10 000		
Diafounou Gory	25 000	10 000	10 000	10 000
Gory	non payé	non payé	non payé	non payé
Guidimé	25 000	10 000	10 000	non payé
Fanga	non payé	non payé	non payé	non payé
Krémis	25 000	10 000	non payé	non payé
Kirané Kaniaga	25 000	10 000	non payé	non payé
Konsiga	25 000	10 000	non payé	non payé
Marenkafo	25 000	10 000	10 000	10 000
Soumpou	non payé	non payé	non payé	non payé
Toya	25 000	non payé	non payé	non payé
Tringa	25 000	10 000	non payé	non payé
ADCYF	25 000	10 000	non payé	non payé
OMRIB	25 000	10 000	10 000	non payé
ADR	25 000	10 000	non payé	non payé
CAFO	non payé	non payé	non payé	non payé
Conseil des Jeunes	25 000	10 000	non payé	non payé
Total	400 000	120 000	40 000	30 000

(source PV de l'AG du CLJ du 24/11/2007)

4.3.3. A Montreuil

La gestion du programme est assurée par un quart de poste de chargée de mission à Montreuil. A Yélimané, le chargé de mission de Montreuil consacre environ 15% de son temps au suivi du PJCMY.

4.3.4. Analyse plus générale des dispositifs

Ils semblent suffisants pour gérer le programme jumelage. La mobilisation des élus à travers le CLJ en validation des propositions faites par l'OMRIB et en suivi des réalisations apparaît un exercice important de renforcement de capacités. Les PV de réunion sont de bonne qualité et témoignent à la fois de l'intérêt des débats et d'une certaine appropriation de la négociation entre techniciens et politiques.

On peut regretter cependant deux choses :

- Que le bon fonctionnement de ces instances ne soit pas plus l'objet d'un appui par Montreuil et considéré comme un résultat à atteindre en tant que tel, au-delà de la réalisation de bibliothèques par exemple ;
- Qu'à cet égard les propositions de Montreuil d'ouverture du CLJ à plus d'organisations de la société civile ne soient pas suivies d'effet²⁹.

Les interpellations du chargé de mission de Montreuil basé à Yélimané lors de ces instances apparaissent importantes, mais il y a certainement un enjeu plus général pour Montreuil à suivre ces évolutions de manière plus attentive et à traduire cela concrètement dans les outils de suivi, de manière à renseigner les acquis au même titre que les autres résultats et effets du programme de jumelage. Ces instances participent certainement et de manière bien plus concrète que les formations à Montreuil ou à Yélimané sur la citoyenneté, à renforcer les capacités des élus. On constate en effet à travers ces instances que se constitue une certaine habitude à discuter des programmes à l'échelle du cercle, avec une grande partie des élus. Ces évolutions ne sont pas anodines. Le partage de parole au sein de ces instances, la nature de ce qui y est discuté (on espère parfois au-delà du programme jumelage) mériterait de faire l'objet de plus d'observations dans les rapports, voire de mise en place d'outils pour améliorer l'animation de ces moments.

De manière générale, l'efficience apparaît bonne :

- **Les dépenses sont loin d'être excessives et certainement en rapport avec des résultats importants notamment en termes de santé.**
- **L'efficience serait sans doute à renforcer au niveau des bibliothèques (voir chapitre suivant).**
- **Elle serait certainement à mieux renseigner en ce qui concerne les aspects institutionnels de renforcement des acteurs – élus et représentants d'associations – dans leur capacité à discuter de *règles* plutôt que d'actions.**
- **Le positionnement de l'OMRIB dans le paysage institutionnel actuel apparaît certainement à revoir dans le sens d'un meilleur rapport coût-efficacité des services prestés par cette organisation.**

²⁹ L'exigence statutaire de ne permettre qu'à des fédérations d'associations d'être membre limite de fait la représentation des organisations de la société civile. Ceci a à plusieurs reprises été constaté par le chargé de mission mais sans qu'il y ait réellement de débat sur la question. Or elle se révèle essentielle.

4.4. Les activités menées

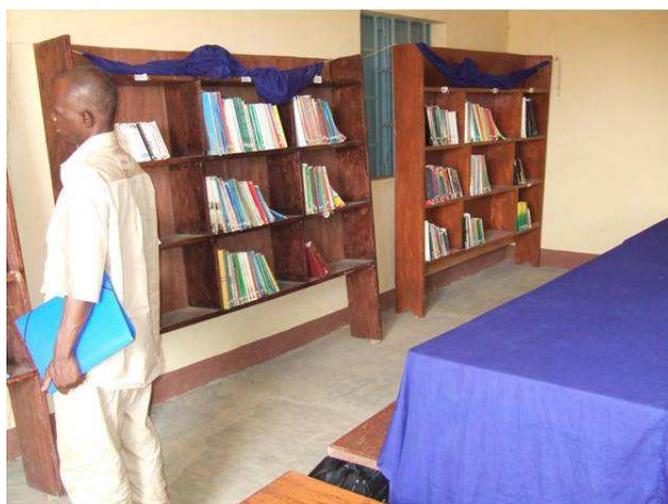
4.4.1. Education



Dans ce domaine, l'objectif du programme est de contribuer à l'implantation et à la promotion des bibliothèques scolaires et villageoises. Le volet connaît depuis 2000 une réorganisation marquée par des améliorations nettes grâce au projet de relance soutenu par Montreuil. Entre 2004 et 2005 suite à la liquidation de l'OMRI, le niveau des activités d'animation est fortement tombé, à telle enseigne que la fréquentation des bibliothèques s'est affaiblie. L'OMRIB parvient cependant à redresser la situation en reprenant en main le programme.

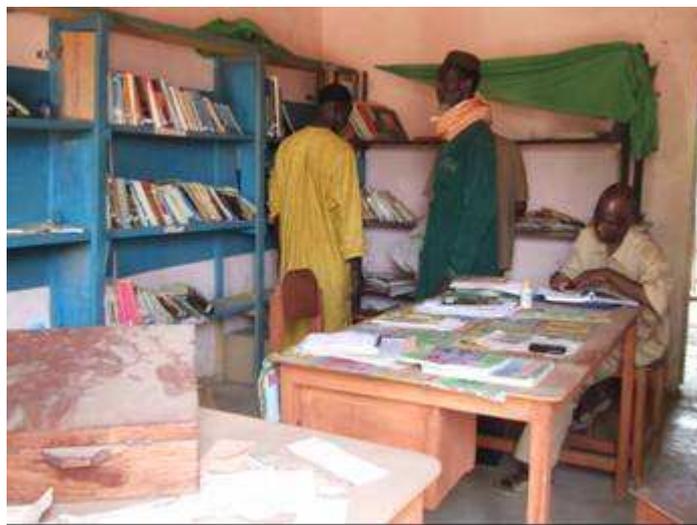
Avec un effort soutenu d'animation dans les écoles, et une démarche d'implication des Conseils communaux et des villageois, elle parvient à renouer avec la relance interrompue. Les visites et les entretiens avec les acteurs autour de la gestion des bibliothèques concernent :

- des programmations annuelles concertées auxquelles participent élèves, villageois, les mairies ;
- la formation des bibliothécaires (technique d'animation, traitement, classement des livres ; tenue des supports) ;
- le renouvellement de fonds documentaires (achats au Mali, don de Montreuil, du Lycée Wallon de livres adaptés au contexte d'enseignement du pays) ;
- des initiatives de rénovation des locaux : le cas de la bibliothèque de Tambacara entièrement reconstruite par la mairie (bâtiment de quatre pièces dont une salle de lecture spacieuse) pour neuf millions six cent mille francs CFA ;
- incitation des mairies à la prise en charge des personnels des bibliothèques : là aussi la commune de Tambacara fait figure de pionnier en assurant depuis 2007 les salaires annuels de deux bibliothécaires recrutés ;
- renouvellement des mobiliers (armoires, tables de lecture, bancs, chaises, bureau, étagères)
- relèvement du niveau d'animation et de fréquentation des bibliothèques par les élèves, les maîtres et les villageois : jeux de société, des séances de projections de vidéo films suivis de débats, de soirées de contes, concours de lecture entre les meilleurs élèves tout en y liant la promotion genre en encourageant la participation des filles ;
- une stimulation de l'intérêt des élèves pour l'outil informatique et l'internet. Le développement de relations dans ce domaine entre le collège Paul ELUARD et le second cycle de Yélimané aboutit à des résultats concrets : formation par l'OMRIB de 36 élèves à l'utilisation de l'outil informatique, communications par internet entre élèves des deux espaces. L'initiative a amené le Conseil de Cercle à envisager de créer un « Cyberespace » ouvert aux élèves et à la population ;
- l'établissement de liens de collaboration avec le CAP qui s'engage à faire avec OMRIB un suivi régulier des bibliothèques et à aider à la formation des bibliothécaires



Ces actions et initiatives offrent un cadre et des canaux, susceptibles de répondre aux objectifs généraux de la stratégie nationale de l'enseignement de base au Mali et des besoins pesant sur les communes et les parents d'élèves de relever la qualité de l'enseignement et le niveau des élèves. Mais des faiblesses notoires gênent la progression vers ce cadre :

- l'instabilité du personnel des bibliothèques : la fonction de bibliothécaire demeure bénévole et est en général assurée par les enseignants peu disponibles en année scolaire (Krémis, Bandiougoula, Kirané) ;
- la faiblesse des horaires d'ouverture (Tambacara atteint en moyenne 8 heures alors que les autres bibliothèques restent au seuil de 05 heures) ;
- la vétusté du fonds documentaire (dépasse 50% du fond documentaire des bibliothèques de Tambacara, Krémis) ;
- des lacunes notoires dans la tenue des supports de gestion (cahier d'activités, cahier de prêt, cahier de fréquentation, cahier d'équipement, cahier de visite, registre d'enregistrement) : instabilité des bibliothécaires (départ des personnes formées, passages temporaires fréquents de bibliothécaires sans formation) se traduit par l'irrégularité et la difficulté d'exploitation des enregistrements des données chiffrées de suivi des activités ;
- la non fonctionnalité des Comités de Gestion qui ont été pourtant remembrés afin de les rendre actifs.

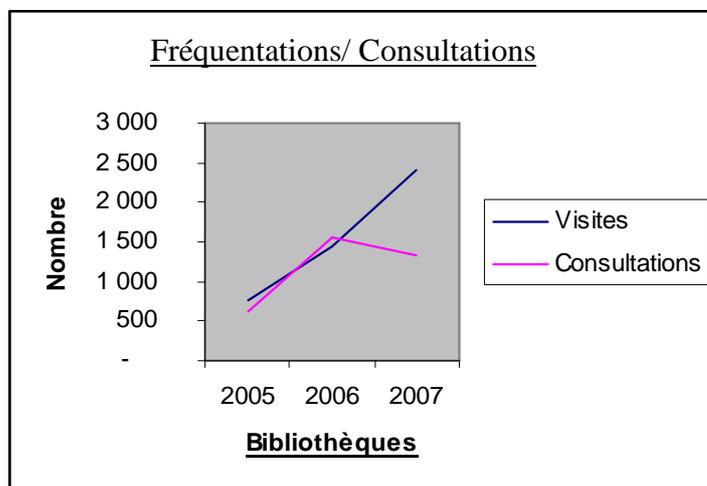


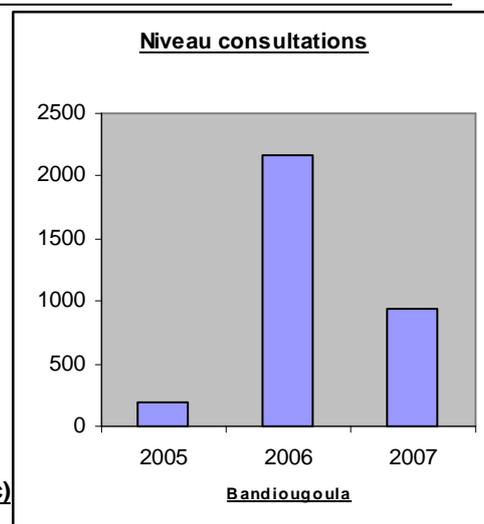
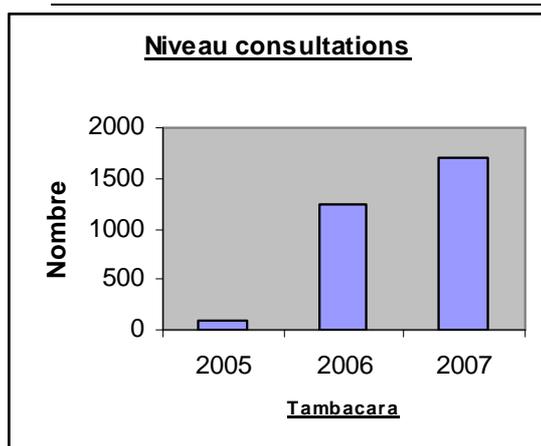
A ces entraves, s'ajoute l'exiguïté des locaux (Krémis, Kirané), la conservation des livres contre la poussière, les termites, etc. ...

Un volet pertinent qui produit des effets mais difficiles à mesurer

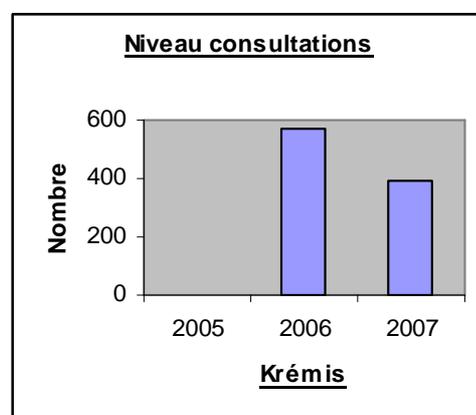
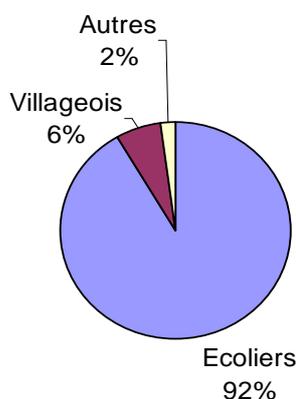
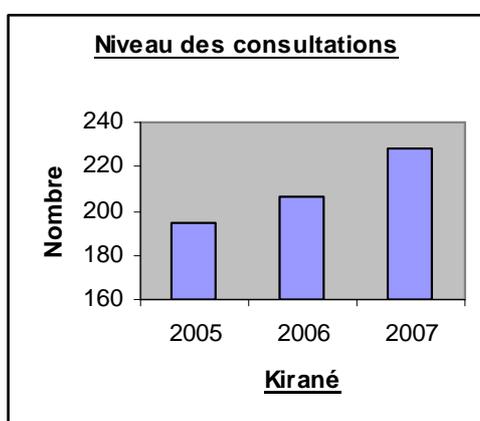
L'irrégularité des enregistrements chiffrés sur les activités des bibliothèques (notamment consultations, prêts) et l'absence de supports de suivi concernant le relèvement du niveau des élèves/la fréquentation des bibliothèques, ne permettent pas de mesurer avec objectivité les effets de la fréquentation des bibliothèques sur le niveau des élèves, ou sur les habitudes de lecture chez les villageois.

En dépit de cette difficulté on constate un relèvement général du niveau de fonctionnement des bibliothèques depuis 2002. Le volet crée des sous-parténariats vivants qui contribuent à une dynamique d'ensemble (les liens écoles Henri Wallon et école de Tambacara ; liens second cycle Yélimané et collège de Paul ELUARD). Il entretient des activités propres à attirer les élèves et donner à ceux-ci le goût de la lecture (soirées de contes, journées de concours de lecture, jeux de sociétés, lecture suivie et dirigée des classes en salle de bibliothèque, ...).





Fréquentation des bibliothèques (public)



Quelques recommandations spécifiques

Afin de promouvoir ce champ important de solidarité dans la coopération entre Yélimané et Montreuil, il conviendrait que les partenaires autour de la bibliothèque s'appuient sur des leviers essentiels de renforcement et de pérennisation :

1. Au plan institutionnel

- **l'implication des mairies, à l'image de Tambacara**, dans la prise en charge d'un personnel rémunéré et compétent et d'une rénovation des locaux : cela passe par l'intégration des bibliothèques dans les services publics des communes et l'engagement de celles-ci à assurer la pérennité d'un tel service par le recrutement de bibliothécaires entièrement affectés à la fonction et stabilisés par un salaire régulier ;
- **Elargissement des Comités de gestion aux élèves et aux enseignants** : cela permettra aux Comités de Gestion d'avoir une vision globale et partagée des stratégies de viabilisation des bibliothèques (meilleure gouvernance, bonne circulation de l'information, responsabilisation des élèves, enseignants, villageois pour faire vivre les bibliothèques)
- **Enfin l'institution d'une concertation annuelle des acteurs et partenaires locaux des bibliothèques** (Comités de Gestion, APE, OMRIB, Mairie, CAP) : partage des stratégies, responsabilisation des acteurs sur la base de programmes opérationnels concertés.

2. Au plan technique

- **Enrichissement du service de documentation par diversification répondant aux besoins de chaque catégorie sociale** : un attrait significatif peut être exercé sur les villageois par l'existence d'une documentation et des cassettes radio en langue locale. Cela correspond d'ailleurs à la politique nationale qui encourage « *la promotion du développement rural à travers un système d'information permettant aux populations d'avoir accès au savoir moderne et aux connaissances traditionnelles dans leurs propres langues, et à la revalorisation des langues nationales* ». Ces supports peuvent favoriser la diffusion en milieu rural de « *messages ayant trait à l'amélioration et au changement du mode de vie villageois dans les domaines de la production agricole, de la sauvegarde de l'environnement, de l'hygiène, de la santé, de l'élevage et de l'information scientifique et technique.* » (Extrait de « *Opération Lecture Publique du Mali* », Fatokoma DIAKITE)
 - **lecture suivie et dirigée des classes** : intégrer systématiquement aux emplois de temps des classes les passages en bibliothèques ;
 - renforcer les journées de **concours de lecture** : ces journées peuvent être agrémentées par l'animation d'artistes populaires (chanteurs soninké, bamanan, ...)
 - renforcer la qualité des fonds documentaires en alimentant les bibliothèques de livres adaptés à l'enseignement au Mali et à la culture du milieu ;
- 3. Au plan économique**
- **Une électrification des bibliothèques** notamment par le solaire : elle peut favoriser l'éclairage de salles de révisions de soir pour les élèves (très limités par l'absence d'éclairage approprié dans les villages), mais aussi d'autres petites activités sources de revenus pour les bibliothèques (photocopieuse, vente de rafraîchissements, recharge de téléphones portables, de batteries de télévision, ...). Ces revenus peuvent aider à amener vers une autonomie progressive de la couverture de certaines charges de fonctionnement des bibliothèques ;

De manière plus générale il paraît aussi important d'étendre la politique d'appui à l'éducation aux réformes plus larges du système pédagogique : collaboration avec par exemple les associations d'enseignants retraités de France (GREF³⁰) qui développent ce genre de coopération dans le cercle de Kayes (formation des enseignants, appui à la création de centres polyvalents de documentation (bibliothèque, audiovisuel, ...))

4.4.2. Santé

La stratégie est articulée autour du développement d'actions de santé préventives pour répondre à l'objectif d'amélioration des indicateurs de santé notamment les taux de couverture vaccinale, de consultations prénatales, d'accouchements assistés, de planning familial.

L'OMRIB développe en direction des populations des actions de sensibilisation véhiculées à travers les techniques d'IEC (Information Education Communication) conduites sous l'égide du médecin de l'équipe et en collaboration avec les médecins au niveau du centre de référence de Yélimané et des infirmiers chefs de poste médical.

L'absence d'indicateurs préalablement établis et liés à un cadre logique rend difficile la mesure de l'efficacité des actions entreprises.

Cependant la pertinence de ce volet est bien mise en exergue par toutes les phases de la coopération jumelage qui se sont succédé. En effet, la couverture du Cercle en formations sanitaires demeure

³⁰ Groupement des Retraités Educateurs sans Frontières voir <http://www.gref.asso.fr/spip.php?article144>

faible et l'éloignement de certaines localités des centres de santé pèse encore beaucoup sur la santé publique, notamment sur celle de la mère et de l'enfant.

Le programme jumelage a favorisé aujourd'hui des effets certes difficiles à chiffrer avec précision mais indéniables :

- des témoignages de la baisse de la mortalité infanto-juvénile dans la zone de Yélimané, dans de nombreuses Communes Rurales de l'Ouest du Cercle suite au relèvement notoire du niveau de vaccination des enfants ; Gory Diafounou, de Tambacara, entre autres (cf graphiques évolution CPN et Vaccination) ;
- des témoignages de la baisse des accouchements compliqués qui étaient souvent soldés par des décès (de la mère de l'enfant ou des deux) suite à la fréquence des CPN (consultations prénatales) notamment dans la zone de Yélimané et des Communes Rurales de l'Ouest du Cercle (cf graphiques évolution CPN et Vaccination)

Dans la partie Nord du cercle ces impacts sont constatés au niveau de l'ASACO (Association de Santé Communautaire) **de Kersignané où la couverture vaccinale atteint 70%**. Mais de manière générale les villages de cet aire de santé enregistrent les taux les plus bas (cf graphiques évolution CPN et Vaccination) de CPN et de vaccination des enfants du fait d'un « dysfonctionnement de l'ASACO et de la faible adhésion de certains villages de l'aire de santé (Waïkanou, Bougoudiré et Manthia) à l'exécution du paquet minimum d'activités du centre de santé communautaire.

Le programme est en train de faire des acquis importants et déterminants dans le soutien des activités préventives de santé, des accouchements assistés et de la baisse des de la mortalité infanto juvénile. Il s'agit :

- de l'équipement de certains centres de santé en chaîne de froid (réfrigérateur à pétrole, porte vaccins, accumulateurs) pour la conservation des vaccins (CSCOM de Kersignané de Kaniaga et des villages de Waïkanou, Manthia, Bougoudiré, relevant de cette aire de santé, Makana dans la zone de Yélimané) ;
- de la formation de matrones sur la Périnatalité dont l'objectif est le « renforcement de la compétence des matrones dans la mise en œuvre des activités de la Santé Reproductive (Planning familial, suivi de la grossesse et du travail d'accouchement et enfin prise en charge adéquate des urgences obstétricales et néonatales) » ;
- de la dotation de certains centres de santé (Kersignané Kaniaga, Waïkanou, Manthia, Bougoudiré, Makana, Yaguiné Banda ...) en lots de petits matériels composés d'une boîte d'accouchement, de matériel de puériculture (ruban, toise, pèse-bébé), de matériel CPN (stéthoscope obstétrical, ruban, pèse-personne) ;
- **des collaborations créées avec le centre de CSRef. (Centre de Référence de Yélimané) dont le partenaire UNICEF a été mis à contribution dans la formation des matrones.**

A côté des vaccinations des enfants et des CPN, l'animation autour de la supplémentation alimentaire dans les CSCOM fait participer de nombreuses mamans : les remontants nutritifs (produits offerts par le PAM) distribués aux enfants souffrant de malnutrition ont des effets rapides qui attirent les mamans aux séances d'animation.

L'OMRIB a développé, en collaboration avec les chefs de postes médicaux et les matrones, des activités de causeries et de démonstrations culinaires axés sur les produits alimentaires locaux diversifiés (selon leurs apports en protéines, lipides et glucides, en vitamines et oligo-éléments divers). Privilégiant cette approche, l'OMRIB favorise avec ses collaborateurs une pédagogie à effet pérenne fondé sur l'amélioration du savoir-faire et des habitudes culinaires locaux.

Le volet santé a aussi intégré une importante action d'animation autour de la problématique des MST/SIDA. Compte tenu de l'ampleur de la migration internationale qui caractérise le Cercle, la persistance de certaines pratiques sociales (lévirat, le sororat, l'excision, le tatouage, ...), l'OMRIB

aborde aussi la question à travers des activités de sensibilisation en direction des couches les plus vulnérables (femmes et jeunes). L'impact de ces actions de sensibilisation dans les villages est difficile à mesurer faute d'éléments de mesure sur les comportements, mais on peut supposer que le relais des séances d'animation dans les gros villages par les radios rurales qui touchent directement les familles où le transistor est toujours présent peut rendre beaucoup de gens sensibles à des comportements de protection.

Les actions du programme jumelage menées dans le cadre de la santé ont aujourd'hui le mérite de construire un modèle relativement autonome d'expérience de prise en charge communautaire de santé dont les bases d'autonomisation sont jetées dès la création de la structure. Il s'agit des centres de santé de Makana et de Yaguiné Banda dont les bâtiments sont construits au moyen des ressources propres des villages mobilisés par les migrants et la population. Dotés d'un Comité de Gestion villageois, d'une matrone, d'un infirmier, d'équipement de soins infirmiers, de lots de médicaments génériques, ces centres ont été renforcés par le programme jumelage par des outils (système chaîne de froid, lots d'instruments pour les accouchements, suivi de croissance des enfants de 0 à 5ans) facilitant l'accès des couches sociales vulnérables aux soins de santé préventifs. Les CPN de même que les vaccinations se font sur place. Dans ces centres, les taux de CPN, de vaccination et de participation des mamans aux animations sont quasiment de 100%.

Les actions de santé du programme enregistrent des acquis et des impacts relativement significatifs. Mais ils se répartissent de manière disproportionnée géographiquement sur le Cercle. La zone de Yélimané, une partie des Communes du secteur ouest et sud du Cercle sont les plus bénéficiaires de ces changements positifs. Ailleurs, notamment dans les Communes au nord, les indicateurs de santé restent globalement très en deçà des objectifs nationaux. Le niveau de sensibilisation rehaussé par les activités d'IEC dans le cadre du programme, en collaboration avec le CSRef. de Yélimané suscite actuellement des demandes provenant des villageois et des personnels des centres de santé pour la continuité des actions de l'OMRIB.

Recommandations et suggestions

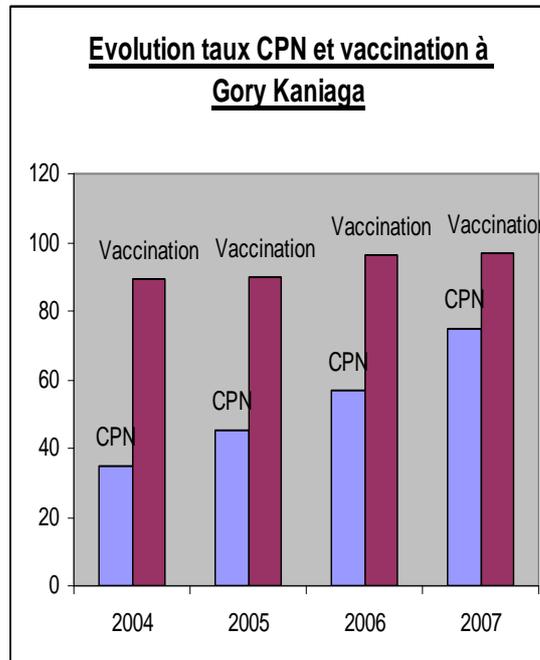
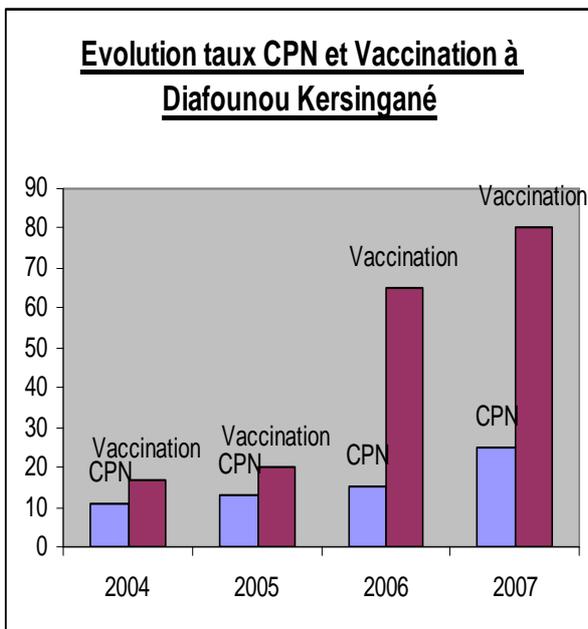
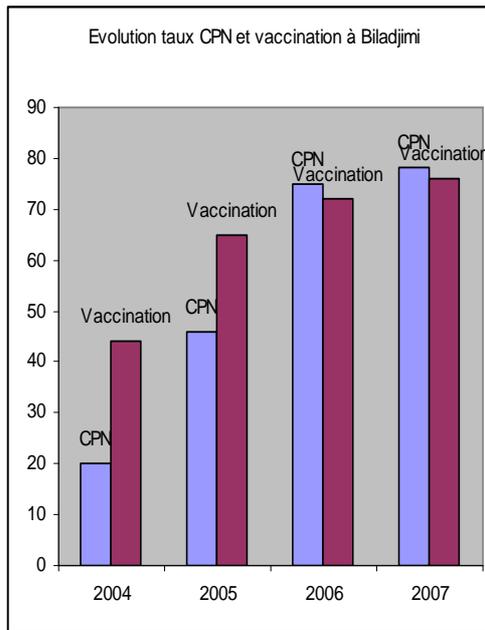
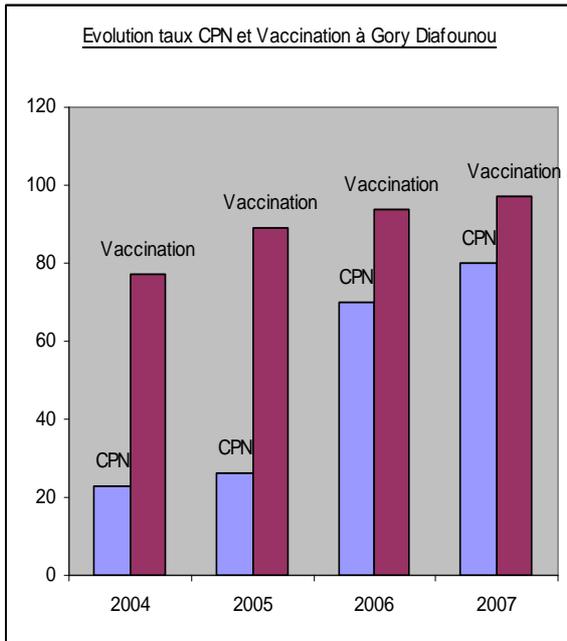
1. Concevoir L'action de manière plus globale

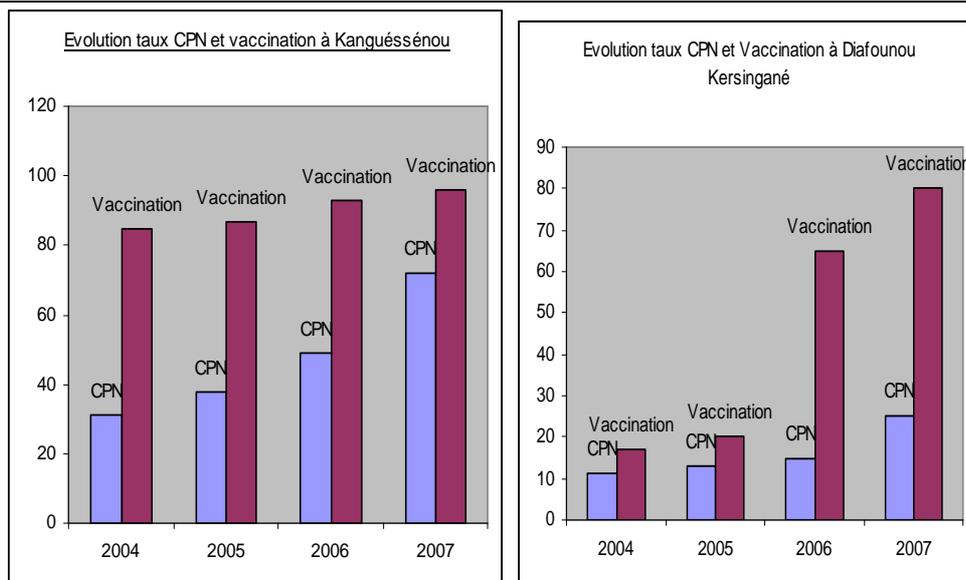
- **en termes de renforcement de la relation producteur/usager dans le service public.** Le financement de diagnostic sur les services de santé pourrait être très utile pour les décideurs (à l'échelle de la commune comme de l'Etat central) ;
- **en termes géographiques,** pour soutenir l'élévation, à moyen terme, des indicateurs de santé dans le Cercle, **développer une approche de démultiplication de petits centres de santé sur le modèle relativement autonome de Makana ;**

2. Renforcer davantage les actions d'animation nutritionnelle. En liant une nutrition équilibrée chez les couches vulnérables (enfants, femmes enceintes et allaitantes) avec les objectifs et les activités de production du PADDY (amélioration de l'alimentation à travers la production locale et particulièrement la promotion du maraîchage, de l'arboriculture fruitière, des produits d'élevage, déjà entamée à Nyogoméra, Gory Moussala, Gory Diafounou, Tambacara, Krémis, Kirané), on crée des bases stratégiques durables à cette action ;

3. Améliorer le système de chaîne de froid en le liant à un équipement solaire favorisant aussi l'éclairage du centre (salles d'accouchement, des soins, de consultation) et les sources d'autonomisation financière de la structure (production et vente de glace, recharge de batteries de téléphones portables, très demandées en milieu rural).

4. La poursuite des actions IEC autour des MST, VIH/SIDA ;





4.4.3. Hygiène et assainissement

Pertinence et stratégie autour de l'action

Cette action est étroitement liée à la santé et est initiée dans une perspective santé/environnement. La population des villages s'accroît de plus en plus, engendrant des niveaux de consommation importants. La place des produits manufacturés dans la consommation des villageois est en train de prendre des proportions importantes, engendrant une forte augmentation du taux de déchets liés aux emballages de ces produits, notamment les emballages plastiques. L'action a pour objectif d'améliorer l'hygiène au niveau des ménages et d'aider les villages à la création d'outils d'assainissement dans les villages.

L'enjeu est cependant de convaincre les populations de l'importance de l'action. Le paradoxe étant que dans les villes et quartiers encore très ruraux, le tas d'ordures devant ou dans la concession est considéré comme une richesse car il permet de faire vivre les animaux. Faire reposer le financement de l'évacuation des déchets sur les familles apparaît dans ce contexte très compliqué. Pour ces raisons, la mise en place d'un système d'assainissement est considérée comme devant prendre entre 10 et 15 ans. De même l'investissement des familles dans l'acquisition de poubelles apparaît presque illusoire³¹.

La démarche du programme du jumelage est de s'appuyer sur des groupements préexistants et qui s'investissent déjà dans des activités de salubrité dans des villages. Six associations et groupements de jeunes et de femmes ont été ciblés à cet effet :

Association	Genre	Village
Birado ciré	Jeunes	Tambacara
Association des jeunes de Bandiougoula	Jeunes	Bandiougoula
Association des jeunes de Kanguessanou	Jeunes	Kanguessanou
Guram Pedal	Mixte	Dougoubara
Kotognokontala	Femmes	Yélimané
Sabunyuma	Femmes	Yélimané

³¹ Là encore on retrouve parfois le « réflexe » de penser qu'il suffirait que les migrants participent, alors que cette activité ne fait certainement pas partie de leurs priorités (ce n'est ni une obligation « alimentaire » pour la famille, ni une activité permettant d'augmenter le prestige social de la famille ou du migrant).

L'OMRIB a essayé de répondre aux besoins prioritaires de ces organisations, besoins cristallisés autour :

- de l'acquisition par les membres de compétences pour mieux conduire leurs projets d'assainissement ;
- d'une meilleure structuration de leurs projets d'assainissement
- d'équipement initial en matériel d'assainissement

Concrètement l'OMRIB a pu, à partir de 2005, réaliser les apports suivants :

- une formation des organisations présentées dans le tableau ci-dessus sur la structuration des organisations d'assainissement (notamment transformation en Groupement d'intérêt Economique, GIE), sur les méthodes d'IEC pour la sensibilisation sur les normes d'hygiène et d'assainissement au Mali (hygiène de l'habitat, hygiène de l'eau, hygiène alimentaire, gestion des ordures ménagères) et la gestion d'une structure d'assainissement ;
- l'équipement des organisations en matériel initial d'assainissement « comprenant charrettes, brouettes, poubelles, pelles » ;
- une formation de 10 femmes provenant (de Diadji, Dougoubara et Yélimané) en recyclage des déchets plastiques.

En 2007, elle a renforcé les GIE opérationnels (Birado ciré de Tambacara, Lambatra Djikké de Lambatra et Guram Peral de Dougoubara) en nouveaux équipements (« 10 charrettes et de 10 ânes, de 5 brouettes et de 310 poubelles dont 230 en plastique et 80 en métal aux associations Birado ciré de Tambacara, Lambatra Djikké de Lambatra et Guram Peral de Dougoubara.

Résultats concrets autour de l'action

- mise en place au niveau de 07 villages d'un service payant d'assainissement par la constitution de GIE prestataires ;
- formation des structures prestataires créées (compétence technique) ;
- équipement des structures opérationnelles en matériel d'évacuation des ordures ménagères ;
- 03 GIE relativement opérationnels continuent leurs activités ;
- des séances d'animation sur l'hygiène alimentaire et l'incitation à l'abonnement au service d'évacuation des ordures faites au niveau des ménages (Tambacar, Lambatra, Dougoubara) ;
- participation aux campagnes de lutte préventive contre le paludisme (imprégnation de moustiquaires, organisation d'opérations communautaires d'évacuation des ordures dans les villages) ;
- 10 femmes (des villages Diadji, Dougoubara et de Yélimané) formées à la récupération/transformation des sachets plastiques déjà usagés (en jouets pour enfants (poupée), ustensiles (paniers), portefeuilles, napperons, moquettes, cordes très utilisées dans les villages comme moyen d'exhaure de l'eau de boisson et d'abreuvement des animaux, et pour attacher les animaux domestiques) ;
- mise en place d'une fédération des 12 associations féminines du Grand Yélimané opérant dans le secteur de l'Assainissement pour organiser la gestion des déchets solides. A cet effet le territoire du Grand Yélimané a fait l'objet d'un zonage pour l'affectation d'espace de ramassage à chacune des associations, sur la base d'un contrat de prestation.

L'efficacité et les impacts des actions des organisations d'assainissement sont difficiles à mesurer. L'OMRIB a fait des suivis sur les villages mais n'a pas défini et mis en place des indicateurs de mise en œuvre et de suivi des impacts de ces actions. L'absence de ces indicateurs ne permet pas de faire le lien entre l'amélioration des indicateurs de santé et les actions d'hygiène et

d'assainissement. On peut néanmoins apprécier, par l'observation, l'état de bonne salubrité apparente de certains villages (Tambacara pour une bonne partie du village, Dougoubara).

La viabilité des structures mises en place paraît plus aisée à apprécier. Sur l'ensemble des organisations appuyées dans le cercle (06 dans les villages et plus d'une dizaine à Yélimané), seules trois demeurent relativement fonctionnelle. Il s'agit de Birado Ciré de Tambacara, Djikké de Lambatara et Gordam Pelal de Dougoubara).

Les structures communautaires qui font l'activité bénévolement (les jeunes de Dougoubara, entre autres) s'efforcent de maintenir leur investissement, mais elles sont confrontées à la difficulté de renouvellement de leurs matériels soumis à l'usure. Celles qui se donnent une vocation de prestataire de service sont toutes confrontées à la difficulté de rentabilité : le rythme d'adhésion des ménages au service payant est très lent et trop faible alors que la structure (le GIE) fait face à des charges de fonctionnement et des impératifs d'amortissement incontournables. Le coût d'achat de poubelles familiales se révèle prohibitif pour les familles.

L'exemple de Birado Ciré à Tambacara

La structure Birado Ciré qui bénéficie de plus de conditions de soutien (accompagnement technique et financier du PJCMY, délégation de compétence accompagnée de soutien financier, matériel et d'animation sociale de la mairie de Tambacara, renforcement de capacités organisationnelles et de gestion en 2009 par le programme ARIANE (Union européenne)), enregistre un compte d'exploitation déficitaire. Birado Ciré n'est quasiment pas sorti du bénévolat depuis sa création en 2004. Du fait des limites en tenue de comptabilité de gestion financière et d'établissement des états financiers, membres du GIE ne perçoivent pas la non rentabilité actuelle de l'activité.

GIE Birado Ciré Tambacara Compte d'exploitation annuel du service privé d'évacuation des ordures ménagères

<i>Alimentation ânes</i>	FCFA
Sorgho (52 semaines)	62 400
Foin (52 semaines)	156 000
Soins vétérinaires (12 mois)	30 000
Entretien (12 mois)	23 000
<i>Frais de salaire et de fonctionnement</i>	
Salaire de 02 manœuvres (12 mois)	360 000
Frais de gestion (12 mois)	5 000
Amortissement	52 500
Total charges	688 900
Recettes (sur 130 poubelles placées à 500 f cfa/unité)	480 000
Résultat : déficit	- 208 900

* Birado Ciré compte 12 membres est équipés de 03 charrette (dont une seule fonctionnelle actuellement)

Le cas de Birado Ciré révèle un modèle rural de système d'assainissement (évacuation des ordures ménagères) qui peut être viable si un investissement préalable ou parallèle est consenti dans :

- le financement des poubelles
- la sensibilisation efficace des ménages et
- un suivi pour le recouvrement correct des paiements d'abonnements.

Les raisons qui concourent à soutenir cette hypothèse de viabilité sont que le village compte un potentiel de plus de 400 familles et le GIE jouit du soutien de la mairie.

Le cas de Birado Ciré révèle aussi que quoiqu'il en soit, le modèle a absolument besoin de subvention à la fois en équipement et en fonds de roulement au démarrage (notamment les 02 à 03 premières années).

Les limites de l'action

L'action est aujourd'hui arrêtée dans la plupart des villages (y compris Yélimané) où on peut constater l'apparition et l'extension de multiples dépôts sauvages et un envahissement des déchets plastiques. Elle continue avec une très faible ampleur dans les villages de Tambacara (GIE Birado Ciré), Lambatra (GIE Djikké), Dougoubara (association Gouram Pelal).

Très peu de familles adhérentes au service payant de l'évacuation des ordures.

Dans cette situation, Yélimané représente une particularité. La ville a vu l'émergence de plusieurs associations féminines intéressées par les actions d'assainissement. Désirant évoluer dans le secteur en prestataires, et encouragées par l'accompagnement technique de l'OMRIB, elles ont rendu propre la ville entre 2005 et 2008 par leur investissement bénévole. Il semble que cet élan ait été cassé par la difficulté de créer un cadre de partenariat avec la mairie de Guidimé (Yélimané et villages environnants) permettant de mobiliser une partie de moyens financiers : les projets de contrats de prestation avec la mairie n'ont jamais été conclus du fait du manque de moyens de celle-ci. Aujourd'hui ces associations sont démobilisées. Selon les associations rencontrées cette situation est due à la perspective d'avoir un grand programme d'assainissement grâce au PADDY,

perspective qui a créé beaucoup d'attentes et freiné les initiatives de financement promises sur fonds propres.

Nos interpellations sur les facteurs limitant ou bloquant l'action

Les structures locales qui s'investissent dans le volet hygiène/assainissement sont entravées par plusieurs facteurs :

- familles peu ou pas engagées à prendre le service payant d'évacuation des ordures ;
- absence de collaboration formelle avec la mairie : la collaboration se traduit par une délégation (de compétence) de l'activité par la mairie en s'investissant dans l'accompagnement requis (formalisation de contrat de collaboration, soutien financier, mise en place d'une réglementation de l'assainissement et appui au travail d'information, de sensibilisation des ménages). Des expériences du genre existent dans le Cercle de Kayes (Kouniakary avec l'appui du programme Co-développement France-Mali, Gouméra, ...) et ont montré l'absolu besoin de subvention des GIE afin de les aider à couvrir leurs charges de fonctionnement et d'atteindre l'équilibre financier. Même en milieu urbain où le contexte impose le service aux ménages, les structures d'assainissement qui opèrent sur le secteur ne mettent pas moins d'une dizaine d'années pour ancrer leur viabilité ;
- **la maladresse de déclarer que le volet assainissement est désormais versé dans le programme PADDY alors que celui-ci n'en a pas encore rassemblé les moyens financiers : du coup les organisations qui s'investissent dans le secteur au niveau de Yélimané se sont trouvées en cessation d'activité. Ainsi la plupart des groupements et associations menant des activités d'assainissement se sont mis dans une position d'attentisme vis-à-vis du PADDY.**

Recommandations et suggestions

- **Il apparait important pour Montreuil de maintenir son appui sur ce volet** mais en le concevant d'un point de vue moins purement technique. Il peut-être particulièrement intéressant s'il est conçu à la charnière de diverses préoccupations (environnement, emploi, revenu, santé, construction d'une relation plus fonctionnelle entre communes, services et administrés). Pour cela il s'agirait de
 1. **Créer le cadre de collaboration entre la commune, les associations et le service local de l'assainissement**³² ;
 2. **Explorer les modalités de crédit favorable aux initiatives d'assainissement**³³. Le financement de poubelles apparait en effet tout à fait stratégique pour inciter les familles à s'investir dans ce domaine
- **Il apparait aussi important, mais de manière plus secondaire de revoir la progressivité d'un tel appui** (non pas de gros investissements massifs mais des investissements progressifs donnant le temps aux opérateurs de se renforcer professionnellement)
 1. revoir, pour ce qui concerne les villages, le dimensionnement et le rythme d'accroissement de la taille des structures d'assainissement : des systèmes d'organisation et d'offre de services de collecte payants qui grandissent en fonction de l'adhésion des ménages ;
 2. organiser des voyages d'étude pour voir des expériences réussies de systèmes d'assainissement rural ou semi urbain dans le Cercle de Kayes

³² Celui-ci pouvant mettre à disposition ses services d'appui/conseil et impliquer la DRACPN (Direction régionale de l'Assainissement) pour faciliter l'accès au fonds d'appui aux initiatives d'assainissement au niveau national (notamment les fonds PPTE) qui peuvent contribuer jusqu'à hauteur de 80%.

³³ **Le CAMIDE va lancer sur quelques localités dans le Cercle de Kayes avec la DRACPN, courant second semestre 2009, un programme lié à ce type de crédit, avec le soutien du fonds PPTE.**

3. améliorer les produits résultants de la récupération/transformation des déchets plastiques (il s'agit ici de dépasser les petites réalisations « artistiques » très limitées en termes de marché pour rechercher d'autres produits/marché (matériaux de construction de bâtiment, panneaux de signalisation, enseignes, réalisation de sacs, etc.). Des organisations peuvent être de bon conseil sur ces techniques (CREPA, PS-Eau, EAU VIVE,...)

4.5. En conclusion sur le programme de jumelage

Il apparaît à la fois pertinent, globalement efficient du point de vue des dispositifs mis en place, efficace dans la mesure où les résultats sont à la hauteur des espérances (et parfois les dépassent³⁴). Enfin, il conduit à des effets importants même si un effort est à faire pour mieux en rendre compte dans toutes les dimensions du programme.

Il reste cependant des faiblesses importantes pouvant être classées dans trois registres différents mais complémentaires :

- le programme n'a pas évolué dans sa démarche notamment pour intégrer les enjeux de l'évolution du contexte institutionnel malien, notamment les nouvelles articulations à construire entre élus, chefs de village, services déconcentrés autour de la question des services de base ;
- les actions restent fort locales et ne sont pas pensées suffisamment globalement pour renforcer le service dans son ensemble sur la zone. Les préoccupations de citoyenneté pourraient parfaitement s'intégrer dans un appui plus large à une analyse-diagnostic des rapports entre producteurs de services et usagers. Comme passer du statut de simple utilisateur à celui d'utilisateur conscient de ses droits et devoirs par rapport au service. Les différentes situations créées par les activités – la gestion des bibliothèques, le rapport entre matrones, patientes et chef de dispensaires, l'organisation des réunions du CLJ – sont autant d'opportunités pour discuter concrètement de ces questions. Ces dernières étant également sensibles dans le PADDY, elles sont développées dans un chapitre plus commun (voir chapitre 6) ;
- le programme en se « nationalisant » (abandon de l'OMRI pour l'OMRIB) n'a pas été au bout de sa logique en n'accompagnant pas la professionnalisation de ces partenaires et le renforcement de leurs capacités par des appuis plus organisationnels et institutionnels.

Globalement, il importe en tout cas que les activités menées dans le cadre de ce programme puissent être maintenues et renforcées d'une manière ou d'une autre. Il apparaît pour cela assez clair que certaines des personnes qui en sont responsables ont acquis un capital de confiance et un savoir-faire difficilement remplaçables. Cependant le positionnement général de l'OMRIB dans le paysage institutionnel du cercle apparaît totalement à revoir dans le sens d'un meilleur rapport coût-efficacité. Longtemps « parrainée » par Montreuil, cette organisation doit aujourd'hui démontrer son utilité et ses capacités dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Un appui organisationnel et institutionnel (diagnostic suivi d'un plan stratégique sur 5 ans avec propositions de renforcement des compétences internes voire de mutation institutionnelle) serait certainement utile pour aider l'OMRIB à évoluer.

³⁴ Les résultats sur la santé (CPN, vaccination) sont importants et probablement étaient-ils prévus. Mais il y a aussi des effets sur le rapport à la santé, sur les relations mère-enfant qui vont bien au-delà de ce qui était prévu mais malheureusement n'est pas renseigné.

5. Le programme d'Appui au Développement Durable de Yélimané (PADDY)

5.1. Genèse du PADDY

La genèse du PADDY telle que rapportée par les principaux initiateurs, est le produit de relations particulières entre l'ancien Maire, les migrants maliens de Montreuil et les autres coopérations développées par Montreuil avec le Vietnam, le Brésil. Elle prend racine dans une prise de conscience des limites d'un jumelage-coopération relativement « classique » (voir chapitre précédent), limitée dans ses moyens et ses objectifs, par rapport aux contraintes plus globales que connaît la zone en termes de pauvreté et de péjoration des ressources naturelles et alimentaires. La FAO joue un rôle important dans le passage de l'idée au projet, à travers d'une part la réalisation d'une mission d'identification et d'un document de programme en 2003 et, d'autre part, l'appui à une coopération Sud-Sud entre le Mali et le Vietnam.

Cette genèse est longue cependant et les étapes d'élaboration du PADDY nombreuses et parfois mouvementées comme on peut le voir dans l'encadré ci-après : entre les premières propositions de Montreuil vis-à-vis de la FAO pour que ce programme puisse faire partie du Programme Spécial pour la Sécurité Alimentaire de la FAO - et la conclusion d'une convention quadripartite, il va se passer près de 5 ans. Cinq années de préparation, de missions d'études et de créations institutionnelles (ADDY, AFAK). Durant cette période, l'OMRI France est dissoute et remplacée par « l'OMRIB » ONG locale (voir chapitre précédent). Différentes pressions vont dans le sens de constituer une Agence spécifique³⁵ – l'ADDY - pour gérer le PADDY plutôt que de contractualiser avec l'OMRIB dont les compétences apparaissant insuffisantes pour un tel programme³⁶.

Cinq années aussi de recherche de fonds. Cette mobilisation s'avérant beaucoup plus compliquée que prévu. Une grande partie du montage est basé à l'origine sur la possibilité de faire émerger les gros investissements de départ (barrages hydro-agricoles) aux Fonds des « Pays Pauvres Très Endettés » PPTE, dont le Mali bénéficie, mais sans qu'aucunes décisions n'aient été prises par l'Etat malien. Pour des raisons aujourd'hui parfaitement éclaircies cela n'a pas été possible. La récente réunion du COS a bien acté dans son compte-rendu (voir annexe 1) qu'une décision politique avait conduit l'Etat malien à accorder son soutien à des investissements de type hydro-agricoles mais dans d'autres régions du Mali. Cette décision, qui va conditionner toute la suite du PADDY, est importante à commenter. Il apparaît d'une part que Montreuil ait à cette époque surestimé ses capacités à infléchir la décision de l'Etat malien, et que d'autre part, selon différents témoignages de députés, le discours général très positif sur les possibilités de financements d'autres partenaires du Nord (Communes françaises, multinationales, coopération sud-sud) ait pesé dans les décisions du gouvernement d'orienter les fonds PPTE sur d'autres régions. Ceci sans compter que les conditions d'éligibilité au fond PPTE sont précises - il faut que les programmes soient élaborés par le Gouvernement Malien (et pas par un acteur du Nord quel qu'il soit) - de même que les circuits décisionnels - passage notamment par le Ministère qui participe aux arbitrages³⁷.

³⁵ Sur le modèle des AGETIP qui sont des Agences

³⁶ Cette question a suscité des débats. Proposée par Montreuil, l'OMRIB n'a pas été jugée suffisamment compétente par la FAO et le Ministère compte tenu des compétences qu'elle recelait suite à la disparition de l'OMRI. Ces constats ont conduit progressivement à proposer la création d'une « Agence » l'ADDY.

³⁷ Les conditions d'accès apparaissant cependant au fil du temps de moins en moins transparentes dans la gestion de ces fonds.

En l'absence de ces fonds, une redéfinition des activités et résultats attendus est établie lors d'une mission conjointe de formulation de la coopération sud/sud Mali- République socialiste du Vietnam, sur 3 ans. Elle prend la forme d'une expérimentation sur quelques villages dans les domaines de la riziculture, maïsiculture, aviculture, petite embouche, reboisement à laquelle se grefferont progressivement d'autres composantes plus liées à la dimension organisationnelle et institutionnelle prévue en composante « 2 » du document initial de la FAO.

C'est dans ce contexte qu'arrivent les premiers experts et techniciens Vietnamiens à Yélimané en juillet 2006 sans que ne soient encore réalisées les principales infrastructures hydro-agricoles destinées à faciliter la maîtrise de l'eau dans cette région et sans non plus que ne soient disponibles les intrants en semences et produits phytosanitaires. Cette équipe vient avec un mandat très technique : mise en place des systèmes d'irrigation, formation, sensibilisation, etc. Bien que les termes de « tests » et « d'expérimentation » ne fassent pas partie du rapport de mission, le programme s'oriente vers des « démonstrations » sur une échelle de temps de 2 à 3 ans, préalables à des « vulgarisations ». Cette orientation sera cependant l'objet de débat, la FAO et Montreuil souhaitant aller vite, obtenir rapidement des résultats et les Vietnamiens souhaitant prendre le temps d'expérimenter afin de prendre la mesure des potentialités.

Encadré 1 : Chronologie du programme PADDY

- **2000** : Proposition de Montreuil à la FAO pour que le PADDY s'intègre au PSSA.
- **Mars-avril 2003** : Formulation du PADDY avec le soutien technique de la FAO et la participation des partenaires principaux : Montreuil Vietnam, Mali.
- **Décembre 2003** : Engagements de principe des principaux partenaires.
- **Mai 2004** : Signature de la lettre d'intention des partenaires stratégiques : Cercle de Yélimané, Province de Hai Duong, Ville de Montreuil, la FAO, l'ADCYF, les gouvernements malien et vietnamien.
- **Octobre 2004** : Lancement officiellement du PADDY à Bamako avec la présence des personnes politiques importantes : président du Mali, vice-ministre de l'Agriculture du Vietnam, la représentante de la FAO, le maire de Montreuil, l'Ambassadeur de France au Mali.
- **Novembre 2004** : Signature au Mémoire par les délégations des gouvernements du Mali, du Vietnam, la mairie de Montreuil et la FAO, les 2 premiers sites d'intervention ont été choisis : Niogoméra (commune Guidimé) et Gory-Moussala (commune Gory).
- **Novembre 2004** : Création de l'ADDY (Agence pour le développement durable de Yélimané).
- **Janvier 2005** : Etudes thématiques complémentaires – mission Véolia/Pseau.
- **Mars 2005** : Une mission de formulation de la coopération Sud-Sud s'est rendue à Yélimané. Lors de sa discussion avec les élus locaux et les techniciens de l'OMRI sur la nécessité d'éviter des frustrations au niveau de certains immigrés dont la région ne serait pas concernée par cette phase pilote, il a été suggéré de considérer un 3e site dans le Kagniaka à Krémis. Ce qui a été accepté dans le principe et validé par la suite par les autorités des différentes parties.
- **Avril 2005** : Mission Montreuil/Brésil – projet d'assainissement.
- **Mars-avril 2005** : Une mission au Vietnam de 2 experts et un paysan malien, accompagné par le coordinateur du PADDY de Montreuil afin d'observer la manière vietnamienne de gestion d'eau pour l'agriculture. Leur visite au centre du Vietnam a fait naître l'idée d'introduire la culture de fruit de dragon et de l'anacardier au volet coopération Sud-Sud avec Vietnam, afin de lutter contre la désertification au premier temps et au second temps, d'augmenter les revenus des agriculteurs.
- **Mai 2005** : Adhésion du gouvernement français au projet.
- **Août 2005** : Création de l'AFK (association française d'appui au développement de la région de Kayes) qui mobilisera les fonds du Nord.
- **Octobre 2005** : Elaboration de la convention du COS (Conseil d'orientation stratégique du PADDY) par deux parties : malienne et montreuilloise. (Il manque la partie vietnamienne, la FAO n'accepte

que d'être observatrice)³⁸

- **Novembre 2005** : Signature de la convention quadripartite entre la ville de Montreuil, la FAO, le gouvernement malien et celui de Vietnam.
- **Mars 2006** : Signature d'une convention entre la FAO et la ville de Montreuil visant à établir les modalités financières et de décaissement de la contribution du Donateur (Montreuil) décrit dans la convention quadripartite, ainsi que des mesures à prendre par la FAO pour l'administration des ressources, incluant la périodicité des rapports.

(Source : **Dong Thi Lieu 2006**. La politique de coopération décentralisée de Montreuil à travers le programme d'appui au développement durable de Yélimané : originalités et limites. Mémoire Master 2 Université Paris I – Sorbonne)

Entre 2006 et aujourd'hui des financements vont progressivement être trouvés pour les autres composantes du PADDY, en particulier :

- L'appui de privés (Véolia) pour l'adduction en eau de la commune de Yélimané et des hameaux satellites (Dougoubara, Cébé et Diadji (soit environ 5000 habitants). Il concerne également les villages de Yaguiné Banda (commune de Guidimé) et Gory Banda (commune de Gory).
- L'appui aux collectivités locales à travers un financement AFD via l'ANICT
- L'appui à la création de caisses d'épargne-crédit
- La réalisation de barrages et périmètres maraîchers sur financement du Venezuela
- ...

C'est donc petit à petit, avec beaucoup de difficultés, que se met en place ce programme qualifié à juste titre « d'OVNI » dans le monde du développement. Comme on le verra les opinions sur le PADDY sont donc très variées allant du pessimisme le plus complet (« quelques Ha de tests par rapport aux nombreux barrages et milliers d'Ha aménagés qui étaient prévus initialement ») à beaucoup d'optimisme pour la suite et une certaine fierté d'avoir pu amener dans la région des investissements relativement conséquents³⁹. Ces opinions n'étant évidemment pas dissociées des postures qu'occupent les interlocuteurs. Faire la part des choses dans ce contexte n'est pas toujours aisé.

5.2. Pertinence spécifique

La principale interrogation porte sur les finalités du PADDY.

Généralement présenté comme un vaste programme agricole visant la « sécurité alimentaire » à travers un appui privilégié à une spéculation particulière, le riz (l'acronyme PADDY étant tout sauf anodin par rapport à cette perspective), il se veut également intégrateur des différents besoins, fédérateur des différentes forces du cercle et articulant aussi bien dimensions techniques que socio-

³⁸ Convention qui ne sera signée que le 22/10/07

³⁹ Il importe à cet égard de dire que les restitutions font ressortir actuellement des différences sensibles dans les façons de concevoir le PADDY chez les partenaires : pour la FAO le PADDY n'ayant pas disposé des fonds initiaux de l'initiative PPTE, il n'a jamais véritablement commencé et c'est un autre projet qui est actuellement en cours. Coté Montreuil, les discours notamment de l'ancienne équipe, ont continué à porter sur l'ensemble du PADDY, le document FAO restant une référence dans la recherche de moyens. Ceci a cependant des conséquences dans la mesure où Montreuil a continué, à travers l'AFAK, à mobiliser les fonds des migrants sur base des objectifs initiaux. Selon l'ADCYF, les difficultés de mobilisation des cotisations des migrants sont dues à un manque de communication et d'accords compte tenu des écarts entre le PADDY initial et ce qui a été réellement réalisé.

institutionnelles.

La première formulation du document FAO met l'accent sur :

« (a) le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des populations et la valorisation de leurs terroirs; (b) le renforcement des capacités des structures décentralisées et déconcentrées; et (c) des mécanismes de coordination, de gestion et de financement ». Le programme soutiendrait ainsi « simultanément le renforcement des communes et la structuration des associations villageoises (...) par des menus d'actions relevant:

- du domaine public, notamment par: (a) le renforcement des capacités de coordination et de gestion des communes; (b) la structuration et la responsabilisation des communautés paysannes et de leurs organisations de base; (c) la participation des communautés villageoises à l'élaboration et à l'exécution du Plan communal de développement (PCD); et (d) la formation des populations, notamment par l'alphabétisation;
- du domaine communautaire et des associations villageoises en favorisant: (a) l'appui-conseil au développement agricole par la valorisation des crues dans le cadre d'une gestion optimale des ressources locales; (b) les microprojets de gestion des ressources naturelles et de développement de la production agricole; (c) les microprojets d'appui au développement d'activités génératrices de revenus; et (d) la promotion de l'accès au crédit (services financiers de proximité autogérés) » (Rapport de formulation FAO 2003)

Le cadre initial est donc large. L'accent est mis sur les capacités techniques et opérationnelles de valorisation des terroirs (en clair les infrastructures hydro-agricoles) d'abord, ensuite sur le renforcement des capacités à la fois des collectivités locales, des structures déconcentrées et des associations. **Ceci sans que la question de la maîtrise d'ouvrage ne soit précisée.** On peut regretter à cet égard le manque de précision du document de programmation de la FAO, voire ses contradictions : « Les bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrage locaux, et donc sont responsables de l'exécution des activités, appuyées par les services techniques, les ONG et autres organismes. Seule une maîtrise déléguée aux bénéficiaires (ou maîtrise d'ouvrage locale), dès les prémices de leurs projets, permet un transfert de compétences qui garantit la bonne conduite des aménagements et des investissements, en même temps que le renforcement des capacités d'autopromotion pour assurer la continuité après la clôture du projet. » Les bénéficiaires ne sont pas précisés dans cette partie du document mais l'on trouve ailleurs des formulations qui laissent penser qu'il s'agit essentiellement de « porteurs de projet » quelle que soit leur nature institutionnelle ou leur personnalité juridique : « Les microprojets, conçus par les bénéficiaires, sont mis en œuvre par les bénéficiaires et leurs organisations avec le soutien technique de parrains, partenaires/prestataires de services contractuels, issus des services publics, des ONG et du secteur privé » ; « La comparaison entre les besoins totaux exprimés 5,70 milliards de FCFA, (dont 75 pour cent correspondant à des infrastructures de base) et la participation des communes, des bénéficiaires et des migrants laisse un solde de 2,76 milliards de FCFA d'investissements dont il faut trouver le financement ».

Dans ce contexte peu clair, Montreuil et ses partenaires migrants vont se réapproprier les propositions du document FAO en accordant surtout de l'importance à la **composante « 1 »**. Dans un esprit d'amélioration des conditions de production et de création d'emplois pour Montreuil et, ce qui ressort des entretiens avec les migrants, d'une focalisation de ces derniers pour les aménagements hydro-agricoles. La composante « 2 » dont la **maintenance**, aurait pu être prétexte au renforcement de capacités d'une maîtrise d'ouvrage plus partagée dans un esprit de renforcement multi-acteurs -

La logique d'intervention, centrée sur les investissements hydro-agricoles, réduit la pertinence du cadre initial en focalisant, dans un premier temps en tout cas, les priorités sur des aménagements physiques de maîtrise de l'eau beaucoup plus que sur des questions de gouvernance territoriale :

« Dans le cadre de la sécurité alimentaire du cercle de Yélimané, le problème majeur se situe au niveau des activités à mener pour accélérer la maîtrise de l'eau et le développement de l'irrigation, gage d'une production agricole sûre et durable. La vision du MAEP est de développer, partout au Mali, où elle est

possible, et en particulier à Yélimané la petite hydraulique. Un premier programme serait financé par le Gouvernement sur les fonds de remise de dettes aux Pays pauvres très endettés (PPTTE). » (Rapport de formulation FAO 2003)

Cette logique, si elle apparaît cohérente en première analyse, invertit en pratique les priorités et les « problèmes » : la présence de barrages et de périmètres irrigués dans la zone et l'efficacité de leur mise en exploitation, témoignent de ce que ce sont généralement moins des problèmes techniques que socio-organisationnels et politiques qui se posent à moyen et long termes, précisément s'il s'agit d'assurer une production « sûre et durable ».

La démarche s'inscrit clairement dans une politique nationale et dans la « vision » d'un Ministère en particulier. Si ceci confirme la bonne inscription dans les politiques nationales, la démarche d'ensemble peut toutefois donner l'impression d'être relativement descendante si l'on en juge par la formulation qui suit :

« Il (le PADDY) s'insère dans les objectifs stratégiques du gouvernement de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire et des conditions de vie des ruraux. Il renforce le processus de décentralisation en cours. Il responsabilise les acteurs de développement dans la mise en œuvre des actions qu'il soutient et recherche l'expertise adéquate faisant appel, entre autres, à la coopération Sud-Sud avec le Vietnam et la province de Hai Duong. (souligné par nous).

Nous sommes donc bien ici dans une démarche assez classique de développement où il s'agit de faire adhérer des populations à des actions définies en grande partie ailleurs. Le processus d'identification ayant été de ce point de vue canalisé autour des hypothèses et propositions initiales de la FAO. Les entretiens dans les divers villages (voir point 5.4.5. plus bas) convergent dans le sens de dire qu'il y a bien eu participation sous forme de grandes réunions villageoises, mais sur des options déjà bien définies et qu'il s'agissait de faire valider notamment par les chefs de terre traditionnels. On retrouve aujourd'hui encore cette tendance forte dans les discours lorsqu'il est question de « l'appropriation » du PADDY par les communes et que certains s'étonnent que des communes puissent investir dans d'autres activités. La notion d'appropriation semble parfois confondue ici avec celle d'adhésion totale.

De même, les attendus à long terme sont essentiellement formulés en termes très généraux de sécurité alimentaire plutôt que de souveraineté alimentaire. Les deux notions étant pourtant différentes. La première s'efforce d'assurer l'alimentation minimale quelle que soit la provenance des aliments. Elle prend appui sur la théorie des avantages comparatifs en économie. En termes plus clairs, le produit peut provenir de Thaïlande et n'être pas totalement intégré dans les habitudes alimentaires pour autant qu'il satisfasse aux besoins de base en termes de calories par jour. La notion de souveraineté alimentaire suppose que le choix est avant tout celui des populations et que le produit est autant que faire se peut produit sur place. Dans la pratique on verra que les options prises relèvent plus d'un souci de tendre vers une meilleure souveraineté alimentaire.

Enfin, les discours sur l'importance de la participation des migrants et de l'Etat malien abondent dans les documents de présentation du programme.

Se mélangent donc divers objectifs allant du politique - pour le Mali qui souhaite devenir une force agricole, pour la France (régulation des échanges migratoires en provenance de la zone) - à des objectifs plus économiques (création d'emplois et de revenus), en passant par l'organisationnel et l'institutionnel (renforcement des capacités des différentes catégories d'acteurs). Ceux des Vietnamiens apparaissant plus compliqués à percevoir, mélange d'intérêts par rapport à la création de nouveaux marchés et désir de montrer les capacités du Vietnam en matière d'agriculture.

A ce stade les questions que l'on se pose sont les suivantes :

- Comment ces différents objectifs convergent avec les problèmes rencontrés par les populations ?
- A-t-on créé, dès l'identification, les conditions d'une bonne articulation des différents

- objectifs et d'une réelle appropriation locale ? En particulier entre des objectifs d'investissements lourds (« hard ») et des objectifs de renforcement de capacités des différentes catégories d'acteurs (« soft ») ?
- Quelle vision générale se dégage en termes de construction institutionnelle ? Qui est maître d'ouvrage du programme en définitive ?

5.2.1. Comment ces différents objectifs convergent avec les problèmes rencontrés par les populations ?

Les commentaires ci-dessous sont essentiellement relatifs aux options retenues lors de la seconde mission de réorientation menée par la coopération Sud-Sud avec le Vietnam (mars 2005) et qui reposaient sur 4 axes stratégiques :

- La maîtrise de l'eau
- L'intensification des cultures
- La diversification de la production
- Le reboisement (reste de la sous-composante « Protection et régénération du milieu » qui prévoyait bien d'autres actions de restauration du milieu).

En parallèle de cette coopération Sud-Sud se sont montés également d'autres programmes relatifs à la composante 2 « Renforcement des structures décentralisées et déconcentrées » ainsi que deux autres composantes : 4 « Hydraulique villageoise » et 5 « Assainissement » sur lesquelles il nous semble utile de dire deux mots (même si celles-ci ne faisaient pas l'objet des termes de références). La composante 3 « Coordination, gestion et suivi-évaluation du programme » étant traitée au titre de l'efficience.

La maîtrise de l'eau

Concernant autant de nouvelles retenues qu'un approfondissement et des aménagements de mares, elle apparaît vitale dans un contexte où l'on s'attend, suite aux changements climatiques, à une disparition des zones humides qui font l'intérêt de cette région. Elle est aussi indissociablement liée aux possibilités de réintroduire la riziculture de décrue dans ces zones (pendant la saison des pluies) et de développer le maraîchage (pendant la saison sèche). Mais elle est aussi importante pour l'élevage transhumant et plus généralement la restauration du milieu. L'option initiale développée par le MAEP est celle de petits ouvrages hydrauliques. Il semble toutefois que l'on soit passé à des ouvrages nettement plus conséquents avec le programme Venezuela, dont la maîtrise technique (d'entretien, de gestion) risque fort de dépasser les capacités locales des communes⁴⁰. Globalement si cette option reste vitale pour la région, la question de **dimension des ouvrages** est à relier avec les objectifs de « (a) renforcement des capacités techniques et opérationnelles des populations et la valorisation de leurs terroirs; » et de « (b) renforcement des capacités des structures décentralisées et déconcentrées ». La **mise en place de petites entreprises de tréfilage et de pose de gabions** pour la réalisation de digues filtrantes, la consolidation des berges, la lutte anti-ravines et la construction de petits barrages de retenue (3-4 mètres) devrait être aussi prioritaire que l'ouvrage en soi. Que de plus grands barrages soient effectués par l'Etat central avec ses partenaires est important, mais les expériences antérieures dans la zone ont montré l'importance de prévoir des aménagements en amont pour éviter le comblement trop rapide des retenues. L'option maîtrise de l'eau apparaît donc trop pensée (comme souvent) en termes purement techniques (confection de barrages avec appui d'entreprises extérieures) et pas assez économique et socio-

⁴⁰ C'est semble-t-il très concrètement ce qui s'est passé lorsqu'il a fallu qu'un ingénieur de Véolia vienne spécialement de France pour régler un problème de panne sur une des adductions d'eau.

entrepreneurial (création de petites entreprises locales).

L'intensification des cultures

L'option « Riz »

Le riz a été cultivé à une époque dans la zone mais abandonné ensuite en raison de la difficulté de maîtrise de l'eau. La culture du sorgho reste largement majoritaire dans les habitudes de consommation. Mais les habitudes changent. Le riz est aujourd'hui le plat quotidien de midi, le sorgho étant mangé le soir. Les enfants préfèrent le riz. De nombreuses familles dépendent totalement de l'argent de la migration pour subvenir à leurs besoins en riz. Promouvoir la riziculture apparaît donc en convergence avec l'évolution de la demande. Pour autant cependant que cela soit en association (où en tout cas en complément) d'autres spéculations, voire de nouvelles spéculations, telles que celles issues du maraîchage. Le risque ici est de tendre vers une nouvelle monoculture et de rechercher une spécialisation régionale contraire aux logiques paysannes de diversification des spéculations et de répartition des risques.

Dans un contexte de changement climatique, l'option « riz » reste donc un pari difficile dans cette zone et fortement tributaire des ressources mobilisables. On verra que les Vietnamiens proposent des solutions originales, peu coûteuses mais très exigeantes en moyens humains (notamment pour la maîtrise totale de l'eau). La principale question étant ici celle de la reproductibilité de la technique.

Les autres options techniques : Maraichage, maïsiculture,

Ces différentes options ne sont pas nouvelles mais le PADDY leur donne des dimensions plus qualitatives avec, à travers l'utilisation d'experts Vietnamiens, l'introduction d'outils nouveaux, d'espèces ou de variétés nouvelles, etc....

Dans un contexte de « projets clôture et puits », cette dimension qualitative apparaît importante. Dans la pratique de mise en œuvre d'un tel programme, l'un n'empêche pas l'autre cependant (l'appui matériel peut être lié à des formes d'appui plus qualitatives), et l'on trouve des investissements relevant du PADDY (programme Venezuela) de clôtures et puits pour maraîchage jusqu'à présent inoccupés⁴¹.

La diversification de la production

L'embouche ovine

Cette option nous paraît plus discutable de prime abord. Dans une région d'élevage bovin traditionnel, l'amélioration des conditions de nourriture des bovins serait certainement stratégiquement plus importante et utile. La structuration de la filière à partir de quelques aménagements publics marchands (parcs à vaccination, abattoirs) participerait en outre à renforcer l'assiette fiscale des communes bénéficiaires. Ici encore on perçoit que le lien entre le « technique » et le « politique » n'est pas fait à travers cette option de petite embouche.

L'aviculture

Importante pour l'économie des ménages, cette option apparaît très importante de prime abord. Dans les conditions climatiques du cercle (extrêmes chaleurs en fin de saisons sèches limitant les pontes), elle pose en outre des difficultés qui méritaient bien une expérimentation mêlant des

⁴¹ Informations fournies par une volontaire impliquée dans des projets de maraîchage dans la région et confirmée par des députés, donnant parfois l'image d'un PADDY travaillant fort sur le mode « cadeau ».

compétences locales (celles des agents vétérinaires) et des compétences extérieures (Vietnam)⁴².

Le cas particulier du reboisement par l'anacardier

L'option reboisement apparaît parfaitement pertinente compte tenu de l'état des terroirs de bien des villages du cercle de Yélimané. L'érosion hydrique est un problème qui revient dans la plupart des entretiens collectifs ou individuels.

Le choix de l'anacardier par contre mérite débat⁴³. L'anacardier n'est pas particulièrement utilisé comme arbre anti-érosion. Il est utilisé au Bénin notamment en culture intercalaire dans les champs de coton ou de cultures vivrières. En plantation en Côte d'Ivoire et en Guinée. Les prix sur le marché international fluctuent fort mais 2008 semble avoir été une année particulièrement favorable. L'anacarde en association à d'autres cultures pourrait donc se révéler intéressante mais la longueur de la filière de commercialisation n'est pas nécessairement profitable au petit producteur.

D'autres espèces ont été proposées pour favoriser le reboisement dans la région – l'Acacia albida et le Jatropha (pourghere) en haie vive autour des périmètres aménagés. Dans les deux cas, les milliers de plants commandés par le programme FAO/Vénézuéla à la pépinière de Yélimané sont morts. Il semble que le retard pris dans la réalisation des aménagements hydro-agricoles ait retardé l'achat de ces plants.

Un essai a également été mené sur un arbre typiquement vietnamien, le fruit du dragon, mais le fait qu'on n'en dise plus rien témoigne sans doute de l'échec.

Le renforcement des collectivités locales et des services déconcentrés (composante 2)

Il s'agissait dans la formulation initiale du document FAO d'un ensemble d'activités structurées en sous-composantes :

- Renforcement des capacités des conseils communaux (en matière d'administration communale, de gestion des finances, de planification et programmation ; appui à la maîtrise d'ouvrage ; formation à la citoyenneté ; formations spécifiques à la santé, l'éducation, la gestion des ressources naturelles, etc.) ;
- Menu d'activité à la demande des communes (réalisation de petites infrastructures et d'infrastructures de marché, équipements sociaux à partir des droits de tirage ANICT) ;
- Appui à l'insertion des jeunes (formations professionnelles aux nouveaux métiers ruraux et urbains dont certaines seraient réalisées en association avec les chambres consulaires (agriculture, commerce et industrie))
- Le renforcement des capacités des services déconcentrés de l'Etat (des propositions précises étaient élaborées dans le document précisant le type de service et l'intérêt d'un renforcement)
- L'appui au développement des caisses d'épargne et de crédit (une trentaine de caisses prévues dans les différents villages du cercle)

On remarquera que les items 3 et 5 ne correspondent pas vraiment à l'intitulé général de cet objectif de renforcement des CT et des services déconcentrés de l'Etat.

Ces différentes activités apparaissent très pertinentes mais trop nombreuses et variées. Il a manqué à

⁴² Même si celle-ci aurait pu épouser d'autres modalités comme une expertise plus ponctuelle de quelques mois de la part des vietnamiens.

⁴³ Voir sur http://anacardium.info/article.php3?id_article=99

L'origine de vision et d'une planification stratégique permettant de programmer ces activités dans le temps et d'en assurer le lien. Il apparaît notamment qu'un appui aux communes en termes de fiscalité (appui à l'élaboration de l'assiette fiscale) aurait pu être un préalable important à des actions en matière d'assainissement, de santé, et de réalisation d'infrastructures de marché, etc....

De même, l'enjeu de renforcement des dispositifs de négociation entre migrants et élus n'est pas évoqué. Actuellement l'accès aux fonds de l'ANICT facilité par le programme d'appui à l'intercollectivité de Meraguemou (co financement MAE/Montreuil), donne des résultats assez pauvres et mimétiques (essentiellement kiosques et reboisements)⁴⁴.

L'appui aux services déconcentrés s'est limité en pratique à l'appui en salaires et carburant des agents intervenant dans le PADDY. Les échanges de compétences entre techniciens Vietnamiens et maliens, ont certainement permis d'améliorer certaines pratiques localement et la découverte de nouvelles variétés. Mais ils semblent surtout avoir eu pour effet de renforcer les techniciens maliens dans leur rôle d'appui-conseil et la reconnaissance par la population de ces capacités. A cet égard cependant, il manque de capitalisation sous forme de petits guides techniques permettant de faire le point sur cette coopération et de la diffuser.

L'appui à l'insertion des jeunes reste peu financé pour l'instant. C'est globalement toute la question de l'emploi, de la formation professionnelle, qui apparaît pour l'instant négligée par le programme.

Le programme « hydraulique villageoise » et le programme « assainissement »

L'hydraulique villageoise a surtout fait l'objet d'un appui de privés (Véolia) pour l'adduction en eau de la commune de Yélimané et de 3 de ses hameaux satellites. Il concerne également les villages de Yaguiné Banda (commune de Guidimé) et Gory Banda (commune de Gory). Cette composante, importante semble encore une fois avoir été traitée surtout dans ses dimensions techniques beaucoup plus que socio-institutionnelle. L'ingénierie sociale (confiée à une ONG spécialisée : Eau vive) n'ayant pas bénéficié de moyens et de temps en proportion des besoins. Le passage du puits au château d'eau ne se faisant pas naturellement, c'est toute la question de la maintenance qui reste posée⁴⁵.

L'assainissement est une dimension importante également et constitutive des missions fondamentales d'une commune. A fait l'objet de diverses études, notamment de Brésiliens de la commune de Diadéma (Brésil), jumelée aussi avec Montreuil. Ces études n'ont pas débouché sur des réalisations pour l'instant.

Dans les deux cas on constate une difficulté à penser ces dimensions dans le temps : il faut généralement 10-15 ans pour mettre en place un véritable service d'assainissement et de maintenance d'adduction d'eau compte tenu des changements de mentalité et des activités rurales des habitants. Au-delà des sensibilisations habituellement réalisées par les projets de développement, cela implique surtout de travailler le contexte institutionnel et financier permettant à ces services de se mettre en place et à créer un bon rapport entre usagers et producteurs de service. Or les temps des programmes -pensés sur 2-3 ans, voire 5 au plus – de même que leurs logiques (recherche de visibilité et d'efficacité) prennent peu en compte l'importance des arrangements institutionnels que cela suppose.

⁴⁴ Il semble que cela résulte des conditionnalités du financeur, l'AFD, en particulier concernant la nécessité de faire des reboisements.

⁴⁵ Le débat ne porte pas tant sur les ressources financières investies par Veolia pour ce faire que sur la démarche générale, nécessitant du temps et un suivi régulier pour « installer » la gestion par « comités » et les pratiques de redevance dans les mentalités, en relation avec les prérogatives de la commune notamment.

L'avis des populations rencontrées

Les quelques séances collectives, menées dans chacun des trois sites pour relever les priorités des populations, confirment ce qui précède et l'enrichissent d'autres « priorités ».

A Gory-Moussala, la lutte anti-érosive à travers diguettes, digues filtrantes et barrages se partage la priorité avec la riziculture et l'amélioration des cultures vivrières. Sont considérées comme moins importantes les activités d'élevage et l'aviculture en particulier.

A Kremis, le reboisement et la lutte contre les prédateurs s'ajoutent aux préoccupations.

A Niogoméra, le riz reste selon le chef de village une culture plus secondaire, la préoccupation étant le maintien des cultures vivrières dans un terroir soumis à d'intenses phénomènes d'érosion.

	+	+	+	-	+	+
RIZICULTURE	14					
AVICULTURE	5	5				
PISCICULTURE	14					
BARRAGES EAU	14					
ASSAINISSEMENT					14	
GEOSTRUC ASSOCIAT					14	
ALPHABETISATION					14	
ROUTES (SAUDON)					14	
EQUIPEMENT AGRICOL					14	
CULTURES VIVIERES					14	
ELECTRICITE					14	2
RADIO-EMISSIONS					14	3
EDUCATION					14	
REBOISEMENT			14*			
ELEVAGE TRADITIONNEL	10		4			
PISCICULTURE				12	2	
HYDRAULIQUE PASTORALE	14					
GPD	8*					
FORUM CITOYENNE	13					
SANTE	14					

Globalement on constate que les préoccupations convergent autour de la restauration du milieu (champs en culture pluviale, mares, traitement de ravines, reboisements), les barrages (associés en grande partie aux possibilités de faire de la riziculture), la protection contre les prédateurs des cultures (sauteriaux, oiseaux⁴⁶) ainsi que des activités plus publiques (santé, éducation, le microcrédit, les routes, l'assainissement).

Ceci conforte la pertinence du programme mais renvoie une image plus « systémique » des besoins exprimés : ce n'est pas seulement le rendement (l'intensification) qui importe, mais le maintien d'un capital productif varié.

5.2.2. A-t-on créé, dès l'identification, les conditions d'une bonne articulation entre les différents objectifs et d'une réelle appropriation locale ?

Dans le document initial, l'articulation entre des objectifs de production agricole et de restauration de milieu (avec « réalisation de digues et de cordons pierreux ; protection des berges et des terres contre l'érosion hydrique, réalisation de reboisements collectifs ou de plantations individuelles ») était bien présent.

Les aspects institutionnels de renforcement de capacités des différentes catégories d'acteurs apparaissent beaucoup moins documentés et surtout moins articulés aux réalisations concrètes. L'appui aux collectivités locales, la création de caisses villageoises d'épargne-crédit apparaissent

⁴⁶ Ce problème apparaît particulièrement important et mériterait une attention toute particulière de spécialistes. La lutte contre les sauteriaux est connue au Mali et demande surtout une organisation dans les villages pour l'identification des lieux de ponte et la destruction des œufs. Des sommes astronomiques ont parfois été dépensées par le gouvernement pour ne pas avoir anticipé l'éclosion massive à travers un minimum d'incitation aux villageois. Concernant les oiseaux, la lutte est moins organisée et les techniques moins connues.

comme des sous-programmes non directement liés aux principaux aménagements identifiés par le programme.

Mais c'est surtout au niveau de la construction institutionnelle destinée à assurer la gestion du programme que les propositions semblent avoir été à la fois nouvelles (c'est-à-dire en rupture avec l'existant dans le cercle⁴⁷), peu innovantes (reproduisant un modèle de gestion publique classique) et peu négociées. Le document de la FAO propose de créer une Agence de toute pièce, sur le modèle des Agences de Gestion des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP). Une Agence qui serait « *sous la présidence de secrétaire général du MAEP* » et qui comporterait des représentants des différents bailleurs, autorités de l'Etat, collectivités locales, associations locales, chefs de village, services techniques, ...

Cette proposition, justifiée essentiellement par l'impossibilité qu'avait l'OMRI d'utiliser des fonds de l'Etat, apparaît empreinte d'un positivisme assez surprenant quand on pense aux enjeux qu'elle recèle. La question (essentielle) du pouvoir – et de la construction d'une communauté d'intérêts autour du programme – semble avoir été gérée avec beaucoup de légèreté et en l'absence encore une fois de toute précision sur la maîtrise d'ouvrage du programme. L'on part d'une position de principe qui est que « *le souci premier est de favoriser l'autogestion du développement rural au niveau des villages, des communes et du cercle au travers d'acteurs responsables et organisés, maîtrisant tout le processus de mise en œuvre de leurs projets (étude, mise en œuvre, suivi évaluation, formations,...)* » (!) (Rapport de Formulation FAO p. 61). Aucune analyse précise, circonstanciée, n'est faite des rapports entre les anciens ordres politiques (le village) et le nouveau (la commune). Le passage à l'échelle supérieure du cercle, en passant par l'intercommunalité, apparaît naturel. Tout se passe comme si l'on intervenait sur un milieu neutre de tensions. La réalité des relations entre les différentes entités – CLJ, ADDY, Conseil de cercle, etc. – ne confirme pourtant pas cette hypothèse.

5.2.3. Quelle vision se dégage en termes de construction institutionnelle et de développement ?

Dans le contexte d'un programme porté au départ par une collectivité locale du Nord, portant en elle les enjeux de la coopération décentralisée, c'est-à-dire ceux de la construction d'espaces publics et d'intérêts communs à l'échelle communale ou intercommunale, entre élus et associations, entre privés et publics, cette orientation vers la création d'une Agence de délégation d'ouvrage de l'Etat paraît surprenante. Elle confond fondamentalement dans son esprit Agence de Travaux publics et Agence de développement⁴⁸. On verra ci-dessous qu'elle fait l'objet d'une certaine réappropriation des élus et acteurs de Yélimané et que la configuration de l'instance souveraine (l'ADDY) n'est heureusement pas celle prévue initialement.

A cette orientation de départ s'ajoute en pratique (voir chapitre 5.3. concernant l'efficacité) la difficulté de recruter sur fonds spécifiques des responsables à la coordination technique du PADDY. Ainsi, actuellement, et faute de moyens, le Directeur du PADDY est mis à disposition par l'Etat, renforçant l'impression d'un programme de l'Etat⁴⁹.

Tout ceci témoigne d'une certaine difficulté, au départ et malgré certaines incises « théoriques » dans le document de la FAO, à s'inscrire dans les nouveaux enjeux portés par

⁴⁷ En rupture avec le mode de partenariat développé jusqu'alors entre Montreuil et une ONG française : l'OMRI

⁴⁸ Sans parler des problèmes de gestion de ce genre d'agence qui défraient périodiquement la chronique.

http://www.africatime.com/mali/nouvelle.asp?no_nouvelle=208389&no_categorie=

⁴⁹ Certains interlocuteurs diront un programme « politique »

la décentralisation et qui confèrent aux communes la maîtrise d'ouvrage de leur développement. Dans un retournement un peu surprenant, cette coopération décentralisée s'oriente avec le PADDY vers des formes de coopérations bilatérales (plus que multilatérales, chaque pays ayant « son » sous-programme), avec le risque que certains choix stratégiques ne relèvent plus d'arrangements entre Etats (Brésil, Vietnam, Venezuela, France) que de préoccupations des élus et populations du cercle.

5.2.4. Conclusion sur la pertinence du programme PADDY

La pertinence apparaît relativement élevée en ce qui concerne la définition des priorités à l'origine. Mettre l'accent sur les grands investissements de départ apparaît parfaitement pertinent compte tenu des besoins, des enjeux éco-climatiques de la zone et des demandes des populations.

Cependant dès l'origine, la structuration en « menus » relativement autonomes - et « vendables » selon les termes du rapport FAO à différents bailleurs séparément – **ne facilite pas l'articulation de ces priorités**, en particulier celle entre les objectifs de production et ceux de restauration du milieu. Par ailleurs, l'accent mis sur le technique (dans la composition des équipes, le recrutement des compétences,...) au détriment d'une articulation avec des aspects plus socio-institutionnels⁵⁰ témoigne d'une difficulté à réellement s'inscrire dans les enjeux sociopolitiques de toute démarche de développement.

Ceci renvoie plus fondamentalement aux questions institutionnelles et de gouvernance du programme (la maîtrise d'ouvrage ; les règles de gestion collective à mettre en place ; les organes à mettre en place ou à consolider). La gestion d'un modèle de « menus vendables », évitant les dispersions et les éventuelles tensions entre priorités, nécessitait des institutions fortes et outillées pour maintenir le cap (ou pour le construire chemin faisant, avec les collectivités locales). Ces questions ont été insuffisamment traitées au départ ou trop rapidement réglées sur un modèle particulier d'Agence parapublique. D'autres rapports⁵¹ ont déjà noté ce « *manque d'ancrage institutionnel, l'absence de cadre de concertation formalisé, l'absence de contrat de performance liant le programme aux bénéficiaires et aux agents des services locaux* ». Depuis des contrats de performance ont été mis en place, mais les autres remarques restent valables s'agissant des faiblesses dans le montage institutionnel. Si les tensions entre organisations (OMRIB et PADDY) ne pouvaient être perceptibles à l'époque de l'identification, il semble que cette question du montage institutionnel n'ait pas été traitée avec toute l'attention qu'il aurait fallu dès le départ.

Il convient de noter que beaucoup de remarques qui restent particulièrement pertinentes avaient été faites par le SCAC au moment de l'élaboration du PADDY⁵².

En définitive, le PADDY apparaît être un pari qui bien qu'osé reste un pari intéressant et donc pertinent dans ses objectifs, mais qui n'avait pas suffisamment balisé les risques et les contraintes au départ dans un contexte multi-acteurs et multi-pays aussi varié.

Il présente fondamentalement le paradoxe de vouloir fédérer des initiatives internationales

⁵⁰ La stratégie du « coup double » : le technique étant généralement un très bon levier pour discuter des rapports au foncier et à l'organisation sociale pour l'accès aux ressources. Que cela soit l'accès aux parcelles des maraichages pour les femmes, l'accès aux produits des reboisements (fruits, feuilles et bois), l'accès aux crédits, etc.

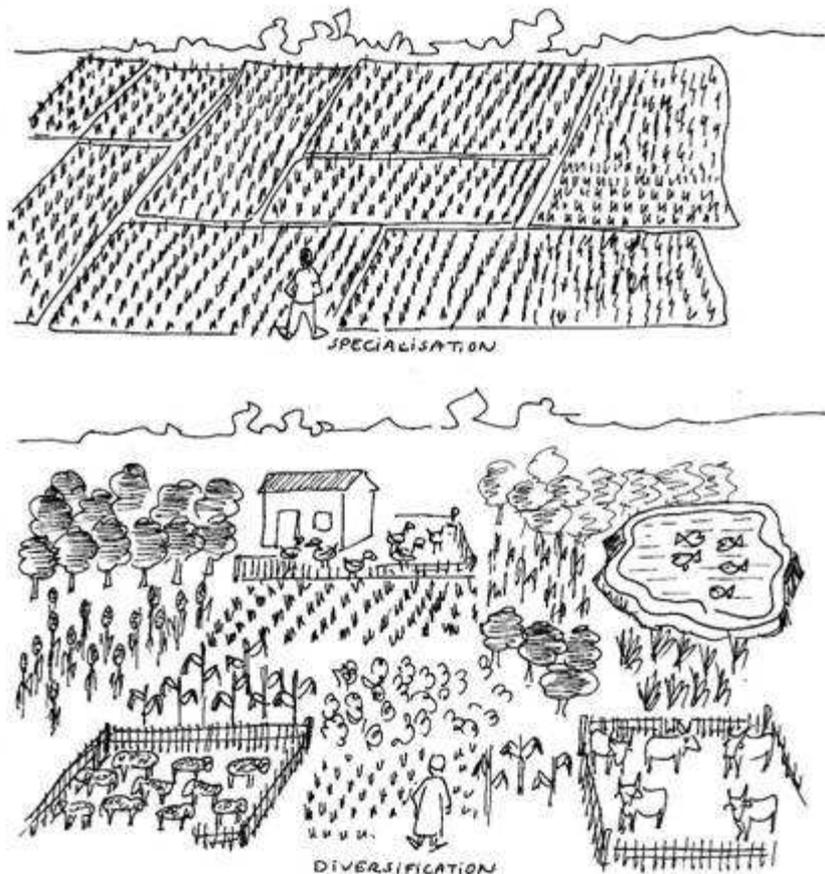
⁵¹ Rapport de Monitoring National Orienté vers les Résultats (MENOR 02/08) Cellule de Planification et de Statistique Ministère de l'Agriculture ; rapport du SCAC

⁵² Sur l'impact hydrologique en aval, sur la dichotomie entre services aux populations et services aux communes, sur le manque de cohérence et de vision à long terme pour le cercle, sur la complexité du montage financier, sur le réalisme d'une contribution aussi importante des migrants par rapport à leurs pratiques habituelles, etc.

autour d'un programme essentiellement technique piloté par le niveau national, avec le souci (celui de toute coopération décentralisée) de renforcer les collectivités locales dans leurs fonctions et prérogatives. Or, dans un tel cadre national, ces dernières ne se voient pas conférer la maîtrise technique et très peu la maîtrise politique du processus. La maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat, plus particulièrement du Ministère de l'Agriculture qui délègue en partie la maîtrise d'œuvre à l'ADDY. Il est également supposé que la maîtrise d'ouvrage locale reste celle des communes. Dans la pratique, le pilotage apparaît bien aux mains du Ministère de l'Agriculture et de la FAO.

Une des grosses questions concerne cependant l'esprit dans lequel ces innovations sont proposées : modèle de spécialisation ou modèle de diversification ? Si dans l'ensemble le nombre et la nature des activités tendent vers le second modèle il n'est pas certain que chacun le concevait comme cela au départ. L'accent mis sur les retenues pour la riziculture dans le cadre de politiques nationales très engagées sur cette question, avec de façon récurrente dans les discours l'idée de devenir « grenier » du Mali incite à la prudence.

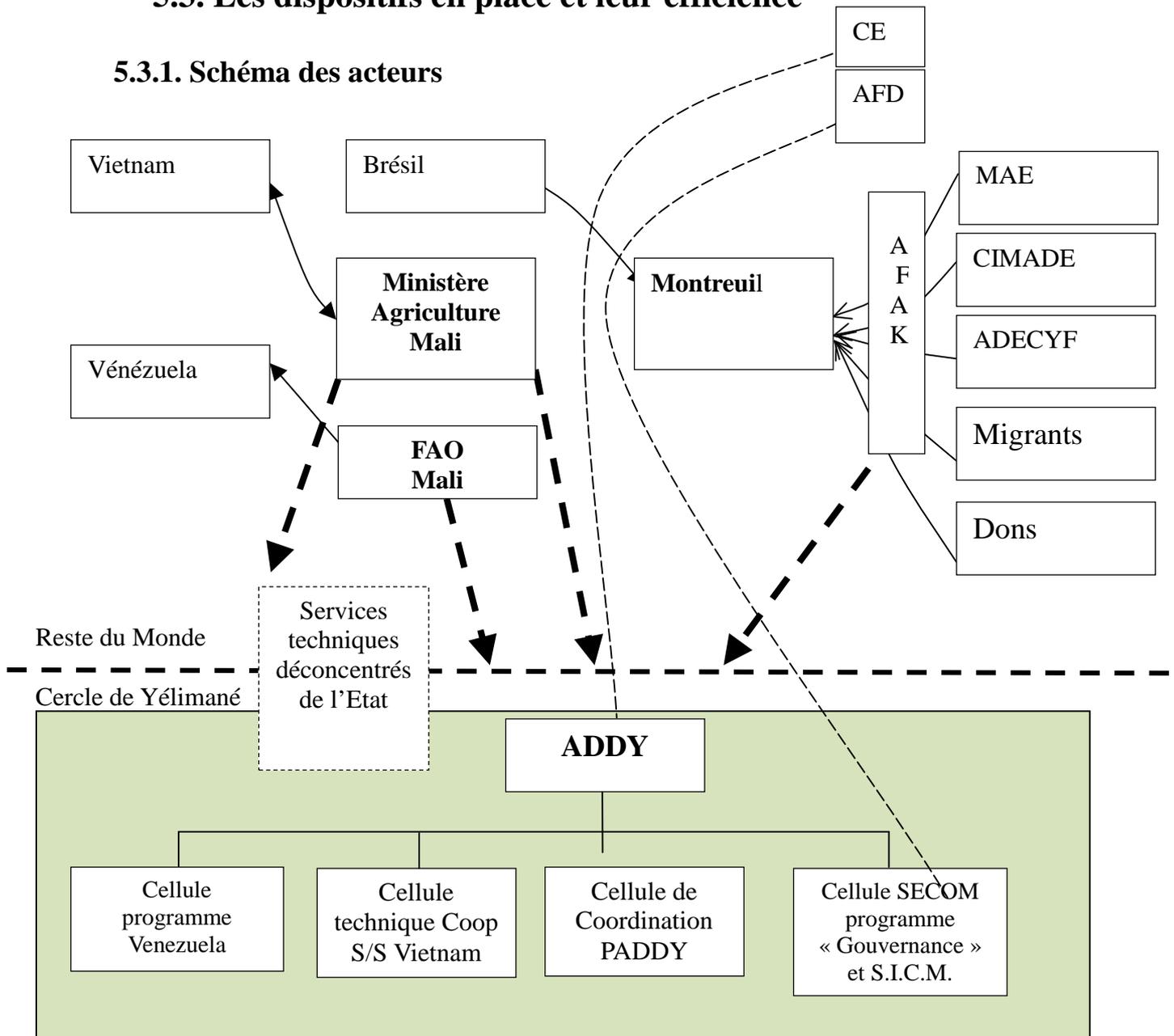
Dans ce contexte pourtant, l'évolution apparaît encourageante, comme nous allons le voir dans les pages qui suivent. Pour autant que certaines choses puissent être rééquilibrées assez rapidement.



*Quel est le véritable modèle porté par le PADDY ?
Y a-t-il consensus sur ce modèle parmi les parties prenantes du programme ?*

5.3. Les dispositifs en place et leur efficacité

5.3.1. Schéma des acteurs



(SECOM : Service commun aux communes)

Quatre systèmes de financement fonctionnent en parallèle :

- Le premier est géré essentiellement par la ville de Montreuil et une organisation « ad hoc », l'AFK, créée pour mobiliser les ressources ;
- Le deuxième est géré par la FAO et le MAEP pour ce qui concerne les coopérations sud/sud ,
- Un autre est relatif au programme FAO/Venezuela
- Un dernier est géré par le Conseil de Cercle de Yélimané pour le programme financé par le PARAD

Ces deux systèmes participent bien à financer le PADDY, mais, comme on a essayé de le montrer sur ce schéma, de manière relativement cloisonnée, chaque bailleur ayant son programme, relativement autonome en termes de financement et en termes de gestion-coordination.

Cette différenciation se marque aussi physiquement dans la répartition des locaux, les cellules ne se

trouvant pas sur un seul site : seul le programme Venezuela matérialisé par un seul bureau partage l'espace de la « Maison de l'Amitié » avec la Cellule du PADDY (ainsi que l'OMRIB).

Des réunions régulières permettent d'échanger entre les différents programmes-cellules, mais de manière générale, chacune apparaît surtout concentrée sur son programme. Dans un cas particulier, celui du SECOM il apparaît que le Directeur est également vice-président de l'ADDY.

5.3.2. Le dispositif de coordination

A Yélimané

Imaginé au départ sous forme de trois « équipes » - la première pour la « gestion, coordination, suivi des opérations », la deuxième pour « l'appui-conseil aux associations de production et aux villages », la troisième pour « l'appui-conseil aux communes » – le programme n'a en pratique pu réunir que 3 personnes :

- Un directeur
- Un secrétaire
- Un comptable-gestionnaire

Un chargé de mission, est mis à disposition par la mairie de Montreuil en appui à l'équipe.

Un agent a un moment été mis à disposition par le Ministère de l'Agriculture pour le suivi-évaluation mais s'est révélé peu compétent et n'a pas été maintenu.

On peut ajouter également la contribution du coordinateur du PADDY à Montreuil dans l'élaboration des dossiers de subvention.

La mise en place et le fonctionnement de la cellule de coordination ont souffert de beaucoup de lenteurs dans la mobilisation des moyens. Les premières années ont été particulièrement difficiles étant donné que la cellule ne réunissait que deux personnes (le Directeur et un comptable) et qu'elle devait simultanément élaborer les budgets annuels, préparer les campagnes agricoles, finaliser le manuel de procédures et suivre les décaissements des fonds du Trésor Public pour la contrepartie du gouvernement malien. La cellule a également souffert d'un déficit de compétences qui s'est conclu par le non renouvellement du contrat du Directeur et son remplacement. La réorientation des activités en fonction des moyens mobilisés s'est avéré une tâche fastidieuse. Cet inconfort de départ se traduisant aussi dans les rapports au sein de l'équipe à propos notamment des responsabilités dans la recherche d'autres moyens⁵³.

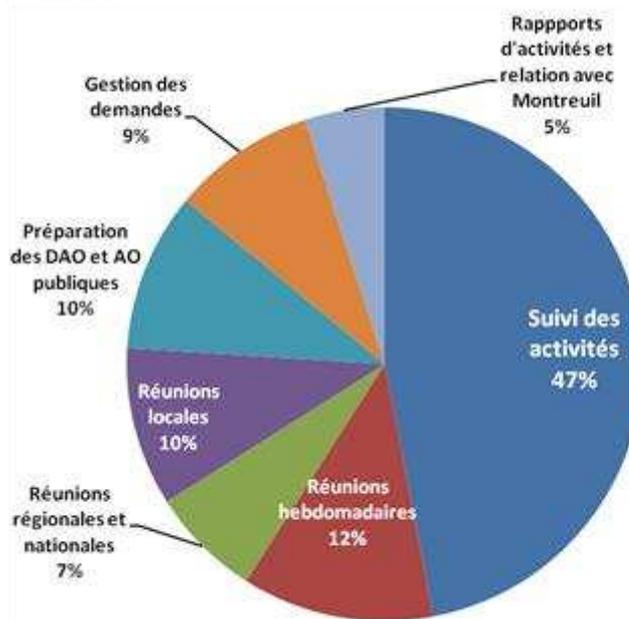
Actuellement, le Directeur – Mr Souleymane MAIGA - apparaît disposer d'une bonne maîtrise du programme et de ses enjeux au plan technique. Il reste cependant officiellement « chef de secteur agriculture » même s'il considère que ses charges n'empiètent pas sur le bon fonctionnement du programme.

⁵³ Le précédent coordinateur considérant que cela ne lui incombait pas.

Son emploi du temps révèle qu'il parvient à consacrer près de la moitié de son temps au suivi technique des activités (ce pourquoi il se sent le plus à l'aise). Une part importante est accordée à des réunions (près d'un tiers du temps de travail) ce qui apparaît normal pour un travail de coordination. Il apparaît cependant possible d'améliorer l'efficacité de sa fonction au niveau de la gestion des demandes : celles-ci sont relatives aux visites quotidiennes d'associations ou de particuliers pour des appuis. Une délégation de cette fonction d'accueil est envisagée au niveau du secrétariat afin de filtrer les visites⁵⁴.

La justification des fonds reçus par l'AFAK et le Gouvernement de la République du Mali reste une part importante du travail reprise au niveau des « rapports d'activités et relation... »

Figure 2 : Structure des principales tâches du Directeur de l'ADDY



Un manuel de procédures détaillé a été élaboré bien que tardivement. Ce manuel apparaît de l'avis même du directeur du PADDY obsolète étant donné qu'il est élaboré sur base des attendus initiaux du premier document de programmation. Il est cependant important, car il clarifie les rôles de chacun. Il nécessite donc une révision.

A Montreuil

Il est assuré par trois postes permanents, au sein du Service Echanges internationaux et coopération décentralisée :

- Un poste de coordinateur
- Un poste d'assistante à la coordination
- Un poste de chargé de mission (à Yélimané) mis à disposition à **85 % de son temps**, par la Mairie de Montreuil en appui à l'équipe.

Pendant longtemps, le pilotage était assuré par l'ancien Maire dont beaucoup d'interlocuteurs reconnaissent l'investissement personnel dans ce dossier et donc la capacité de réaction rapide par rapport aux évolutions de la situation dans le cercle de Yélimané. Les mêmes interlocuteurs reconnaissant souvent, les inconvénients de ce mode de gestion en termes de partage des décisions et des responsabilités.

L'évolution actuelle, si elle va dans le sens de mieux structurer les décisions, est cependant également ressentie comme plus lente parfois.

5.3.3. Le dispositif de pilotage

Il devrait logiquement être assuré par l'ADDY, mais dans la pratique beaucoup de décisions relèvent de la FAO, du MAEP et de Montreuil. Un Comité d'Orientation Stratégique (COS) a ainsi

⁵⁴ Au-delà, l'instruction efficace des demandes d'appui devrait mobiliser d'autres compétences et notamment celles des élus. Une petite **commission de sélection et d'instruction** pourrait être mise en place réunissant quelques compétences (SECOM notamment) et des élus de manière à participer à leur renforcement de capacités.

été mis en place, pour la première fois en 2009, réunissant à part égale maliens (l'Etat malien représenté par le Ministère de l'Agriculture, l'Etat français (la ville de Montreuil) et l'Etat vietnamien, la FAO y « siégeant » en tant qu'observateur.

La raison en est autant pragmatique que politique. D'un point de vue pragmatique, l'ADDY ne réunit pas suffisamment en son sein pour l'instant de personnes techniquement compétentes pour porter un jugement sur les options prises. D'un point de vue politique, il est clair que les relations avec les partenaires étatiques dépassent ses compétences (comme les enjeux traversant ce type de coopération Sud-Sud).

De façon concrète les missions de supervision sont composées de

- Un représentant du Ministère de l'Agriculture, (généralement le Coordinateur du PADDY au MA)
- Un représentant de la FAO, (généralement le chargé de programme à la FAO) ;
- Un représentant de la Mairie de Montreuil, (généralement le coordinateur du PADDY à Montreuil);
- Un représentant de l'ADCYF

Avec parfois une délégation du Vietnam et des représentants de l'ADDY.

Cette composition, comme la fréquence des missions de supervision, est notamment justifiée par le contexte prévalant au début du programme et qui nécessitait :

- d'appuyer l'implication de l'état malien (et de ses services), de la Fao, des migrants;
- d'accompagner la cellule technique à mener à bien ses activités;
- d'accompagner l'appropriation (si faible soit-elle) de l'ADDY (essentiellement son Président) ;
- d'assurer une médiation au niveau des différents acteurs - cellule de coordination / services déconcentrés / agents Vietnamiens / ONG de la place etc.

Ceci s'est traduit par une implication importante dans un contexte expérimental par rapport auquel les élus du cercle de Yélimané avaient des difficultés à prendre leur place.

L'ADDY elle-même est composée de manière paritaire des élus (un représentant du conseil communal de chacune des communes ; 1 représentant du conseil de cercle ; un représentant de l'Assemblée Régionale de Kayes) et de la société civile (2 représentants de chaque association de ressortissants, des organisations paysannes, des associations de femmes, des associations de jeunes des artisans et 1 représentant de la CAMSEL). Cette composition ne responsabilise cependant que peu le Conseil de cercle.

La composition du COS témoigne surtout du poids des « bailleurs » dans les décisions. Poids du Ministère de l'Agriculture et de la FAO, poids de Montreuil et poids des migrants installés à Montreuil. Dans une relation partenariale qui reste fortement asymétrique⁵⁵.

Sans doute serait-il exagéré d'y voir une explication au manque de dynamisme des élus du cercle et notamment du manque de dynamisme de l'ADDY. Mais la question de la faiblesse des cotisations des membres de l'ADDY notamment ne peut être totalement dissociée du cadre créé par le PADDY. Si ce cadre ne se révèle incitatif que pour les « autres », comment ne pas comprendre que l'on ne s'y investisse qu'avec parcimonie, en dépit de tout ce qu'il réalise dans le cercle et malgré tout ce qu'il promet (dans la mesure aussi où les effets d'annonce ont été beaucoup plus forts que les réalisations).

Ce pilotage multi-têtes est donc à revoir. Il peut se justifier dans une phase essentiellement

⁵⁵ Cette affirmation pouvant être nuancée par l'attitude du chargé de mission sur place qui joue un rôle bien au-delà de celui de facilitateur et est devenu, par son aptitude à « être au service de... », un appui important permettant de tendre vers plus de complicités entre Montreuil et l'ADDY.

expérimentale, très technique, où il s'agissait de tester différentes variétés et techniques de production. Aujourd'hui les programmes d'appui aux collectivités (programme PARAD et intercommunalité Meraguemou) permettent de recentrer les préoccupations sur des aspects plus sociopolitiques, en même temps qu'ils renforcent les capacités locales de proposition. Différents acteurs importants de la zone comme, l'ADR et le CAMide notamment sont de mieux en mieux impliqués dans le processus. Par contre l'ADESCY Bamako et les députés de la région le sont très peu. Le rôle de ces derniers au parlement, notamment dans les arbitrages en vue de la rétrocession des fonds PPTTE à des programmes, apparaît pourtant essentiel.

Tout ceci devrait permettre de renforcer des organes de pilotage et faciliter une meilleure appropriation locale des enjeux.

5.3.4. Le dispositif de suivi-évaluation

Il se révèle relativement faible actuellement à l'interne, pour le suivi quotidien du PADDY et surdimensionné au contraire à l'externe.

Au plan méthodologique, il faut noter le manque de cadres logiques un tant soit peu précis et quantifié dans ces indicateurs. Le document de reformulation (Modibo Keita) n'a pas permis de fort avancer pour poser quelques jalons précis sur lesquels reposer un travail de suivi-évaluation.

Les rapports des missions de supervision illustrent bien le manque de cadre précis de suivi et de définition des rôles. Ces missions doivent en quelques jours, porter un regard sur toutes les dimensions du programme depuis l'institutionnel jusqu'au moindre détail des activités (manque de couveuses dans les poulaillers, état des semis, diffusion des semoirs, programmation des formations, etc.). Il reste donc très largement « le nez dans le guidon » et peine à rendre compte des enjeux plus stratégiques et politiques : renforcement des instances locales de gouvernance du cercle, notamment par rapport à la gestion du programme, articulation entre programme de jumelage et ADDY, arbitrage des différends et recherche de solutions durables. Une meilleure répartition des rôles entre ministère, FAO, élus, migrants et Montreuil serait fortement recommandée. De même les missions pourraient être plus longues mais moins fréquentes de manière à mieux responsabiliser les acteurs locaux au suivi-contrôle.

A l'interne, la cellule de coordination recherche à engager un chargé de suivi-évaluation depuis longtemps. Elle mise actuellement sur un stagiaire agronome pour la constitution du dispositif et sa mise à jour régulière ensuite.

De façon concrète les missions de supervision externes sont réalisées avec une fréquence relativement élevée, trimestrielle. Le CRRA suit également les tests menés dans les villages.

En termes de rapportage, le programme dispose des rapports suivants :

- Rapport du chargé de mission de Montreuil à Yélimané (tous les 2 mois ; très complets ; détaillés sur les réalisations autant que sur les problèmes rencontrés)
- Rapport de supervision (généraux ; programmatique surtout ; peu détaillés)
- Rapport FAO (Institutionnels, à usage de l'institution FAO surtout)
- Rapport ministère (détaillés au plan des tests, mais peu analytiques et manquant singulièrement d'éléments de coût)

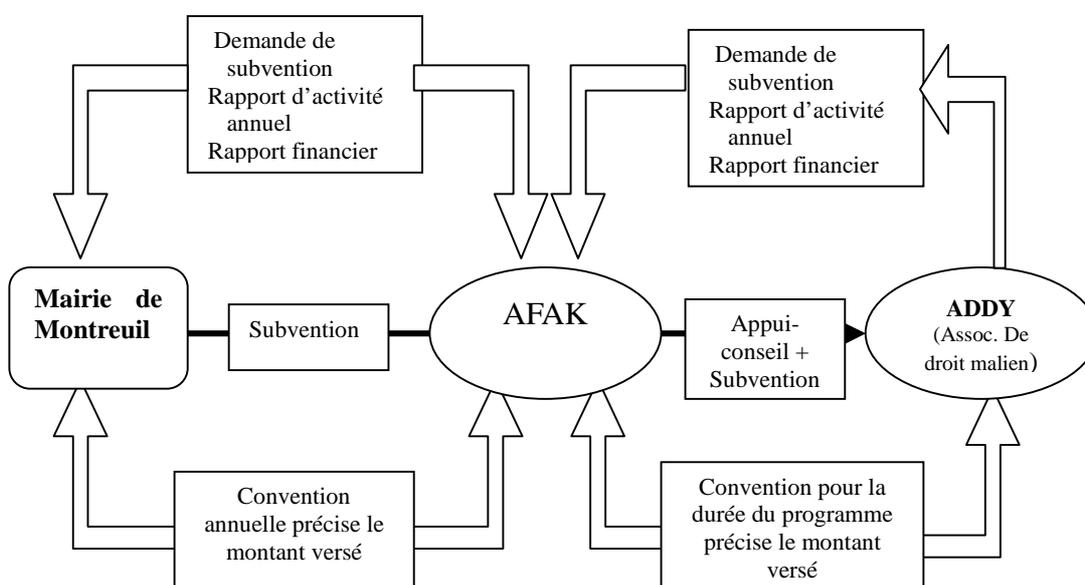
5.3.5. Les dispositifs de mobilisation des fonds

Une grande partie de la mobilisation des fonds repose sur l'AFAK censée faciliter ce travail et démarcher auprès des différents bailleurs. Créée pour la cause (« Assurer la collecte et le transfert des fonds relatifs à l'exécution du PADDY »), l'AFAK a aussi d'autres missions telles que (AG de l'AFAK mars 2009) :

- Aider à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de développement
- Favoriser la coordination des activités entreprises dans la région de Kayes par les acteurs de la coopération décentralisée
- Travailler à la reproduction du PADDY dans d'autres localités du Mali

L'AFAK est cependant faiblement structurée en termes de ressources humaines : une personne et demie en composent l'équipe permanente (sous forme essentiellement de bénévolat). A l'origine de cette organisation et de son mandat, on sent un extrême positivisme dans l'idée d'une part que bien d'autres communes françaises pourraient s'impliquer dans le PADDY, et d'autre part que les migrants pourront contribuer nettement plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'alors. Les résultats n'apparaissent pas à la hauteur de ces espérances. Coté collectivités locales, les communes n'ont pas forcément les mêmes priorités et les mêmes agendas ; coté migrants, la participation s'avère beaucoup plus compliquée à mobiliser que prévu. Il semble que l'on n'ait pas pris la mesure des changements qui s'opèrent chez les migrants compte tenu de la crise d'une part (trop récente pour être anticipée lors du démarrage du PADDY) mais également de modifications dans la population migrante, la nouvelle génération n'étant pas autant motivée que l'ancienne à investir dans le développement (ou en tout cas la « coopération au développement ») des zones d'origines en plus des transferts de pure nécessité. Les entretiens avec l'ADCYF font bien ressortir la difficulté de cette organisation à motiver ses 'membres'. Ceci dans un contexte où le PADDY, lorsqu'il est connu (ce qui n'est pas forcément fréquent dans ce milieu éclaté et peu homogène), est perçu comme ayant beaucoup promis et peu apporté jusqu'à présent. La concentration des activités dans certains villages (les villages tests de la première phase) n'étant pas sans accentuer cette posture d'attente.

Ceci joue sur la façon dont l'AFAK met à disposition les fonds pour le PADDY. Dans un tel programme constitué de multiples bailleurs, il apparaît important que le principal partenaire historique – Montreuil et à travers elle, l'AFAK - puisse faciliter l'obtention de fonds relativement souples ou en tout cas au moins disponibles en temps opportun, à l'ouverture des campagnes agricoles notamment. Ce n'est pas ce qui se passe en réalité et les modalités de décaissement de l'AFAK associées à un manque de réactivité font qu'actuellement des informations envoyées il y a trois mois par la cellule de coordination concernant les besoins font encore l'objet d'interrogation et de demandes de précisions au moment du démarrage de la saison des pluies.



De plus les grands instruments qui pourraient être mobilisables sur un tel programme – le FED à travers la délégation au Mali, la ligne ANE/AL de la CE, ...- ne sont pas investis par l'AFAK et la plupart des dossiers montés relèvent surtout des capacités de la cellule de coordination du PADDY appuyées par le chargé de mission de Montreuil.

L'AFAK souhaiterait disposer de plus de moyens internes pour sensibiliser les migrants, pour démarcher auprès des communes, pour monter des dossiers... mais la question des ressources humaines se pose en termes autant qualitatifs que quantitatifs. En définitive, que cela soit vers le haut (recherche de financement) ou vers le bas - accompagnement à la mise en place de dispositifs de gestion des dépenses et de reddition des comptes assurant une certaine qualité (c'est-à-dire une fluidité, une stabilité, une cohérence entre la demande et l'offre, ...), les compétences apparaissent insuffisantes pour l'instant pour être à la hauteur d'un tel programme⁵⁶.

A coté d'autres structures de type ONG notamment à Montreuil (Eau vive, GRDR, ENDA, GRET) qui maîtrisent les rouages des administrations nationales et internationales pour la recherche de moyens et qui maîtrisent surtout les exigences de montage de dossiers (cadre logiques, budget détaillé, etc.), l'AFAK apparaît aujourd'hui fort faible pour assurer les attentes initialement prévues dans le cadre du PADDY.

En, ce qui concerne l'ADCYF, elle a connu des changements sensibles ces dernières années au niveau de son bureau. La grande difficulté d'une organisation telle que l'ADCYF est d'arriver à représenter une communauté qui reste fort structurée et dirigée selon le schéma des cantons du cercle de Yélimané.

⁵⁶ Et en dépit des motivations et bonnes volontés que l'on suppose très fortes.

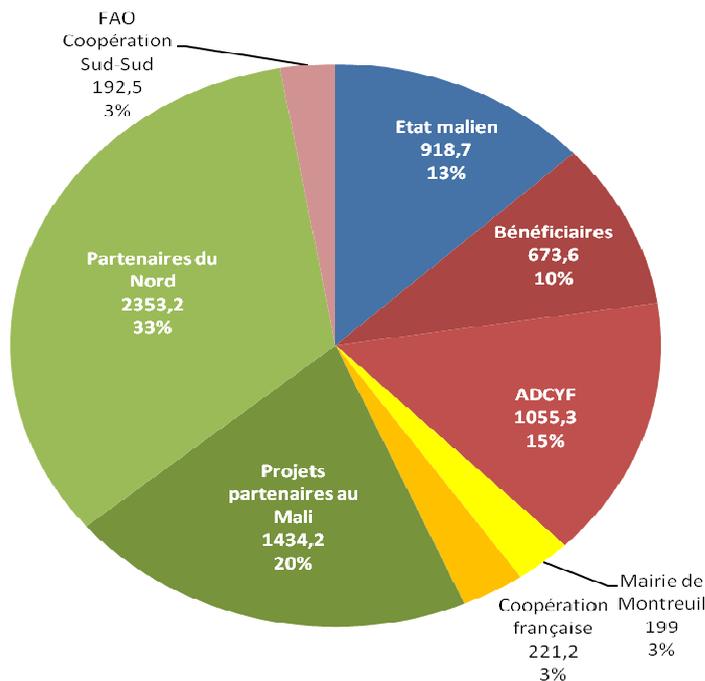
5.3.6. L'utilisation et la gestion des fonds : rapport cout-efficacité

Lors des entretiens, beaucoup de demandes portaient sur la justification des fonds sur le mode : « On nous a beaucoup parlé de 7 milliards de FCFA⁵⁷ qu'est-il advenu de ces fonds » (ADCYF, ADESCY Bamako, Députés de la région de Kayes, élus de Montreuil). Les lignes qui suivent tentent de préciser cela en distinguant les prévisions initiales de 2003 et les précisions réajustées de 2006.

Ce qui était prévu initialement

(Données en millions de FCFA)

Structure du budget prévisionnel selon les sources de financement



Commentaires

Au départ, le financement est pensé pour être porté à près de 77 % par les partenaires extérieurs à concurrence de :

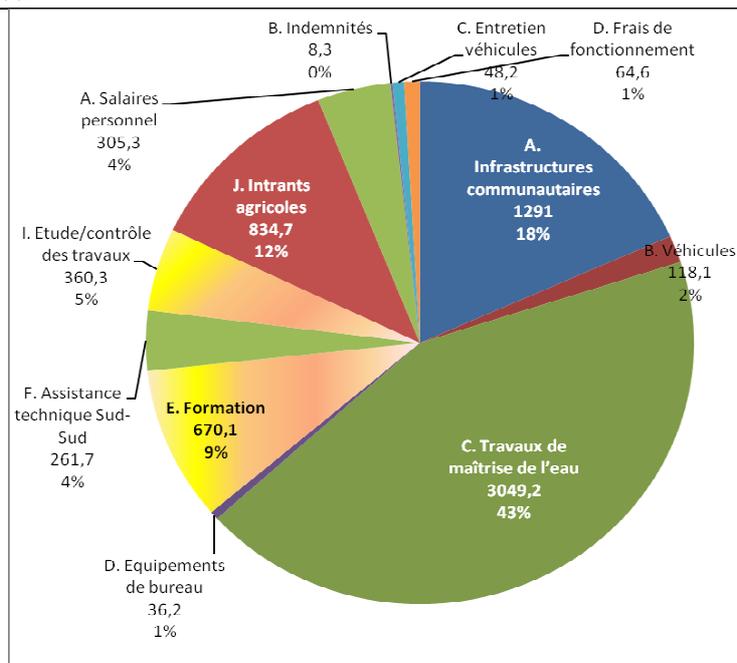
- 33% pour les partenaires du Nord
- 20% pour les projets partenaires au Mali
- 15% pour les migrants
- 3% Coop française
- 3% Montreuil
- 3% FAO

L'Etat malien et les bénéficiaires se partageant le reste, soit 23%. Cette structure illustre à la fois la forte extraversion du financement et l'importance accordée à la part apportée par les migrants.

Structure du budget prévisionnel selon le type de dépenses

Commentaires

⁵⁷ 7 047 700 000 FCFA soit 10,7 millions d'euros.



La majeure partie des investissements portaient à l'origine sur des infrastructures pour la maîtrise de l'eau (43%) et des infrastructures communautaires (18%).

« Intrants agricoles » et « Formations » représentant une grande part des dépenses hors infrastructures (21%).

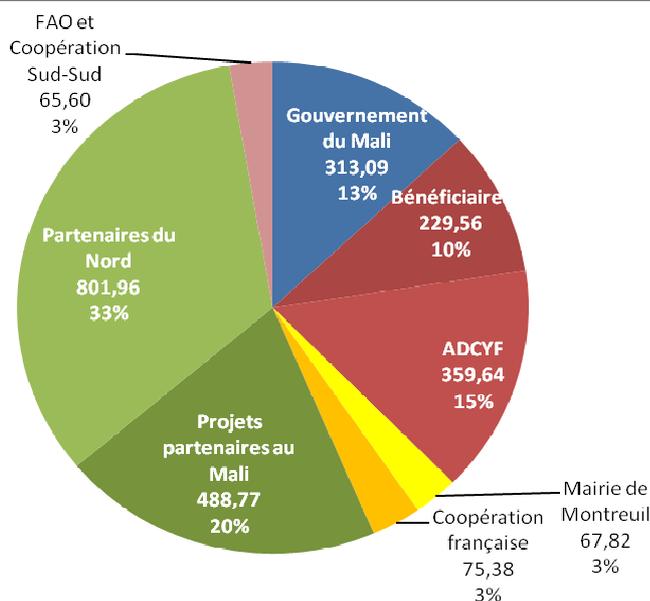
« L'encadrement » - salaires, équipements de bureau et fonctionnement, « études/contrôles » - ne devait pas dépasser 17%.

Actuellement nous en sommes à des mobilisations inférieures de moitié environ (47,3%).

Ce qui était a été fait (revu et réalisé)

Structure du budget prévisionnel 2006/2007 selon les sources de financement (Données en millions de FCFA)

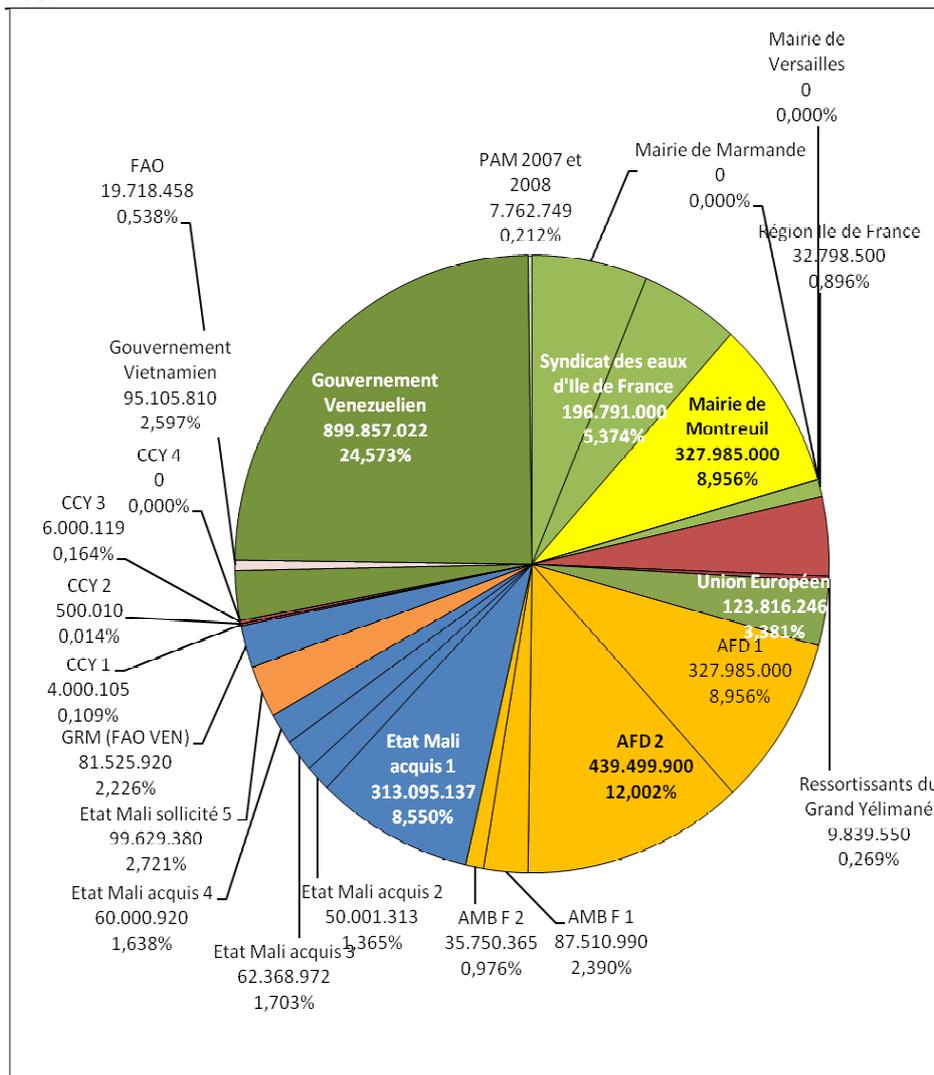
Commentaires



La programmation 2006/2007 porte sur des montants moindres (2,4 milliards au lieu de 7 milliards de FCFA) mais la répartition reste identique.

Structure du budget acquis selon les sources en fin 2008

Commentaires



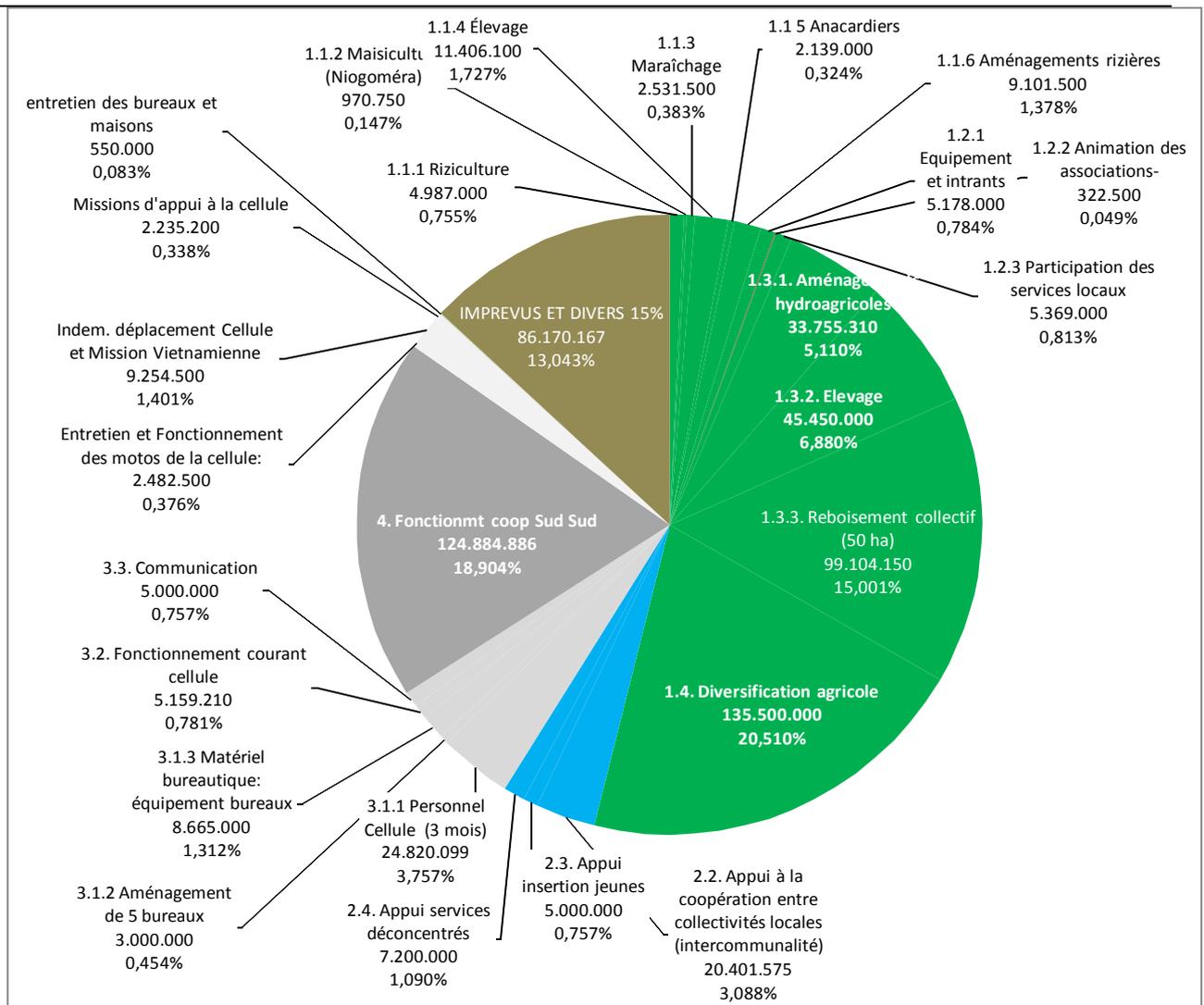
Relative, à un montant total de 3,5 mio de FCFA (soit 47,3% du montant initial) Cette structure renforce l'idée d'extraversion des financements dans les faits :

- 28% partenaires du Mali (VEN et VIET)
- 24% de la coopération Française (AFD + SCAC)
- ~17% Etat malien
- 12% de privés (multinationale et syndicat)
- 9% Montreuil
- 4% des migrants
- 3% de la CE

Les autres communes pressenties au départ représentent peu (d'autant que certaines sommes ne sont pas encore acquises)

Mais c'est surtout la participation des bénéficiaires (cercle de Yélimané) et des ressortissants qui apparaît bien en dessous des attendus.

Structure des dépenses pour l'année 2008 (en FCFA)



Le schéma présente

- en vert : ce qui ressort de la première composante du PADDY à savoir le « *renforcement des capacités techniques & opérationnelles des populations et la valorisation de leurs terroirs* ». Cette composante représente ~54% environ du total (hors imprévus) ;
- en bleu : la composante 2 relative au « Renforcement des capacités des conseils communaux et du conseil de cercle », soit ~6% du total ;
- en gris : la composante 3 c'est-à-dire ce qui touche aux frais de fonctionnement, de salaires etc., soit ~27%
- en brun : les imprévus et divers soit ~13% du total⁵⁸.

Il importe de préciser que les frais de suivi-accompagnement par les agents de l'administration publique sont déjà pris en compte dans la composante 1.

Les coûts 'd'encadrement' apparaissent donc globalement plus élevés que prévus mais masquent une réalité fort différente : ils sont élevés surtout pour la coopération vietnamienne : 19% (prévue à l'origine à 4%) ; pour la cellule du PADDY et si l'on compte les « Etudes et contrôle des travaux » prévus (5%) ils diminuent de 12 % à 8%. Sachant que les études et travaux ont été nettement moins importants que prévus compte tenu de l'absence de barrages, on peut considérer ces frais comme conformes aux prévisions.

⁵⁸ Qui seraient à préciser !

En ce qui concerne la coopération vietnamienne, cela s'explique par une coopération qui au départ devait être en appui à toute une série de barrages (dont les investissements augmentaient très fort le montant total du programme) et qui n'a que peu été redimensionnée pour la phase d'expérimentation⁵⁹. Concernant la cellule, les chiffres corroborent les difficultés et plaintes de l'équipe du PADDY par rapport au manque de ressources en personnel. C'est donc manifestement la cellule qui a dû faire les frais du manque de moyens. La plupart des salariés du PADDY n'ont pas pris de congés depuis 3 ans. Bien que la situation se soit nettement améliorée, les témoignages de difficultés, de pression, voire de tensions abondent dans les entretiens ainsi que dans les rapports du chargé de mission.

En résumé, s'il apparaît un net sous-dimensionnement du coût d'encadrement d'un tel projet à l'origine, de fortes différences sont observées entre :

- **ce qui est prévu pour l'équipe de coordination du PADDY : très insuffisant au départ et se rééquilibrant aujourd'hui ;**
- **ce qui est prévu pour la coopération vietnamienne : de l'ordre de grandeur de ce qui était prévu au départ en dépit de l'évolution minimaliste du programme ;**
- **ce qui est prévu pour les services déconcentrés : qui apparaît conséquent mais difficile à quantifier car prévu dans les activités comme dans le fonctionnement.**

Ce dernier point indiquant un effet probable de dispersion des ressources entre différentes structures, engendrant une déperdition des moyens et pouvant donner l'impression d'une usine à gaz⁶⁰.

Il apparaît de toute façon un rapport cout-efficacité peu satisfaisant encore, même s'il tend à mieux s'équilibrer cette dernière année.

⁵⁹ Sans doute étant donné les accords pris et le fait d'espérer toujours en l'arrivée de financements pour les barrages.

⁶⁰ La formule est utilisée par plusieurs des personnes interviewées en France

5.3.7. En conclusion sur les aspects d'efficacité du Paddy

Si on apprécie l'efficacité aux attendus initiaux qui étaient basés sur la réalisation de toute une série d'aménagements hydro-agricoles dans les différentes communes du cercle de Yélimané, on peut considérer qu'elle est faible : la capacité de mobilisation des fonds n'a pas été à la hauteur des espérances en raison principalement d'une mauvaise compréhension des mécanismes de rétrocession des fonds PPTE (ou d'une surestimation des capacités d'influence de la mairie de Montreuil ?). Dans le cadre de cette appréciation générale, on peut également considérer que les investissements réalisés avec les brésiliens sur des programmes d'assainissement ont pour l'instant été à fonds perdus. Tout en ajoutant qu'ils peuvent être compensés par ceux effectués avec Veolia (adduction d'eau) et le Venezuela.

On peut aussi l'apprécier en partant plutôt de la réorientation réalisée pour la coopération Sud-Sud, autour d'expérimentations agricoles. Dans ce cas, et bien que cela dépende d'une activité à l'autre, elle apparaît relativement élevée au sens où relativement peu de moyens ont été mobilisés pour des résultats globalement intéressants et qui, pour la riziculture, pourraient avoir une portée au-delà du cercle.

Quelle que soit la perspective retenue cependant, l'efficacité a été faible en termes de dispositifs mis en place et de dispositions prises pour la gestion du programme. Il apparaît clairement que le programme a dû à la fois travailler avec des ressources très limitées en gestion directe - ce qui l'a longtemps pénalisé (mauvais recrutement, difficulté de recruter plus largement faute de moyens, limitation de l'équipe de coordination au minimum) - et de manière fort externalisée (ressources pour les services déconcentrés, du Vietnam, de la FAO, ...) . Il apparaît également du point de vue de la mobilisation des ressources financières, que les dispositifs mis en place AFAK, ADDY, etc. ne sont pas à la hauteur des espérances. Des rééquilibrages importants sont à faire de ce point de vue.

De même les dispositifs de suivi extérieurs apparaissent lourds et disproportionnés par comparaison aux dispositifs sur le terrain. Des économies peuvent certainement être faites à ce niveau. Ces économies n'importent pas tant au plan financier que en raison des bouleversements que le suivi trop rapproché occasionne dans la planification interne au programme de l'équipe PADDY et dans la difficulté pour l'ADDY de plus assumer son rôle de pilotage. Des propositions sont faites plus loin pour mieux articuler ces contraintes.

5.4. Les activités et résultats (efficacité)

5.4.1. La riziculture

La préparation de l'activité

Peu de conditions avaient été réunies lors de l'arrivée des techniciens et experts Vietnamiens. Le mandat a été précisé lors d'une réunion quadripartite du 29 septembre par Mr Bathily : « Vous venez ici pour montrer qu'il faut que le rendement augmente pour un coût d'investissement qui diminue. C'est cela que l'on attend de vous (...) il ne faut pas nécessairement faire 10 T/Ha comme chez vous si cela ne continue pas après. Trois tonnes peuvent suffire si les gens continuent à le faire par eux-mêmes »⁶¹. L'absence de retenues a obligé l'hydrologue de l'équipe à inventer une méthode après avoir repéré les différents sites (cf. encadré ci-contre)



Photo : Vu van Doan



Photo : Vu van Doan

Témoignage de l'expert hydrologue vietnamien

« La méthode a été discutée avec toute l'équipe vietnamienne et avec les agents des services techniques. Elle consistait au départ à surcreuser une mare dans un bas-fonds et à alimenter des canaux de desserte vers les rizières de manière essentiellement manuelle. J'ai fait le schéma hydraulique et transmis à mon homologue malien pour établir les coûts. Quatre principes guidaient la proposition :

- Mobilisation de tout ce que l'on trouve sur place (matière, main-d'œuvre, ...)
- Le moins possible d'apports extérieurs (pas de béton notamment)
- Profiter des mares. S'il y en a suffit de faire des canaux, s'il n'y en a pas il faut les creuser. Auparavant l'idée était de faire des mares en hauteur pour profiter de la force gravitaire mais beaucoup trop de travail.
- Utilisation de sacs récupérables pour la consolidation des digues.

Le transfert de la mare dans les canaux se fait en écopant et là où les moyens existent avec l'appui de motopompes. »



Photo : Vu van Doan

La technique proposée apparaît donc relativement pragmatique. Cependant de l'avis même de son concepteur, elle est appropriée à un test, à une phase de démonstration, mais difficilement au-delà compte-tenu de l'important travail de suivi en saison des pluies et de refection des digues d'année en année. Des petits aménagements gabionnés, du type de ce qui se faisait avant dans le cadre du programme jumelage avec le GRDR puis l'OMRI, seraient une solution intermédiaire

⁶¹ Selon l'un des Vietnamiens en place à Yélimané

entre le grand barrage et ces mares aménagées.

Le dispositif d'expérimentation

Il repose sur

- 3 x 2 Ha répartis dans 3 sites : Gory-Moussala, Krémis-Kakoulou et Niogoméra. A la demande des populations de Kirané un nouveau site de 2 Ha a été ouvert la dernière campagne
- Mobilisation humaine : Gory 200 à 250 paysans par jour pour les travaux de creusement des canaux, digues et diguettes ainsi que du seuil de retenue d'eau. 80 à 100 paysans par jour à Niogomera et 70 à 80 paysans à Kakoulou-Kremis par jour au moment des travaux intenses qui ont duré du mois de mai au 20 juillet (rapport FAO octobre 2008).
- Travail en « food for work » : le PAM a octroyé environ 15 tonnes de mil aux populations de quatre sites impliqués dans les aménagements. Ces vivres ont été distribués en fonction de l'évolution des travaux de terrain.

Les résultats

Les résultats des tests lors de la campagne 2007-2008 sont les suivants

Ordre	Variétés	Rendements en tonnes/Ha		
		Niogomera (semis direct)	Gory (répiquage)	Kakoulou (répiquage)
1	P290	5,607	1,798	5
2	CH5	4,714	2,545	5
3	CH3	4,785	3,376	5,2
4	P6	6,428	5,012	6,3
5	Q5	7,785	7,428	6
6	IR59-606	6,357	5,4	6,3
7	VN24-4	6,75	6,576	5,6
8	VND 99-3	6,714	6,644	6,8
9	VND 95-20	8,785	7,648	5,5
10	KD18	8,785	8,425	-
11	BT7	10	2,264	-
12	OM1490	4,964	5,083	-
13	PC6	7,857	5,279	-
14	Témoin Nerica4	5	0	-
15	Locale RG (Fouta)	5,392	-	-
16	StickyRice	-	0,469	-
17	Khag dow	-	-	7
18	CH7	-	-	5
19	Moyenne	6,662	5,191	5,744
20	Ecart type	1,662	2,160	0,641

Ces tests démontrent qu'il est possible d'atteindre des rendements importants – variant entre 5 et 8 Tonnes selon les variétés utilisées - avec les méthodes vietnamiennes. Ils montrent aussi que le repiquage n'est pas nécessairement plus efficace et que des rendements élevés peuvent-être obtenus en semis direct. Enfin, le résultat relativement faible obtenu sur NERICA 4 devrait faire s'interroger les agents du Ministère de l'Agriculture sur l'importance de cette variété et des recommandations qui sont produites sur sa culture. S'il apparait que le matériel végétal est bien stabilisé - permettant

au producteur de ressemer ses propres semences, qu'il est par ailleurs peu gourmand en intrants -, les résultats obtenus devraient faire réfléchir à l'intérêt d'approfondir la comparaison avec les variétés locales.

Les paysans rencontrés croient dans le Riz et veulent s'y investir. Parmi les difficultés rencontrées on trouve cependant :

- la difficulté de maintenir les aménagements fonctionnels durant la saison des pluies ;
- Certaines variétés plus exigeantes que d'autres en eau ce qui nécessite une maîtrise totale de l'eau (motopompes)
- La difficulté à appliquer le repiquage qui conduit à préférer le semis en ligne (ce qui est déjà une innovation importante par rapport au semis à la volée)
- Le mode de désignation des familles bénéficiaires qui dans certain cas relevait du chef de village et tenait peu compte des motivations réelles ...

Les difficultés rencontrées

La mobilisation de la main-d'œuvre sur certains sites s'est avérée difficile, les premières campagnes surtout.



Photo : Vu van Doan

L'entretien des digues pendant la saison des pluies nécessite une disponibilité quasi permanente au moment des grosses averses.

Les sécheresses entre deux pluies obligent dans certains cas à utiliser des motopompes (GMP) assez souvent.



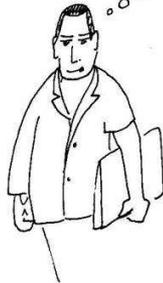
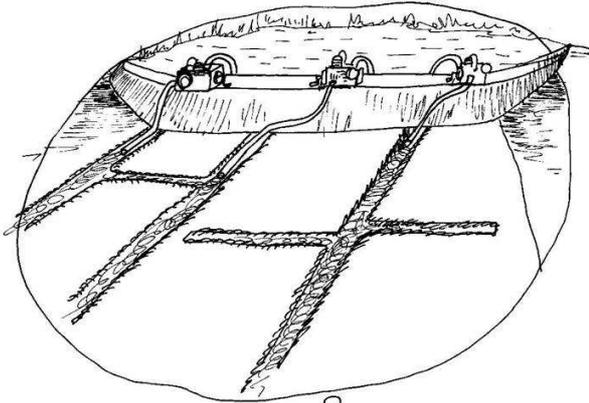
Photo : Vu van Doan

Nos interrogations-interpellations

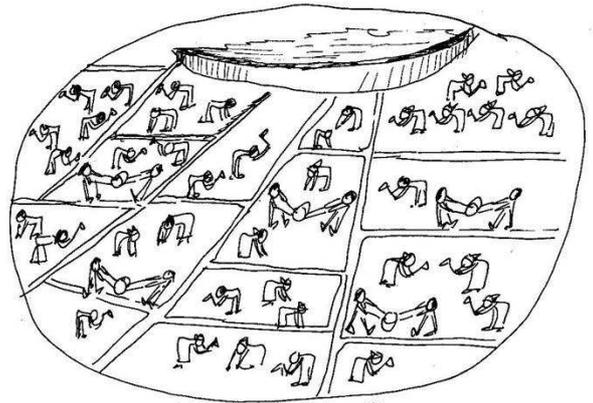
Les Vietnamiens ont essentiellement apporté des techniques de maîtrise de l'eau à faible coût et des techniques de culture du riz. Ces techniques font l'objet de réappropriations très partielles. Les techniques d'écopage sont peu appréciées de manière générale par les paysans maliens (au profit du Groupe Moto-Pompe) et la pépinière est peu pratiquée au profit du semis en ligne. Ce qui est certain c'est qu'il y a amélioration des pratiques de riziculture et que les résultats témoignent largement de possibilités. La question subsiste de savoir si les aménagements seront reproduits après le départ du projet. L'effort pour leur entretien lié à un statut foncier incertain par rapport à cette occupation en saison des pluies laisse bien des doutes, en dépit des déclarations d'intention des bénéficiaires directs, en particuliers de l'Association des Jeunes de Gory-Moussala qui apparaît bien déterminée à continuer.

C'est que les conceptions restent encore fort différentes dans le rapport à la culture du Riz, au

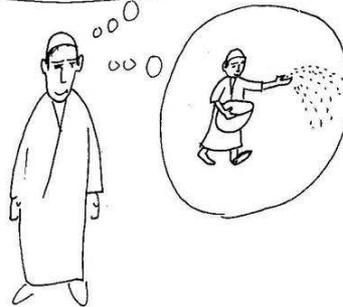
travail que cela exige, aux moyens effectivement mobilisables sur place, à la disponibilité en terres aménageables pour tous, etc....



INGENIEUR AGRONOME



VIETNAMIENS



PAYSAN MALIEN

Recommandations

Quelques améliorations seraient possibles pour limiter la pénibilité du travail et tendre vers une maîtrise de l'eau à plus long terme. Il nous semble que quelques **pompes manuelles** - modèle « crocodile » à pied qui se vend dans la zone à 50.000 FCFA ?) - pourraient être utilisées en remplacement du GMP pour diminuer les charges en gasoil et pétrole mais c'est à vérifier. De même des batardeaux dans les digues avec un minimum de **gabions** pour consolider les aménagements seraient à réfléchir dans l'esprit de promouvoir des petites entreprises de gabionnage et créer de l'emploi. Le paradoxe est très probablement qu'au plus on investit dans la parcelle au plus on marque son appropriation. Etre propriétaire de la terre devient alors une condition pour y investir. Par contre, tant que les efforts sont momentanés et peuvent disparaître le temps d'une ou deux saisons des pluies, être propriétaire ne sera pas nécessairement une condition après-projet. Le fait de ne pas avoir négocié cette question peut donc se justifier dans le contexte d'une démonstration, mais l'on peut regretter que celle-ci n'ait pas intégré dans son « protocole » expérimental un minimum de **questions sur les conditions socio-juridiques de l'utilisation de la terre**.

Dans le même ordre d'idée, les comptes d'exploitation à la parcelle (et à « l'association ») manquent pour mesurer ce que le paysan aura réellement à investir en intrants et ce qu'il gagne en fin de course. Les estimations rapides faites avec nos interlocuteurs témoignent encore une fois de l'intérêt de la spéculation. Avec de tels rendements (en moyenne 6 T/Ha) il n'y a pas beaucoup de doutes sur l'intérêt de la spéculation. **Mais il serait nécessaire de fournir au producteur le maximum d'informations sur ce qu'il en coûte réellement** – et sur les alternatives possibles pour limiter ses charges - de manière à ce qu'il puisse investir en meilleure connaissance de cause.

5.4.2. La maïsiculture

Le dispositif d'expérimentation

La technique a surtout été expérimentée sur le site de Niogoméra avec 3 paysans démonstrateurs.

Les résultats

Les résultats sont à la hauteur des espérances. Les techniques vietnamiennes associées aux pratiques paysannes donnent de bons rendements (rapport Franchitti avril 2008). L'introduction de la culture en billons surtout s'avère très importante. La mise à disposition par les Vietnamiens d'un outil permettant d'alléger la pénibilité du travail est très appréciée (voir photos). L'outil permet d'améliorer sensiblement le semis.

Les difficultés rencontrées

La communication générale a connu quelques problèmes dans cette activité. Communication entre l'expert vietnamien, son homologue et les paysans pour permettre à ces derniers de bien comprendre les enjeux des tests, mais aussi accorder des bonnes terres plutôt que des terres à l'abandon. Communication envers le projet pour faire remonter les difficultés également. Le suivi par le CRRA de Kayes semble avoir été faible sur cette activité. Ici également l'information concernant les coûts de la spéculation reste faible.



Nos interrogations-interpellations

Elles rejoignent celles du chargé de mission concernant la suite après-projet (comment croire en une démultiplication spontanée de l'activité après-projet), car il semble que les intrants aient tous été fournis « cadeau » lors des tests.

Recommandations

- Produire des fiches techniques sur la technique
- Etudier les possibilités de produire localement le semoir à partir des forgerons locaux (ou dans l'idée de développer une petite entreprise de production d'outils agricoles)
- Faciliter l'accès de l'outil

5.4.3. Le maraîchage

Le contexte de transfert de pratiques apparaît sensiblement différent de la riziculture en ce sens qu'il ne s'agissait pas ici de transferts de maîtrise de l'eau mais plus de renforcement des compétences de base des producteurs et productrices, d'amélioration des outils, d'organisation pour la gestion des périmètres et d'introduction de nouvelles variétés de légumes.

Le dispositif d'expérimentation

Il repose sur trois sites d'expérimentation répartis dans les trois villages de Gory-Moussala, Niogoméra et Yélimané dans des périmètres d'associations de femmes. Il y a eu aussi un certain nombre d'appuis plus ponctuels de l'experte vietnamienne à la demande, mais ils ne font pas l'objet d'un suivi. Les apports en intrants sont limités (matière organique surtout pour les engrais) et des formations aux intrants naturels ont été octroyées. Outre l'introduction de nouvelles variétés de légumes, des tests de nouvelles variétés d'arachides ont également été réalisés à Gory-Moussala.

Les résultats

Les résultats sont généralement convaincants. Certaines variétés d'arachides présentent des rendements de 117 à 127 % supérieures à la variété locale témoin. Sur les légumes, les effets des améliorations techniques en matière de repiquage/éclaircissage (moindre densité, meilleur écartement), de tuteurage (pour la tomate), de démariage (carotte, navet, betteraves) sur les rendements apparaissent évidents pour tout le monde. Selon les rapports de suivis : « les innovations ont

Des liens entre le technique, l'économique et le social à mieux étudier

Nous avons discuté d'une réalité bien connue des pays africains qui est que bien souvent les producteurs limitent les soins à apporter aux cultures pour maximiser le rendement du travail. Par exemple, ils préfèrent semer la tomate à plat car même s'ils perdent une partie de la récolte à cause de l'humidité et des insectes, ils ne sont pas certains de pouvoir vendre tout ce qu'ils produisent. Il y a donc une rationalité pour eux à ne pas mettre beaucoup de travail dans une spéculation particulière. Dans la zone le problème se pose différemment : le manque de légumes fait qu'ils sont de toutes façons consommés sur place (à terme cependant il est clair que la question se posera un jour). Mais c'est plutôt par rapport à l'accès à la terre (la « bonne » terre de bas-fond et/ou alimentée par puits) que la question se pose : dans des maraichages surpeuplés, où l'on trouve 100 femmes sur 1 Ha, la tendance est à réaliser des semis denses sur la petite planche dont on dispose, tout en limitant les tâches de sarclage, démariage etc... Le rendement en souffre forcément. Ces relations sont peu analysées dans le cadre du projet. Et les différents experts en restent à un niveau relativement basique de conseils sur la technique sans prendre en compte le contexte englobant la production.



permis d'accroître les rendements jusqu'à 20-25T/Ha pour les courgettes vietnamiennes et de 10T/Ha pour la variété de tomate « Roma ». Les paysans ont adopté dans leurs habitudes alimentaires ces nouvelles variétés vietnamiennes dans chacun des 3 sites et ont immédiatement perçu le gain financier qu'ils pouvaient en obtenir. Cependant aucune enquête précisée n'a été menée sur le terrain pour valider cela ». Ceci est confirmé par nos entretiens avec toutefois une nuance qui est qu'à Niogoméra, un maraîcher important de la place considère que les nouveaux légumes apportés par les Vietnamiens se vendent mal car ne sont pas encore intégrés dans les habitudes alimentaires. Le manque de suivi plus systématique s'avère ici nécessaire pour faire la part des choses. De manière plus générale, ce suivi devrait dépasser les considérations purement techniques (application des normes techniques, rendements, variétés) pour prendre en compte le contexte économique et social plus global entourant les périmètres (voir encadré ci-contre). On sent ici le manque de compétences plus socio-économique pour sortir des évidences.

Des améliorations seraient possibles au niveau de la maîtrise de l'eau. Nous avons discuté de petits systèmes de goutte-à-goutte simples et peu coûteux qui pourraient s'avérer particulièrement utiles dans les périmètres des femmes pour lesquelles l'arrosage reste une tâche fastidieuse. Ces systèmes convergent généralement avec le souci premier de minimiser la force de travail dans un contexte où elle est limitée.

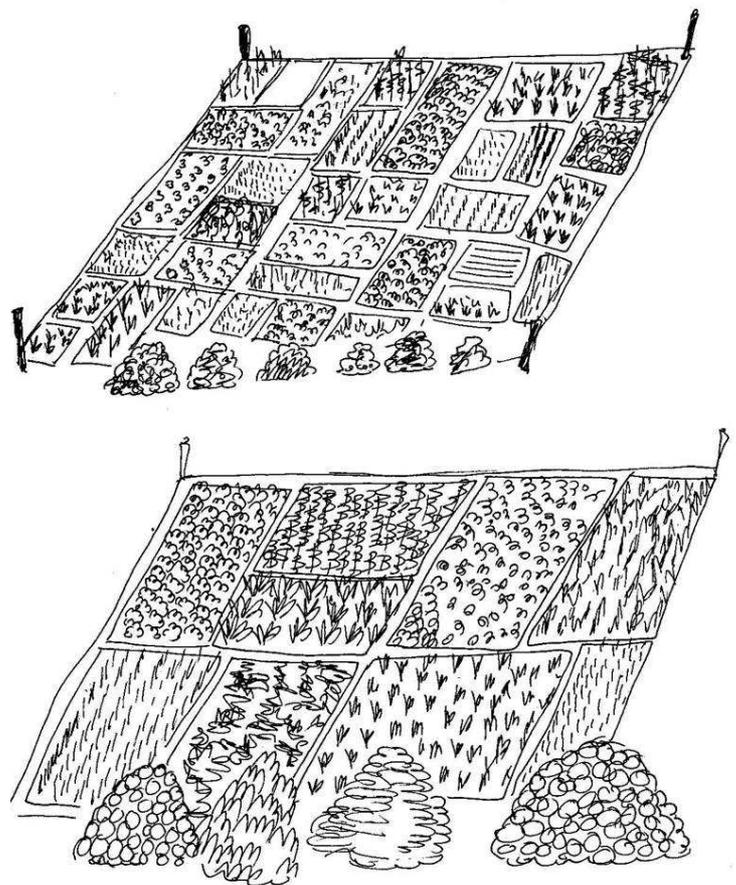
Les difficultés rencontrées

Elles concernent la mobilisation de la main-d'œuvre pendant la période de décrue au moment où commencent les activités de maraîchage.

Dans le même registre, des difficultés sont aussi évoquées par l'experte vietnamienne qui a parfois eu l'impression d'être prise pour « main-d'œuvre » et d'avoir à réaliser elle-même les travaux les plus élémentaires.

Nos interrogations-interpellations

Elles sont relatives aux dimensions plus sociales et économiques des activités de maraîchage (comme des autres activités). On perçoit bien ici combien les contextes et valeurs vietnamiens et maliens peuvent être différentes. Bien que les résultats soient convaincants et que l'on puisse croire dans une certaine réappropriation, une réflexion plus approfondie sur la transposition des techniques après projets, compte-tenu des réalités maliennes, serait importante à développer avant la fin du projet. La question qui devrait être posée plus systématiquement est : **comment partir de la technique pour mettre en débat les règles qui conditionnent l'accès aux outils et aux terres ?** Cette question pourrait s'avérer fondatrice de la mise en place d'un système de suivi réellement utile. Les missions de supervision devraient à cet égard comporter d'autres types de compétences (on trouve globalement un profil plutôt technique dans la composition de l'équipe de supervision mis à part le représentant de l'ADCYF).



Le nombre de parcelles dans un périmètre maraîcher conditionne-t-il la taille et la qualité des produits ? Où comment interpellier la question de l'accès aux terres aménagées à partir du technique...

5.4.4. L'embouche ovine

Le dispositif d'expérimentation

Il concernait 4 personnes à Niogoméra (dont 1 femme), 4 personnes à Krémis et 4 à 5 membres de l'ADIJD (Association des Jeunes pour le Développement) à Gory.

Le souci était que chacun investisse dans un mouton de 12 mois pour l'embouche.

Les résultats

Ils dépendent fortement de l'apport initial en mouton. Ceux qui ont voulu « tricher » en présentant leurs propres moutons qui ne réunissaient pas nécessairement les conditions (car généralement trop jeunes ou qui étaient femelles) n'ont pas beaucoup bénéficié de la technique. Les autres ont eu des gains sensibles en quelques mois, entre le moment de l'achat du mouton et sa revente pour la tabaski : après 3 mois d'embouche le profit varie de 15.000 à 25.000 FCFA



Les difficultés rencontrées

Elles sont liées au non respect des consignes de base pour tirer réellement profit de la technique.

Des critiques sont aussi notées par rapport au fait que les bénéficiaires sont choisis, généralement par le chef de village, et que cela ne correspond pas toujours aux motivations, ni aux capacités d'investissement des individus retenus.

Nos interrogations-interpellations

Elles concernent plus l'intérêt général d'une telle pratique par rapport à un appui à l'élevage bovin très important dans la région. On reste dans des logiques de survies et de diversification des revenus sans doute importants mais qui ne font pas « développement ». Une réflexion plus approfondie serait à produire avec le PADESO sur les possibilités qu'un programme tel que le PADDY aurait à participer à améliorer l'élevage traditionnel de manière plus massive.

Recommandations

Les techniques de petite embouche sont généralement bien connues et pourraient assez aisément, moyennant ces quelques améliorations techniques, être articulées aux caisses de crédit mises en place par le programme pour l'acquisition des bêtes.

Des investissements dans des parcs à vaccination, des abattoirs dans certaines communes voir un marché à bétail⁶² seraient à étudier en relation avec le souci d'augmenter l'assiette fiscale des communes.

5.4.5. Le reboisement d'anacardiens

Le dispositif d'expérimentation

Les tests ont été menés dans 4 endroits :

- au périmètre maraîcher de l'ADIJD à Gory-Moussala,

⁶² Des expériences particulièrement intéressantes de marchés autogérés ont été appuyées au Nord Bénin par l'AFD avec appui de l'AFDI. Elles avaient pour intérêt de transformer l'intermédiaire (souvent responsable de l'inflation des prix) en un témoin de transactions rendues beaucoup plus fréquentes par les marchés hebdomadaires. Des expériences de ce type existent aussi en Guinée Conakry.

- dans la pépinière de Yélimané,
- dans un périmètre spécialement affecté à cet usage à Niogoméra
- dans la maison des Vietnamiens à Yélimané

Les résultats

- négatifs à Yélimané tous les plants étant morts
- à plus de 50 % positif à Gory-Moussala
- réussis à 100 % à Niogoméra (photo ci-contre)
- réussis à la maison des Vietnamiens



Globalement les résultats semblent fort dépendre du degré d'entretien et de soins apporté à la plante.

Il s'avère cependant que l'anacardier est gourmand en eau (dans certains sites 60 l/plant/Jour ont été fournis, soit plus que la consommation journalière d'un homme). Il apparaît également sensible au sol : trop imperméable à Gory-Moussala, il a fallu dépasser l'horizon argileux en creusant jusqu'à deux mètres de profondeur ; à Yélimané l'échec serait dû à un PH trop basique selon l'agent de l'environnement. Cette information serait à confirmer⁶³.

Les difficultés rencontrées

Le site octroyé par le chef de village de Niogoméra apparaît être une zone abandonnée, soumise à une intense érosion et par rapport à laquelle il devait lui être utile de tester un reboisement présenté comme « anti-érosif ».

Outre le fait que nous doutons fortement que la couverture en anacardier puisse résister à l'importance des ravines qui d'ores et déjà bordent le périmètre (voir photo ci-contre), ce choix semble avoir limité la participation des habitants à l'entretien des arbres. Eloigné des habitations et sans statut clair au niveau de la propriété de la parcelle et de la répartition des produits, il paraît normal que la mobilisation ne se soit pas faite très spontanément.

Interrogations-interpellations

Cette activité et ses difficultés rejoignent bien des problèmes classiques rencontrés dans les reboisements de type « bois de village ». Problème de propriété et de responsabilité quand à l'utilisation des produits et problème d'entretien (selon l'adage arabe bien connu « *le cheval qui a dix propriétaires crève de soif* »).

Depuis d'autres formes de reboisement sont pratiquées en Afrique de l'Ouest basés sur des niveaux d'organisation ou l'on trouve plus de cohérence sociale - bosquets familiaux au niveau de concessions – et selon des essences à la fois locales, rustiques et économiquement intéressantes.



Recommandations

- Se préoccuper beaucoup plus des conditions sociales et économiques de développement de cette activité (pour qu'elle ne reste pas « pour le plaisir des yeux »)

⁶³ Il se peut que cela soit aussi dû à un manque d'entretien dans une pépinière communale où la responsabilisation des pépiniéristes à l'entretien de leurs plants reste à démontrer.

- Diversifier les espèces et partir beaucoup plus des espèces ayant déjà fait la démonstration de leur rusticité dans la région
- Eviter la formule « bois de village » au profit de l'agro-foresterie.

5.4.6. L'aviculture

C'est probablement l'activité pour laquelle les résultats sont les plus discutables. La responsabilité n'en incombe cependant pas aux techniques vietnamiennes. Mais elle illustre bien ici un manque de positionnement plus large des promoteurs du programme par rapport aux enjeux d'une innovation technologique.

Le dispositif d'expérimentation

Il concernait :

- 4 paysans à Niogoméra
- 2 paysans à Gory
- 2 emboucheurs à Kakoulou et
- 4 paysans à Krémis

Le dispositif concernait l'introduction de coq raceur par le projet, le financement de certains vaccins et la participation à la construction d'un poulailler amélioré (permettant beaucoup plus d'espaces que dans les poulaillers traditionnels)

Les résultats

Globalement les résultats apparaissent mitigés.

Après une première difficulté liée au fait que l'on n'avait pas acheté les bons coqs raceurs⁶⁴ (testicules atrophiées, coqs stériles), les expérimentations ont pu reprendre. « *Les paysans de Niogoméra ont apprécié les innovations apportées par le technicien vietnamien concernant l'alimentation à base de tourteaux de coton, de maïs, de poudre de poisson et les apports en vitamines. Ils ont également appris à produire des asticots. Le croisement entre les coqs raceurs et les poules locales a permis d'obtenir des poulets de 2,5 kg alors que les poulets traditionnels ne dépassaient pas 1,5 kg* ».

A Niogoméra comme à Gory-Moussala, certains éleveurs ont pu obtenir près d'une demi-centaine de poussins qu'ils ont vendus. Des épidémies sont apparues en fin de saison sèche décimant les poulaillers.

Les difficultés

Elles sont au moins triples :

- Difficulté tout d'abord de maintenir les poules dans les poulaillers pour éviter qu'elles ne se mélangent à d'autres coqs que le coq raceur (les techniciens Vietnamiens semblent avoir accepté cette contrainte, ne pouvant la contrôler)
- Difficultés de tenir les comptes minimum par rapport à ce qui est donné aux poulets ce qui est acheté, vendu, etc.
- Difficultés de lutter contre les épidémies

En ce qui concerne ce dernier point, il nous semble également qu'il a manqué de formation de « relais » dans les villages pour identifier les symptômes avant coureurs et administrer peut être quelques premiers soins. Les agents vétérinaires considèrent que le programme ne savait pas que les services vétérinaires étaient privatisés et qu'il n'avait prévu des moyens que pour certains types de vaccins. La cellule de coordination du PADDY considère quant à elle que les services locaux auraient dû insister auprès de la direction du programme sur la nécessité de payer ces vaccins et probablement sur les besoins également de formation de leurs agents-relais locaux. L'épidémie en cause est courante dans la région et très dévastatrice mais peut être anticipée selon l'agent vétérinaire. Ici, comme de manière générale pour tout ce qui est élevage, il semble que l'on mésestime l'importance des pathologies de la zone sahélienne, et particulièrement d'une zone comme Yélimané où se conjuguent fortes chaleurs et humidité.

⁶⁴ La responsabilité incombant parfois dans certains rapports à l'ancien directeur mais nécessitant probablement une réflexion plus large sur la responsabilité collective face à ce problème

Interrogations-interpellations

Ici encore, il apparaît (de manière peu surprenante) que la réussite de l'aviculture soit liée à un ensemble de facteurs qui dépassent largement la maîtrise de techniques. Elle concerne aussi l'organisation des services vétérinaires.

Recommandations

- Impliquer de manière plus précise et pragmatique (en tenant compte aujourd'hui de leur nature privée) les services vétérinaires. Cela suppose notamment de prévoir dans le cout de l'opération (et pas ou le moins possible à travers le « projet ») la rémunération des agents de ces services techniques. Cette recommandation confirmant la nécessité de mieux analyser « l'économie » générale de l'opération.
- Engager un débat sur les difficultés dans cette activité avec les services concernés

De manière générale il apparait important de beaucoup plus partager les résultats et de générer une réflexion autour des résultats.

5.4.7. Le réseau des CVECA (Caisse d'Epargne et de Crédit Autogérées)

Le programme de création de CVECA dans le cercle découle d'une étude sur la faisabilité réalisée en 2004 par CAMIDE (Centre d'Appui à la Microfinance et au Développement).

Ce programme a officiellement démarré le 1^{er} Août 2006 pour une première phase de cinq ans, grâce à un financement partiel du CRIF dont le reliquat sera complété par l'AFD. Il prévoit la création de 30 caisses dont une caisse urbaine à Yélimané. Le réseau constituera un outil financier qui offrira des services financiers adaptés aux populations locales et aux migrants. 13 caisses sont déjà construites et opérationnelles et 05 autres sont en cours de construction.

Les caisses sont entièrement gérées par les villageois (Comité villageois, caissiers villageois). La structure CAMIDE a une fonction d'opérateur qui conduit la mise en place des caisses et assure l'appui/conseil, le contrôle, l'établissement des états financiers.

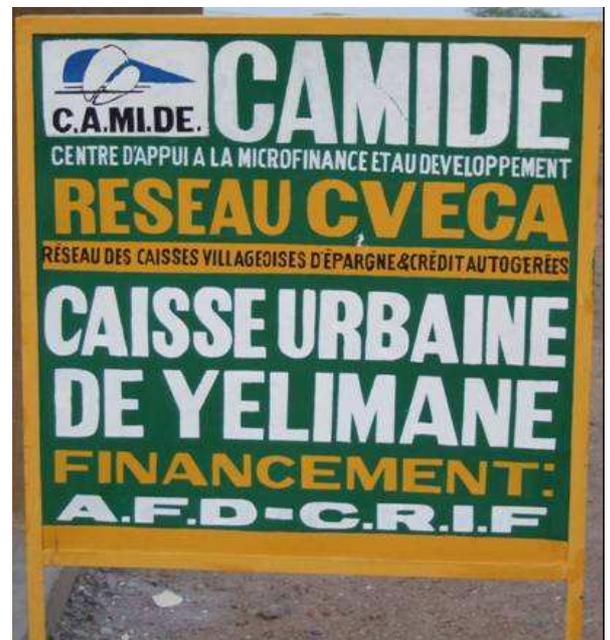
Les nouvelles Cvecas seront regroupées autour d'une Association qui intégrera dans le futur le réseau de Kayes.

Les caisses offrent divers produits financiers :

- Le DAV (dépôt à vue) et DAVnr (dépôt à vue, non rémunéré ni utilisé en crédit) ;
- Le DAT (dépôt à terme, rémunéré et utilisé en crédit) ;
- Le P E (Plan Epargne) : c'est un dépôt hebdomadaire régulier d'un même montant sur une période donnée six ou douze mois en vue d'obtenir un intérêt appelé une mise ;
- Le CSL (COMPTE SUR LIVRET) : dépôts dont le client peut disposer à tout moment d'une partie ;
- Le *Crédit* : au taux d'intérêt fixé à 25% l'an pour répondre aux demandes de financement des activités génératrices de revenus et des dépenses sociales).

Au 30 avril 2009 les caisses comptent :

- 1234 adhérents dont 288 femmes et 54 migrants;



- un cumul d'épargne de 162 142 240 F CFA ;
- un cumul de crédit de 42 465 000 F CFA
- un taux de remboursement de 99%

Outre la réponse aux besoins de micro crédit, le réseau de caisses constitue un outil financier qui pourra offrir des produits adaptés à l'appui à la mise en place des activités d'entreprise à organiser en aval des outils de production agricole et animale mis en place dans le cadre du programme PADDY. En effet le réseau sera lié à la caisse Centrale (à Kayes) du réseau général des CVECA qui prendra en charge les demandes de financement sur le moyen et le long terme. Ce type de crédit sera très adapté par exemple au financement des équipements agricole liés à la production (labour, irrigation, aménagement de casiers, élevage, pisciculture, ...), la transformation (unité de rizerie, de transformation de produits maraîchers, ...) ou au soutien de la commercialisation.

Le réseau pourrait également contribuer aux actions de préservation et de restauration de l'environnement dans le cadre du programme crédit/environnement initié depuis 2008 avec les femmes de Kayes. Il pourrait aussi entre autres favoriser suivant des modalités adaptées de crédit :

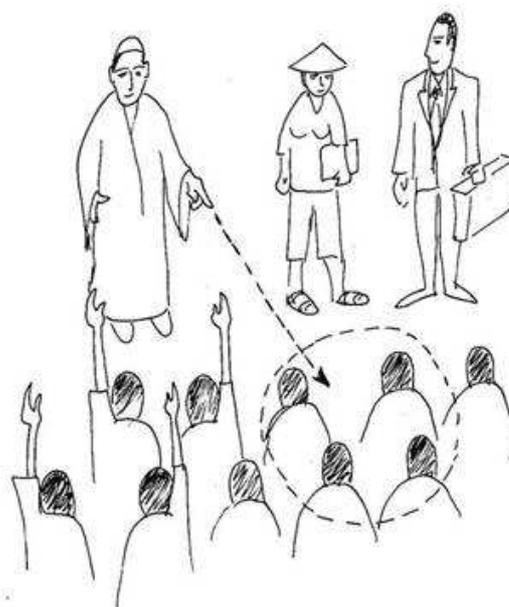
- le soutien aux structures d'assainissement dans les villages, dans les centres semi urbains et urbains et aux ménages des produits pour l'accès aux équipements ou la réalisation d'ouvrages d'assainissement ;
- l'accès à l'énergie solaire.

5.4.8. Conclusions sur les activités

Globalement les résultats des essais apparaissent surtout concluants pour le Riz, la maïsiculture et le maraîchage. Moins pour l'embouche, l'aviculture et le reboisement. Ce sont bien souvent plus les conditions socio-économiques de leur appropriation qui conditionnent la réussite. De ce point de vue, les actions apparaissent insuffisamment pensées dans toute leur complexité. Généralement réparties chez différents producteurs « choisis » par le chef de village, elles ne sont pas assez pensées en articulation. L'élaboration de comptes d'exploitation (et pas seulement d'activité) manque pour analyser leurs apports dans l'ensemble de l'exploitation familiale. Mais même en tenant compte de ces manques, il apparaît que le programme fait la démonstration de l'intérêt des nouvelles spéculations et que cela génère déjà des intéressés. Les conditions de réplification ne sont cependant pas assez étudiées au sein des essais. La diffusion du riz sera très différente selon qu'il y a ou non des barrages, et, en l'absence de barrages, selon que les producteurs-aménagistes auront la garantie de pouvoir bénéficier de leur aménagement sur une période suffisamment longue sans devoir céder le périmètre ou devoir chaque année reconstruire les canaux...

Les perspectives ouvertes par le PADDY en matière de micro-finance sont intéressantes et importantes mais très déconnectées des autres activités, alors que celles-ci présentent une « prise de risque » qui aurait pu faire l'objet de liens plus directs, sous forme de produits financiers plus dédiés à certaines activités par exemple.

De manière plus générale et résumée, la dimension technique, dominante dans la plupart des formes d'appuis, est importante mais ne se donne pas l'opportunité de mettre en débat les « ordres » (normes, cadres, règles, habitudes) qui conditionnent la survie de ces activités et leur développement plus généralisé. Il ne s'agit pas ici d'imposer des façons de penser et de faire « extérieures », mais de susciter un débat dans une société qui est de toute façon en forte évolution.



Les choix sont-ils toujours bien motivés ? de l'importance d'amener les chefs de village dans une réflexion plus large sur les enjeux des innovations pour le village ? Tout en reconnaissant leur rôle.

5.5. Les effets

5.5.1. Des effets sensibles pour le riz, la maïsiculture et le maraîchage

Dans les villages tests ainsi qu'à d'autres endroits, des paysans ayant vu les résultats se sont remis à pratiquer la riziculture avec la variété la plus accessible (Nerica 4) mais en semis direct et sur des parties de leurs champs. Leurs résultats les encouragent à recommencer cette année. Le manque de dispositif de suivi plus consistant limite cependant l'appréciation de ces effets.

De même pour le maraîchage, plus répandu, la diffusion semble se faire par simple effet de démonstration : des habitants viennent spontanément des villages voisins pour s'inspirer des méthodes vietnamiennes pour créer ou améliorer leur potager.

Plus généralement il est probable (encore que difficilement mesurable pour les mêmes raisons) que le programme ait eu un effet « psychologique » dans les villages concernés par les tests. Dans certains villages comme GORY, l'engouement des jeunes de l'ADIJD est évidente et probablement contagieuse...

5.5.2. Au plan des autres activités

Des résultats pas toujours probants au niveau de l'aviculture, de l'embouche, de la plantation d'anacardiens

5.5.3. Au plan institutionnel et politique

Les effets sont lents et limités par une stratégie peu cohérente et trop empreinte de volontarisme. La coopération Montreuil-Yélimané n'est pas tout à fait arrivée à mettre en place un cadre de gouvernance du projet unique et fonctionnel. Mais c'est sur la question essentielle du renforcement des capacités des communes à assurer la gouvernance de leur territoire que nous pouvons être les plus sceptiques. Le PADDY a eu pour effet de multiplier les instances décisionnelles tout en voulant les réunir dans un seul cadre. L'ADDY notamment peut être perçue comme une nouvelle instance « ad hoc » qui ne tire sa légitimité pour l'instant que de l'existence d'un programme financé sur fonds extérieurs. La présence d'un président maire de sa commune (Tambacara) dans l'ADDY, ainsi que d'autres élus, n'enlève rien à cette réalité. Celle-ci restant marquée dans le cercle comme dans le reste du pays par les clivages partisans classiques qui se concrétisent par des tensions entre leaders locaux et notamment entre le Conseil de Cercle, le Comité de Jumelage, l'ADDY, selon les couleurs politiques des présidents. Le fait que le conseil de cercle n'ait pas été reconnu au départ comme suffisamment compétent pour assumer l'administration du programme et que l'on ait mis en place une instance nouvelle ne crée pas les conditions d'un renforcement des instances légalement instituées. Il faut reconnaître à ce propos une certaine continuité dans les logiques de partenariat instaurée par Montreuil depuis le programme jumelage : dans les deux cas, ce ne sont pas les instances locales légales qui sont prises pour partenaires mais de nouvelles instances « ad hoc » recomposées pour la circonstance. Cette question est développée ultérieurement (voir point 6.1.).

On pourrait cependant de manière plus positive, considérer que le cadre mis en place autour du PADDY est une première tentative concrète de réunir les différents acteurs du développement du cercle. Pour ce que nous avons pu en voir, nous doutons que ce cadre soit déjà perçu par les autres programmes (notamment les programmes nationaux tels le PADESO) comme contraignant sur la

définition de leurs actions dans le cercle, voire même pour de simples réajustements. Mais nous avons été témoin de ce que les programmes viennent aujourd'hui se présenter au PADDY et décliner leurs objectifs, stratégies et résultats attendus.

Au-delà, certains programmes tels que le programme d'appui à l'intercollectivité de Meraguemou, menés par des personnalités fortes, pourraient permettre de remettre les collectivités au centre du cadre.

5.5.3. Quelques effets plus clairement négatifs

Dans le domaine de l'assainissement l'attente d'un programme d'envergure (projet brésilien) a freiné la mairie de Guidimé (Yélimané) dans les rapprochements qui commençaient à se faire avec les groupements de femmes pour l'assainissement. Celles-ci avaient commencé avec l'aide de l'OMRIB à s'organiser pour la transformation des déchets plastiques mais ont mis leurs activités en veilleuse...

De manière plus générale, la focalisation sur le financement extérieur et le manque de réflexion sur la mobilisation locale de ressources renforce l'attentisme, les postures opportunistes et la dépendance générale.

5.5.4. Un impact général discutable

Le questionnement manque sur les relations entre le « technique » et le « sociopolitique » pour espérer des effets plus importants sur le fonctionnement de la société. Les problèmes vécus restent plus pensés comme des conséquences (du climat, du manque ou de l'excès de pluies,) que de dysfonctionnements de la société dans sa capacité à gérer les contraintes.

Le rôle de la migration et son incidence sur le fonctionnement de la société n'est pas questionné : la question de la prise en charge des taxes par les migrants, de la construction de biens collectifs qui deviennent privés, de la tension qui en découle avec les collectivités locales,

Mieux, ce rôle est positivé dans les discours du programme à telle enseigne qu'il réduit encore les possibilités déjà ténues de générer un débat au sein de la société. Ceci dans un contexte pourtant de diminution des ressources des migrants, due en partie à la crise mais relevant aussi de tendances beaucoup plus longues et anciennes, liées à la prise de distance des secondes et troisièmes générations par rapport à des « obligations » sociales et familiales. Ce débat n'a été instauré, ni à Montreuil avec les migrants, ni à Yélimané. Il apparaît pourtant au cœur de ce qui fait fonctionner ou dysfonctionner les sociétés localement.

5.5.5. Une appropriation encore relativement faible

Les divers problèmes signalés de mobilisation des forces localement pour les aménagements, témoignent d'une appropriation faible au départ. Que ce soit pour les aménagements rizières, les périmètres d'anacardières, etc. la mobilisation a été difficile. Elle s'est améliorée mais la question reste récurrente. Elle pose la question de l'après-projet.

Un travail a été réalisé avec l'ADDY pour apprécier la période de désengagement probable du programme activités par activités. La question posée était « *A partir de quand pensez-vous que cette activité pourra être menée sans appuis techniques ni financiers ?* ». Les résultats repris ci-dessous

font apparaître une période de 3 à 6 ans dans bien des cas⁶⁵.

	1	3	6	>
- TEINTURE / ANNEE SÉLECTIONNÉE ... ATTITUDE PARTICIPATIVE		12		
- GESTION PÂTURAGES (PATS - PISCICULT. - ÉLEVAGE TERRAINS PAST.)		12		
- TRANSFORMATION / CONSERVATION		12		
- ETUDE AGRIC. HYDRO-ARBORES		12		
(5 autres aménagement)		12		
- BARRAGE OUEWISA				

	1	3	6	>
- RIZICULTURE F T			12	12
- MARAÎCHAGE F T		12		12
- AVICULTURE F T		12	12	
- ARBORESCENTES F T	12			
- ÉLEVAGE ENRICHIE F T		12		
- REBOISSEMENT F T			12	
- ÉDUCATION F T				12
- SANTÉ F T				12
- HYDRAULIQUE F (PARTICIPATION) PASTORALE T			12	
- RENFORCEMENT F (GEST. & MOBIL. RES.) T		12	12	
- RENFORCEMENT F SERVICES BÉCOT. T				
- RENFORCEMENT F ASSOCIATION VIII. T			12	
- MICRO FINANCE F T		12	12	
- APPUI-CONSEIL F AGRO-ÉCOLOGIQUE T				12

Matrices de désengagement par activités travaillées avec l'ADDY

Le travail fait ressortir:

- Des activités pour lesquelles l'ADDY considère que l'on pourrait relativement rapidement atteindre l'autonomie technique (1 an) voire financière (3 ans) : aviculture, embouche, arboriculture, micro-finance, gestion des pâturages ;
- Des activités qui demandent plus de temps (6 ans) : renforcement des capacités, transformation/conservation,...
- Des activités pour lesquelles il faudra encore pas mal d'appui (plus de 6 ans) : appui-conseil agro-écologique, santé, éducation, riziculture (au plan technique) et maraîchage (au plan financier)

On relèvera cependant l'unanimité des « votes » qui fait supposer des difficultés au sein de l'ADDY à apporter des avis discordants ?

A souligner aussi l'importance accordée aux appui-conseils en agro-écologie qui apparaît comme une demande forte.



⁶⁵ Cet exercice a été effectué très rapidement. Les résultats apparaissent cependant globalement...

5.6. Conclusion spécifiques sur le PADDY

Le cercle de Yélimané présente le paradoxe d'être une zone riche en ressources pédologiques (sols riches) mais fort peu valorisée, voire même historiquement délaissée pour toute une série de raisons⁶⁶. L'idée centrale du PADDY de valoriser ces terres de décrue pour l'agriculture – et particulièrement la riziculture – apparaît pertinente. Pour autant que les aspects socio-économiques liés à l'organisation d'associations de producteurs et de structuration de filières reçoivent la même attention que les aspects techniques et infrastructurels. Cette préoccupation, si elle est présente dans le rapport d'identification initial ne nous semble pas avoir été traitée suffisamment dès le départ : l'identification des acteurs et de leurs interrelations est très faiblement renseignée.

La pertinence relève aussi de l'idée de créer un cadre incitatif et fédérateur de toutes les forces et ressources existantes, afin de mieux valoriser les ressources physiques et humaines du cercle ... Un cadre qui puisse aussi jouer un rôle de mise en cohérence des interventions menées dans le cercle. Un cadre aussi qui facilite la gouvernance locale au niveau du cercle et permette en particulier de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage à travers une meilleure définition des règles en la matière.

Dans la pratique cependant cette ambition nécessitait deux choses :

- une vision beaucoup plus claire et déterminée par rapport au rôle des communes et du conseil de cercle
- des compétences multidisciplinaires.

Il semble par rapport à ces deux points que la perspective technique du document de programmation initial ait fortement limité l'acquisition de ces deux éléments. **Cette question de la maîtrise d'ouvrage est quasiment absente de la plupart des documents. Il est plus souvent question de maîtrise de l'eau et des cultures.**

Là où il se révèle nettement moins pertinent c'est lorsque les efforts sont surtout orientés vers des ressources extérieures et peinent à (voire encouragent à ne pas) stimuler les ressources locales, qu'elles soient communales, associatives ou privées⁶⁷. Le PADDY a, en effet, eu des débuts très difficiles en raison essentiellement d'un excès de confiance dans les financements dès son origine. Ces difficultés se traduisent régulièrement dans les propos des responsables aujourd'hui – députés, administrateurs de l'ADDY, ressortissants de l'ADCYF ou de l'ADSCY-Bamako etc. – par « *nous sommes condamnés à réussir* ». Si cette motivation est réelle et certainement importante à prendre en considération, il importe que l'espèce de pétition de principe contenue dans cette affirmation, ne soit pas une façon d'accréditer tout ce qui a été programmé dans le PADDY et de taire ou de nier les difficultés et problèmes rencontrés.

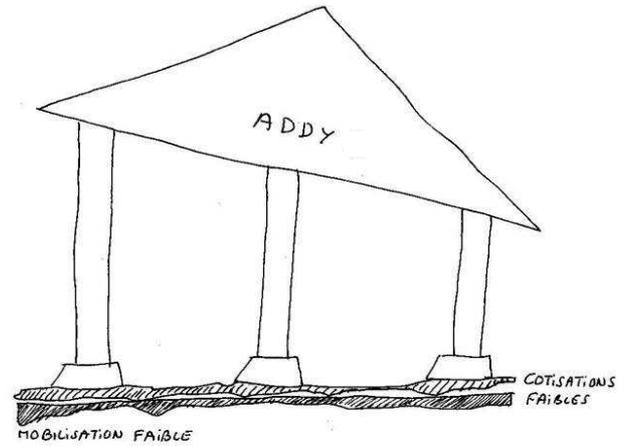
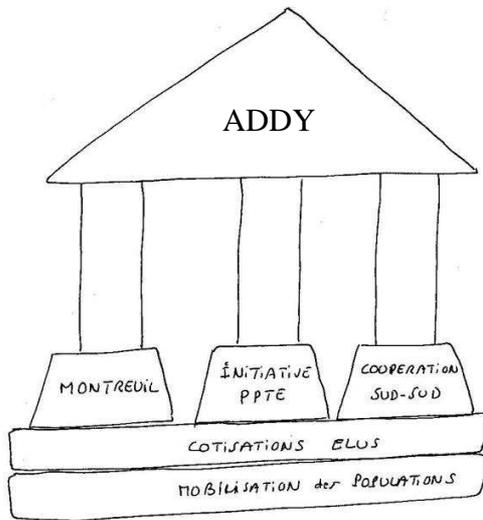
Le paradoxe général du programme étant en définitive d'ancrer un tel programme à caractère « global » et intégré, de type développement local ou « développement territorial », dans une administration publique forcément sectorielle.

Ceci étant, il apparaît que le PADDY – en tant que cadre fédérateur autant que programme de réalisations – commence à prendre forme. Mais le chemin entre l'idée et la réalité est encore éloigné et parsemé d'embûches liées à une analyse et une reconnaissance insuffisantes des instances légitimes censées forger ce cadre.

⁶⁶ Des raisons historiques – la zone servant de « baigne » durant la colonisation – et des raisons climatiques (climat particulièrement difficile).

⁶⁷ Ceci étant à relier avec la difficulté à renforcer les collectivités locales dans leur capacité à assurer la gouvernance de leur territoire. Le constat étant plus général, relatif aussi au PJCMY, cette question fait l'objet d'une analyse particulière au point 6.

Des rééquilibrages importants sont nécessaires afin de le renforcer et corriger certaines orientations de départ.



Du rêve à la réalité, la nécessité de rééquilibrer !

6. Analyse générale

6.1. Pertinence de la stratégie générale

La politique générale de Montreuil en matière de coopération décentralisée semble avoir eu du mal à traduire sa vision en une stratégie cohérente et adaptée aux circonstances, permettant d'articuler différentes ambitions. Elle a longtemps fonctionné un peu en réponse à la demande de communes ou d'associations sous la gestion d'ONGs, généralement en inventant des structures et instances nouvelles pour répondre à des problèmes organisationnels liés à la gestion des projets/programmes. Depuis 5 ans elle évolue fort et tente de changer d'échelle, à la fois au plan des réalisations physiques et institutionnelles. Derrière ce changement, quelques idées fortes et pertinentes : valoriser les richesses du cercle de Yélimané pour en faire une zone de production, au moins autonome sinon excédentaire, et favoriser l'emploi local ; Renforcer les structures locales (collectivités, services déconcentrés)⁶⁸ dans leur capacités à assurer le développement de leur région.

Le grand problème auquel est confronté la coopération Montreuil-Yélimané est cependant, nous semble-t-il, celui d'un changement brutal d'échelle et de volume d'intervention, mais sans changement fondamental des logiques d'intervention. **On reste sur des constructions institutionnelles nouvelles, en appui à une logique de réalisations de projets/programmes sans suffisamment prendre en compte la nouvelle réalité et les nouveaux enjeux de gouvernance créés par la décentralisation.** Ceci sur un dispositif dédoublé aujourd'hui sur le terrain et avec des instances qui se concurrencent plus qu'elles ne se complémentent :

- D'un côté – celui du PJCMY - on est essentiellement, depuis 20 ans, sur la réponse à des demandes exprimées sous forme de manque (de moyens, de compétences, de capacités, etc) , en dépit d'un positionnement sur des enjeux importants et pertinents liés fondamentalement à l'organisation de services publics de base (la santé, l'éducation) ;
- De l'autre – le PADDY – où l'on continue à mettre l'accent sur les manques (d'infrastructures, de compétences locales, de savoir-faire,...) obligeant le recours à des compétences et des moyens extérieurs au cercle, provenant de l'administration, et même parfois extérieurs au pays (migrants, Vietnamiens, brésiliens, etc.)

Dans ce contexte le renforcement des structures locales, objectif second du PADDY notamment, apparaît plus pensé par rapport aux dimensions techniques et organisationnelles liées à la gestion de programmes, que par rapport aux enjeux politiques de construction de politiques publiques locales à l'échelle de territoires et d'élaboration de règles communes au niveau du cercle pour gérer les nombreux intérêts locaux.

Bien sûr ces 'manques', 'faiblesses' et 'pauvretés' ne sont pas une pure construction de l'esprit dans le Cercle de Yélimané. Mais, contrairement à ce qui est parfois diffusé dans les supports de communication, la situation n'est pas pire qu'ailleurs au Mali. Et surtout, à côté de ces manques, il existe toute une série de potentialités et de compétences qui ne demandent qu'à être valorisées :

- Les terres ne sont pas toutes érodées, la majeure partie des terres de décrue s'avèrent très riches et utilisables ; la solution « barrage » n'est pas la seule possible pour en développer l'exploitation ;
- Les compétences ne sont pas toutes parties, et quand elles le sont comme l'ADESCY de Bamako, elles demandent à être mobilisées ;
- Les communes ne sont pas toutes sans moyens et capacités ; ...

⁶⁸ On relèvera que les deux catégories d'acteurs publics sont mis au même niveau dans le document de programmation de la FAO et qu'il n'y a pas d'accents particuliers en faveur de la reconnaissance d'une maîtrise d'ouvrage communale sur ce nouveau programme.

Ces logiques de comblement des manques conduisent à accorder plus d'importance aux questions matérielles et techniques qu'aux questions sociopolitiques qui les conditionnent.

Si la stratégie générale de financement peut paraître innovante parce qu'elle parvient à mobiliser des fonds internationaux, nationaux, publics, privés, ... elle reste très classique dans le fait d'aller chercher ailleurs les solutions aux problèmes de Yélimané et de ne pas chercher une meilleure articulation entre les ressources locales - aussi faibles soient-elles - et les ressources extérieures. Ce qui devrait être une obligation ici, notamment pour répondre à l'objectif général de lutte contre le chômage et l'exode, n'apparaît pas suffisamment réfléchi. De même, le politique (au sens noble du terme) - **c'est-à-dire l'art de définir des règles pour réguler les intérêts divers et variés selon les catégories d'acteurs, migrants, élus locaux, services déconcentrés, associations, ONG, chefs traditionnels, autorités religieuses, etc.**, en somme les vrais enjeux qui conditionnent les capacités à organiser les chances de vie pour les générations futures - n'est investi qu'à la marge dans cette coopération et de façon trop souvent personnalisée.

Ceci s'inscrit bien entendu dans des agendas politiques (au sens plus commun ici) qui ne sont pas à négliger, et qui dépassent largement le cadre du cercle de cette coopération « décentralisée » :

- L'investissement de l'Etat vietnamien peut déboucher sur des nouvelles formes de relations avec le Mali ;
- De même les sollicitations du Brésil et du Venezuela ne sont pas exclusivement liées au cercle de Yélimané
- L'investissement des migrants permet d'illustrer et de renforcer une politique française d'immigration globalement axée sur le retour aux terres d'origine ;

Cette tendance à ne concevoir les perspectives et ressources qu'à l'externe, peut avoir des conséquences négatives sur les capacités d'entrepreneurs locaux à investir spontanément (en l'absence de « projets ») dans la zone, sur les capacités des populations à payer leurs taxes, sur la volonté des communes à rechercher ces taxes, sur la difficulté des services publics à se remettre en question, etc. Il apparaît étonnant de ce point de vue que, depuis le temps que cette « coopération décentralisée » existe, elle ne se soit pas investie dans un appui à la construction de l'assiette fiscale des communes - à travers notamment l'appui à la construction d'infrastructures publiques marchandes. Etonnant surtout que la question de la maîtrise d'ouvrage locale ne soit pas plus travaillée dans les dispositifs et dispositions. Etonnant sans doute aussi qu'elle ne se soit pas plus tôt et plus profondément investie dans l'appui à une planification locale et régionale qui ne soit pas seulement une somme d'activités à réaliser, mais porte aussi sur les **règles** à définir pour construire le « vivre ensemble ». Il y a là certainement une question de définition des priorités et d'articulation des problématiques rencontrées (voir dessin).



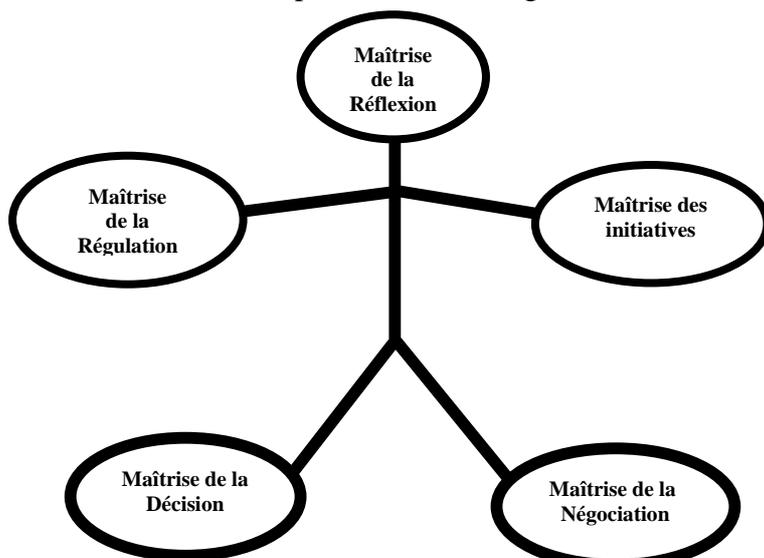
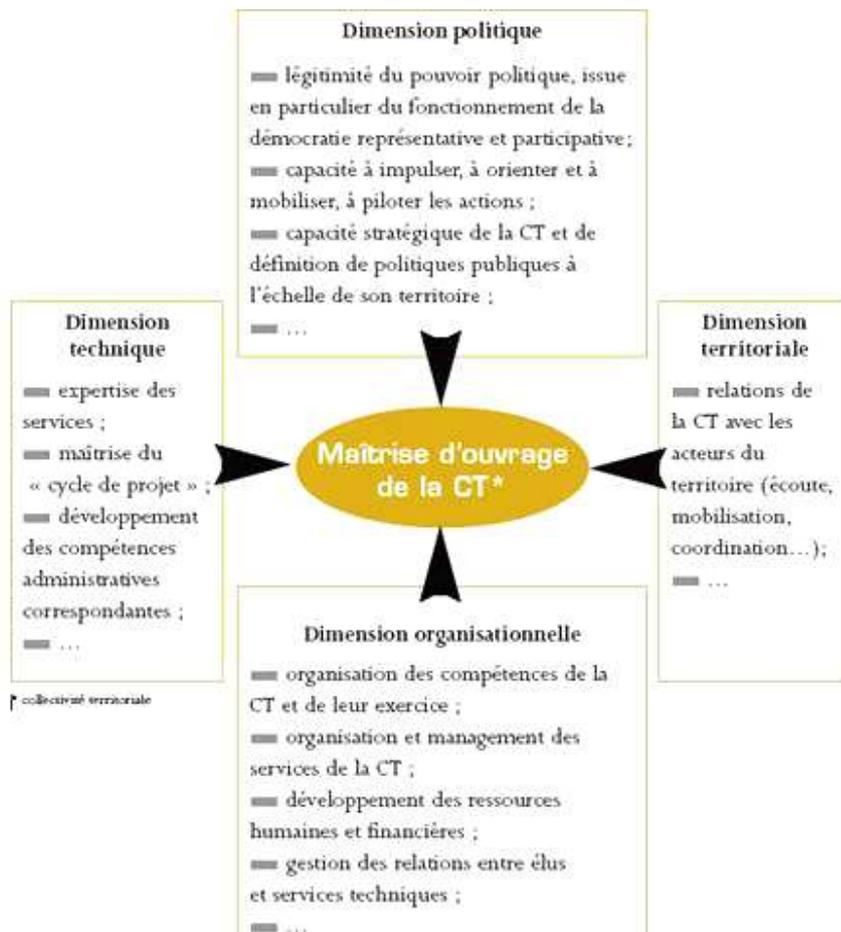
Parmi les différents problèmes rencontrés comment hiérarchiser les priorités, les urgences et faire les liens entre les différents niveaux de conception auxquels ils s'adressent ?

Il peut être intéressant à cet égard d'introduire ici quelques éléments plus généraux sur la coopération décentralisée et ses enjeux. La récente capitalisation initiée par Cités-Unies France, le F3E et le PAD–Maroc sur la coopération décentralisée fait ressortir 4 dimensions essentielles du **renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales** (voir figure ci-contre).

Si l'on se réfère à cette 'boussole', force est de constater que Montreuil travaille peu sur l'organisation des compétences des Communes ; peu sur le renforcement de leurs compétences techniques en matière de management des projets ;... lesquelles compétences sont déléguées à d'autres catégories d'acteurs, le plus souvent sous forme d'organisation « ad hoc » mises en place pour la gestion des programmes. Les compétences politiques et de mobilisation des acteurs autour d'un territoire sont plus présentes. Le programme PADDY va dans ce sens se souciant de la mise en place d'un cadre fédérateur sur le territoire du cercle. Mais sans que cela ne soit mis comme un objectif nécessitant activités d'appui et moyens en conséquence. Tout se passe comme si cette construction allait de soi. Il semble bien qu'on en reste ici à une conception étroitement gestionnaire des questions de gouvernance.

Or, les conditions de gouvernance que l'on peut résumer par les 5 maîtrises (schématisées à la figure suivante), apparaissent loin d'être réunies :

- La **réflexion** reste dominée par des organisations extérieures (Etats, ministères, FAO,...) particulièrement pour ce qui concerne le PADDY⁶⁹ ;
- La **régulation** (la capacité à produire des normes, des valeurs, des intérêts propres) ne fait pas l'objet d'un appui particulier et mobilise de nouvelles



⁶⁹ L'identification s'est faite sur base de solutions préalablement identifiées un peu à l'image de ce que Naudet appelle « Trouver des problèmes aux Solutions ». Ceci jusque dans le choix des sites de concertation (Philippe, Inter-Monde et plus communaux) ayant manifesté notamment le fait que les zones identifiées par les acteurs bulgares, au Management 09/04/2006 pas nécessairement les plus favorables. L'identification n'est pas l'occasion de débats sur les besoins/enjeux/problématiques.

- instances à coté d'autres sans que les questions de légitimité ne soient approfondies ;
- La maîtrise des **initiatives** (mobilisation des ressources techniques, financières) reste externalisée (Montreuil, l'AFAK, l'ADCYF, ...)
 - Différentes instances se disputent les prérogatives et **décisions** qui s'y réfèrent – CLJ, ADDY, SICM, Conseil de Cercle,...- et sans que tout ce qui s'y réfère (l'engagement des décisions, le suivi des décisions, le contrôle des décisions, ...) ne soit assuré
 - Les conditions de **négociation** ne sont pas forcément assurées bien que l'on trouve suffisamment de personnalités dans le cercle capable d'en assumer la maîtrise. Cela transparaît notamment dans la configuration du Comité d'Orientation Stratégique du PADDY qui ne laisse aux élus locaux de Yélimané qu'un rôle de consultance⁷⁰.



Pourtant, et malgré cela on constate aussi des avancées en parallèle du PADDY et en partie grâce au **cadre incitatif** qu'il a permis de créer. Il s'agit notamment du :

- renforcement de l'épargne locale (financement AFD des banques de micro-crédit),
- renforcement des institutions locales : notamment au travers du programme d'appui à l'intercommunalité de Meraguemou et du programme d'appui à la gouvernance du développement des collectivités du cercle de Yélimané⁷¹
- meilleur partage des informations sur les programmes du cercle et donc meilleur suivi des risques de doubles financements et de régulation (exemple de la commune de Gory qui a déposé un programme similaire au programme « gouvernance »)

Au total, une stratégie peu orientée sur les réels enjeux de coopération décentralisée. Au point que l'on se demande si le nouvel intérêt pour les collectivités locales - marqué particulièrement par la montée en force de deux programmes axés sur le renforcement des collectivités locales – peuvent être portées au crédit de la politique de coopération portée par la ville de Montreuil depuis des années, ou si elles résultent plutôt d'un ajustement sous la pression des bailleurs de fonds et de l'existence de nouveaux instruments orientés sur le renforcement de l'appui à la décentralisation. Sans vouloir clore la question, il nous semble que (1) la priorité d'un appui aux collectivités dans leurs fonctions de gouvernance territoriales n'apparaît véritablement dans aucun des deux programmes, mais que (2) les cadres institués – CLJ d'un côté, ADDY de l'autre – ont certainement participé à permettre que certaines habitudes s'installent en matière de négociation et d'élaboration de programmes communs.

En d'autres termes les choses seraient plus mûres sur le principe de mutualisation des ressources au niveau du cercle grâce aux divers investissements de Montreuil, et malgré qu'au plan pratique les modalités de réalisation de ce principe aient pu aller en sens contraire. Cette « dispersion » relevant des dispositifs et dispositions mis en place comme on va le voir au point suivant.

⁷⁰ Les élus de Montreuil avec un siège sur deux (pour l'Etat français) ayant eux plus qu'un rôle de consultance. Pour rééquilibrer il serait intéressant que le Mali ((et le Vietnam ?) délèguent eux aussi un siège à leur collectivité locale.

⁷¹ Dont les instances sont liées par convention à l'ADDY et qui bénéficient d'un certain appui de Montreuil à travers son chargé de programme à yélimané

6.2. Efficacité-efficience des dispositifs mis en place

Les dispositifs mis en place apparaissent trop nombreux et donc faibles. La dépendance vis-à-vis des fonds extérieurs est évidente partout. Surtout le cumul des mandats et la multiplicité des instances de décision – CLJ, ADDY, Conseil de Cercle, Syndicat Intercollectivité de Méraguémou – comme celle des organes de mise en œuvre – OMRIB, cellule PADDY, SECOM, cellule projet Venezuela, etc. – rendent le paysage particulièrement compliqué.

D'un cadre d'incitation à la coordination des activités et à la mise en commun de ressources / compétences, il y a un risque de passer à une incitation à la multiplication de programmes relativement cloisonnés et qui seraient autant de « postes » à pourvoir dans des cellules techniques ou des instances de décision. Cela n'est pas en soi négatif en ce qui concerne les dispositifs de mise en œuvre, pour autant cependant que l'on parvienne à renforcer les instances existantes (plutôt que d'en créer d'autres) afin de maintenir un cadre de décision suffisamment cohérent, légitime et représentatif au niveau du cercle.

Pour l'instant, l'ensemble donne l'impression d'une série de cellules juxtaposées mais manquant chacune de moyens. Le cadre permet d'en réunir certaines pour partager des informations mais peine encore à partager les quelques ressources. On assiste plus à ce niveau à une concurrence dans l'accès aux bureaux, aux groupes électrogènes, etc.

Des propositions sont faites en recommandation pour améliorer la construction institutionnelle mais l'erreur serait de croire que cela sera rapide et spontané. L'histoire ancienne (coté OMRIB) et récente (coté PADDY) de la coopération Montreuil-Yélimané a créé des attentes et des habitudes. Les effets d'annonce du PADDY en matière de volumes de financement qui seraient déversés sur le cercle, associé à la difficulté à gérer la dimension institutionnelle de ce programme, ont nécessairement eu des effets de positionnement opportunistes⁷² et créé une série d'arènes concurrentes dans un milieu déjà fort divisé. Le faible niveau de cotisation des différentes instances existantes illustre assez bien cette situation. Le fait qu'on en revienne aujourd'hui à plus de mesure est certainement important de manière à ce que les choses se décantent. Aujourd'hui on se retrouve avec le couple CLJ/OMRIB affaibli et un couple PADDY/ADDY de plus en plus porté par Montreuil. Avec à côté une série d'acteurs et de programmes dont certains issus de la dynamique PADDY se rallient à l'ADDY (Syndicat Meraguemou notamment) et d'autres restent en dehors⁷³. Les communes jouant aussi de leur autonomie pour contractualiser en dehors du cadre de l'ADDY.

Cette situation montre l'ampleur de la tâche et peut-être plus encore le danger de brûler les étapes. La mise en place d'un cadre multi-acteurs à l'échelle d'un cercle ne s'improvise pas et prend du temps. Cet enjeu mérite certainement plus d'attention et d'appui-accompagnement. Il y a à cet égard un risque de vouloir phagocyter les initiatives et les structures pour les ranger dans une même façon de concevoir et de faire du développement. Ce risque est fortement ressenti par l'OMRIB notamment mais également par d'autres structures⁷⁴. Il s'explique en partie par le fait que le PADDY a trop souvent communiqué sur des dimensions agronomiques et plus particulièrement liées aux aménagements hydro-agricoles. Ainsi que par des discours invitant notamment les communes à ne plus investir dans autre chose que le PADDY. Le caractère plus global du mandat de

⁷² Changement de présidence,

⁷³ Cf notamment l'arrivée d'un nouveau partenaire français la fondation « SADEV 94 » dont les administrateurs sont « tous issus de la sphère immobilière » sur le cercle de Yélimané à travers une ONG malienne l'AMSCID, pour créer des jardins maraîchers, aménager des bassins de rétention et des canaux d'irrigation pour améliorer le développement des cultures, réaliser des forages pour l'eau potable, reboiser pour lutter contre la désertification... sans que ni l'ADDY ni Montreuil ne soit informé de l'initiative.

⁷⁴ ARD, AMSCID, ...

l'ADDY, comme cadre fédérateur des initiatives et des ressources reste donc encore largement à construire.

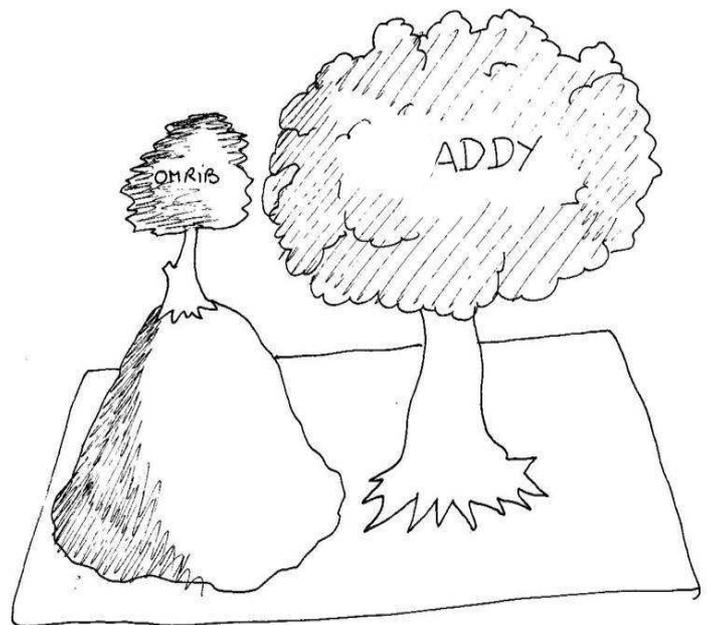
Cela commence par une reconnaissance de l'utilité des autres, et en particulier des actions menées par l'OMRIB dans la région. Le risque de « *jeter le bébé* (les savoir-faire dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la citoyenneté auprès des services et des associations de base) *avec l'eau du bain* (l'OMRIB et plus largement les anciennes habitudes héritées de la coopération jumelage Montreuil-Yélimané) » existe bel et bien. La tentation de gérer les différences et les intérêts par des appels d'offre est très forte mais ne convient pas nécessairement à toutes les problématiques. Des conventions particulières pourraient être envisagées avec l'OMRIB.

Nos propositions se basent sur une complémentarité assez évidente entre les deux programmes PADDY et PCJMY, et entre leurs

équipes techniques, PADDY et OMRIB, s'exprimant non pas sur les compétences sectorielles, mais plutôt transversalement, par rapport à des compétences processus, des savoir-faire. En gros une complémentarité entre des compétences techniques (PADDY) et des compétences socio-organisationnelles (OMRIB). Par exemple, dans l'assainissement, la cellule de coordination du PADDY aurait les capacités de gérer des grosses interventions telles que proposées par les études brésiliennes, d'élaboration de réseaux de caniveaux pour l'évacuation des eaux usées. L'OMRIB de son côté a développé depuis longtemps des relations avec des associations de femmes (Yélimané) ou de jeunes (Tambacara) qui s'occupent de la récupération des déchets solides et de leur transformation. L'appui à ces organisations repose sur des temps longs, un certain capital de confiance, un appui-conseil plus régulier, et nécessite donc à la fois une certaine permanence dans la région et une certaine proximité. Si l'OMRIB n'est pas le seul acteur à pouvoir proposer ce service, il apparaît bien placé pour le faire. Un rapprochement entre les deux structures apparaît donc logique. Il serait également nécessaire pour :

1. accroître la capacité globale à monter des dossiers
2. accroître les capacités de gestion et de comptabilité des divers programmes que l'ADDY serait amené à superviser (des échanges ont déjà eu lieu entre les comptables qui permettent de croire en des rapprochements possibles.)
3. accroître les capacités à suivre les activités sur le terrain, et réaliser des économies substantielles d'échelle à ce niveau dans les transports notamment.

Il n'est pas certain au demeurant que ce rapprochement se fasse. D'une part parce que l'OMRIB souhaite garder son autonomie, d'autre part parce que l'ADDY ne veut pas être forcé de travailler avec un acteur plutôt qu'un autre et souhaite mettre les organisations en concurrence à travers des appels d'offre. Il apparaît cependant que toutes les alternatives n'ont pas été réfléchies par rapport aux synergies possibles et que la division au sein même de Montreuil ne facilite pas les choses de ce point de vue. En France les dispositifs seraient également à revoir dans leur configuration. La division PJCMY et PADDY est reproduite également dans les locaux de Montreuil et ne crée pas les conditions de développement d'une stratégie cohérente et globale par rapport au cercle de Yélimané. Chacun défendant plutôt son « pré-carré ». Toutefois une gestion des deux programmes à



L'OMRIB est bien plus petite que le PADDY mais s'appuie sur une « colline » de connaissances, de relations éprouvées et de savoir-faire dans le domaine de la santé et de l'éducation qui témoigne de son importance pour le développement du cercle

travers un seul poste nécessitera pour le responsable de poste des compétences larges et une certaine capacité à s'intéresser aux questions de santé, d'éducation autant que d'agro-écologies ou de développement de petites entreprises. Plus encore les questions socio-institutionnelles devraient être prépondérantes dans la définition du profil de poste.

6.3. La place de Montreuil dans un tel programme

La place de Montreuil a été tout à fait déterminante au départ pour rassembler des acteurs différents qui ne se connaissaient pas et fédérer les initiatives. Montreuil a partiellement réussi ce défi de réunir des acteurs d'horizons et de cultures très divers. Ce rôle n'apparaît plus aussi important à l'heure actuelle. Les liens sont établis entre le Vietnam et le Mali qui ne nécessitent plus une médiation aussi forte. D'autres liens ont pu se construire avec le Venezuela sans la médiation de Montreuil.

De même l'accompagnement de Montreuil est à redéfinir. Il a été important mais sans doute trop peu ciblé. Les missions de supervision portaient de manière indifférenciées sur tous les aspects du projet depuis la coordination entre acteurs jusqu'aux aspects techniques (choix de diffuseurs, définition des dates de formation, absence de pondoirs dans les couveuses,...). Il apparaît important de responsabiliser les structures locales par rapport à ce suivi, et, pour Montreuil, d'en produire un beaucoup plus stratégique. Pour les aspects techniques, la présence du Ministère et de la FAO est largement suffisante. La présence d'un chargé de mission à Yélimané garantit aussi un certain suivi presque quotidien de l'état d'avancement des activités et des problèmes rencontrés. Par contre, les missions de supervision de Montreuil pourraient se concentrer sur les aspects plus institutionnels et organisationnels de la coopération.

Il apparaît important que ce rôle se recentre sur des dimensions socio-économiques et politiques essentielles et complémentaires, plutôt liées aux questions de gouvernance dans les différentes acceptions du terme : le renforcement des instances du cercle par rapport aux grandes décisions, l'appui aux communes pour la gestion des aménagements créés, le rapprochement des acteurs et la coordination des initiatives sous l'égide de la collectivité locale, sont 3 des principaux enjeux d'aujourd'hui. Des faiblesses importantes sont constatées à cet égard. Les instances de pilotage au niveau local ne sont pas encore solides et mériteraient d'être renforcées par d'autres « forces » : ressortissants du cercle, députés, etc. Montreuil devrait notamment avoir un rôle important dans la préservation du rôle des élus dans le dispositif de pilotage général des programmes et l'homogénéisation des instances décisionnelles.

L'analyse rapide des conditions de désengagement du programme avec l'ADDY a fait ressortir une période de 3 ans environ pour qu'un grand nombre d'activités puisse être approprié. Cela nous semble réaliste. Durant cette période des réajustements seront à produire pour beaucoup plus accompagner les activités hydro-agricoles d'activités de restauration du milieu (reboisements, aménagement des berges, préservation de la fertilité des sols, réalimentation de nappes...). Cela correspond à la demande des populations dans la plupart des villages visités. De même bien des activités menées en parallèle par les deux programmes gagneraient beaucoup d'un rapprochement :

- les bibliothèques appuyées par l'OMRIB peuvent contribuer à diffuser les nouvelles techniques du PADDY et au moins à en garder la mémoire sous forme de livrets techniques ;
- la sensibilisation des femmes en matière de nutrition (OMRIB) peut intégrer les nouvelles variétés apportées par les Vietnamiens et contribuer à mieux cuisiner les nouveaux légumes ;
- les sensibilisations à la citoyenneté peuvent partir de situations concrètes telles que les périmètres maraichers, les pépinières, les aménagements hydro-agricoles, la restauration des mares, de même que les bibliothèques, les dispensaires, etc. pour discuter du rapport entre l'individu et le collectif, du rôle de l'Etat central par rapport aux autres niveaux de décision, ...

Montreuil peut aider à ce que ces synergies puissent progressivement se construire. Cela nécessite cependant de redéfinir les liens qui lient Montreuil à Yélimané et de préciser le type de partenariat que l'on désire construire. Ces dernières années, en dépit de relations fortes et personnalisées entre personnes de Montreuil et Yélimané, les relations institutionnelles se sont distendues. Les relations particulières avec le Ministère de l'Agriculture, la FAO et d'autres coopérations internationales, de même que les velléités de développer des « PADDY » dans les pays frontaliers, Mauritanie, Sénégal, ont pu donner l'impression, avant les élections municipales de mars 2008, de vouloir développer une coopération « tout azimut ». La question du partenariat particulier avec le cercle de Yélimané est aujourd'hui en débat suite au changement d'équipe. Cette question nécessite bien un point particulier.

6.4. Pourquoi un partenariat avec le cercle de Yélimané et pour quoi faire ?

Cette question ne doit pas effrayer. Il n'est pas dans notre intention de remettre en cause une relation vieille de près de 25 ans mais plutôt d'apporter des éléments à une réflexion déjà entamée par les élus de Montreuil sur ce qui pourrait renforcer cette relation. Cette question fait partie de l'interrogation sur la stratégie générale posée par les TDR.

6.4.1. Pour un nouveau cadre de relation

Pourquoi le partenariat déclenche-t-il tant de changements chez les autres mais... si peu chez soi ?

Historiquement il est reconnu que la coopération décentralisée avec Yélimané est avant tout liée au travail des migrants à Montreuil et à leur volonté d'impliquer la mairie dans le développement de leur région. Il n'y a pas d'autres « convergences » qui pourraient justifier le lien Montreuil-Yélimané (comme le fait d'être à proximité d'une capitale, ou d'être marqués par une identité rurale, ou encore de bénéficier d'un port, etc.). Cette relation a été construite au départ sur une interrogation commune : ***pourquoi les immigrés sont-ils obligés de quitter leur pays d'origine pour nourrir leurs familles ?*** (voir encadré) Cette question aurait pu donner lieu à une réflexion conjointe entre montreuillois, maliens, Vietnamiens, etc. sur ces modèles de développement qui conduisent à de telles inégalités, de tels déracinements. Elle aurait pu servir à interpeller les montreuillois sur leurs propres difficultés - quelles que soient les origines des personnes - et sur les mécanismes générateurs d'inégalités ou d'injustices. Elle semble⁷⁵ déboucher cependant

Les origines du PADDY

« Nous allons surtout parler des problèmes liés à l'expatriation internationale des Maliens, qui est pour moi une nouvelle forme d'esclavage moderne. Je ne suis pas d'accord avec l'idée que la France a besoin de cette immigration pour faire progresser son économie. Tout en étant contre ce type d'immigration économique, je suis contre la recherche d'ADN sur les immigrés. Chaque pays doit avancer, être autonome et tirer ses profits. Chaque personne doit pouvoir travailler sur ses propres terres, sur la terre de ses ancêtres. L'immigration non consentie est le résultat de besoins économiques. Pour nourrir leurs familles, les immigrés sont obligés de quitter leur pays d'origine, de partir très loin, d'être déracinés dans un pays étranger dont ils ignorent la langue et les coutumes. Pour le respect des droits de l'homme, personne ne doit accepter cette situation. C'est pourquoi nous devons penser autrement et ensemble trouver des solutions adaptées. Nous devons unir nos efforts et nos connaissances pour mettre en œuvre des projets tels que le PADDY. »
(source : extrait du discours de JP Brad lors des VIIème assises de la coopération décentralisée franco-vietnamienne Montreuil 22-25 octobre 2007)

⁷⁵ On convient que les choses aient été plus complexes en réalité et que les liens tissés par l'ancienne équipe avec les migrants maliens notamment participaient aussi à une préoccupation sur la vie à Montreuil. Mais il semble bien que de

en pratique et dans les discours sur une finalité beaucoup plus instrumentale et à sens unique :
« mettre en œuvre des projets tels que le PADDY ».

La perspective est résolument univoque. Tout se passe comme si, Yélimané n'a ici dans le cadre de ce programme⁷⁶ rien ou pas grand-chose à apporter à Montreuil ; Montreuil (et plus largement la société française ou européenne) n'a pas à changer, mais doit (avec ses amis) aider à changer Yélimané. Ce changement étant un changement de surface, de premier degré : on travaille sur les conséquences (retenir l'eau en l'occurrence) mais nullement sur les causes (les dysfonctionnements de société qui conduisent à une incapacité à ré-agir face à la crise environnementale, les valeurs, les normes). La difficulté à parler des questions foncières et à soulever les véritables questions de l'accès aux terres mises en valeur témoignent bien de cette réalité.

Dans ce contexte, le partenariat apparaît bien de nature doublement instrumentale : les migrants utilisent la mairie de Montreuil, celle-ci utilise les migrants, et chacun utilise les Vietnamiens qui eux aussi ont leurs propres agendas. A leur tour, les communes utilisent et se font utiliser par les services déconcentrés, etc.... Chacun évitant d'interroger l'autre et de s'interroger sur ses propres limites. Cette situation n'a rien de surprenant. C'est même la situation la plus fréquente en matière de partenariat si l'on en juge par certaines analyses⁷⁷. Si l'on convient de cette réalité, le PADDY s'il promet un changement d'échelle, apparaît bien rester sur les mêmes logiques de « l'aide » : donner à une région pauvre ! Les donateurs étant ici aussi bien les migrants que la mairie. On reste ici sur un présumé fort qui est celui d'une contribution toujours plus forte des migrants à l'effort général de développement du cercle de Yélimané. La question de ce que les migrants en retirent, de quel est leur intérêt, de comment ce transfert participe aussi à améliorer la situation à Montreuil, apparaît non seulement inutile, mais incongrue. Or, les difficultés rencontrées par les migrants font que la mobilisation de leur argent est de plus en plus compromise. Outre les effets de conjoncture, des changements de mentalité participent aussi à ce que les contributions des nouvelles générations sont de plus en plus difficiles à mobiliser de l'avis même des « doyens » des migrants.

Il est plus difficile de trouver, dans les entretiens et les documents, des éléments sur ce que ces échanges apportent aussi à Montreuil dans l'esprit d'un partenariat censé être réel et réciproque. Bien sûr sont mentionnés les voyages qui « forment la jeunesse », particulièrement celle des enfants de la seconde génération de migrants, et qui participent sans doute à « pacifier »⁷⁸ les relations créer du lien social et retrouver une identité familiale. Il y a aussi une série de relations établies entre écoles, entre personnel enseignant, entre services publics, même si elles restent relativement asymétriques en termes d'échanges. Ces « échanges » restent marginaux et ne font que peu partie

manière générale le changement « ailleurs » domine cette coopération.

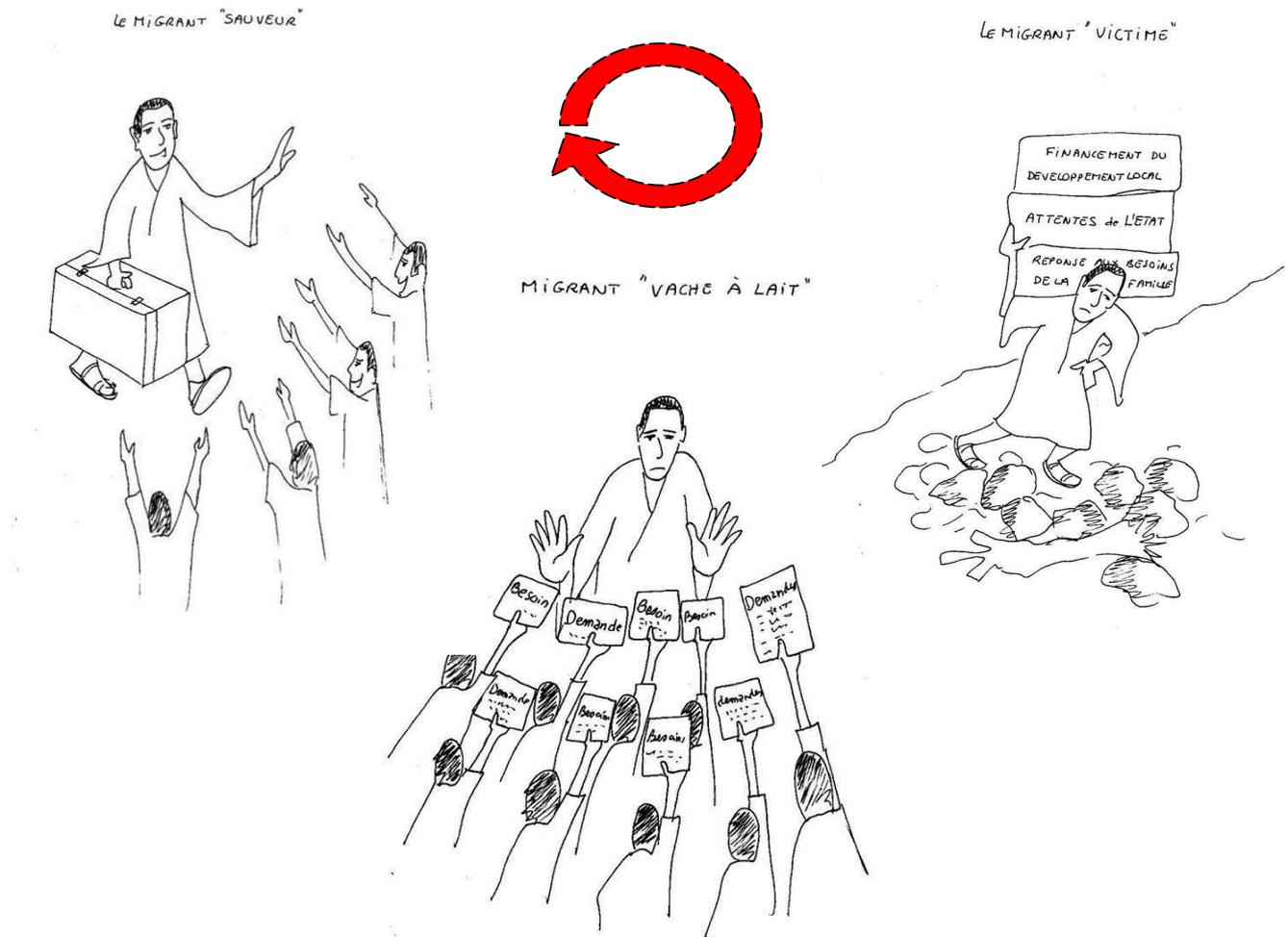
⁷⁶ Car par ailleurs certaines initiatives existent qui tentent au moins de mieux faire connaître la culture malienne aux montreuillois, notamment la Semaine artisanale et culturelle malienne qui se déroule une fois par an à Montreuil, depuis 6 ans en partenariat avec les associations maliennes de Montreuil et le Ministère malien de l'artisanat et du tourisme.

⁷⁷ - "Evoquant l'inflation du recours au concept de partenariat, Fabrice Dhume conclut de manière radicale : "il semble bien qu'avec le partenariat, on ait trouvé la formule magique, non pas pour transformer le plomb en or, mais [...] pour transformer son propre serviteur en son égal". Ce chercheur, mais bien d'autres avec lui, n'a pas manqué d'observer qu'à l'heure actuelle, le concept de partenariat est devenu emblématique dans des domaines aussi divers que le marketing de proximité, les relations internationales, la finance spéculative, le management industriel, l'action caritative ou humanitaire, la recherche scientifique, le sport de haut niveau, les alliances politiciennes... sans oublier bien entendu le développement social et économique. Ce qui frappe d'emblée, c'est l'usage répété du concept dans des contextes opérationnels et relationnels où justement la perspective même du partenariat ne s'impose pas avec la force de l'évidence, là où précisément dominant des rapports inégalitaires, d'exploitation, de domination ou même de sujétion⁷⁷. Parler de partenariat serait-il devenu une manière de recouvrir pudiquement des relations qui ont toute l'apparence de l'inverse ? » (De Leener 2009 La question du partenariat : Mieux faire avec l'autre et la différence qu'il offre. Inter-Mondes-ANMC ; DHUME, F. (2003). Partenariat, lien social,... : Une société du consensus virtuel. In *Le Détour*, n°1, 1^{er} Semestre 2003, pp.195-203.)

⁷⁸ Le terme a été employé par certaines personnes rencontrées

des réflexions et des analyses portant sur la coopération décentralisée. Les « programmes » mobilisent généralement l'essentiel des énergies. La relation de société à société est finalement très peu construite en dehors de celle des migrants vis-à-vis de leur famille d'origine.

Ces façons de concevoir la relation illustrent encore de notre point de vue un certain déficit de réflexion plus politique et stratégique sur ce qui pourrait réunir Montreuil et Yélimané, notamment à travers le lien que constitue le migrant. Un travail serait à faire pour savoir comment décliner cela en questions qui intéressent autant Yélimané que Montreuil : Quel rôle pour le migrant dans une société en mutation ? Comment valoriser ses apports positifs et minimiser ceux qui le sont moins par rapport à l'évolution de la société ici comme là-bas ? Comment peut-il participer à améliorer le « vivre ensemble » ?



*Les différentes figures du migrant
Où comment sortir du cercle vicieux des représentations*

Arrivés à ce niveau, et si l'on reconnaît le constat qui précède, deux scénarios sont possibles pour revoir les fondements de la relation :

- soit on considère que cette situation est normale et l'on s'en satisfait. Cela a au moins le mérite d'être clair et d'éviter de fantasmer la relation de partenariat, chacun reconnaissant sa dimension doublement instrumentale ;
- soit le partenariat au sens fort reste une valeur importante, vers laquelle on veut tendre. Dans ce cas il s'agit de revoir fondamentalement la relation.

Les nouvelles orientations données par la nouvelle équipe municipale pourraient fournir des occasions de renouveler les façons de penser et de construire cette relation. Deux dimensions y incitent : L'accent mis sur l'environnement et le solaire notamment ; mais surtout l'intérêt porté à la situation des migrants dans Montreuil, à leur qualité de vie. Le développement est d'emblée ici conçu comme plus global et les changements à apporter relatifs non seulement à Yélimané mais aussi à Montreuil.

Le secteur de l'économie sociale et solidaire - qui a pour champ d'action notamment le réemploi et la transformation des objets déclassés ou inutilisés, mais aussi le commerce équitable, la micro-finance - est partout en pleine croissance. Il interpelle nos modèles économiques ici comme là-bas. Il évoque très naturellement (trop sans doute) des complémentarités possibles entre un Nord où il

est plus « économique » de jeter, de brûler que de récupérer et un Sud ou une part toujours croissante de la population a de plus en plus d'attentes, ressent de plus en plus de besoins. Ce cadre général pourrait servir de base à un partenariat où chacun aurait à apporter sa propre expérience. Montreuil et Yélimané pourraient se retrouver notamment sur des questions d'assainissement, d'énergie, de formation des jeunes, où il ne s'agirait pas d'aider seulement le Sud à résoudre son problème, mais à partager une réflexion sur une réalité générale commune, même si elle se décline de manière différentes selon les deux espaces.

Il s'agit en définitive d'évoluer d'une participation de type instrumentale ou consultative - on pense et on agit avec des acteurs placés en position de bailleurs (les migrants) et pour le bien d'acteurs placés en position de bénéficiaires – vers une participation de nature collaborative : les idées et initiatives propres des autres servent de point de départ pour une action synergique. Dans le cas d'une participation de type collaborative, l'action et les dispositifs sont co-construits, l'analyse est conjointe tandis que le passage à l'action devient l'affaire de tous les acteurs⁷⁹.

6.4.2. Au-delà de la réflexion, quelles formes cela peut-il prendre ?

Il n'est pas question ici de remplacer un programme d'investissement tel que le PADDY, ou un programme d'appui aux services publics tels le jumelage, par des échanges de pure « réflexion » à caractère existentiel. L'idée est de faire « coup double » c'est-à-dire de se servir des expériences et investissements menés à Yélimané pour réfléchir *sur* Yélimané autant que *sur* Montreuil, sur les difficultés et dysfonctionnements respectifs des deux sociétés et les mécanismes plus généraux qui influencent l'une comme l'autre.

En faisant des programmes (qu'ils soient de Yélimané ou d'ailleurs) une occasion de se questionner réciproquement sur ce qui va et ce qui ne va pas chez soi, la relation pluriculturelle prend son vrai sens : l'interpellation de sa propre société à travers le regard de l'autre. La relation n'est plus seulement liée à la justification des fonds et l'atteinte des résultats. Elle permet aussi de se poser la question de *pourquoi nous fonctionnons comme cela chez nous ? Pourquoi agissons-nous de cette manière ?*

Quels axes stratégiques cela pourrait-il prendre ?⁸⁰

Trois orientations déjà en cours sont à encourager de notre point de vue (qui ne le sont pas encore ou insuffisamment) :

- des études de faisabilité ou de diagnostic dans chacune des communes sur les ressources valorisables en relations avec les grands enjeux de santé et d'énergie notamment⁸¹.
- l'incitation au développement de petites entreprises
- la formation des jeunes dans les nouveaux métiers relevant des deux points précédents

D'autres orientations sont presque totalement à développer qui relèvent toutes de la gouvernance du territoire communal :

- le renforcement des **services publics locaux** dévolus aux communes dans le cercle (santé, éducation primaire, assainissement, ...)

⁷⁹ Inspiré de De Leener et Schmitt 2004 Suivi participatif des impacts du DSRP. Fondements conceptuels du « suivi-action » locale. Fiche PADDL/GTZ n°1 Inter-Mondes

⁸⁰ Il est important de dire que certains axes sont déjà en cours de développement à travers certains programmes. Ainsi le SECOM vient de terminer un diagnostic sectoriel pour le développement économique du cercle qui va dans le sens de valoriser la filière lait.

⁸¹ Les collectivités locales manquent cruellement d'informations pour administrer leur commune et cela participe à la vocation du partenaire communal au Nord de appuyer ce type de service. (cf. aussi guide Coopération décentralisée http://f3e.asso.fr/IMG/pdf/Guide_CoopDec_ADF-F3E_juill08.pdf ; notamment p. 40)]

- le renforcement de l'**administration** des collectivités territoriales dans les domaines de la fiscalité, de l'état civil
- l'appui à l'élaboration de **politiques publiques locales**

Ces axes étant à penser sur le double espace Montreuil-Yélimané, voire en relation avec d'autres coopérations décentralisées investies par Montreuil⁸².

Les orientations techniques à encourager (quelques pistes et leurs risques)

Dans le domaine du solaire

Le marché de l'électricité solaire photovoltaïque connaît une croissance largement supérieure à ce qui était prévu⁸³ et cela ne semble être qu'un avant-gout des bouleversements à attendre compte-tenu de l'engagement des forces politiques et économiques dans ce secteur. La récupération de panneaux photovoltaïques déclassés à leur sortie d'usine pour déficit de rendement représente un marché important au Nord notamment pour le Sud⁸⁴. Celle de panneaux domestiques déjà utilisés ne sera effective que dans 5-10 ans. La rénovation et la transformation de ces panneaux à travers des **petites entreprises artisanales** offre aussi la possibilité de faire des modules plus petits et mieux adaptés aux divers besoins en Afrique. Ce type d'entreprise n'exige pas de main-d'œuvre hautement qualifiée contrairement à ce que l'on pourrait penser communément. Des expériences parfaitement concluantes ont été menées au Rwanda et au Burundi, soit dans des zones bien moins favorisées au plan de l'intensité solaire.

Dans le domaine de la transformation des produits agricoles et de la valorisation de produits naturels

La transformation du lait, du poisson, du mil, des légumes et fruits peut donner lieu à des petites entreprises familiales ou associatives. Des études seraient à mener sur les besoins et potentialités. Cette orientation peut s'avérer importante dans l'esprit de contrebalancer le « tout au riz » et de veiller à ce que les autres spéculations, en particulier les céréales de saison des pluies bénéficient aussi d'un accompagnement. Des risques existent en effet, au plan nutritionnel de réduire la gamme des apports dans la nourriture de base si l'on « spécialise » la région par le Riz. Un marché existe probablement auprès des migrants de Montreuil par rapport aux céréales telles que le sorgho, le mil ou le fonio (particulièrement intéressant contre le diabète). Leur conditionnement pose cependant problème ainsi que leur transport.

C'est aussi toute la question de la chaîne du froid, et de toute l'industrie qui y est liée qui pourrait être particulièrement intéressante à développer dans cette région. La glace est chère et recherchée comme nous avons pu le constater⁸⁵. Il y a certainement des choses à faire dans ce domaine en termes de formation de jeunes comme d'accompagnement à la création de petites entreprises.

Dans le domaine de la reforestation et la protection de la nature

Il y a dans ce domaine une réflexion importante à mener et des études de faisabilité à financer sur les possibilités de régénérer le milieu par certaines espèces intéressantes à la fois pour la fertilisation du sol, la CES/DRS⁸⁶, le développement de ressources fourragères, la valorisation

⁸² Par exemple des informations sur toutes les petites entreprises montreuilloises ayant un lien avec le sud pourraient être intéressantes à collecter

⁸³ Croissance de 35% depuis 1998, chiffre d'affaire de près de 9 milliards au niveau mondial. Source CF2M Etude de faisabilité Energies renouvelables et développement local, CF2M Bruxelles 2008

⁸⁴ Une récente étude de CF2M (cité ci-dessus) montre que la récupération de cellules déclassées à cause d'une résistance trop faible (« low shunt ») constitue une option très attrayante pour les régions Sud à fort ensoleillement.

⁸⁵ Le seul producteur de glace à Yélimané est le gérant de l'antenne radio. Un entrepreneur à Gory a investi dans deux ateliers de production de glace, à partir de climatiseurs alimentés en énergie par un groupe électrogène. Les déperditions sont importantes, les répercussions environnementales certainement discutables, mais l'entrepreneur s'enrichit manifestement rapidement.

⁸⁶ Conservation des Eaux et des Sols / Défense et Restauration des Sols

artisanale ou médicinales (Acacia albida, dolique, vétiver, jujube, même jatropha pour autant que cela reste une production artisanale en « haie vives ») tout en intégrant la possibilité de reconnaître certaines zones (notamment celles autour des mares) dans le cadre des plans Carbone. Les mécanismes tels que le REDD⁸⁷ ne sont cependant pas sans risques sur les populations. Mal compris ou mal régulés, ils peuvent favoriser la sanctuarisation de domaines forestiers au lieu de promouvoir l'agroforesterie et donc exclure les paysans de terres. L'articulation entre des préoccupations économiques et environnementales reste une des clefs du succès des opérations de reboisement pour éviter qu'elles ne restent « pour le plaisir des yeux » et faire en sorte qu'elles génèrent une véritable propension à continuer, étendre les superficies reboisées et replanter les arbres coupés... La responsabilisation des élus à la valorisation de 'forêts' communales et à la contractualisation avec les populations locales pour leur entretien, surveillance et revalorisation est une chose qui se pratique déjà en Afrique de l'Ouest et probablement au Mali. Il serait important d'en tirer enseignement.

Dans le domaine de la micro-finance et des transferts de fonds

Des initiatives sont en cours entre SIAD, COFIDES et CAMIDE pour mettre en place un dispositif plus sécurisé de transfert de fonds. L'évolution de la politique de la CAMIDE vers la mise en place d'une caisse centrale qui valoriserait les bénéfices générés par chacune des caisses décentralisées en vue d'ouvrir de nouveaux produits à destination de petites et moyennes entreprises mérite d'être suivie de près. La possibilité pour Montreuil d'alimenter une ligne de crédit dans cette caisse, dédiée à certains investissements (panneaux solaires, poubelles pour l'assainissement, fil de fer galvanisé pour la confection de petits barrages en gabions ou le tréfilage de clôture pour les maraichages, etc..) offre bien des perspectives intéressantes dans lesquelles pourraient s'investir les migrants ou des ressortissants.

Dans le domaine du bâtiment

Le manque de compétences en matière d'électricité, de plomberie, est flagrant à Yélimané. La valorisation de compétences montreuilloises dans ces domaines – compétences notamment de migrants – pourrait être articulée dans un dispositif de formation professionnelle à cycle court. La coopération française avait l'intention de s'investir avec certains acteurs dont le GREF, dans la réalisation d'un centre de formation polyvalent et professionnel à Kayes. Il serait intéressant de voir où ce projet en est et si l'équivalent est possible/souhaitable pour le cercle de Yélimané.

Dans toutes ces perspectives, les migrants comme les ressortissants du cercle pourraient jouer leur part et participer à construire des alternatives avec Montreuil en termes d'entrepreneuriat où sur l'utilité de développer des formations dans les nouveaux secteurs liés au réemploi, au recyclage et à la transformation. La création de petites entreprises de ce type à Montreuil et Yélimané pourrait être une façon de réintéresser les migrants de façon concrète à des activités de co-développement en leur demandant non pas de participer à « l'œuvre » de développement mais d'investir en parts sociales dans des petites entreprises dont l'objet est résolument tourné vers des préoccupations plus générales, de développement pour le cercle.

⁸⁷ Le REDD Réduction d'Emissions issues de la Déforestation et de la Dégradation est un nouveau mécanisme négocié par la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) qui octroie des fonds aux pays en développement pour « protéger » les forêts afin de capturer le carbone et stabiliser les émissions de CO2..

Les orientations politico-institutionnelles à créer

En parallèle de ces appuis, déjà plus ou moins dans les esprits, il nous semble important que Montreuil s'investisse dans le renforcement des collectivités locales et en fasse un axe important de sa coopération. Il ne s'agit pas de n'importe quelles capacités – en l'occurrence pas celle de gestion de projets ou de programmes comme par le passé. Il s'agit plutôt ici de développer les capacités de gestion de services publics de qualité : Etat civil, santé, éducation primaire, assainissement, et surtout de fiscalité,...

Par qualité il faut entendre ici l'instauration de services stables, accessibles et équitables. Les expériences menées dans d'autres pays, notamment celles du Laboratoire citoyenetés (Ouagadougou) ou du Lasdel (Niamey) peuvent être source d'enseignement à cet égard. Elles consistent à aider les communes qui acceptent de « jouer le jeu » de l'introspection (leur accord préalable est bien entendu indispensable et fait l'objet d'une convention), à élaborer un diagnostic précis de ces services avec un accent tout particulier porté sur le rapport entre la demande et l'offre de service. Ces diagnostics portent sur les façons de percevoir le service autant que son effectivité. Les différents dysfonctionnements sont relevés, qu'ils proviennent de l'utilisateur ou de l'offre. Ensuite un diagnostic organisationnel et institutionnel est réalisé en approfondissement pour identifier aussi les manques plus matériels et renforcer les analyses sur les dysfonctionnements constatés. Un ou plusieurs **forums** locaux de restitution et de mise en débat sont organisés en présence des principales parties prenantes du service et plus largement des composantes de la société : autorités locales, traditionnelles, religieuses, modernes ; élus ; tribunal de grande instance (pour l'état civil), principales associations concernées, agents des services, etc...

Rassemblant parfois plus de 150 personnes, ces forums sont l'occasion de rendre publiques bien des situations. Ils sont ensuite l'occasion de recherche de solution et de réflexion sur les alternatives possibles. Ils participent à créer des espaces publics et à construire l'idée de services publics. Ils participent surtout à faire en sorte que l'utilisateur devienne un véritable usager capable d'apprécier la qualité du service et un véritable citoyen capable aussi d'apprécier ce qu'il en coûte pour lui en termes de participation autant que les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités.

C'est en définitive d'un nouveau « contrat social » qu'il est question entre les migrants, Montreuil et les organisations de Yélimané ? Est-il possible de tendre vers un contrat basé sur des intérêts communs plutôt qu'un partenariat pas toujours très clair et encore largement asymétrique⁸⁸ ?

Certains axes sont détaillés dans la partie relative aux recommandations. De façon à aider Montreuil dans ces choix il convient ici de préciser deux aspects importants :

- **l'accompagnement des communes à l'élaboration de leur assiette fiscale.** Beaucoup de problèmes, en ce compris de participation des élus aux instances mises en place par la coopération Montreuil-Yélimané, sont directement liés à la difficulté pour ces communes à mobiliser la moindre ressource. En l'absence de moyens, les élus ne se mobilisent que si le « projet » peut prendre en charge leur déplacement/hébergement. On ne peut à la fois critiquer cette situation et ne rien faire pour la changer.

- **L'accent sur l'institutionnel et le politique n'empêche pas l'investissement technique.** Au contraire, il s'agit ici de réfléchir à partir des opérations techniques aux implications plus socio-institutionnelles. En impliquant dès le départ les élus dans ces réflexions, on renforce ainsi leurs capacités de gouvernance.

⁸⁸ Où selon l'expression africaine « *la main qui donne* » (quelle soit celle de migrants ou celle de Montreuil) « *est toujours au-dessus de celle qui reçoit* ».

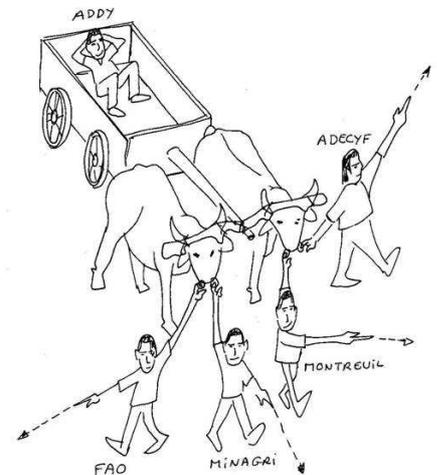
7. Conclusions

7.1. Une pertinence à renforcer et surtout une stratégie fort discutable

Dans l'absolu, les objectifs visés par Montreuil apparaissent pertinents qu'ils relèvent de la santé, de l'éducation dans le cadre du programme jumelage ou de l'inflexion donnée par le nouveau programme PADDY à des investissements plus massifs et soutenus aux productions locales. L'objectif de tendre vers un cadre réunissant ces différents programmes et harmonisant plus généralement les différentes interventions dans le cercle de Yélimané est également parfaitement pertinent.

La démarche générale reste cependant fort ancienne : elle fonctionne sur des relations partenariales asymétriques, instrumentalisées de part et d'autre, empreintes de paternalisme. Dans cette conception les programmes sont essentiellement conçus comme des dons de Montreuil vers Yélimané. Le changement est essentiellement celui du cercle de Yélimané qui « manque de tout ». L'apport des partenaires - migrants ou locaux - est envisagé pour Yélimané que cet apport soit financier, en compétences, ou symbolique (amitié, etc.). On n'attend pas de véritables « échanges » pouvant aussi bénéficier à Montreuil notamment par rapport à la question de l'emploi, de l'immigration, des tensions sociales... La relation partenariale - basée à l'origine sur le migrant comme lien entre les deux territoires - ne permet notamment pas de faire évoluer le rapport au migrant, de le sortir de son rôle de bailleur, pour le valoriser autrement.

La démarche de recherche de financement apparaît elle plus innovante dans la mesure où elle rassemble des Etats, des multinationales, des collectivités locales en plus des migrants. Mais à ce niveau les résultats apparaissent bien en deçà des attentes et des discours. La stratégie ayant péché ici par excès de confiance dans les relations personnelles de l'ancien maire plutôt que dans les mécanismes de régulation des financements, existants à l'échelle internationale (s'agissant du financement prévu par la FAO) comme à l'échelle nationale (au Mali, notamment s'agissant des financements prévus de l'initiative PPTTE). Par ailleurs, la multiplicité des appuis crée aussi de grandes difficultés dans l'harmonisation des interventions...



7.2. Pourtant des résultats sensibles au niveau du cercle, mais éparés, voire divisés, et pour certains encore forts potentiels ...

La coopération Montreuil-Yélimané a fait incontestablement beaucoup pour le cercle. Elle a le mérite d'être engagée depuis longtemps et donc d'avoir la possibilité de sortir du mode « petits projets ponctuels » pour s'inscrire dans des processus longs. Cependant l'évolution récente de cette coopération en faveur d'un changement d'échelle, de partenaires, d'options techniques, à travers le programme PADDY a créé un hiatus entre les acteurs (anciens et nouveaux) et leurs pratiques. Ce hiatus empêche actuellement de tirer parti précisément du temps long d'une telle coopération. La gestion de ce changement semble en effet se faire un peu « par défaut », en maintenant deux programmes et deux structures parallèles, sans chercher à tirer enseignement des acquis de l'ancien

pour le nouveau. Tout se passe comme si le nouveau devait à terme remplacer l'ancien à la faveur de nouvelles équipes techniques, de nouveaux enjeux, de nouveaux partenaires sans que l'on ait planifié le 'comment' ni bien débattu du 'pourquoi'. Dans ce contexte, le mot d'ordre lancé un moment d'un PADDY qui devrait remplacer le PJCMY et l'intégrer a généré bien des tensions.

Notre travail montre qu'à bien des égards, les indicateurs d'évaluation du programme jumelage soutiennent la comparaison avec le programme PADDY. D'une part parce que le programme jumelage coopération a eu des effets importants et reconnus dans le domaine de la santé. D'autre part parce qu'il se positionne mieux sur une dimension importante des services publics locaux (éducation, santé, assainissement) : **la qualité de la délivrance du service** (accessibilité, fluidité, stabilité, ...). Ce positionnement l'amenant à être plus en médiation entre les besoins des populations, les préoccupations des agents de services, les élus, les chefs de village. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'erreurs⁸⁹, qu'il n'y a pas des choses importantes à renforcer⁹⁰ mais globalement l'équipe de mise en œuvre du PJCMY semble bien évoluer. Compte tenu de la composition de l'équipe actuelle, on peut situer sa plus-value surtout au niveau de l'accompagnement des utilisateurs (sensibilisation, animation), associations de base (formations, appui à la structuration), certains agents des services (formation de matrones dans le domaine de la santé) et dans une certaine mesure également (à travers le directeur actuel) dans l'accompagnement des collectivités locales.

De son côté le PADDY a rencontré beaucoup de problèmes. D'un vaste programme d'investissement en aménagements hydro-agricole sur l'entièreté du cercle il est passé à un programme d'expérimentations sur quelques villages. Même s'il présente des acquis importants, il n'apparaît pas encore à la hauteur des attentes placées en lui. Parmi les principaux acquis on relève :

- Les perspectives démontrées de la culture du Riz (« *On sait aujourd'hui qu'il est possible de cultiver du Riz à Yélimané avec un bon rendement* ») propos récurrent dans la bouche de paysans, d'élus, de techniciens) ainsi que de maraîchage et de la maïsiculture ;
- Les appuis particulièrement importants de l'Etat malien sur le cercle de Yélimané et également (bien que moins importants que prévus) de coopérations internationales.

En termes de faiblesse, on relève surtout de grandes frustrations dans la population, au niveau des élus locaux et nationaux par rapport à tout ce que le programme avait ambitionné de faire (la communication ayant ici joué un rôle excessivement positivant et très peu interpellant).

La plus-value de l'équipe technique du PADDY se situe plus dans la gestion de dossiers de financement, la préparation de DAO, le suivi technique des réalisations avec les services compétents.

Dans la foulée du PADDY, on observe aussi la montée en force récente de programmes d'appui aux collectivités locales : l'appui à l'intercommunalité de Meraguemou et l'appui aux collectivités territoriales à travers le PARAD. Ces deux programmes ont pu être financés en grande partie en référence à la composante 2 du premier document de programmation de la FAO et grâce à l'appui de l'équipe technique du PADDY pour l'élaboration des dossiers. L'équipe de mise en œuvre, le SECOM, développe surtout des capacités d'accompagnement des municipalités.

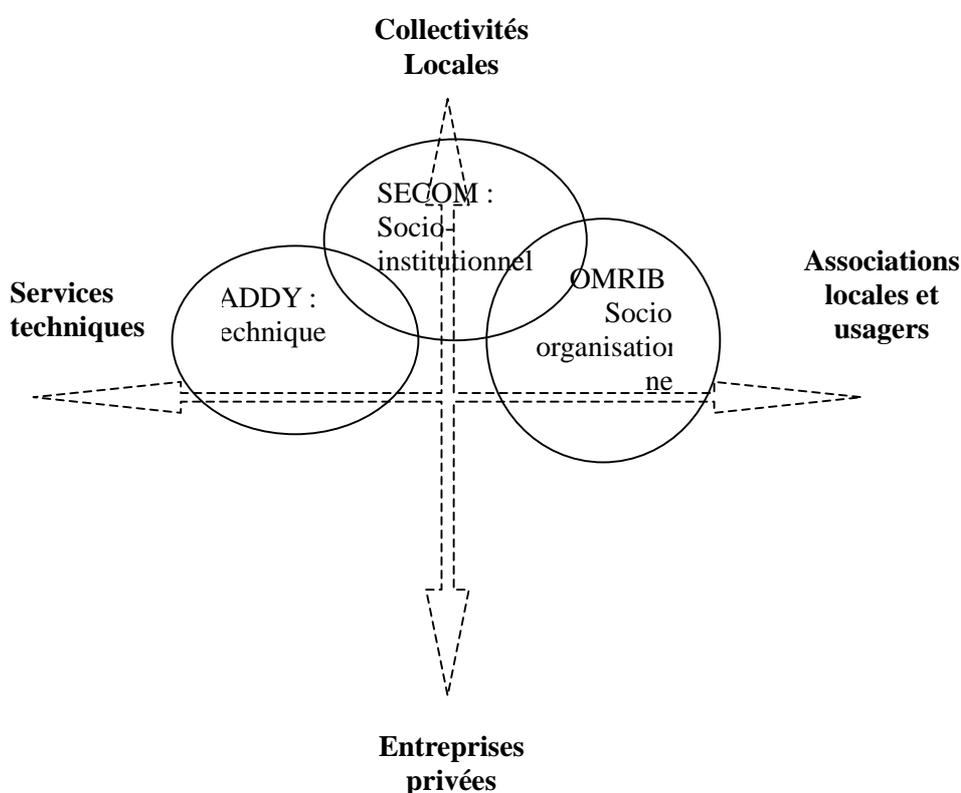
Le programme PADDY a cependant créé une opportunité de relier ces différentes compétences et d'harmoniser les interventions sur le cercle à travers un cadre, l'ADDY. Ce cadre n'est pas encore totalement reconnu par les divers et nombreux programmes et acteurs du cercle. Il n'a que

⁸⁹ Avant que ne soit installée une direction de l'assainissement, des investissements mal dimensionnés ont été réalisés pour l'évacuation des eaux usées par des puits perdus dans la ville de Yélimané. La situation est aujourd'hui bien différente puisque les acteurs peuvent aujourd'hui bénéficier des conseils de cette direction, mais les mauvais aménagements entachent encore la réputation de l'OMRIB auprès de certains services publics.

⁹⁰ Notamment dans la façon d'intervenir en matière d'appui à la citoyenneté

partiellement réussi à mobiliser les différentes compétences sur des enjeux communs. Actuellement la situation se présente plutôt comme un ensemble d'équipes-programmes relativement cloisonnées et parfois mises en concurrence. L'usage plutôt exclusif de l'appel d'offre au PADDY remplaçant des démarches plus « citoyennes » de construction d'une « cité » où chaque entité aurait un rôle à jouer dans la durée, en tant « qu'habitant du cercle » plutôt que comme prestataire de service. Cette mise en concurrence ne participant pas forcément à créer du lien social⁹¹. L'origine très variée des financements extérieurs, et les conditionnalités qui en résultent, font que les objectifs restent assez souvent définis ailleurs et que les réunions de l'ADDY servent surtout à mieux partager des informations et homogénéiser certaines pratiques lors la mise en œuvre.

7.3. D'où la nécessité aujourd'hui de se repositionner sur les enjeux de la coopération décentralisée « multi-acteurs »



Il se dégage pourtant de cet ensemble des complémentarités fortes en matière de compétences des équipes, comme on peut le voir sur le schéma ci-dessous.

Malheureusement ces compétences sont peu valorisées et restent trop souvent mises en concurrence.

L'enjeu apparaît donc bien pour l'avenir de parvenir à décloisonner ces « équipes-programmes ».

Il s'agit pour Montreuil de se repositionner sur de la coopération décentralisée large.

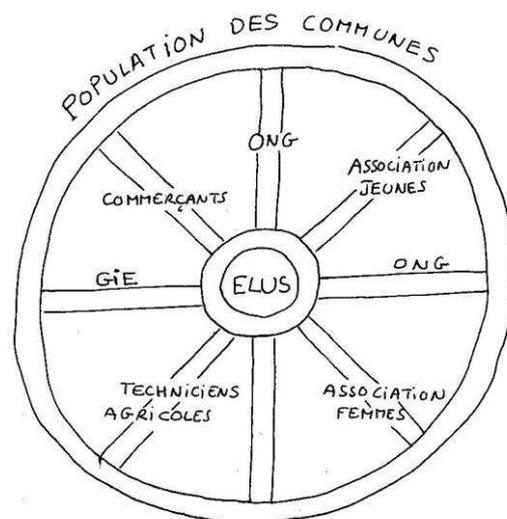
C'est-à-dire au sens d'un appui au renforcement des capacités des collectivités locales dans une maîtrise d'ouvrage intégrant des dimensions politiques, techniques, territoriales et

(na page 89).

On peut constater dans ce cadre le faible investissement dans ce qui touche à l'entrepreneuriat local et au développement de la petite entreprise. Conséquence de la

se repositionner en appui aux

de mieux intégrer et coordonner les autres catégories d'acteurs locaux. En parallèle, également, de conquérir des partenariats à d'autres échelles s'ils le désirent.



⁹¹ Un équilibre pouvant être trouvé à travers la formulation des DAO en privi locales du cercle dans une période de reconstruction du tissu économique et soc

La gestion de la coopération sud-sud et des relations avec l'Etat malien ne relevant plus de Montreuil mais des équipes sur place, voire de la FAO.

7.4. Pour cela, la nécessité de revoir les dispositifs mis en place dans le sens d'une meilleure valorisation des différentes ressources des territoires concernés

A Montreuil, cela veut dire de ne pas tout gérer en interne mais de confier à des professionnels certains volets de la coopération sous forme de convention.

A Yélimané, cela revient à revoir les dispositifs institutionnels mis en place dans le sens d'une plus grande ouverture mais aussi d'une clarification du rôle des diverses instances existantes.

De manière plus générale, les dispositifs et dispositions de gestion des programmes⁹² devraient être adaptés à cette nouvelle politique si elle se révèle bien être celle de la nouvelle équipe.

En définitive, une coopération décentralisée atypique, paradoxale. Elle a accompli beaucoup de choses - les potentielles étant cependant pour l'instant plus connues et médiatisées que les réelles - mais elle a manifestement raté le train de la décentralisation. Les perspectives nouvelles liées au changement d'équipe à Montreuil fournissent déjà des opportunités de réajustement et permettent à la fois de renforcer les dynamiques en cours tout en en développant de nouvelles.

Les recommandations produites ci-après tentent d'aller dans ce sens en s'appuyant sur ce qui se fait déjà ou ce qui se discute pour l'instant. Elles prennent appui sur les principales interrogations formulées lors du premier COS du PADDY :

- Revoir l'approche du développement, rééquilibrer les objectifs de production agricole avec les autres priorités
- Renforcer la « Durabilité » dans toutes ses dimensions
- *Mieux* prendre en compte – plutôt que *plus* prendre en compte – les migrants et leurs apports potentiels
- Revoir les instances de gouvernance et notamment l'ADDY
- Renforcer les partenariats
- Trouver des financements innovants

S'il nous paraît impossible, à l'heure actuelle, de répondre à toutes les questions de manière précise, toutes sont abordées en mobilisant au maximum les informations qui nous ont été transmises.

⁹² Adaptation notamment des procédures d'appel d'offres de manière à ne pas défavoriser ceux que l'on cherche précisément à renforcer, c'est-à-dire les acteurs du cercle, en dépit parfois de l'existence de structures plus « efficaces et efficaces » à Kayes et à Bamako...

8. Recommandations

8.1. Revoir le positionnement stratégique

Il s'agit d'un triple repositionnement :

- vis-à-vis des collectivités locales
- vis-à-vis des migrants
- vis-à-vis des coopérations étrangères

8.1.1. Un positionnement plus sur les questions de renforcement de capacités des collectivités locales

Il a été dit, tout au long du rapport, l'importance de se repositionner en appui aux collectivités locales. Il s'agit d'une part d'un choix politique, qui nous semble le plus conforme avec le rôle d'une mairie en coopération décentralisée : celui de défendre la maîtrise d'ouvrage des communes sur un certain nombre de programmes et d'accompagner les formes de contractualisation pour les éventuelles délégations de maîtrise du national vers les CL ou des CL vers d'autres acteurs. Au-delà du politique, et du rapprochement des instances locales légales (conseil de cercle notamment), cela se traduit aussi dans les finalités et les moyens par une redéfinition des priorités : les investissements physiques ne sont plus des fins en soi, mais des moyens (certes importants) pour discuter, sous l'égide de la collectivité locale concernée, de la responsabilité des différents acteurs dans leur maintenance et par rapport à leur accès, à leur valorisation à long terme, à la régulation éventuelle des conflits d'usage entre utilisateurs (éleveurs, pêcheurs et agriculteurs s'agissant des retenues par exemple).

A court terme, dans une période transitoire de poursuite des programmes en cours de 2-3 ans, cela se traduit concrètement par une attention plus forte accordée aux nouveaux programmes (Meraguemou, PARAD) et par la recherche de synergie entre le PADDY et ces programmes : comment se servir de chacune des situations créées par le PADDY autour des aménagements pour interpeller et renforcer les élus dans leurs prérogatives ? S'agissant du programme jumelage, il s'agirait de rechercher une meilleure implication des élus par rapport aux bibliothèques, aux dispensaires, etc.

A moyen terme, sur une échelle de 3-5 ans, il nous semble important que Montreuil s'inscrive beaucoup plus dans des appuis plus fondamentaux⁹³ liés à la mobilisation des ressources communales, notamment à travers la fiscalité, mais aussi à travers la participation au financement d'infrastructures publiques marchandes et au renforcement de leur gestion (en maîtrise directe ou déléguée). Sur cette échelle de temps, il y a cependant un réel enjeu à poser au préalable les vraies questions de :

- qu'est-ce qu'un espace public local au Mali ?
- quelles sont les priorités pour que les gens adhèrent à l'idée d'espaces publics ?

Ces questions étant à discuter aussi avec les migrants dont les financements en construction d'écoles, en dispensaires, etc. les conduisent à revendiquer la nature privée de ces investissements.

Il apparaît également important de renforcer les capacités de Montreuil et de ses partenaires à travailler la question de la qualité **de la délivrance des services publics locaux** :

- comment élaborer un diagnostic de ces services ;

⁹³ On utilise ce terme dans le sens ici d'appuis plus à long terme, engageant la capacité des communes à anticiper certaines difficultés, à disposer de ressources, à construire le rapport entre élus et citoyens...

- comment mobiliser les acteurs autour des résultats (forums, ateliers, etc.) ;
- comment accompagner l'évolution du rapport entre utilisateur et producteur de service pour aider à construire une citoyenneté.

8.1.2. Un repositionnement par rapport aux migrants

Comment passer du migrant-bailleur à une vraie relation partenariale fondée sur la recherche de « biens communs » entre migrants et populations de Yélimané plutôt que d'un « intérêt général » souvent théorique et qui se révèle beaucoup plus incantatoire qu'effectif.

Ce repositionnement est déjà en cours puisqu'il est aujourd'hui question de revoir les conditions de vie des migrants dans certains foyers de manière beaucoup plus substantielle. Les difficultés du migrant apparaissent donc mieux prises en compte⁹⁴. En même temps Montreuil s'interroge plus aujourd'hui sur la nature de l'apport des migrants et ses limites (tout comme sur son apport et ses limites). Un travail serait toutefois nécessaire avec l'ADCYF pour partager les analyses, les informations et renforcer la recherche de préoccupations conjointes. On pense notamment aux questions suivantes :

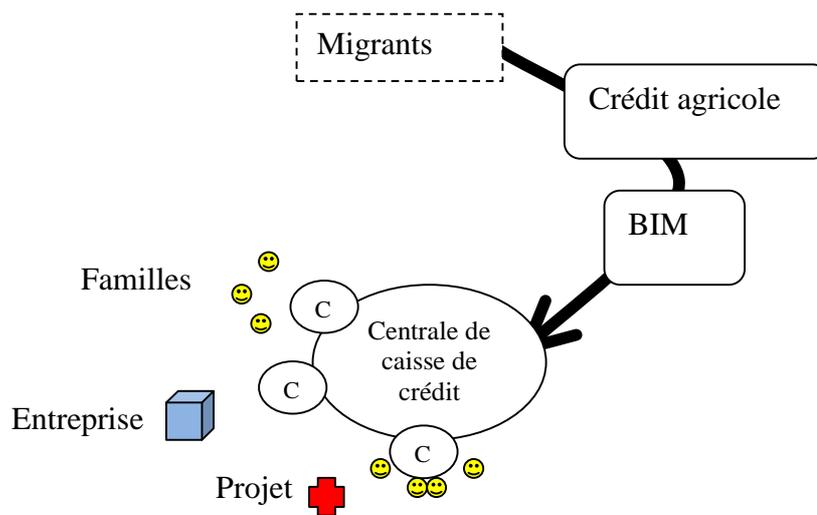
- Comment on fait de la gestion de population marginalisée ?
- Comment chacun s'y prend pour favoriser le financement des plus modestes ?
- Comment on équipe en électricité des populations pauvres ? de manière plus générale, comment on améliore les conditions de vie ici et là-bas ?
- Quels rôles peuvent avoir les communes et les migrants pour développer des solutions techniques élaborées ? Qui peut aider à traduire les problèmes en termes techniques pour qu'une entreprise puisse solutionner le problème ?

Outre l'importance d'échanges sur ces questions avec les migrants, notre propos, développé en partie déjà au point 6.4.2., repose sur les possibilités d'intéresser le migrant à d'autres formes d'investissement dans le développement de sa zone d'origine. Il s'agit d'étudier les possibilités pour les migrants d'investir dans des petites entreprises locales directement liées aux activités menées par les programmes de coopération décentralisée et permettant donc de les renforcer. On pense ici à des **petites entreprises de confection de gabions** pour la réalisation de micro et petits barrages, digues, déversoirs, etc. permettant de stabiliser des mares artificielles ou des canaux, de lutter contre les ravines, de réaliser des petites retenues filtrantes (pour le riz) ou non. Le GRDR et bien d'autres acteurs ont une longue pratique de ce type d'aménagement dans la région. Or il semble que ces options pourvoyeuses d'emploi aient été abandonnées depuis le PADDY. Nous avons aussi parlé dans le document de perspectives dans le domaine du solaire photovoltaïque de création de **petites entreprises de réparation et de recyclage de panneaux solaires**, la perspective pouvant intéresser aussi bien Yélimané (dans l'hypothèse où des investissements importants seront consentis par Montreuil dans les années à venir dans ce domaine pour l'électrification de petits centres) que Montreuil (pour la récupération de panneaux usagés ou déclassés). Là encore la mobilisation de migrants apparaît à creuser.

Ce travail devant certainement s'appuyer sur les mécanismes alternatifs de financements développés dans la zone par le consortium SIAD/CAMIDE/COFIDES.

L'idée est d'encourager des circuits de financement dont le schéma général pourrait être le suivant :

⁹⁴ En dépit, selon les migrants, de relations qui se sont distendues au plan personnel avec la nouvelle équipe. Cette évolution nous semble plus saine mais nécessite certainement d'être mieux « communiquée ».



Le SIAD apportant des appuis aux migrants porteurs de projets, le COFIDES une garantie aux microcrédits et la CAMIDE les caisses locales de gestion du crédit. La participation de Montreuil sous forme de lignes de crédits dans les caisses locales dédiées à certaines activités particulières et disposant de taux d'intérêt particulièrement favorable est une possibilité envisagée avec la CAMIDE et qui serait à approfondir.

8.1.3. Un positionnement par rapport à la coopération Sud-Sud et les enjeux de la sécurité alimentaire

Aujourd'hui que les relations ont été établies entre le Mali et le Vietnam notamment, il ne semble plus nécessaire de rester au centre de ces relations. Ceci dans la mesure aussi où les engagements du Vietnam après décembre 2009 sont plutôt incertains⁹⁵.

Un rôle central dans ce type de relation n'apparaît pas sain dans une relation partenariale équilibrée entre le Mali et d'autres Etats du Sud. Cela n'empêchant pas qu'il puisse y avoir au gré des rencontres des liens suggérés ou facilités par Montreuil lors de ses autres investissements dans les divers « Sud ». Il conviendrait cependant de mieux démontrer chaque fois la plus-value de ces apports extérieurs par rapport aux savoir-faire que l'on trouve déjà dans la sous-région.

Par ailleurs il importe de revoir le positionnement sur l'enjeu de sécurité alimentaire. La vision d'un cercle autonome, voire excédentaire est-il en phase avec la réalité d'une région déficitaire en force humaine, dépendante d'autres régions du Mali ou d'Afrique pour un certain nombre de denrées, et disposant encore, par la migration, de moyens extérieurs plus importants qu'ailleurs au Mali ? La perspective alternative de rééquilibrer les échanges à travers des **systemes de péréquation entre régions**, s'appuyant sur les réseaux commerciaux déjà établis, apparaît plus réaliste et en phase avec l'existant. A Montreuil, l'ONG Afrique Verte s'est depuis longtemps investie dans ces questions dans la sous-région. Elle a expérimenté de nouvelles formes de banques semencières et céréalières qui pourraient aussi être d'un grand apport pour sécuriser l'approvisionnement et l'accès en semences (de céréales locales ou autres, pour l'arboriculture, etc.).

⁹⁵ La délégation rencontrée à Bamako lors du COS a été très claire sur le fait que « nous avons aussi nos propres problèmes chez nous ».

La relation avec la FAO devant donc être revue en conséquence, rien n'empêchant ici aussi qu'elle soit à nouveau sollicitée pour un travail de formulation portant sur une dimension particulière des programmes à venir. Il y a semble-t-il aujourd'hui une certaine convergence d'objectifs entre Montreuil et la FAO sur les enjeux de développement durable et de changement climatique liés à la sécurité alimentaire. Mais il s'agit ici aussi de vérifier si l'on ne trouve pas à Montreuil des structures mieux à même de répondre à des demandes d'appui et à s'impliquer à plus long terme dans la zone en mobilisant leurs propres ressources financières ou intellectuelles plutôt que de fonctionner en Agence technique. GRDR, Afrique Verte, Eau Vive, etc. sont des ONG qui ont une longue connaissance de la zone.

Une proposition nouvelle et qui nous semble importante, serait de constituer avec ces ONG un **dispositif d'appui conseil aux producteurs**, relié en réseau à des centres internationaux d'information et de recherche (CTA, Inter-réseaux, ...), permettant de répondre aux nombreuses questions techniques qu'ils se posent :

- problème des oiseaux
- problème de parasites dans les cultures
- problème de l'aviculture
- opportunité de nouvelles spéculations à la fois écologiquement, économiquement et socialement intéressantes⁹⁶
- opportunités de nouveaux outils, de nouvelles machines
- etc.

La représentation de ces dispositifs sous forme de « boutiques d'information » dans des lieux publics comme les marchés par exemple (et fournissant aussi des informations sur les prix d'achat et de vente des produits de marchés voisins dans une zone donnée) sont des formules déjà pratiquées avec un certain succès ailleurs⁹⁷. Sur les marchés le fonctionnement de ces boutiques pourraient être financé à terme par la commune à partir des taxes commerciales reçues.

L'important ici est de sortir de la logique de fournir des solutions clef sur porte et définitives dans un contexte de changement climatique et donc d'aléas de plus en plus importants. Ces logiques conduisent généralement à ce que tout le monde reproduise peu ou prou la même chose. Il s'agit plutôt ici, à travers ces dispositifs d'appui-conseil, de fournir plus de possibilités aux populations de manière à ce qu'elles puissent mieux anticiper les risques et diversifier leurs activités.

8.2. Revoir le positionnement dans les activités : Accompagner les réalisations en amont (dimension environnementale et sociale) et en aval (dimension économique) pour assurer leur durabilité-viabilité

Les repositionnements dont il est question aux points précédents ne reviennent pas forcément à abandonner un programme au profit d'un autre mais à mieux les accompagner sur des dimensions plus stratégiques conditionnant leur durabilité. Le positionnement de Montreuil sur le suivi technique ne nous semble pas utile et redondant par rapport aux autres compétences mobilisées (FAO, services techniques, Vietnamiens, ...). Par contre, il apparaît important que Montreuil puisse se positionner à la fois plus en amont de ces investissements et plus en aval. Dans les deux cas il s'agit d'assurer la viabilité et la durabilité des investissements réalisés.

⁹⁶ On peut prendre l'exemple du henné (pour le tatouage des femmes) fort prisé au Mali et qui constitue en haie vive des brise-vents tout à fait intéressants et rapporte beaucoup à la vente.

⁹⁷ Sur le département de M'Bour au Sénégal, le CIEPAC a expérimenté ces « points de rencontre » avec un certain succès.

En amont :

« L’amont » est considéré dans le double sens du terme : au plan spatial cela consisterait à protéger les investissements déjà réalisés et au plan temporel, à accompagner la planification des aménagements futurs par des actions d’accompagnement à la négociation par les élus et les services concernés avec les villages :

- pour les investissements déjà réalisés il s’agirait de reboisement des versants, agroforesterie dans les champs et aménagements antiérosifs en amont des retenues pour maintenir les terres et éviter les comblements ; renforcement des pépinières et des conditions de leur appropriation économique ;
- pour les investissements à venir, il s’agirait de faciliter une meilleure négociation entre village, agent de l’administration et élus sur les choix réalisés (localisation des sites, bénéficiaires, options techniques)

En aval :

Il s’agirait de mieux accompagner les possibilités de valorisation « écologique et économique » à travers la réalisation de petites études de faisabilité et/ou de marché notamment sur le choix des meilleures espèces pour le reboisement, la mobilisation de ressources, l’incitation à investir...

La proposition d’un dispositif d’appui-conseil aux producteurs trouve aussi sa place ici.

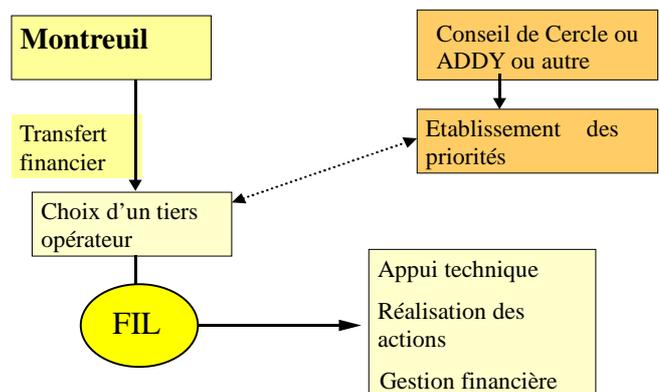
8.3. Améliorer les circuits de financements et les décaissements

Cet aspect est très important. Il s’agit de mettre en place des circuits qui dans leur dispositif, répondent à au moins trois conditions :

- ne pas déforcer la mobilisation locale des ressources et en particulier la fiscalité locale⁹⁸
- améliorer la maîtrise d’ouvrage des collectivités locales au Sud par rapport aux décisions de financement
- permettre la fluidité des financements (éviter les retards de décaissements injustifiés).

La priorité est selon nous de travailler la fiscalité locale. Mais dans une période transitoire et d’investissements importants pour les collectivités de Yélimané, il s’agirait de tendre vers des circuits financiers permettant de (1) limiter les intermédiaires au Nord et (2) de tendre vers la création de fonds locaux – de type fonds d’investissements - au niveau du

cercle qui puissent être alimentés par différentes sources et survivre/se développer par delà la relation avec Montreuil. (Voir schéma ci-dessous inspiré de Husson 2008)



Toutefois, et comme cela se passe dans d’autres coopérations décentralisées, il serait important qu’une partie substantielle des fonds transitent par les procédures institutionnelles locales. Cela revient à passer par le Trésor Public avec une ou des conventions de mise à disposition. Dans cette formule le président de conseil de cercle (ou de l’instance reconnue comme légitime) est l’ordonnateur et les trésoriers publics français et maliens restent responsables du contrôle financier.

⁹⁸ Un mémoire d’étudiant que nous avons accompagné, montre depuis que l’ANICT existe, la contribution des populations aux taxes locales a eu tendance à nettement diminuer dans certaines communes au Mali. La généralisation au territoire national est cependant évitée dans le travail.

Dans d'autres formules ne passant pas par le Trésor Public (pour une autre partie des fonds par exemple) il est possible de stipuler pour chaque engagement de dépense la partie en charge de décider et de justifier de l'affectation des fonds⁹⁹.

La question de la gestion du fonds par un tiers opérateur apparaît incontournable actuellement compte-tenu des capacités des instances du cercle de Yélimané. La situation a cependant bien évolué depuis 5 ans et les structures en place (SECOM pour les appuis-conseils, équipe PADDY pour la gestion financière) sont des candidats sérieux pour assumer cette charge.

8.4. Revoir les dispositifs institutionnels

Compte-tenu de ce qui précède les dispositifs doivent être revus. Un travail important est à faire à ce niveau pour améliorer une situation marquée par deux difficultés :

- la multiplicité des instances de pilotage (CLJ, ADDY, Syndicat de Meraguemou) en parallèle au conseil de cercle ;
- la représentation d'autres acteurs au même titre que les élus dans ces instances.

Cette situation déforce le rôle des élus, quand bien même ceux-ci sont fort représentés dans chacune de ces instances.

Si l'on adhère à la proposition d'un repositionnement « politique » qui repose beaucoup plus clairement sur la reconnaissance avant tout des collectivités territoriales dans la maîtrise d'ouvrage des programmes, il nous semble important de revoir la situation dans le sens de :

- réaffirmer d'une manière ou d'une autre l'importance du rôle du Conseil de Cercle
- discuter du mode de représentation des autres catégories d'acteurs dans l'instance de pilotage.

Les constats desquels on part :

- Forte complémentarité des équipes existantes permettant d'envisager une meilleure intégration de chacune des « forces » au sein d'un cadre fédérateur (actuellement l'ADDY, mais dont il faudrait sans doute revoir le nom) ;
- Mais désir d'autonomie de chacune de ces équipes ;
- Des « instances » qui discutent plus de la réalisation des activités que des enjeux pour le cercle ;
- Un Comité Local de Jumelage qui composé des mêmes élus que le Conseil de Cercle ou le Syndicat de Meraguemou devrait se recentrer sur ce qui renforce les liens entre Montreuil et Yélimané, de groupe à groupe, d'institution à institution, plutôt que sur des programmes à Yélimané seulement. La composition du Comité reposant plus sur le fait d'être ou d'avoir participé à un échange ou à des investissements de la ville de Montreuil, plutôt que d'être élu ?
- Un ADDY dont l'existence reste fondamentalement liée au programme PADDY¹⁰⁰ dont les objectifs sont aujourd'hui, dans l'esprit de beaucoup de gens, réduits aux dimensions techniques de la coopération Sud-Sud ;
- Un Conseil de Cercle qui est représenté au même titre que les 12 communes du cercle ;
- La présence dans les instances d'autres catégories d'acteurs depuis le début des programmes.

On se trouve donc devant deux sortes de difficultés :

⁹⁹ Voir pour des détails la récente étude de capitalisation menée par CUD/F3E/PAD Maroc sur « Accompagner les collectivités territoriales du sud dans la gouvernance de leur territoire »

¹⁰⁰ Son objet étant « la mobilisation de moyens pour réaliser le Programme d'Appui au Développement Durable de Yélimané (PADDY) et de tout programme similaire » (statuts ADDY).

- D'une part au niveau des instances décisionnelles comment bien faire valoir la « centralité » des élus ou pour le dire autrement le fait que la maîtrise d'ouvrage leur appartient, tout en maintenant une participation d'autres catégories d'acteurs dans les instances ?
- D'autre part au niveau des dispositifs techniques issus des programmes, comment décloisonner et réunir les compétences sachant que ces entités ont pour certaines déjà une existence légale

En conséquence il apparaît important d'organiser un forum général sur cette question assez rapidement autour de quelques scénarios possible.

8.4.1. Scénario 1 : Maintien

On part du principe que l'ADDY est suffisamment légitime comme cela, moyennant peut-être une plus forte représentativité des élus dans la structure. La vocation est la mobilisation de moyens pour le cercle de Yélimané.

L'équipe technique du PADDY est maintenue avec un renforcement éventuel en termes de compétences.

L'avantage ici est de partir d'une situation déjà relativement rodée

L'inconvénient est :

- que la composition paritaire de l'ADDY ne responsabilise pas véritablement les élus.
- que ce dispositif reste fortement lié au PADDY
- que son objet est lié à la « mobilisation de moyens » pour des programmes tels que le PADDY plus qu'à la construction d'un espace public où se discuteraient les principaux enjeux de développement du cercle.

8.4.2. Scénario 2 : Le recentrage sur le Conseil de Cercle

Dans ce scénario, l'instance privilégiée pour piloter la coopération Montreuil-Yélimané est le Conseil de Cercle. Ce scénario est basé sur la reconnaissance de la légitimité des élus du cercle et du fait que seuls eux sont en définitive réellement sanctionnés (par le jeu des urnes et quelle que soit la transparence de ce « jeu »). L'instance a surtout vocation à piloter la coopération avec Montreuil.

Dans le scénario, le manque de capacité ou les faiblesses rencontrées à cet égard sont considérées comme faisant partie de l'objectif de la coopération.

Les équipes techniques pourraient être différentes de celles développées dans le cadre du PADDY. Le SECOM par exemple pourrait être l'instance technique retenue pour la mise en œuvre (ou en délégation de maîtrise d'ouvrage).

Avantages :

- la possibilité de renforcer les élus du cercle et le conseil en particulier dans leurs prérogatives et capacités de maîtrise d'ouvrage ;
- la possibilité de débattre avec les élus des enjeux du cercle et pas seulement de la réalisation de programmes ou de la recherche de moyens

Inconvénients :

- des capacités plus faibles
- et en particulier la difficulté de s'approprier les enjeux de l'intercommunalité étant

donné la difficulté de maîtriser déjà ceux de l'espace communal

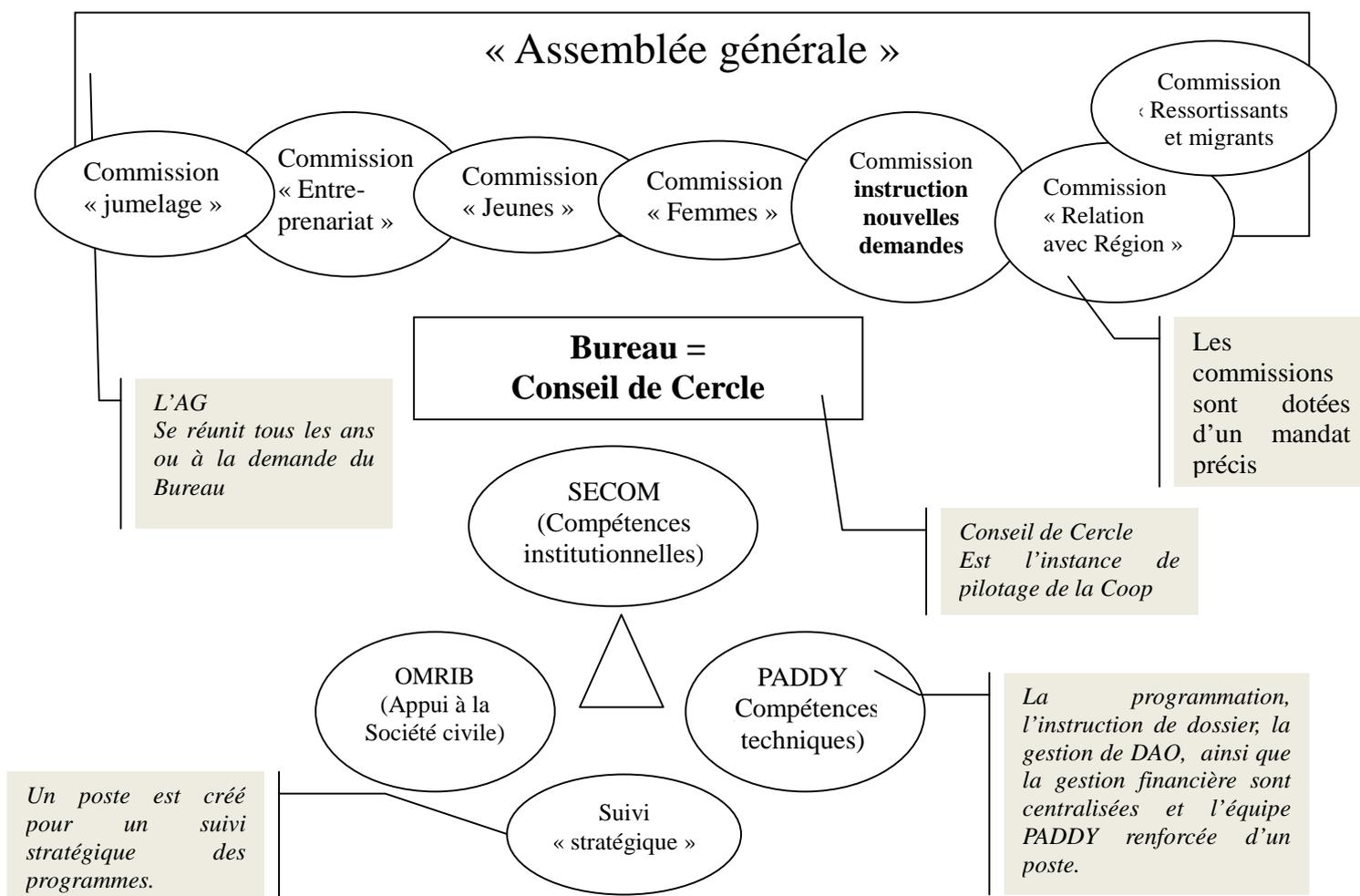
La perspective est cependant bien différente que dans le scénario précédent : l'objectif n'étant plus l'efficacité et l'efficience des réalisations d'un programme mais le renforcement de capacités des élus, les compétences peuvent être moindres et la rotation dans les postes n'est pas nécessairement un problème.

8.4.3. Scénario 3 : un Cadre d'Intégration et de Transformation des Entités (CITE¹⁰¹) ?

Il s'agirait dans ce scénario d'un hybride des deux scénarios précédents. Il pourrait partir de l'ADDY mais en redéfinissant sa composition et en renforçant le rôle des élus dans la maîtrise d'ouvrage.

Dans ce scénario, le bureau (ou CA) reste bien le conseil de cercle. Un cadre de concertation constitué des élus et de représentants de la société civile appuierait le bureau à travers des commissions précises. Il n'est pas nécessaire d'être coopté pour être membre mais par contre l'exigence d'une cotisation pour rester membre serait renforcée. Des commissions sont mises en place permettant de travailler certaines questions de manière plus spécifique et de responsabiliser certaines personnes à ces questions quelle que soit leur appartenance ou leur genre. Ces commissions accompagneraient le bureau dans sa mission de Pilotage large du territoire. Par pilotage large il n'est pas question seulement de pilotage du programme mais aussi (et surtout on l'espère) de réflexion plus large sur les problèmes du territoire et les opportunités de changement.

¹⁰¹ La formule existe déjà et est utilisée par Antoine Raogo Sawadogo, président du Laboratoire Citoyennetés et ancien président de la Commission Nationale de la Décentralisation au Burkina Faso



Les équipes techniques sont responsables de la mise en œuvre sous le contrôle du Bureau, mais le Conseil de Cercle peut déléguer la maîtrise d'ouvrage de certaines fonctions de pilotage à l'une ou l'autre.

Avantage :

- responsabilise le conseil de cercle dans ses prérogatives mais également les autres acteurs du développement local en appui
- participe à renforcer une culture d'échange et de suivi à travers des commissions
- crée des espaces publics de délibération

Inconvénients :

- suppose suffisamment de motivation dans la réalisation des charges des commissions (ou de moyens) ;
- prend plus de temps pour être « efficace » (il faut accepter d'être dans une approche processus avec ses risques et ses contraintes)
- plus difficile à financer ?

Dans ce processus le pilotage – de même que le suivi – sont des actions de développement à part entière qui participent au changement.

8.4.4. Le dispositif institutionnel Montreuil–Yélimané

Il apparaît important de revoir et d'homogénéiser ce dispositif. Dans la foulée de tout ce qui vient d'être dit, la formule la plus logique est celle d'une co-maîtrise d'ouvrage entre la ville de Montreuil et le Conseil de cercle. Les divers autres acteurs (OMRIB, CLJ, ADCYF, ADDY, SECOM,...) pouvant être intégrés de différentes façons et à des degrés divers dans des comités de pilotage notamment. Dans ce montage, il apparaît important de minimiser les organisations intermédiaires en France qui ne joueraient le rôle que de courtiers. A Montreuil comme à Yélimané il s'agit de travailler à ce que les élus conçoivent beaucoup plus leur rôle sous forme de coordination et d'incitation des forces existantes sur leur propre territoire, que de contrôle et de maîtrise systématique des ressources (matérielles, humaines ou symboliques). Cela suppose notamment de mieux déléguer la maîtrise d'œuvre voire une partie de la maîtrise d'ouvrage à d'autres acteurs.

8.5. Autres recommandations

- L'importance de mettre en place **un dispositif de suivi conséquent et stratégique**. Il serait important que ce dispositif ne couvre pas seulement les dimensions techniques de la coopération Sud-Sud mais concerne également les autres programmes. Il serait stratégique en ce sens qu'il ne se préoccupe pas seulement des résultats prévus dans les programmes mais de leurs effets (sur les comportements, les changements importants, les capacités des élus). La définition de ce dispositif ainsi que sa mise en place nécessiterait cependant un appui extérieur d'un spécialiste. Il nous semble important au demeurant qu'il repose sur deux outils permettant de mieux problématiser la question du suivi stratégique :
 - L'analyse systémique (reposant sur les interrelations entre la structure d'un programme ou d'une organisation et ses finalités, son environnement extérieur, ses activités, son évolution) ;
 - La boucle de la qualité présentée dans la partie méthodologie (qui permet de relier des indicateurs de « satisfaction », de « conformité » aux attendus et de « processus » (écarts par rapport aux règles établies en début de programme).

La conjugaison de ces deux outils serait particulièrement utile pour une coopération aussi complexe que celle de Montreuil-Yélimané.

Au plan du dispositif, il serait important de le concevoir comme une « commission » spécialisée, comprenant des élus comme des spécialistes du développement, pour renforcer les capacités des premiers et recadrer les seconds en fonction des enjeux de construction des institutions locales.

- D'autres recommandations pratiques sont faites à l'intérieur du rapport lors de la description des activités.

8.6. Dans l'immédiat, comment continuer concrètement...

- Engager un large débat d'ici la fin de l'année à Yélimané autour de ces propositions et pour partager ce bilan et les analyses complémentaires qui en découleront. Il s'agirait aussi d'affiner le programme prochain. Une mission de 1 à deux semaines est sans doute à prévoir pour mener à bien ce travail ;

- Engager un débat avec les migrants à Montreuil ;
- Prendre contact avec d'autres opérateurs sur la région pour partager leur expérience et analyser les possibilités d'envisager un partenariat ;
- Etudier les conséquences juridiques des différents scénarios proposés au plan institutionnel
- ...

8.7. Une illustration concrète des recommandations

8.7.1. Comment renforcer l'emploi local à travers la valorisation des projets de jeunes, projets de migrants notamment dans l'assainissement ?

Les propositions ci-dessous tentent d'intégrer une approche multi-acteurs en réunissant ONG, communes, prestataire de service spécialisé, associations pour le développement de petites entreprises locales et services techniques déconcentrés, sur une des dimensions importante et sous investie de la coopération Montreuil-Yélimané : le développement d'emplois à travers la création de petites entreprises. Elles répondent aussi à certaines difficultés constatées dans le secteur de l'assainissement dans les capacités à mettre en place un service de collecte et de transformation des déchets.

Sont présentés quelques schémas possibles de montage qui pourraient être renforcés et enrichis, notamment, par la participation de ressortissants ou de migrants en parts sociales pour la création ou le renforcement d'entreprises/GIE.

En termes d'existant, le document se base sur un exemple à savoir les appuis de l'OMRIB au financement de projets de jeunes dans le cadre d'un des volets du PJCMY. D'autres initiatives existent dans la zone qu'il faudrait identifier, notamment certaines proches ou en marge du PADDY. Les propositions sont donc certainement à généraliser et placer dans un cadre plus général. L'exemple sur lequel il porte permet d'illustrer à la fois ce qui a été fait, donc certains acquis mais aussi la nécessité de dépasser les logiques d'appui actuelles.

8.7. 2. L'appui du PJMCY aux projets jeunes et migrants : acquis et enjeux de changement

Ce volet du PJCMY vise à soutenir et susciter les initiatives économiques portées par des jeunes restés dans leurs terroirs ou des migrants revenus recherchant une réinsertion dans un emploi intéressant et durable. Il demeure pertinent et cohérent à plusieurs titres

- au regard de l'importance croissante du chômage des jeunes du fait des difficultés actuelles de migration, tradition économique très longue ;
- au regard de la dépendance économique des familles vis-à-vis des migrants ;
- au regard d'un territoire qui présente malgré tout des potentialités de développement non négligeables d'initiatives économiques créatrices d'emplois ;
- au regard du niveau très bas de la formation professionnelle dans le Cercle.

Actions concrètes menées

A travers son dispositif, l'OMRIB a diffusé l'information dans les villages et effectué des réunions de sensibilisation dans les milieux de jeunes.

En 2008, elle a enregistré quelques 58 demandes d'appui de projets dont un projet migrant (création d'une boulangerie). Parmi ces projets 06 seulement ont été validés par le CLJ et financés par le programme.

N°	Nom du projet	Type de projet	Montant sollicité	Participation du bénéficiaire
01	Projet de création d'une boulangerie moderne à Tambacara	Projet migrant	2 000 000	4 864 973 (71%)
02	Projet de maraîchage et d'arboriculture fruitière	Projet migrant	1 003 000	177 000 (15%)
03	Projet de petit commerce	Projet migrant	400 000	75 000 (15%)
04	Projet d'élevage de race bal-bal	Projet migrant	1 525 000	525 000 (26%)
05	Projet d'embouche des ovins	Projet jeune	1 101 800	220 000 (17%)
06	Projet de scolarisation des enfants de la commune de Krémis	Projet associatif	1 071 000	189 000 (15%)
Total			7 100 800	47%

Le nombre de projets rejetés (non justifiés par une étude fiable) et ajournés faute de financement est de l'ordre de 90%. Ce chiffre s'explique par le manque d'accompagnement des porteurs sur la maturation des idées de projet et leur montage technique. Ce déficit est à l'origine de l'échec de nombreux projets jeunes ou migrants financés sur fonds propres ou avec l'appui extérieur.

La prise en compte de ce volet doit demeurer au cœur des principes qui animent la coopération Montreuil Yélimané et qui donne des fondements solides à l'amélioration des droits humains. Mais sa prise en charge doit s'inscrire dorénavant dans une stratégie ancrée sur la durabilité et la viabilité socioéconomique.

A ce sujet l'outil CVECA, à travers son système de réseau et sa stratégie d'appui à l'entrepreneuriat, offre des modalités de crédit favorables et des soutiens financiers sur le moyen et long terme.

Ce concept d'accompagnement de l'entrepreneuriat grâce à une caisse centrale à Kayes, prévoit un dispositif d'accompagnement technique sur l'élaboration des projets d'entreprise économique qui assiste le promoteur sur tout le cycle du projet.

Ce nouveau contexte doit amener le PJCMY à sortir de son approche traditionnelle de forte subvention (condition qui d'ailleurs limite le nombre de projets finançables et traduit à terme sa non durabilité) pour envisager une position d'accompagnement libératrice des initiatives économiques. Dans cet esprit, il pourrait se positionner sur l'apport de fonds de garantie qui constitue actuellement la principale source de blocage des porteurs de projet.

Cette approche est sans doute plus à même :

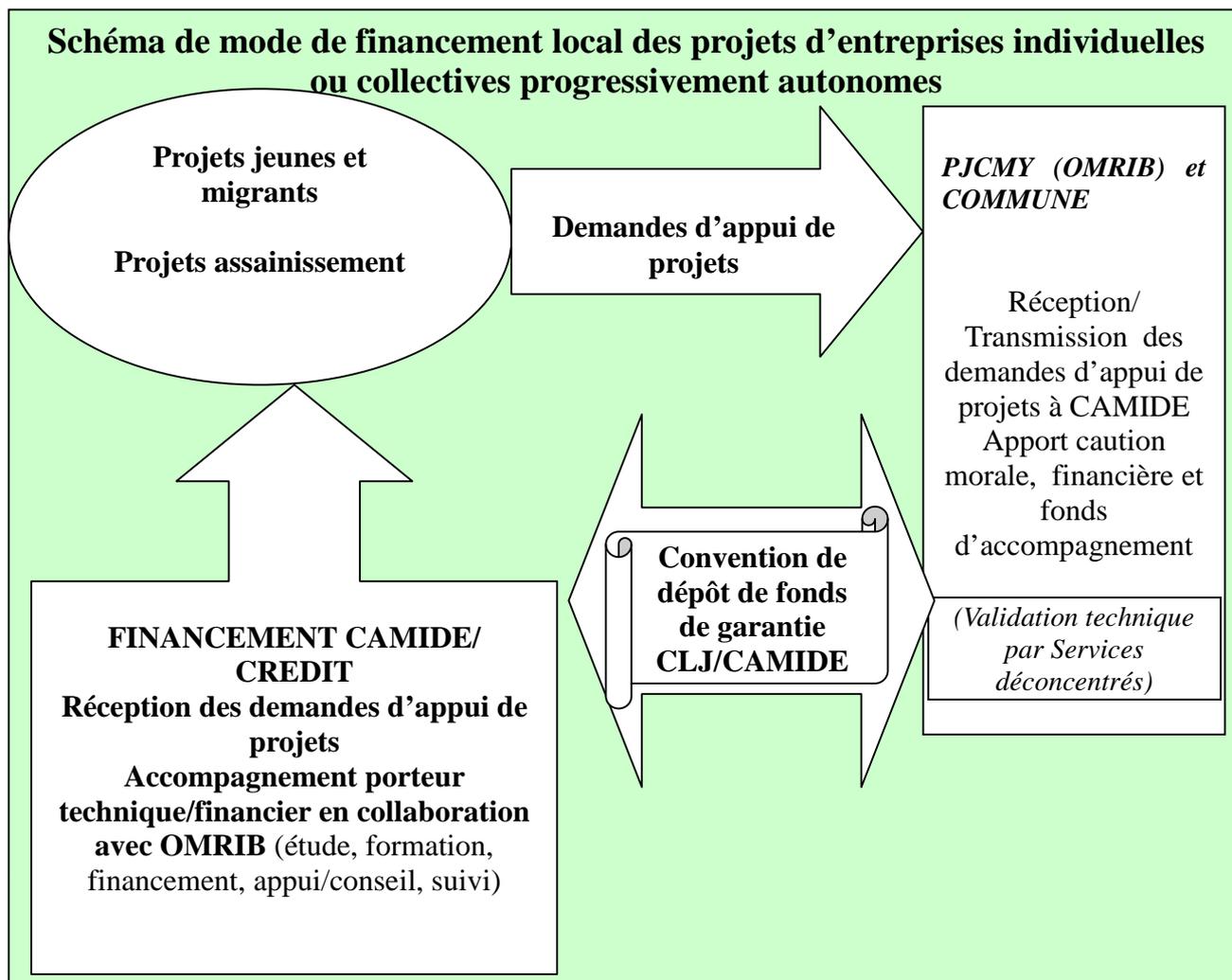
- d'engager professionnellement les promoteurs ;
- de susciter en eux la responsabilité de réussir une activité rentable et donc d'entretenir un emploi durable qui apporte de la satisfaction sociale et économique ;
- de contribuer à soutenir un grand nombre de jeunes dans les villages ou de migrants revenus ou désirant un retour au pays.

Le PJCMY peut à travers cette approche créer une collaboration avec le CAMIDE pour répondre aux besoins spécifiques de financement des projets d'entreprise des migrants qui désirent investir ou se réinsérer dans la région. En effet le CAMIDE et le SIAD (Service International d'Appui au Développement) en France vont mettre en place à Kayes (sur financement Union Européenne) « **un dispositif d'accompagnement binational au service des entrepreneurs migrants issus de la Région de Kayes** » : « il s'agit de créer un dispositif d'accompagnement complet depuis l'idée en France jusqu'à la réalisation au Mali ». « La COFIDES Nord-Sud (structure financière) intervient en fin de montage auprès des projets validés par le SIAD. Elle propose sa garantie au crédit selon les termes de son accord avec l'IMF malienne partenaire au projet : le CAMIDE ». Cette opportunité permettrait au PJCMY d'envisager une stratégie durable et efficace de développement du volet « promotion emplois jeunes et migrants ».

8.7. 3. Propositions concrètes

Schéma général

Pour les projets d'entreprise économique individuelle de jeunes ou de migrants dans les villages, la caisse centrale CAMIDE peut proposer des modalités de financements à moyen et long terme adaptés selon le schéma suivant :



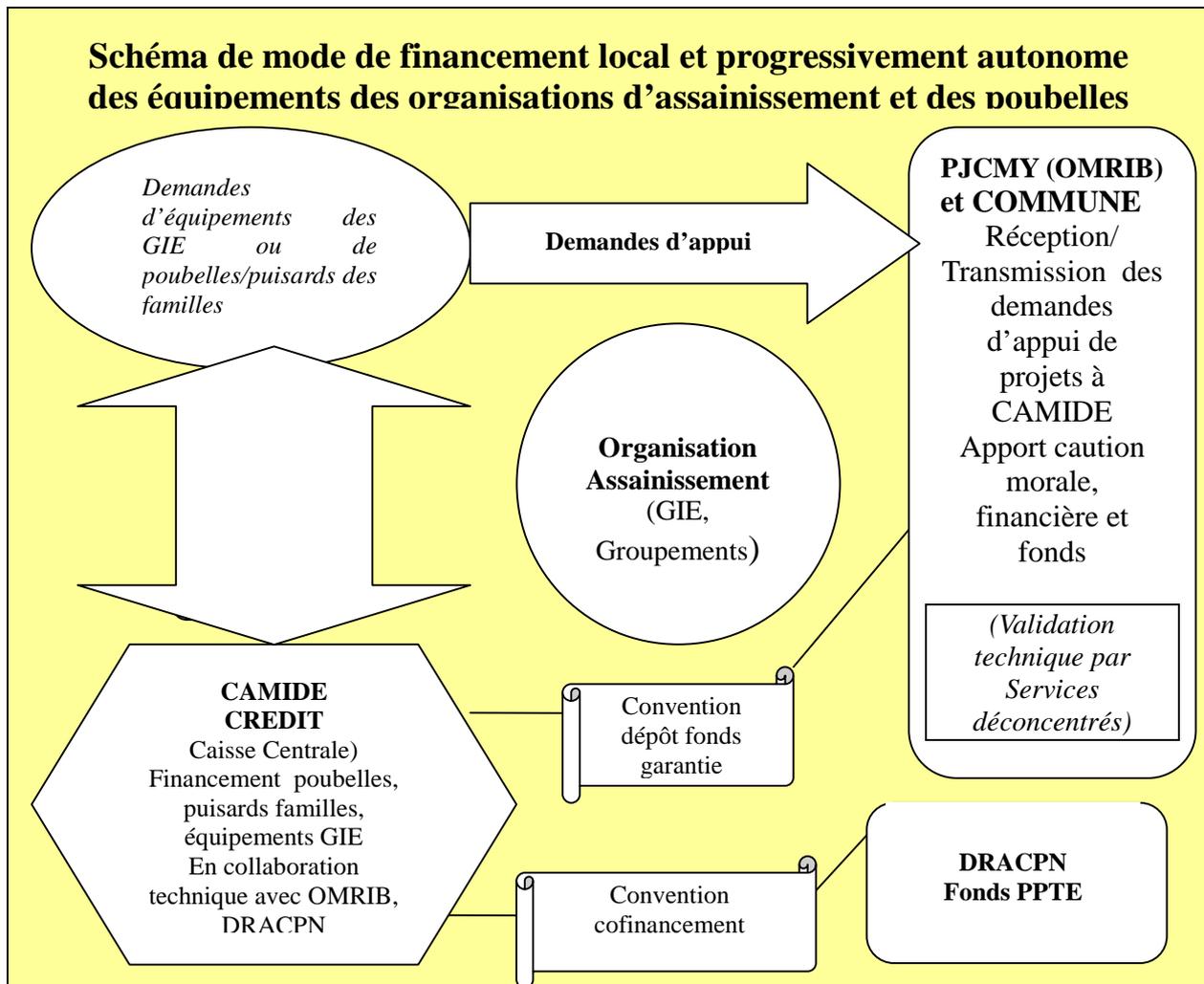
Pour faciliter l'accès au crédit des promoteurs de projets individuels ou collectifs (cas des organisations d'assainissement), une convention de dépôt de fonds de garantie sera établie entre le CLJ (et/ou la Commune dans le cas où celle-ci y contribue ou l'apporte en totalité).

Ce mode de financement n'exclut pas au demeurant l'apport de subvention partielle par Montreuil pour les projets qui en expriment la nécessité.

Le CAMIDE assurera le financement du projet. Mais il prendra attache avec le promoteur dès que la demande de celui-ci lui sera transmise par le PJCMY à travers l'OMRIB pour mettre en place un plan d'accompagnement qui prendra en charge l'étude du projet, le renforcement des compétences techniques du promoteur, son financement et son suivi technique et financier. Cet accompagnement sera effectué en collaboration étroite avec l'OMRIB.

Approfondissement pour les projets d'assainissement

Le financement sur crédit du secteur spécifique de l'assainissement porte sur deux éléments stratégiques de ce type de service les **équipements d'exploitation des GIE** (charrettes, brouettes, petit outillage, etc.) et **l'équipement des ménages en poubelles** et/ou en puisards de gestion des eaux usées. Il peut être envisagé suivant le schéma ci-dessus :



Ce mode de financement n'exclut pas des subventions (par le PJCMY, la Commune ou autre partenaire) si cela est nécessaire. Mais il crée les conditions d'un financement local autonome et durable.

Le CAMIDE assurera le financement des équipements des organisations d'assainissement et des poubelles dont seront dotées les familles grâce au fonds de garantie mis à disposition par le PJCMY ou la Commune sur la base d'une convention de partenariat. En approchant la DRACPN, le PJCMY, la Commune, et le CAMIDE pourraient mettre à profit l'opportunité de faire accéder les familles à la partie du **fonds PPTE** affecté par l'état malien au programme national d'assainissement (et qui peut apporter des subventions jusqu'à hauteur de 80% du coût des puisards).

9. Bibliographie consultée

Documents de la coopération Montreuil-Yélimané¹⁰²

- Documents de programmation
- Notes
- Rapports d'activités et documents de suivi
- Echanges de courriel
- Procès verbaux d'assemblée
- Compte –rendus de réunions
- Budgets de programmation et budgets réalisés
- Budgets et rapport d'activité 2008 de l'AFAC

Evaluations de la coopération Montreuil-Yélimané

- ENDA 2005 Rapport de la mission d'évaluation mi-parcours du projet de « création d'une bibliothèque à l'école du village de Tambacara, Cercle de Yélimané »
- Programme Jumelage Coopération Montreuil-Yélimané (Mali). 3ème programme triennal
- GRET 1996 Evaluation du 2nd programme de Jumelage coopération 1993-1996, Groupe de recherche et d'échanges technologiques
- Institutions et développement 2002 Evaluation du 3ème programme de jumelage coopération, 1998-2001
- Laetitia Suchecki Juillet 2008 Résumé de l'évaluation réalisée par le GRET
- Tessougé Jean, Caruana Lionel, Septembre 2004, Rapport de Diagnostic organisationnel OMRI Yélimané

Articles et rapports externes

- Montreuil : Actes des VIIe assises de la coopération franco-vietnamienne Thématique IV – Atelier 1
- DIOP M. 2008 A Montreuil, les liens avec le Mali comme exemple d'une nouvelle solidarité Nord – Sud. Le Monde du 93 janvier 2008
- PPAB 2003 Bénin Le point sur la filière anacarde au Bénin
- Projet GCP/RAF/355/FRA 2004 Identification et diffusion de bonnes pratiques sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest FAO/PNUD/MAE

Ouvrages plus généraux

- Barrau, Lavigne-Delville, Neu 2008 Adapter les démarches de développement local au contexte institutionnel et aux acteurs Diagnostic, appui aux porteurs de projets et maîtrise d'ouvrage des réalisations : trois notes méthodologiques Coopérer aujourd'hui N°62 GRET
- Gouvernement du Mali 2006 Document de Politique Agricole du Mali
- Dong Thi Lieu 2006 La politique de coopération décentralisée de Montreuil à travers le programme d'appui au développement durable de Yélimané : Originalités et limites Mémoire de Master en coopération internationale, Action Humanitaire et Politiques de développement. Université Paris I
- F3E 2009 Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée Guide pratique et méthodologique http://f3e.asso.fr/IMG/pdf/Guide_CoopDec_ADF-F3E_juill08.pdf

¹⁰² Une très importante bibliographie contenant toutes les informations des deux programmes jusqu'en 2008 a été fournie sur CD et en copie papier.

-
- Freudiger, Jacob, Naudet 1999 Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale - Examen comparatif à partir du cas burkinabè Traverses 4 Groupe Initiatives
 - Gentil D. & Husson B. 1996 La décentralisation contre le développement local Observatoire permanent de la Coopération française.
 - Husson B. 2001 Le développement local
 - Husson et Diawara 2003 Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne CIEDEL
 - Jean-Pierre Jacob, «L'Enlisement des Réformes de l'Administration Locale en Milieu Rural Africain. La Difficile Négociation de la Décision de Décentraliser par les Etats et les Intervenants Externes», *Le bulletin de l'APAD*, n° 15, *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara* , [En ligne], mis en ligne le : 20 décembre 2006. URL : <http://apad.revues.org/document569.html>.
 - Kibler J.Fr., Perroud C. 2005 Concevoir une démarche de développement local Coopérer aujourd'hui n°45
 - Le Meur P.Y. 2003 Décentralisation et développement local Coopérer aujourd'hui N°34 GREP
 - Mappa S. 1998 Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'Etat en Afrique L'illusion universaliste Karthala
 - Totté M. Dahou T. et Billaz R. 2004 La décentralisation en Afrique de l'Ouest entre politique et développement. Karthala
 - Totté M. 2008 Capitalisation des démarches entrepreneuriales Nord-Sud d'économie sociale : L'expérience des entreprises du Cluster « *Connexio-NS* » - Document SAW-B