

L'APD : Pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ?

Partie

3

**Dans les interventions de l'aide, le pays
bénéficiaire est-il incité ?**

1 L'ENJEU.....	177
2 LE SYSTÈME D'AIDE.....	177
3	
DANS LES INTERVENTIONS DE L'AIDE, LE PAYS BÉNÉFICIAIRE EST-IL INCITÉ ?.....	177
3.1 DES OBSERVATIONS DE PROJETS DE DÉVELOPPEMENT.....	180
3.1.1 <i>Le Projet National de Vulgarisation Agricole (PNVA)</i>	180
3.1.1.1 Le système et ses buts.....	180
3.1.1.2 Les faibles performances du T&V au Mali et en Afrique.....	182
3.1.1.3 Pourquoi ils se sont répandus.....	189
3.1.1.4 Effets induits.....	193
3.1.1.5 Conclusion sur le PNVA.....	199
3.1.2 <i>Le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC)</i>	201
3.1.2.1 Description : une approche évolutive.....	201
3.1.2.2 Ce qui a marché, et ce qui n'a pas marché.....	204
3.1.2.3 Pourquoi le PRMC, contrairement au PNVA, est-il globalement un succès ?.....	206
3.1.2.4 Pourquoi l'approche PRMC ne s'est pas répandue.....	209
3.1.2.5 Conclusion sur le PRMC.....	212
3.1.3 <i>Le projet PARC – Mali</i>	214
3.1.3.1 Description.....	214
3.1.3.2 Des résultats très limités.....	216
3.1.3.3 Effets induits.....	219
3.1.3.4 Conclusion sur le PARC Mali.....	221
3.1.4 <i>Le projet d'appui au secteur privé Elevage</i>	223
3.1.4.1 Un premier projet « clandestin ».....	223
3.1.4.2 Un deuxième projet résolument « professionnel ».....	227
3.1.4.3 Effets indirects et construction institutionnelle.....	234
3.1.4.4 Conclusion sur le PAE-PASPE.....	237
3.2 COMPARAISON DES 4 INTERVENTIONS.....	239
3.2.1 <i>Des résultats fortement contrastés</i>	239
3.2.1.1 Résultats économiques.....	239
3.2.1.2 Effets institutionnels.....	241
3.2.1.3 Effets sur la concertation entre acteurs et l'émergence de politiques.....	243
3.2.1.4 Résultats synthétiques.....	245
3.2.2 <i>Les causes de la divergence des résultats</i>	246
3.2.2.1 Bailleurs et Diagnostic.....	246
3.2.2.2 Objectifs et politiques visées.....	250
3.2.2.3 Bailleurs et mise en œuvre.....	255
3.2.3 <i>Conclusion sur la comparaison : facteurs de succès et clé d'analyse des interventions de l'APD</i>	263
3.2.3.1 Récapitulatif des critères de succès et d'échec.....	263
3.2.3.2 Construction d'une clé d'analyse des projets.....	264
3.3 APPLICATION DE LA GRILLE D'ANALYSE.....	267
3.3.1 <i>L'aide au secteur rural du Mali</i>	267
3.3.2 <i>L'aide dans le secteur élevage</i>	269

L'objet de cette troisième et dernière partie est de valider les hypothèses élaborées dans les deux premières parties, concernant l'aide au développement. Cette validation se fait par l'observation d'un certain nombre d'interventions de l'aide au Mali dans les années 1990. Il ne peut pas s'agir de *tests*, car la réalité est trop complexe pour être testée de façon simple, mais compte tenu des résultats des premières parties, il est légitime de s'attendre à ce que certaines interventions aient plus de résultats, et des résultats plus durables, que d'autres. C'est cela que l'on va tenter de valider.

En fonction des enseignements de la première partie, on peut s'attendre à ce que, dans un pays comme le Mali, des interventions de l'aide dans le domaine de l'élevage amènent plus de résultats que dans le domaine des céréales. En effet, on a vu que le secteur céréalier peut être considéré comme proche de l'équilibre macro économique entre la demande, essentiellement déterminée par l'évolution démographique, et l'offre traditionnelle, alors que le secteur de l'élevage paraît loin de cet équilibre. Le secteur élevage illustre la notion de facteur limitant ponctuel, et recèle des gisements de croissance importants.

En fonction des développements de la deuxième partie, on peut s'attendre à ce que certaines agences soient capables de plus de discernement et d'autres moins, et que cela se traduise par des projets de qualité variable. En particulier, cela devrait apparaître au niveau des schémas d'intervention retenus par les agences : maîtrise d'ouvrage totalement et exclusivement déléguée à l'Etat (schéma purement linéaire), ou formule différente et plus complexe.

Quatre études de cas sont proposées dans la première section de cette troisième partie. Le choix des interventions à étudier s'est fait en croisant les deux critères ci-dessus (Tableau 3-1), tout en essayant de montrer des situations assez diverses. Le choix a également été contraint par la disponibilité de cas offrant des éléments suffisamment complets et précis. En définitive, les 4 interventions retenues sont les suivantes :

- Un vaste projet de vulgarisation agricole, à mise en œuvre entièrement étatique, principalement axé sur le domaine céréalier traditionnel (le PNVA, voir détail du sigle dans les pages suivantes),
- Un autre programme céréalier (le PRMC), mais axé sur les questions de marché, et à mise en œuvre non entièrement étatique,
- Un projet d'élevage (le PARC), axé sur la santé animale et la privatisation des services vétérinaires, à gestion étatique,
- Un autre projet d'élevage (le PASPE), apparemment voisin dans ses buts, mais à mise en œuvre diversifiée.

Tableau 3-1 : classification *a priori* des projets de l'APD objets d'une étude détaillée

		<i>Domaine d'intervention principal</i>	
		<i>Céréales</i>	<i>Elevage</i>
<i>Schéma d'intervention</i>	<i>Purement linéaire et étatique</i>	PNVA	PARC
	<i>Plus complexe</i>	PRMC	PASPE

L'étude détaillée de chaque intervention va permettre d'affiner cette répartition *a priori*, et de comprendre chaque projet de l'intérieur. Le plan de chaque étude est plus ou moins le même :

- Une description de ce qui était visé et de ce qui a été mis en place,
- Une appréciation des résultats directs,
- Une appréciation des effets induits.

On a ajouté :

- Pour le PNVA, un regard sur les raisons qui ont conduit à ce que ce type de projets se répande autant (car il s'agit d'une famille d'interventions qui a compté de nombreux clones).

- Pour le PRMC, à l’opposé, les raisons pour lesquelles le mode d’intervention ne s’est pas répandu (alors que le projet est d’une grande célébrité, du fait justement de son mode de mise en œuvre).

Les descriptions ne sont pas toutes aussi détaillées. En effet, en fonction des parties précédentes, le choix d’un domaine où existent des facteurs limitants et celui d’un schéma d’intervention non linéaire apparaissent *a priori* comme des éléments favorables. Deux projets, le PNVA et le PASPE, représentent donc des situations polaires dans le tableau ci-dessus. Aussi font-ils l’objet d’un examen plus approfondi.

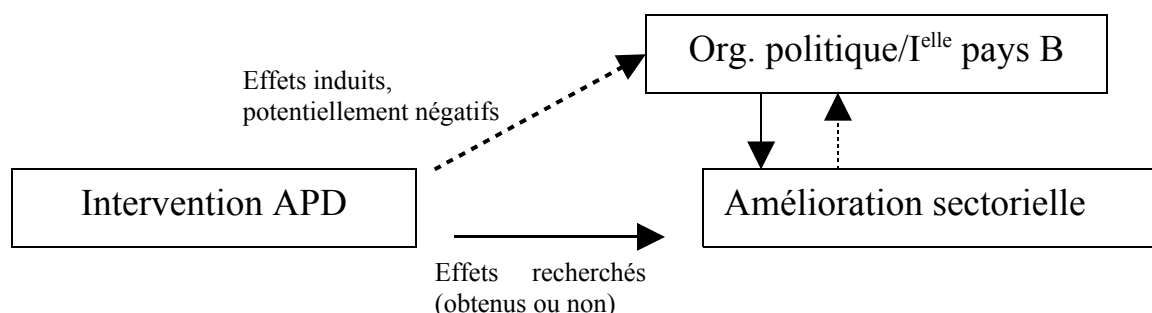
La deuxième section de cette troisième partie récapitulera les convergences et les divergences décrites entre les différents projets, au moyen de grilles comparatives concernant un certain nombre de résultats observés et de critères d’explication de ces résultats. On verra que l’on peut établir la liste de plusieurs critères qui apparaissent comme autant de déterminants de succès et déterminants d’échec. Enfin, on verra qu’une clé d’analyse peut en être déduite, en termes de capacités des interventions de l’aide à inciter au déblocage de problèmes internes et non au renforcement du *statu quo* antérieur.

La troisième section fera l’objet d’une tentative d’application de cette grille d’analyse à un ensemble plus vaste d’interventions de l’aide dans le secteur rural malien. Chacune de ces interventions ne fera l’objet que d’un examen peu approfondi ; c’est à partir de la logique élaborée dans ce document, plus qu’en fonction d’observations empiriques, qu’un jugement global sera tenté pour chaque projet. Le but sera d’évaluer quantitativement la part de l’aide qui incite au changement et celle qui renforce le *statu quo*.

Dans toute cette troisième partie, une grande attention sera accordée aux notions d’effets directs et d’effets induits ou pervers (déjà définis en 2^e partie, §2.1.2.2), notamment au plan institutionnel. En effet, si les représentations et les rapports de force internes sont déterminants pour le développement, si l’aide, de par sa seule présence et de par le choix de ses partenaires, influe sur ces facteurs, indépendamment des objectifs propres à chacune de ses interventions, et si cette influence peut aller dans le sens contraire aux objectifs recherchés, cela signifie que le système d’aide est théoriquement susceptible de voir des *effets pervers* de son existence nuire au développement du pays, indépendamment de l’éventuel succès apparent de ses actions. C’est un argument fort des détracteurs de l’aide, signalé en 2^e partie, et sur lequel il convient d’être attentif.

L’existence de ces effets potentiellement pervers peut s’illustrer par le schéma suivant :

Figure 3-1 : le risque d'effets pervers de l'aide



Toute intervention de l’aide est sujette à ce risque, de même que toute intervention publique l’est dans n’importe quel pays. Les effets induits peuvent être de toutes sortes, mais on a vu qu’un certain nombre d’entre eux (effet sur les représentations, effets sur les rapports entre groupes) étaient en partie liée à l’importance de l’aide dans le paysage institutionnel des pays à régime d’aide. Avec une aide égale à 20% du PIB, il est possible que les premiers de ces effets non prévus soient les effets de proximité : les gens qui la côtoient sont plus sensibles et plus influencés par la manière de faire que par les objectifs eux-mêmes. D’où l’avalanche de critiques sur le comportement de l’aide, parfois plus

que sur son contenu. C'est pourquoi il est vraisemblable qu'une grande part des effets induits négatifs dépende plus du *comment faire* que du *quoi faire*, même si les deux sont en grande partie liés.

3.1 Des observations de projets de développement

3.1.1 Le Projet National de Vulgarisation Agricole (PNVA)

3.1.1.1 Le système et ses buts

En 1991, la Banque Mondiale (AID) a octroyé au Mali un prêt de 24 M\$ pour le financement du Programme National de Vulgarisation Agricole (PNVA). Ce programme, que le gouvernement malien a cofinancé à hauteur d'environ 15%, a été exécuté de 1992 à 1998, (décaissement de 99,23%). Ce type de programme n'était pas particulier au Mali : l'Afrique en a connu plus d'une vingtaine depuis le début des années 1980, toujours sur financement de la BM, parfois épaulée par d'autres bailleurs.

Vulgarisation

Les concepts de développement rural des années 1960 et 1970, que ce soit pour les cultures de rente ou pour les projets intégrés, reposaient dans une large mesure sur « des objectifs et des méthodes d'enseignement ou de transmission de recommandations orientées vers les techniques de production agricole et fondées sur le transfert de technologies » [Lühe, 1998]. C'est ce que l'on a appelé la vulgarisation agricole, qui est donc ancienne en Afrique.

Les investissements en vulgarisation rurale étaient justifiés par un diagnostic relativement simple : la population des PED augmentait, leur croissance économique dépendait grandement de leur secteur agricole, et l'on considérait que l'agriculture atteignait les limites des ressources disponibles en terre et en eau, et que ses techniques traditionnelles étaient peu performantes. Heureusement, disait-on, la recherche dispose de techniques permettant d'intensifier l'agriculture, avec recours aux intrants extérieurs et accès à la commercialisation. L'information, les techniques, les attitudes sont déterminantes : « knowledge is key » [Zijp, 1998]. A l'origine, l'hypothèse implicite était que *l'ignorance* de ces techniques était la cause première de leur non diffusion, et donc le principal *facteur limitant* de la production.

Mais dès la fin des années 1970, la notion de vulgarisation s'est élargie et relativisée : il était entendu qu'elle ne constituait qu'un facteur, pas forcément le plus important, du développement rural, que les recommandations à vulgariser, dès qu'elles sortaient du cadre technique contraignant de certaines cultures de rente, ne pouvaient plus être stéréotypées et homogènes, que les situations africaines étaient en général différentes de celles d'autres PED, notamment en ce qui concerne la disponibilité en ressources naturelles, et que les agriculteurs eux-mêmes pouvaient être source de savoir et d'innovation. Ce fut l'émergence des approches systémiques et participatives, regroupables sous les appellations « recherche-développement » dans l'espace francophone et « farming system » côté anglo-saxon.

Le « T&V »

Il y eut un retour en force de la vulgarisation pure et dure en Afrique dans les années 1980, du fait de la Banque Mondiale, en complète opposition avec les tendances ci-dessus. Il s'est caractérisé par la mise en œuvre presque systématique d'une « méthode » particulière, dite « formation et visite » (*training and visit*, ou « T&V »).

Le concept T&V d'organisation et de gestion de la vulgarisation, mis au point en 1967 en Turquie¹, fut largement adopté en Inde et en Asie du Sud Est à partir de 1975 [Russell, 1987 ; Lühe, 1998]. Il repose sur l'existence d'appareils administratifs étoffés, pour une vulgarisation « rapprochée » (« *face to*

¹ Pour le compte de la Banque Mondiale, dans le cadre du projet d'irrigation de cultures cotonnières de la plaine du Seyhan en Turquie, par Daniel Benor, ancien directeur du service de vulgarisation d'Israël. Benor a ensuite été le gourou de cette méthode, qui lui a donné un prestige immense au sein de la BM.

face ») et permanente, avec des directives bien précises pour la planification du travail, la répartition des tâches et les liens hiérarchiques [Benor et Baxter, 1984]² :

- Système consacré exclusivement à la vulgarisation, déchargé de toute autre fonction telle que collecte de données statistiques, organisation des approvisionnements, suivi des crédits ;
- Visites régulières (15 jours) des vulgarisateurs de base chez des « paysans contacts³ » ;
- Formation régulière (tous les mois) des vulgarisateurs par des spécialistes, en contact avec la recherche ;
- Orientation de la recherche vers les besoins des paysans. Le plus souvent, la Banque Mondiale finance parallèlement un appui à la recherche agricole (ce fut le cas au Mali de 1993 à 1998, par un prêt de 20 M\$) ;
- Chaîne unique de commande, chacun connaissant ses responsabilités et ne rendant compte qu'à un seul supérieur.

De plus, ces projets ont toujours eu une visée à l'échelle nationale, la vulgarisation devant toucher *tous* les paysans du pays, directement ou indirectement. La Banque Mondiale a d'habitude revendiqué auprès des gouvernements, et en général obtenu, l'adoption exclusive, aux dépens de toute autre, de l'approche T&V, promue au rang de « politique nationale de vulgarisation, par opposition à ce que font les autres coopérations : approches *boutique* et *gauloise*, des projets très locaux non soutenables financièrement et non reproductibles, de plus souvent élitistes. Avant, chaque compagnie aérienne avait son aéroport, désormais il y a un aéroport unique, mais il peut y avoir plusieurs compagnies. »⁴.

Au Mali, le PNVA a été mis en place sur l'ensemble du pays, à l'exception de la zone d'intervention de la société cotonnière (la CMDT), où un système beaucoup plus évolutif et participatif s'était développé et a pu subsister⁵. L'objectif du PNVA malien était le même que dans les autres pays : intensifier la production agricole traditionnelle. L'autosuffisance en céréales déjà atteinte par le Mali, et la saturation de la demande solvable à l'échelle du pays, n'ont aucunement été prises en compte.

La méthode devient un objectif

Avec l'introduction des projets T&V, l'imbrication des objectifs et des moyens (cf. 1^{ère} partie, §1.2.1.3) est bien illustrée :

- L'objectif initial est l'adoption à grande échelle par les agriculteurs d'un système de production plus intensif, considéré comme nouveau pour eux.
- La modalité est la création ou l'amélioration d'un appareil de vulgarisation, qui va rendre possible l'enseignement de ce nouveau système. Mais c'est une tâche difficile et onéreuse, qui constitue en elle-même un véritable objectif de projet. Zijp [1998] évoque des documents de la Banque Mondiale où « les objectifs de la moitié des projets étaient décrits en termes de programmation d'activités plutôt que de changements attendus dans les comportements des paysans »⁶.

Ces deux niveaux d'objectifs sont essentiels à prendre en considération pour comprendre les résultats et les limites des projets T&V.

Les succès du T&V

Les aspects positifs reconnus au T&V concernent en général les questions organisationnelles : remise au travail de services désorganisés, amélioration de la formation des vulgarisateurs, restauration de

² Pour Benor et Baxter, « il n'y a pas de place pour des variations significatives dans les caractéristiques de base ». Néanmoins, une note interne de la BM, quelques années plus tard, invitera à être plus fidèle à l'esprit qu'à la lettre [Russell, 1987], tant qu'est respecté « le rythme des sessions de formation et des visites sur exploitations », c'est à dire « le continuum formation-visite ».

³ chargés de transmettre les conseils à d'autres paysans. Parfois ce sont des *groupes de contact* d'une dizaine de personnes (cas du Mali et du Burkina). L'objectif était de disposer d'un vulgarisateur pour environ 30 à 35 contacts ou groupes de contact, soit 300 paysans répartis sur une dizaine de villages.

⁴ Extrait d'une note interne du ministère français de la coopération, en 1998, rapportant les termes des responsables *agriculture* du département Afrique de la BM.

⁵ La Banque Mondiale a d'ailleurs financé ce système CMDT dans 3 des 5 régions cotonnières, dans le cadre d'un prêt de 53 M\$ octroyé en 1990 pour l'ajustement sectoriel agricole, avant que le relais ne soit pris, dans le cadre d'un contrat plan Etat-CMDT, par la filière (80%) et par l'Etat (20%).

⁶ W. Zijp lui-même se réfère parallèlement à deux types de critères d'évaluation : les progrès de mise en place et les objectifs de développement. Le rapport d'achèvement de projet du Mali, pour sa part, insiste beaucoup plus sur la tenue des formations et des visites que sur les adoptions de thèmes techniques (et ne dit rien sur les éventuels effets économiques).

leur crédibilité, reprise de confiance en eux (« maintenant, quand je me lève le matin, je sais ce que j'ai à faire »), moyens de travailler, évaluation possible sur des critères simples (nombre de réunions, de formations...), utilisation des données disponibles de la recherche, et, en principe, orientation de la recherche vers les problèmes des producteurs, par « feed-back », (écoute des paysans pour une communication dans les deux sens). Toutefois, ce dernier point correspond mal à « un système intrinsèquement bâti pour faire descendre de l'information de ceux qui savent vers ceux qui, soit disant, ne savent pas » [Gentil, 1987].

Dans le cas du PNVA Mali, il est vraisemblable qu'une certaine remise en route des services se soit effectuée pendant les années 1992-98. Le rapport d'achèvement [MDRE, 1998] précise que 446 séances de formation de techniciens spécialisées⁷ et 3463 « formations de quinzaine » d'agents de base ont été réalisées, soit respectivement 79 et 83% des prévisions. Il n'y a pas de données aussi précises sur le nombre de visites effectuées et de parcelles de démonstrations mises en place. Le rapport final indique qu'« un cadre adéquat d'apprentissage et d'échange d'information a été créé non seulement entre membres de l'encadrement mais aussi entre cadres techniques et les producteurs ». Mais ce rapport indique aussi : « la difficulté signalée par l'encadrement est la non maîtrise de l'outil diagnostic [...qui] pose problème quant à la prise en compte des préoccupations réelles villageoises [...] pour le choix des thèmes à vulgariser ».

Les partisans de la vulgarisation T&V, notamment ses défenseurs au sein de la BM, lui attribuent volontiers toutes les augmentations de production observées dans le monde rural, mais en fait rien ne permet en général de distinguer ni ces augmentations elles-mêmes⁸, ni, si elles existent, l'effet spécifique du T&V, à côté par exemple de l'existence de conditions de productions plus favorables, ou de la simple évolution démographique du marché. Les rares études apparemment sérieuses allant dans ce sens [Evenson et al, 1991 ;1993] ont été fortement contestées par la suite [Gautam, Anderson, 1999], comme on le verra ci-après.

En ce qui concerne les objectifs de développement, les avis sont beaucoup plus partagés. Paradoxalement, un effet positif signalé au Burkina tient au retrait des vulgarisateurs du domaine des approvisionnements (là où ils le faisaient, c'est à dire dans les zones où existent des cultures de rente), ce qui a conduit les producteurs à s'organiser par eux-mêmes, à se former pour cela (d'où le succès de l'alphabétisation des adultes) et à toucher des rémunérations collectives pour ce service (Levi, Kam, in [Belloncle, 1987])⁹.

3.1.1.2 Les faibles performances du T&V au Mali et en Afrique

L'introduction à marche forcée du T&V en Afrique sub saharienne à partir des années 1980 a fait l'objet de vives contestations dans le monde du développement international, non seulement parce que de nombreuses approches plus ou moins expérimentales étaient ainsi perturbées ou sacrifiées, mais aussi car de forts doutes se sont exprimés quant au bien fondé de l'approche ainsi imposée. Les critiques sont à différencier selon qu'elles portaient sur la mise en place du système lui-même, sur ses résultats en terme de développement, ou sur son rapport coût efficacité.

Des déceptions face à l'objectif organisationnel

Le fonctionnement de la « machine » elle-même, qui est pourtant en général présenté comme le premier succès du T&V, ne va pas sans poser de questions. Au Kenya¹⁰, l'évaluation rétrospective

⁷ Dans le cas du Mali, le PNVA a mis en place des « spécialistes » dans chaque *cercle* administratif (équivalent à un petit département français), formés tous les mois par des chercheurs sur les thèmes à vulgariser au cours du mois. Ces spécialistes intervenaient à leur tour pour former les agents vulgarisateurs de base (AVB) deux fois par mois (« formation de quinzaine »).

⁸ Dans la page consacrée au PNVA de la plaquette « Partenariat Mali Banque Mondiale 1997 1998 », il est fait état d'une « augmentation de la production paysanne de plus de 20%, grâce à la diffusion de techniques simples et peu coûteuses », mais aucune statistique nationale n'observe cette évolution. Se reporter à l'étude du secteur céréalier, en première partie (§ 1.1.2).

⁹ Un tel phénomène est bien connu dans les zones cotonnières au Mali, et a été un facteur déterminant de l'émergence de structures professionnelles villageoises. L'étape suivante, dans la « zone CMDT », a été de déléguer également la vulgarisation, qui est donc maintenant du ressort des agriculteurs, avec un réseau de conseillers non plus « *face to face* », mais plus en amont et d'un niveau technique plus élevé.

¹⁰ Il est à plusieurs reprises fait référence ici au deux projets T&V successifs de la Banque Mondiale au Kenya, car c'est l'un des rares pays à avoir fait l'objet d'évaluations relativement poussées, d'abord au démarrage (1982), puis vers 1990 (études

menée par le Département de l'évaluation des opérations (OED) signale des problèmes de mise en place du système ainsi que de mauvaise gestion. Au Mali, après 4 ans de formation, les notes internes signalent encore la contrainte relative à « l'insuffisance en ressources humaines qualifiées (AVB notamment) et l'absence de gestion de carrière », les difficultés de coordination nationale et de gestion, la « confusion des rôles » dans l'appareil, la qualité déjà vétuste de certains équipements acquis en début de projet, les retards et difficultés d'approvisionnement, notamment pour les intrants nécessaires aux démonstrations, etc...

Les T&V apparaissent comme des machines qui tournent sur elles mêmes, qui s'auto-entretiennent. Du fait du grand nombre d'agents, « on passe son temps à former des vulgarisateurs, à contrôler leur travail, à faire des rapports ». C'est un « système orienté vers les vulgarisateurs » et non « orienté vers les paysans » [Gentil, 1987]. Au Kenya, après plus de 15 ans de projet, seuls 7% des paysans de contact, et 2% de l'ensemble des paysans, rencontraient effectivement un agent au moins une fois par mois [Gautam, 1999]. Seuls 40 % des paysans de contact interrogés en 1997 avaient remarqué que l'ensemble du système de vulgarisation s'était interrompu pendant toute l'année 1996¹¹[id]. Au Mali, lorsque l'on interroge des responsables paysans, « tous n'ont qu'une vague idée de la démarche que le PNVA est censé suivre dans leur village » [Mercoiret et al, 1997].

Même quand les choses démarrent bien, le « nouveau système » continue-t-il à donner de bons résultats après quelques années, passée la phase de mobilisation, ou bien la routine et la lassitude reviennent-elles rapidement ? Une fois les premiers thèmes techniques diffusés, quel temps met la recherche à produire de nouveaux thèmes ? La qualité de la recherche, et les liens du T&V avec celle-ci, ont constitué des faiblesses du système. Les partisans du T&V sont « les premiers à reconnaître que le système a été imaginé pour transférer des innovations techniques, pas pour les mettre au point » [Russell, 1987], et qu'il suppose donc l'existence d'une Recherche Agronomique efficace, et tournée vers la vulgarisation. De façon générale, l'absence de « feed-back », déjà signalée, est devenue caractéristique du T&V en Afrique, les agents de base n'ayant ni les qualités ni l'état d'esprit nécessaires pour faire face ou pour faire « remonter » des problèmes locaux le plus souvent éminemment complexes. Le peu de dispositif existant pour faire remonter l'information (cf. *infra* la mise en place au Mali des Commissions Régionales d'Utilisateurs de la recherche, non pas au sein du PNVA mais du PNRA parallèle) n'a pas permis aux agriculteurs de se *faire entendre*¹² sur le plan technique, et il n'était pas institué pour qu'ils le fassent sur le plan politique.

Par ailleurs, l'évaluation faite au Kenya indique que les biais traditionnels (non prise en compte des femmes, des jeunes, des zones isolées...) ont d'abord diminué, mais ont été vite remplacés par d'autres biais en faveur des paysans instruits et des zones plus riches et plus productives.

Peu de chose à vulgariser

Fort intelligemment, la méthode Benor indique de commencer l'installation du système T&V par la vulgarisation d'un petit nombre de recommandations simples, universelles, et à effet rapide (afin d'obtenir l'adhésion, et même l'enthousiasme, des paysans). Si le contexte de la révolution verte s'y prêtait peut-être en Asie, il n'est pas certain que, sauf cas particuliers, de tels thèmes techniques aient existé pour les paysans africains travaillant en culture pluviale. Benor avait beau affirmer qu'« il y a toujours quelque chose à vulgariser¹³ », les thèmes proposés au Mali n'avaient rien de très enthousiasmant, ni de très nouveau. Les principaux étaient¹⁴ :

Evenson), puis par l'OED en 1997 en contestant les résultats de l'évaluation précédente. En revanche, le PNVA malien n'a fait l'objet d'aucune évaluation rétrospective de la part de la BM, ce qui explique que l'on ne dispose, en dehors des documents de suivi, que du réglementaire rapport d'achèvement par l'emprunteur, rapport qui ne fournit aucune analyse des effets économiques du projet. Mais les projets T&V de la Banque Mondiale étant pratiquement identiques d'un pays à l'autre, de nombreux traits relevés par l'OED au Kenya semblent pertinents aux yeux de l'observateur des projets T&V d'Afrique de l'Ouest.

¹¹ à cause d'une rupture de financement, suite à une suspension par la Banque Mondiale du second projet national de vulgarisation (NEP 2)

¹² C'est l'une des principales conclusions de l'OED au Kenya : « The system lacks a focus on farmer *empowerment*. It is based on a traditional top-down supply-driven approach that provides little or no *voice* to the farmer » [Gautam, 1999].

¹³ D. Benor, novembre 1989, conversation au Burkina Faso.

¹⁴ Seule la vulgarisation au sens strict est étudiée ici. Le projet incluait également un volet alphabétisation fonctionnelle en langues vernaculaires, prolongeant ainsi une vieille pratique née dans les zones cotonnières au début des années 1970, et qui continue en bénéficiant des différents projets disponibles. Il s'agit d'un volet relativement distinct de celui de la

- L'amélioration de la fumure organique (notamment fosses fumières) : un réel succès de tous les projets de développement rural dans toute l'Afrique sahélienne, depuis les grandes sécheresses des années 1970, mais aux effets modestes à court terme, et limités par la ressource en fumier et les moyens de transport.
- Le respect de normes de densité de semis et de calendrier d'entretien des cultures traditionnelles (mais de toute façon ce calendrier dépend surtout des capacités de main d'œuvre des ménages agricoles, cf. §1.1.2.1).
- L'utilisation de variétés de riz nouvelles (pour le mil et le sorgho, la recherche n'a pas produit de variétés nettement supérieures, en conditions paysannes, à celles issues de la sélection faite par les paysans eux-mêmes). Ces variétés de riz étaient liées aux quelques zones d'irrigation (notamment l'Office du Niger, qui a son propre système de vulgarisation).
- Un thème d'horticulture : la confection de pépinières maraîchères.
- Le traitement des semences (mil et sorgho) à l'« Apron + », fongicide systémique efficace et peu coûteux : sans doute le thème le plus pertinent et aux effets les plus spectaculaires, mais dépendant de la disponibilité du produit.
- Deux thèmes de santé animale, la vaccination des volailles et le déparasitage des animaux, également dépendant de la disponibilité des produits. Au demeurant, les quelques vaccinations réalisées ont eu lieu sans respect de la chaîne de froid, en dehors d'un réseau vétérinaire professionnel.
- L'amélioration de l'alimentation animale : paille-urée, cultures fourragères, fenaïson
- La lutte anti-érosive, la régénération naturelle des pâturages, et la plantation d'arbres « champêtres »...

Les deux derniers thèmes semblent avoir été peu diffusés.

Il est fait état, dans le rapport d'achèvement, de « rendements de parcelles d'adoption supérieurs à ceux des parcelles ordinaires », dans des proportions de 25 à 55% selon les régions pour le mil et le sorgho. Malheureusement, le rapport ne précise ni l'adoption de quoi, ni le nombre d'observations, ni les surfaces unitaires observées. De plus, en analysant les raisons qui favorisent l'adoption, les évaluateurs signalent plusieurs points caractéristiques des effets réels des techniques elles-mêmes :

- Un bon emplacement des parcelles de démonstration à des endroits où les conditions de réussite sont réunies (c'est à dire aucunement représentatifs des gains possibles en parcelles ordinaires)
- La bonne pluviométrie et la maîtrise de l'eau (!)
- L'expérience antérieure sur la technologie à travers d'autres organismes (c'est à dire le fait que l'innovation soit... déjà connue).

Par ailleurs, des commentaires internes se plaignent du peu de différence de résultats entre techniques nouvelles et anciennes dans les parcelles de démonstration, du faible impact des techniques utilisées, de la démotivation des groupes de contact, etc... Il est donc légitime d'avoir le plus grand doute sur la réalité de l'amélioration potentiellement apportée par les innovations vulgarisées par le PNVA.

Peu de résultats en termes de diffusion

Une « diffusion à 100% » est une vue de l'esprit. Pour toute innovation vulgarisable, il existe des catégories de producteurs :

- Pour qui le message n'est pas pertinent, qui ne sont pas concernés ;
- Ou bien au contraire qui l'appliquent déjà ;
- Ou bien encore qui le connaissent déjà mais pour diverses raisons ne l'appliquent pas, ou seulement partiellement, ou ont cessé de le faire.

La marge de progrès de la vulgarisation est donc limitée à ceux qui connaissent mal ou pas du tout les techniques vulgarisées, pourraient matériellement les utiliser, et auraient avantage à le faire.

L'adoption est également conditionnée par certaines caractéristiques locales, signalées par les évaluateurs du PNVA malien, telles que la disponibilité des intrants, la confiance entre l'AVB et les

vulgarisation, et de faible volume financier. Voir aussi note n°34.

paysans, la confiance au sein du groupe de contact, l'existence de thèmes pertinents et peu onéreux ou exigeants en main d'œuvre... Les évaluateurs notent ainsi que certains thèmes techniques sont « trop larges », « les mêmes dans toutes les régions », « vieillissants », éprouvent des problèmes de « pertinence ». Ils estiment même que la plupart des thèmes sont virtuels, sans objets, du fait de l'absence d'approvisionnement en intrants.

Rien ne semble non plus être fait pour préciser avec les producteurs les éventuels risques liés aux innovations, ni les modifications de système de production qu'elles peuvent induire, ni leur rapport coût/efficacité, ni le terme de leurs résultats. Rien ne semble enfin être fait pour discuter localement les innovations.

Les résultats affichés par le PNVA Mali sont squelettiques : quelques dizaines de milliers d'adoptants¹⁵ pour les thèmes les plus simples, à peine quelques centaines pour les autres. Les superficies atteintes, pour le thème agricole le plus diffusé (traitement des semences¹⁶), ne dépassent pas 50 000 ha en tout, et à peine quelques centaines pour les autres, alors que l'ordre de grandeur des superficies en céréales traditionnelles est de 2 millions d'hectares. Le rapport d'achèvement du PNVA indique à plusieurs reprises l'absence d'« adoption en vraie grandeur ».

Au total, rien ne permet de conclure que le PNVA ait produit de quelconque modification des pratiques agricoles au Mali, en dehors peut-être de son action sur certains périmètres irrigués.

Peu de résultats en termes économiques, ni au Mali...

Il est à mettre au crédit des maîtres d'œuvre du T&V malien de n'avoir pas cherché à introduire en zone traditionnelle (sans possibilité d'irrigation ni de cultures de rente autres que l'arachide) de véritable changement de systèmes de production, avec introduction d'engrais, de variétés à haut rendement¹⁷ et de pesticides. L'absence de réseaux d'approvisionnement et de crédit, l'absence de prix incitatifs et de garantie de commercialisation, et surtout les risques liés à l'irrégularité du climat, auraient voué à l'échec toute tentative de la sorte. Mais en revanche, en se bornant à rechercher d'hypothétiques¹⁸ petites réserves de progrès sans modifier les systèmes de production, le projet risquait de se limiter, même s'il était particulièrement efficace dans ce qu'il faisait, à des gains faibles.

Certes l'argument comme quoi « 10% d'amélioration chez *tous* les paysans du pays, c'est mieux que 50% dans quelques projets locaux¹³ » est-il séduisant de prime abord, mais il est erroné, une diffusion à 100% n'existant pas. Cet argument est de plus parfaitement invérifiable, nul ne pouvant prétendre apprécier ni l'évolution fine des rendements agricoles à l'échelle du pays, ni l'éventuel impact de si petites et partielles améliorations dans la multitude des déterminants des rendements, de plus soumis à des variations considérables du fait des disparités édaphiques et des aléas écologiques. Aucune statistique n'indique d'accroissement de la production céréalière nationale au cours de la période PNVA¹⁹.

¹⁵ En principe, un « adoptant » est celui qui applique les conseils en dehors de la parcelle de démonstration sur au moins « une partie » de l'exploitation. Dans un groupe de contact, une expérimentation est mise en place chez l'un des paysans, et les autres s'engagent à la reproduire chez eux, c'est à dire à être des adoptants. Le but est d'atteindre 20 % d'adoptants, ce qui est censé permettre à une technique de se diffuser ensuite d'elle-même dans l'ensemble de la population.

¹⁶ Seule la fumure organique du mil dépasse ces chiffres, mais il est quand même difficile de voir réellement là un apport du PNVA, puisqu'il s'agit d'une pratique millénaire, déterminant notamment la gestion traditionnelle des parcours des troupeaux entre différents groupes ethniques. De plus, le peu de chiffres fournis par la direction du PNVA sont fragmentaires et manquent de cohérence entre eux.

¹⁷ En conditions intensifiées (engrais, pesticides, travail du sol...), de telles variétés existent pour le mil et le sorgho. Elles sont néanmoins sensibles aux variations climatiques, et les résultats économiques de tels éventuels systèmes de production intensifiés n'ont pas été testés en vraie grandeur.

¹⁸ Hypothétiques, car il est contre intuitif de penser qu'une technique *simple*, véhiculée par un agent peu formé, va modifier un système mis au point par des années d'expérience. « Celui qui va venir m'apprendre mon métier, il a intérêt à bien s'y préparer », disait un agriculteur invité à un séminaire de lancement d'un projet de vulgarisation en Angola, en 1991. Cette idée que les techniques villageoises représentent déjà un optimum dans les circonstances existantes a été formulée depuis longtemps en Inde et en Chine [Schultz, 1964 ; Galbraith, 1980, cf. 1^{ère} partie note 7]

¹⁹ Selon les données disponibles (cf. 1^{ère} partie), la production céréalière aurait régulièrement décliné de 1960 à 1981, nettement augmenté ensuite jusqu'en 1990, puis à nouveau décliné depuis. De 1980 à 1997, le taux d'accroissement de la production de mil et de sorgho aurait malgré tout été en moyenne de 2,7% par an, mais ce seraient les surfaces qui auraient augmenté, pas les rendements. Il en va différemment pour le maïs (12,5% d'augmentation par an sur la même période) et

Dans le cas du Mali, il est donc impossible de prouver le moindre effet direct du PNVA sur la production céréalière nationale, et il y a plusieurs raisons de douter de l'existence d'un tel effet. Si effet économique il y avait, il serait éventuellement à rechercher du côté de la demande, par suite des sommes mises à disposition de 1200 fonctionnaires pendant quelques années. Mais la consommation céréalière étant peu élastique aux revenus, cet effet a dû rester limité.

...ni ailleurs

Pourtant, le PNVA Mali fait partie des projets considérés comme « satisfaisants » par la Banque Mondiale, tant pour la mise en œuvre du système que pour les effets en matière de développement. En effet, peu de projets font l'objet de véritables évaluations économiques indépendantes a posteriori, la plupart se contentant d'une classification interne entre « très satisfaisant », « satisfaisant », et « non satisfaisants » à l'issue de la présentation du rapport d'achèvement par la partie nationale. En 1998, sur 87 projets récents de la BM comportant au moins une composante d'appui direct à la vulgarisation, l'appréciation était plutôt flatteuse [Zijp, 1998] :

	<i>Objectif de mise en place</i>	<i>Objectif de développement</i>
Très satisfaisant	3 %	9 %
Satisfaisant	73 %	72 %
Non satisfaisant	24 %	19 %
Total	100 %	100%

Le PNVA malien faisant partie de la grande masse des opérations dites satisfaisantes, c'est donc que la plupart des projets T&V ne sont pas meilleurs que lui. On serait tenté d'en déduire que c'est leur conception générale qui les mène à une absence de résultat observable.

A contrario de cette opinion, et nonobstant les difficultés méthodologiques de quantification et d'identification des causalités, plusieurs études, dans les années 1980, ont annoncé pour les projets de vulgarisation des taux de retours sur investissement considérables. Une revue de ces études indique les résultats suivants [Evenson, Birkhaeuser et Feder, 1991] :

<i>Etudes</i>	<i>Taux de retour</i>
Brésil	de 13 à 500 %, dans 6 régions
Inde	« plus de 15 % »
Paraguay	de 75 à 90 %
USA	110 %
Divers internationaux*	de 34 à 80 %

*céréales et cultures de rentes dans un groupe de pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique.

La contestation de la vraisemblance de tels résultats dans les situations africaines à la fin des années 1980, notamment de la part de certaines coopérations bilatérales européennes, a conduit la BM à commanditer une étude détaillée de l'impact économique des projets T&V au Kenya et au Burkina, deux pays africains parmi les premiers à avoir mis en place, sur financement de la Banque, des systèmes T&V (phases expérimentales dès 1979, et projets nationaux en 1982). Ces études, publiées en 1993, ont annoncé des taux de retour marginaux élevés :

- 350% au Kenya (ramené à 278% après la découverte d'une erreur de traitement de données)
- 91% au Burkina

Ces résultats, issus de données d'enquêtes de ménages collectées par des organismes indépendants des gouvernements et traitées par un professeur réputé d'une université américaine prestigieuse, ont redonné de la crédibilité à la méthode (alors fortement critiquée à l'intérieur de la Banque pour son

pour le riz (9%), dont les rendements ont apparemment progressé. Toutefois le maïs n'est produit qu'en zone CMDT, hors PNVA, et une grande partie du riz vient de l'Office du Niger, également hors PNVA. Et même en ce qui concerne les céréales sèches, une bonne partie de la production commercialisée vient en fait de la zone cotonnière, c'est à dire sans PNVA.

coût élevé), et ont accéléré sa dissémination. Le T&V a été réaffirmé comme un élément majeur de la politique de développement rural de l'institution pour l'Afrique [Cleaver, 1993].

Néanmoins, ces résultats rencontrèrent un certain scepticisme²⁰. L'étude Kenya [Evenson, Bindlich, 1993] a fait par la suite l'objet d'un réexamen [Gautam, Anderson, 1999] lors de l'évaluation des deux phases du projet par l'OED en 1997 [Gautam, 1999].

Les résultats de 1993 reposaient sur la construction d'une fonction de production des ménages agricoles dans laquelle la « variable T&V²¹ » apparaissait statistiquement très significative. En corrigeant d'abord de sérieuses erreurs découvertes cette fois-ci dans les données elles-mêmes, Gautam et Anderson ont ramené le taux marginal moyen de retour sur investissement à 161 % (avec la valeur basse de la fourchette devenant négative). Mais surtout, ils ont ensuite montré que d'autres facteurs, et notamment l'introduction d'effets spécifiques par région, pouvaient expliquer totalement les variations de production observées. Ils concluent que « l'impact de la vulgarisation T&V sur la productivité agricole n'est pas discernable dans les données disponibles ». « L'hypothèse que le T&V n'ait eu aucun impact au Kenya entre 1982 et 1990 ne peut être écartée »²².

La disponibilité de données fiables n'étant en général pas meilleure, sauf exceptions, dans les autres pays d'Afrique, cette conclusion semble bien sonner le glas des espoirs chimériques de déceler de façon quantitative d'éventuels effets macro économiques des projets T&V. C'est particulièrement dommageable pour cette méthode, dont la principale justification tient justement à sa vocation « holistique », à sa prétention d'obtenir des effets observables à l'échelle nationale.

Un coût élevé

De plus, ne pouvant présenter de taux de rentabilité solides, l'approche T&V tombe à nouveau sous le coup de critiques sur son coût élevé. Certes ses défenseurs objecteront-ils que ce coût est faible par paysan : de l'ordre de 1 \$ par an (en ce qui concerne les projets eux-mêmes) si l'on compte tous les habitants des zones rurales potentiellement concernées. Mais vu le faible public réel, cet argument perd sa pertinence, et de toute façon, s'agissant de financements extérieurs sur *prêts* (même à taux subventionnés), la question du coût global est importante, en l'absence de rentabilité clairement établie.

Une grande partie du financement extérieur (46 % pour le PNVA malien) est constituée de dépenses de fonctionnement, dont la plupart sont des incitations à se mettre au travail, c'est à dire des salaires déguisés tels que *per diem* de terrain et indemnités de formation. De plus, la plupart des « investissements » (qui font 32% du budget externe) sont en fait des véhicules²³, dont la durée de vie est par nature relativement brève.

Il s'agit donc là de coûts qui semblent en grande partie incompressibles pour le fonctionnement du système, même une fois passée la phase de démarrage pour laquelle a été fait le financement de la Banque Mondiale. Sur ses propres ressources, ou par endettement, le Mali peut-il s'offrir une vulgarisation qui ajoute 5 millions de dollars par an à son budget national, plus encore autant pour la recherche ? Cela revient à doubler la part du secteur rural dans le budget de fonctionnement courant de l'Etat (part qui oscillait ces dernières années autour de 15%)²⁴. Bien entendu, le Mali ne l'a pas fait, et dès 1998, à épuisement des fonds du PNVA, le système de vulgarisation est revenu à son mode de

²⁰ L'expert français associé à l'étude avait par exemple refusé de la co-signer, pour ne pas la cautionner.

²¹ Définie simplement comme le nombre de paysans par agents, à l'échelle des groupes de villages. L'ensemble de l'évaluation s'est faite sur seulement 415 observations (ménages) pour lesquelles les données étaient suffisamment complètes. Ces observations ont été faites dans différentes régions, entre lesquelles les différences, y compris en terme de vulgarisation, étaient sensibles.

²² Ils ajoutent qu'il s'agit là d'un cas typique où « des erreurs de données apparemment bénignes, et l'usage de spécifications alternatives, conduisent à des résultats radicalement différents ». La formulation relativement prudente des phrases ci-dessus s'explique par le caractère véritablement provocateur que revêtait la publication de ce résultat vis à vis du clan Benor, qui était alors très puissant au sein de la BM.

²³ Au Mali, ont été achetés : 130 voitures (dont 127 4x4), 638 motos, et 2006 mobylettes.

²⁴ Les budgets externes des projets vulgarisation et recherche de la BM au Mali représentaient environ 6 milliards de Fcfa/an, alors que le budget national de fonctionnement de tous les services concernant le secteur rural était estimé à 3,5 milliards de Fcfa en 1994 ; 5,6 en 1995 ; 5,7 en 1996 ; 6,1 en 1997 ; et 6,4 en 1998 [Koni expertise, 1999].

fonctionnement antérieur, sans moyens d'action²⁵ (dans l'attente du « projet suivant » dont l'instruction avait pris du retard).

De plus, la mise en place du T&V au Mali a conduit à recruter de nouveaux fonctionnaires pour les services agricoles. De 895 agents en 1992/93, « hérités » des services ou des opérations préexistantes, on était passé à 1183 agents en 1995/96, nombre encore jugé insuffisant par les responsables du projet [MDRE, 1998]. Cette augmentation paraît paradoxale en période de post ajustement structurel et sectoriel, massivement appuyé et encouragé par la BM, et objet de nombreuses conditionnalités²⁶.

La vulgarisation n'est pas un facteur limitant en production agricole traditionnelle

La méthode Benor a bâti sa réputation en Asie, où elle est censée avoir rencontré un grand succès, notamment en Inde. « Beaucoup d'observateurs reconnaissent que la vulgarisation constituait le maillon faible dans l'environnement des petits paysans indiens au début des années 1970 » [Russell, 1987], dans le contexte de la *Révolution Verte*. Le T&V apparaissait comme « un moyen efficace, avec des coûts complémentaires réduits, de mobiliser des services de vulgarisation moribonds grâce à un système de contrôle serré, ce qui avait toujours manqué jusque là en Inde, comme dans de nombreux PED. C'est parce que les autres conditions étaient réunies que le T&V a eu de bons résultats, parce qu'il constituait le *chaînon manquant* » [id].

D. Gentil fait d'ailleurs remarquer que les observateurs de la révolution verte ne mentionnent pas toujours la vulgarisation, tant les autres facteurs ont pu sembler prédominants : prix garantis et favorables, commercialisation assurée, infrastructures améliorées, crédit, subventions aux engrais, irrigation (qui changeait radicalement les conditions de production là où elle était introduite), et véritable paquet technique (semences, engrais, pesticides) [Gentil, 1987]. Plutôt que le chaînon manquant, la vulgarisation aurait été la « 5^e roue du carrosse ».

En admettant que le T&V ait eu en Inde cet aspect « chaînon manquant », pour la diffusion du « paquet technique » de la révolution verte dans les zones irriguées, il reste que ce « paquet » n'a que rarement existé en culture pluviale, sans cultures de rente, en Afrique subsaharienne. Dès le milieu des années 1980, il apparaissait que « les promoteurs du T&V ne pourraient être que d'accord [avec le fait que] le système est impuissant à susciter une augmentation de production en l'absence d'autres éléments : approvisionnements, crédit, commercialisation honnête, prix rémunérateurs » [Russell, 1987].

La Banque Mondiale a-t-elle alors financé des systèmes inutiles ? Russell affirma que non : « Certains promoteurs du système ont pu être amenés à sous-estimer l'importance de ces facteurs. Cependant de tels cas ont été rares par le passé et ne se reproduiraient sans doute plus aujourd'hui » [id.]. Pourtant, plus de dix ans après, les rédacteurs du rapport d'achèvement du PNVA Mali (qui plaident pour le financement d'un nouveau projet également destiné à couvrir tout le pays, et essayent donc envers et contre tout de montrer un bilan positif) évoquent plusieurs contraintes, extérieures au système, excusant les faibles résultats du PNVA [MDRE, 1998] :

- Les gens eux-mêmes : poids des coutumes, exclusion des femmes, faible participation aux démonstrations ;
- Les contraintes sociales : exode rural, manque de main d'œuvre, problèmes fonciers, faible équipement ;
- Les contraintes naturelles : pauvreté des sols, pluviométrie insuffisante, manque d'eau pour le maraîchage et le compostage ;
- Les autres services : absence ou coût élevé du crédit, des intrants et du matériel agricoles, des produits vétérinaires, du transport...

²⁵ Selon l'OED, « si [un gouvernement] omet de budgétiser des fonds permettant de poursuivre un projet après son achèvement, cela peut indiquer qu'il accorde au projet un rang de priorité moins élevé qu'on le prévoyait au stade de l'évaluation (le projet n'aurait pas dû être exécuté) ou bien que la conception du projet n'était pas fondée sur une appréciation réaliste des ressources budgétaires (le projet aurait dû être conçu pour fonctionner à moindre coût) » [Rice, 1999].

²⁶ « Pour la Banque, qui procède continuellement à des examens de la situation macroéconomique et des dépenses publiques, il devrait être possible de soumettre les projets sectoriels à des normes d'évaluation plus strictes du point de vue de leur viabilité financière, compte tenu des contraintes budgétaires connues » [id].

- Et surtout les conditions de marché : l'organisation des filières, la mévente des produits, les prix trop faibles, les difficultés de stockage et de transformation...

Et de conclure : « la levée de ces contraintes favorisera sans doute des adoptions à grande échelle, et aux rendements élevés avec des revenus substantiels pour les producteurs ». Arrangez tout le reste, qu'il pleuve plus, et la vulgarisation donnera des résultats !

L'importance du dernier point indiqué (les conditions de marché²⁷) rejoint le diagnostic porté au secteur céréalier des pays sahéliens en première partie (cf. 1.1.2) : même s'il existait pour les cultures sèches traditionnelles des thèmes pertinents disponibles au sein de la recherche, même si l'appareil de vulgarisation était en mesure de les diffuser, même si cette diffusion s'effectuait de façon significative et même si il en résultait une intensification de la production, rien ne serait réglé pour autant, le marché n'étant pas en mesure d'absorber un accroissement de production de céréales sèches supérieur au croît démographique.

Ainsi, avant même le T&V, l'accent mis sur la vulgarisation *stricto sensu* relevait d'un diagnostic erroné. Le T&V n'a pas été conçu en Afrique pour répondre à des problèmes des agricultures africaines. En l'introduisant de façon volontariste en Afrique, on a « fait endosser à la réalité des habits créés loin de chez elle » [Russell, 1987].

3.1.1.3 Pourquoi ils se sont répandus

Il pourrait paraître déplacé d'accabler à ce point le PNVA du Mali (où des personnes honnêtes ont sans doute essayé de faire du bon travail), s'il était peu coûteux, sans effets pervers, et surtout isolé. Mais il s'agit, on l'a vu, d'un clone d'un système apparu et diffusé en Asie avant d'être reproduit à grande échelle dans toute l'Afrique. Il s'agit donc non seulement de le critiquer en lui-même mais aussi de voir pourquoi, alors que ces critiques sont si nombreuses, et pour la plupart d'entre elles évidentes et connues, un tel système s'est répandu autant à la Banque Mondiale et dans le monde, et s'est maintenu aussi longtemps.

Une extension démesurée

Cette extension doit être soulignée. De 1978 à 1998, la Banque Mondiale à elle seule aurait affecté 3 milliards de dollars à la vulgarisation dans le monde, et aurait de plus contribué à en mobiliser 6 de plus de la part des différents gouvernements concernés. « La BM a donné une reconnaissance substantielle à la vulgarisation là où auparavant elle recevait peu d'attention » [Zijp, 1998]. Dès 1988, on parlait de « plus de 100 projets » utilisant au moins partiellement la méthode Benor, dans 60 pays [Russell, 1987]. 20 pays dans le monde avaient adopté le T&V comme politique nationale de vulgarisation, et 20 autres l'avaient adopté à une échelle significative au sein de programmes sectoriels ou régionaux. En 1998, il y avait encore 87 projets vulgarisation en activité, représentant un portefeuille de 1,5 milliard de dollars²⁸ [Zijp, 1998]. En Afrique, après une période d'incertitude à la fin des années 1980, les conclusions enthousiastes du rapport Evenson ont relancé la dissémination des T&V : il y en avait 22 en activité en 1997 sur financement de la BM, pour un montant de 700 M\$ [Gautam, 1997]. D'autres bailleurs, tels que la BAD et le FIDA (sur prêts également), ont emboîté le pas.

Ce n'est qu'à partir de 1995 que les fonds alloués à ces projets ont commencé à décliner au sein de la BM, et d'ailleurs, jusqu'en 1998, ils n'ont décliné qu'en volume financier, pas en nombre de projets. De plus, l'appréciation officielle de la BM sur la qualité des projets est restée satisfaisante, et les hommages appuyés adressés publiquement à Daniel Benor en juin 1998 « n'avaient rien d'un éloge funèbre²⁹ ». Le contraste était d'ailleurs grand entre le contenu de la littérature interne de la BM sur la

²⁷ Extrait du rapport : « à Balamoussala [note : région de Ségou], les paysans affirment tirer de grands avantages dans les adoptions des thèmes [...] pouvoir assurer la pérennité des acquis du PNVA s'ils sont bien équipés en matériel. Cependant ces paysans se plaignent du bas prix des produits agricoles ».

²⁸ Ces 87 projets étaient entièrement ou partiellement consacrés à la vulgarisation, le montant de 1,5 milliard de dollars s'appliquant à la seule vulgarisation. Tous n'utilisaient pas la méthode Benor, mais c'était le cas de 90 % des projets de pure vulgarisation et de 50 % des projets où la vulgarisation était au moins une composante [Purcell, Anderson, 1997]

²⁹ note interne du ministère de la coopération, mars 1998. Toutefois, depuis lors, Benor a quitté la BM, et son influence semble avoir décliné. Des « Benor's boys » ont été remerciés.

question et la pratique réelle de l'institution. Si la littérature est devenue consensuelle sur les améliorations à apporter (ne plus se focaliser sur la seule vulgarisation, décentraliser les responsabilités, donner la parole aux paysans, les aider à s'organiser, impliquer plus le secteur privé et la société civile, introduire des services « à la demande », éventuellement en partie payants), le contenu des projets est longtemps resté inchangé³⁰, et assez rares étaient les documents qui ne s'empressaient pas d'affirmer, en préliminaire, que le bilan du T&V était jusqu'alors « globalement positif ».

Ainsi, même si sa période faste touche maintenant à sa fin, la méthode aura tenu le haut du pavé pendant plus de 20 ans, ce qui est considérable. Quelles raisons peut-on donc trouver à cette diffusion aussi large et durable d'une famille de projets aussi discutables et discutés ? Elles semblent se trouver non pas à la hauteur des paysans en principe bénéficiaires, mais bien aux différents échelons de la *chaîne de l'aide*.

Du côté bailleur

Ceux qui ont connu l'irrésistible ascension du T&V au sein de la BM s'accordent en général pour mettre en relief le rôle et le charisme de son fondateur et vecteur, Daniel Benor. Rarement sans doute un homme n'aura eu une telle influence, un tel ascendant, à la fois dans l'institution et à l'extérieur : conseiller hors hiérarchie de plusieurs présidents successifs de la BM, Benor est allé plusieurs fois négocier avec les chefs d'Etat eux-mêmes la mise en place des projets nationaux.

L'origine de ce prestige personnel n'est pas complètement expliquée, mais il fut bien réel, et fut adroitement renforcé par l'utilisation de certains lobbies, puis par la constitution d'équipes de cadres tout dévoués à leur gourou et à sa méthode. Les « Benor's boys » étaient d'autant plus zélés et enthousiastes que leurs carrières étaient liées à la bonne fortune du T&V. Ils s'activaient à répliquer le T&V partout, ne proposaient rien d'autre, et, ne pouvant se permettre la moindre critique, se montraient particulièrement myopes sur l'évolution réelle des systèmes mis en place, défendant leurs résultats supposés avec un dogmatisme rôdé.

L'aspect humain individuel fut donc manifestement primordial, mais il n'explique bien sûr pas tout. Il n'est pas dissociable du message véhiculé. Que disaient en effet Benor aux responsables de la BM et aux présidents des PED ? Il affirmait leur apporter la solution à tous leurs problèmes :

- Une solution simple à des problèmes compliqués. Dans les années 1970, il était entendu que le développement rural devait être une priorité de l'APD, mais l'on s'était rapidement rendu compte que les problèmes à résoudre étaient complexes et dépendants des situations, ce qui décourageait les responsables d'agence. Benor les rassure et les remobilise : non, ce n'est pas compliqué, sa « méthode » est efficace dans tous les cas !
- Une solution assimilable à un coût. La méthode est peut-être chère, mais, dans tous les cas, il suffit de mobiliser des ressources financières suffisantes pour obtenir le résultat. C'est ce que les bailleurs veulent entendre : de l'argent, ils en ont, ils sont justement là pour en dépenser. On commençait à dire que l'argent n'était pas le premier facteur limitant du développement : les voilà rassurés.
- Une solution facile à expliquer, et correspondant aux stéréotypes des représentations occidentales : le paysan sahélien affamé, ignorant, courbé dans son champ desséché, avec son matériel primitif et ses animaux squelettiques, va pouvoir être bientôt éduqué à la modernité et aux progrès de la science, comme l'ont été les agriculteurs du Nord. Comment l'opinion publique du Nord aurait-elle pu être hostile à cette image ? C'était celle qu'avaient diffusée la plupart des organisations caritatives. Pour la contester, il fallait une bonne connaissance et une véritable expérience du terrain. Parmi les dirigeants des agences d'aide, et parmi les gouvernements occidentaux, rares sont les individus qui peuvent se faire une idée de la complexité du monde rural africain (et connaître les différences entre l'Inde et l'Afrique).

³⁰ Au moins jusqu'en 1998. Par la suite, des nuances importantes semblent se dessiner : apparition en Afrique de l'ouest des PASAOP : projets d'appui aux services agricoles *et aux organisations paysannes*. Suivant les cas, le mélange des deux peut-être variable : délégation de la fonction vulgarisation aux OP, ou juxtaposition de deux composantes de façon « pâte d'alouette ».

- Une solution nouvelle, moderne, audacieuse. Un sigle (le « T&V »), un nom (la méthode « Benor³¹»), un aspect scientifique, ont réussi à transformer des pratiques banales et anciennes en « méthode » neuve et clinquante, vantée comme une nouvelle ère du développement rural. S'y opposer, c'est retourner aux bricolages antérieurs. En revanche, venir au secours de *tous* les paysans, c'est audacieux, c'est enthousiasmant, c'est « fou » [Zijp, 1998]. Comme pour toute nouveauté, le bailleur qui l'initie en retire lui-même un véritable prestige, utile à la construction de son leadership doctrinal mondial.
- Une solution efficace, rentable : on dit que les résultats ont été spectaculaires en Inde, et des études cautionnées par des scientifiques reconnus prouvent des taux de retours sur investissement excellents. Pas de problème d'endettement : les taux de rentabilité permettront le remboursement aisé des prêts distribués. De plus, étant conçue pour couvrir *tout* le pays, on peut lui attribuer, sans pouvoir être facilement contredit, toute augmentation réelle ou supposée de la production agricole. La plupart des évaluations ne se font que sur la mise en œuvre des activités (logique de moyens), il n'y a en fait pas à se soucier de prouver des effets sur la production.

Ainsi donc les responsables des agences se voient *relégitimés* et *rassurés* par le T&V. C'est vrai pour le sommet des agences ; ce l'est encore plus pour les responsables des départements agriculture ou développement rural, qui voient ainsi redoré, et donc sécurisé, l'ensemble des interventions dans ce secteur. Le T&V renforce le chiffre d'affaire, et donc l'importance politique, du secteur rural à la Banque. A l'inverse, être contre le T&V, c'est être contre l'affectation de budgets importants au secteur rural. C'est être contre le secteur rural, voire même contre l'aide.

La vulgarisation T&V présente également la caractéristique d'être en cohérence avec les trois racines historiques de l'aide internationale (cf. 2.2.1) :

- La mise en valeur des territoires, de par son aspect productiviste et le rôle central donné à l'Etat ;
- La guerre froide, avec la référence en filigrane à la révolution verte indienne ;
- La pauvreté, avec l'idée d'atteindre *tous* les paysans, même les plus démunis. Le revirement de la Banque Mondiale vers une légitimation par la lutte contre la pauvreté a ainsi redonné au moment opportun un argument supplémentaire aux partisans du T&V.

Elle présente aussi l'avantage de répondre à toutes les exigences « parallèles » des agences d'aide (leur théorie d'action *d'usage*, cf. §2.2.5) :

- Un décaissement rapide et volumineux : les montants unitaires de projets sont élevés, leur instruction est rapide (c'est le même projet dans tous les pays), et donc le décaissement primaire (c'est à dire les engagements) est accéléré. Quant au décaissement secondaire de chaque projet, il peut être pratiquement automatique, puisqu'il concerne des quasi salaires. La capacité d'absorption du pays bénéficiaire est ainsi améliorée, dans un secteur rural qui sinon « décaisse » en général mal, et traduit donc difficilement en chiffres la priorité que souhaitent lui donner les agences.
- Des procédures d'exécution comptables simplifiées, par le fait d'être standardisées et de s'effectuer avec un partenaire unique : l'appareil des services agricoles nationaux est l'unique interlocuteur, et il a peu de marchés à passer (une dizaine en 5 ans pour le PNVA Mali)³².
- Un leadership local facilité : en plaçant sa méthode comme politique nationale de vulgarisation, et en y faisant affecter la totalité des services agricoles du pays, la BM impose aux autres bailleurs de se rallier à elle (« un seul aéroport », mais celui de la Banque !) ou de se contenter des enclaves que l'on voudra bien leur laisser³³.
- Des bonnes relations assurées : l'offre de la BM ne peut que rencontrer l'assentiment des Etats à qui elle est proposée (cf. *infra*). Elle est de plus très politiquement correcte, puisqu'elle repose sur le *renforcement des capacités* (« capacity building ») des cadres nationaux.

³¹ sans doute auréolé, à tort ou à raison, du prestige de la modernité et de la sophistication prêtées à l'agriculture israélienne.

³² Néanmoins, le contrôle détaillé de l'utilisation des fonds par les services agricoles s'est souvent révélé un casse-tête pour la BM, et plusieurs projets ont été temporairement suspendus pour des raisons de mauvaise gestion.

³³ D'ailleurs, à part bien sûr la vulgarisation associée à une culture de rente (mais qui reste régionale), les autres bailleurs n'avaient pas d'autre « méthode holistique » à présenter en échange. Ce fut là la grande faiblesse des approches *Recherche-Développement* et *Farming System*, qui avaient à l'époque la plus grande difficulté à sortir des enclaves où elles s'étaient déjà confinées d'elles-mêmes.

On peut ajouter que le T&V pouvait se vanter de se présenter comme une méthode « propre » vis à vis des grandes critiques souvent portées à l'APD. En effet on ne pouvait lui reprocher ni de servir les intérêts de grandes sociétés privées, ni de financer des partis politiques occidentaux, ni de déplacer des populations, ni de dégrader l'environnement... De plus, certains PNVA ont obtenu de fonctionner sans la moindre assistance technique étrangère, et la facilité d'instruction de ces projets, tous identiques ou presque, permettait à la BM de faibles coûts de structure.

Du côté du pays bénéficiaire

Ce ne sont pas les gouvernements africains qui ont « inventé » le T&V, ni qui l'ont réclamé initialement : le T&V est une offre, arrivée sous cette forme et cette appellation en Afrique dans les bagages de la Banque mondiale. Peut-on pour autant dire que la Banque l'ait *imposé* aux 22 pays africains qui l'ont adopté ? Dans certains cas, il semble bien que oui, par exemple sous une certaine forme de conditionnalité, l'acceptation du T&V conditionnant par exemple l'octroi d'un projet plus vaste, dont le T&V n'était qu'une composante importante.

Plus généralement, il est manifeste que les gouvernements, qui avaient déjà souvent pour règle de conduite de tout accepter, se sont vus offrir des sommes considérables sans aucune exigence particulière si ce n'est d'accepter. Même s'ils avaient des préférences pour d'autres formes de vulgarisation, comment refuser ?

Pourtant, comme le signale D. Gentil [1988], ce n'est pas seulement une « soumission brutale par l'argent ». Les gouvernements n'avaient surtout aucune raison de refuser. La Banque rencontrait, sans le rechercher a priori, un besoin pressant de la plupart des gouvernements, celui de continuer à rétribuer, et si possible de remettre en activité, un appareil d'Etat sans doute pas pléthorique en termes absolus (dans le cas du Mali) mais trop lourd pour les moyens du pays. On est en période d'ajustement structurel, le gouvernement vient de licencier de nombreux employés des entreprises d'Etat, et sa base sociale est en train de disparaître. Des millions de dollars à dépenser en moyens de fonctionnements, en primes et en indemnités de fonctionnaires de base, plus quelques autres avantages ici et là, sont une bénédiction.

De plus, l'offre de la Banque rencontre le souhait de l'Etat de ne surtout pas modifier le type de fonctionnement bureaucratique de ses services. En période de libéralisation et de contestation démocratique, la Banque Mondiale elle-même vient appuyer fortement un système de vulgarisation 100% étatique, fonctionnant selon une chaîne de commandement du haut jusqu'en bas, où la majeure partie des énergies sert à faire fonctionner le système lui-même.

De même, la proposition T&V rencontre le désir de l'appareil d'Etat de conforter son prestige qui s'effrite. Le mythe du fonctionnaire omniscient, qui sait ce qui est bon pour le paysan, se voit encouragé et financé par la Banque elle-même. Le paysan ne peut faire que poser des questions, émettre des suggestions, si toutefois le « feed-back » fonctionne bien. C'est le type de vulgarisation que les Etats africains connaissent le mieux, puisque c'est en général le premier qu'ils ont connu.

Par ailleurs, il faut noter que tout comme les cadres supérieurs de la Banque, les responsables nationaux ont pu être séduits par l'apparente modernité de la proposition, et l'illusion de disposer d'un moyen simple et scientifique de traiter des questions devant lesquelles ils s'étaient trouvés en grande partie impuissants jusque là. On a déjà signalé l'effet rassurant que le T&V a pu dispenser aux deux bouts de la chaîne, d'une part chez le bailleur et d'autre part en bas de la hiérarchie : ce fut la principale efficacité reconnue aux projets, du moins à leurs débuts. Il en est allé de même tout au long de cette hiérarchie : les responsables des services agricoles ont été rassurés sur le bien fondé de leurs fonction et de leur attitude, et mobilisés pour faire fonctionner la machine.

Dans l'introduction du T&V, la Banque Mondiale et l'Etat du pays bénéficiaire se sont donc révélés des alliés objectifs. Leur consensus reposait sur des critères où la réalité des effets recherchés en terme de développement économique était secondaire.

3.1.1.4 Effets induits

On a jusqu'ici évoqué le peu d'effets directs des T&V, et notamment du PNVA malien, par rapport à leurs objectifs affichés, et l'on s'est interrogé sur les raisons de l'étendue et de la persistance de ce type de projets. Reste à savoir maintenant quel fut l'effet global de leur existence sur les sociétés où ils sont intervenus, ainsi que sur l'évolution du système d'aide en général.

Rappelons qu'en termes d'effets *directs*, il est apparu :

- Un résultat mitigé sur l'appareil de vulgarisation lui-même (objectif institutionnel)
- Un résultat encore plus incertain, et en tous cas invérifiable, sur l'intensification agricole (objectif de développement)

Pour les effets induits, il est utile de garder à l'esprit cette distinction de niveaux d'objectifs, et de prendre en considération les différents publics finaux concernés à un titre ou à un autre.

Les effets induits sur les producteurs eux-mêmes.

L'objectif d'adoption par les agriculteurs d'un système de production plus intensif est a priori un objectif de « type B » (cf. §1.2.1.2), car le comportement qui est ainsi recherché est considéré comme totalement nouveau. Quant à la modalité, c'est la création ou l'amélioration d'un appareil de vulgarisation, qui va rendre possible l'enseignement de ce nouveau système. C'est a priori une modalité de « type 2 ». On peut donc penser à une politique de « type B2 », c'est à dire une situation où l'Etat se présente en « maître d'apprentissage » pour résoudre une difficulté de comportement. Il le fait par rapport à un domaine essentiellement technique, et en tous cas pas institutionnel. L'Etat est extérieur à ce problème technique, et peut donc intervenir lui-même sans que cela ne pose de difficulté.

Cet apprentissage échoue pour un grand nombre de raisons déjà évoquées :

- La difficulté technique n'est pas réellement un facteur limitant, et son éventuelle résolution n'est pas déterminante dans les conditions du moment ;
- Ce qu'apporte l'Etat est d'ailleurs trop simpliste ou pas assez nouveau pour résoudre, même partiellement, cette difficulté technique, dont les racines sont multiples et complexes ;
- Ce message simpliste et inadapté n'est même pas délivré dans de bonnes conditions (difficultés d'appareil).

Mais de plus, l'apprentissage prétendument mis en chantier se limite en fait à une information sur quelque chose de (prétendument) nouveau. Il pourrait évidemment (si le message était réel et pertinent) élargir l'éventail des possibles et provoquer l'adhésion, à condition d'être plus complet (coût du changement, effets indésirables...). Mais il n'y a pas de tentative d'apprentissage en « boucle double », dans la mesure où les raisons de l'utilisation des systèmes techniques préexistants, et les raisons de la réticence au changement, ne sont pas prises en compte pour entrer dans l'apprentissage (en tant que « variables directrices »). Il n'y a pas de discussion sur les thèmes, leurs priorités et leurs pertinences. En fait, malgré la mise en place d'un appareil lourd et « rapproché », tout se passe comme si l'on espérait un apprentissage spontané, par simple accès à une certaine connaissance (au demeurant peu nouvelle et peu utile).

Il peut y avoir plus grave que cet échec. Le pire enseignement que l'agriculteur risque de tirer du T&V, s'il est vraiment confiant, c'est que son propre savoir ne vaut rien, qu'il doit tout réapprendre de son métier auprès de ces agents fonctionnaires véhiculant des messages venus de l'extérieur. Reconnaître que l'on ne sait pas tout, et qu'il existe des potentiels de progrès à l'extérieur, est une variable directrice favorable au progrès technique. Mais la dévalorisation des savoirs locaux, en vertu d'une chimérique révolution verte élaborée sur un autre continent, ne peut que constituer une régression. De même, le message de lutte contre la pauvreté peut être pervers : si les paysans se laissent convaincre qu'ils sont des pauvres qu'il faut aider, ils peuvent tomber dans une attitude de passivité, en attendant tout de l'agent qui va venir les sauver de la misère de leur vie quotidienne, (celle-là même qu'ils pratiquent depuis toujours, avec des progrès réguliers). Une telle attitude de

passivité, heureusement rare en milieu paysan, serait totalement contraire à tout espoir d'émergence de dynamique agricole structurée.

Un autre effet des projets T&V, c'est que l'énergie investie sur la mise en œuvre de l'appareil de vulgarisation centré sur son propre fonctionnement ne l'est pas sur d'autres objectifs, tels que l'analyse des problèmes avec les paysans et la formation de leaders parmi eux. Non seulement cet objectif n'est pas du ressort des T&V, mais il est éclipsé à l'échelle nationale. Sans formation de leaders³⁴, il n'y a non plus aucun espoir qu'émergent des mouvements de revendication et de progrès, et que les agriculteurs puissent se *faire entendre*.

De plus, l'existence du T&V fausse la conception qu'ont les paysans de la réalité des choix de politique agricole du pays. En général, ils accueillent plutôt avec bienveillance l'idée de vulgarisation, appréciant que l'Etat fasse quelque chose pour eux. Rapidement, ils sont déçus par le simplisme des messages et l'impuissance des services à créer les conditions qui permettraient de lever les contraintes [Mercoiret et al, 1997], mais ne se plaignent guère, pensant le service gratuit. Ils ne savent pas qu'autant d'argent est dépensé par endettement du pays, soit disant à leur intention³⁵.

L'autre variable directrice sur laquelle est censé agir le T&V, c'est sur la crédibilité de l'agent vulgarisateur auprès de l'agriculteur. Il pourrait en effet s'agir d'un élément important, non seulement pour l'éventuelle résolution des difficultés techniques, mais aussi, au delà de cela, pour la reconstruction par la base de la légitimité et de l'autorité de l'Etat. Mais a contrario, l'échec de cette amélioration de crédibilité (peu de véritables contacts, pas de thèmes pertinents, pas d'écoute, ou au contraire parfois des comportements autoritaires) dessert cet objectif de reconstruction.

Les effets induits sur les services agricoles

On a vu que le renforcement de la capacité de vulgarisation (et de recherche) des ministères de l'agriculture constitue en soi un objectif, de nature institutionnelle. Parfois même (par exemple au Ghana, en Guinée-Bissau et au Malawi), ce renforcement est présenté comme l'objectif propre de l'intervention, dans l'optique du « renforcement des capacités dans le secteur agricole » [Rice, 1999].

Un tel objectif de réhabilitation institutionnelle est également de « type B », puisqu'il implique des comportements nouveaux, et même très nouveaux si l'on compare à certaines habitudes bien ancrées. En revanche, en ce qui concerne les modalités, les choses sont plus floues. Les incitations, qui ne sont dirigées que vers les agents des services agricoles, sont réelles (meilleures conditions de travail, primes de déplacement, reconnaissance des qualités professionnelles) mais ne représentent pas des solutions miracles. Elles sont de plus onéreuses et donc difficilement pérennisables sans financement externe. Les services ont été mis au travail, mais cette mise au travail s'est identifiée à une abondance de moyens qui ne pouvait être maintenue. Au Mali, où le T&V s'était fortement identifié à la bureaucratie administrative, il est clair que les services se sont remis en sommeil dès la fin des décaissements de la Banque Mondiale, mi 1998.

Il ne s'agit donc pas de modalités de « type 2 », mais plutôt de « type 1 », c'est à dire de distorsion partielle et provisoire des conditions habituelles. La politique de réforme institutionnelle est alors de type B1, et l'on en voit bien les limites, déjà indiquées. Aucune variable directrice des comportements n'a été modifiée, puisque l'on a vu que, au contraire, la proposition de la Banque coïncidait exactement avec celles-ci (primat de la vulgarisation, règles bureaucratiques, approche descendante, ignorance de l'existence d'un savoir paysan, etc...). Leur indiscutabilité en a même été renforcée au sein de l'appareil et dans ses relations avec l'extérieur, puisque tout le monde est « mobilisé », avec

³⁴ Pour être exact, cet objectif n'est pas absent du PNVA Mali, l'un des plus tardifs de sa génération, et qui a de ce fait bénéficié des quelques évolutions du T&V. A l'échelle du cercle, parmi divers « spécialistes », il existe un « conseiller en auto promotion paysanne », spécialiste en organisation paysanne (OP), censé intervenir en alphabétisation, en formation et en appui à la gestion pour assister les groupements dans leur phase de démarrage. Mais il n'a pas vocation à accompagner les OP dans leurs activités économiques. Il s'agit en réalité de l'exécution de formations stéréotypées destinées aux néo-alphabètes. On sait simplement [MDRE 1998] que l'impact de ce volet est de donner aux paysans « une meilleure compréhension de l'importance de l'OP comme outil de développement du village » (ce qui, au demeurant, indique une confusion entre les aspects villageois et professionnels).

³⁵ Quand ils l'apprennent, leur réaction est souvent de demander que l'argent soit plutôt utilisé à faire des routes agricoles.

enthousiasme, par la mise en place du T&V. Les services ont été mis au travail, mais ils ont aussi été justifiés et renforcés dans leur représentation de leur position.

D'ailleurs, même si les moyens étaient pérennes (modalité de type 2), resterait le problème que cette politique B2 serait menée par l'Etat lui-même, alors que ce sont ses propres services qui sont ciblés. Cette fois, l'Etat n'est pas extérieur à l'apprentissage, et est donc mal placé pour le mener lui-même.

Les effets induits sur le gouvernement

On a déjà évoqué certains effets induits par les projets de vulgarisation T&V au niveau national :

- Le gonflement de la dette publique. Jusqu'à récemment, la dette *multilatérale* était considérée comme ineffaçable, alors que la quasi totalité de la dette *bilatérale* OCDE des pays africains les moins avancés avait été progressivement effacée. Au point que la dette multilatérale représente la majorité de l'endettement des pays sahéliens (bien qu'il existe également une dette vis à vis des pays et institutions arabes, non négligeable, cf. § 2.1.1.6). Cette dette multilatérale est certes assortie de conditions favorables, mais son gonflement incontrôlé, du fait de projets aussi surdimensionnés que le PNVA, l'a rendue « insoutenable » (et amène l'affectation croissante de ressources de l'APD à son « annulation »).
- Le maintien, et même le gonflement, des effectifs de la fonction publique, et donc la perspective de coûts récurrents automatiques pour le budget de l'Etat, que ce soit pour maintenir la rétribution de ces agents ou pour financer ultérieurement leur départ de l'administration.

On peut ajouter que le T&V participe à la diffusion, dans les plus hautes sphères de l'Etat, de l'idée que le fonctionnement de services publics peut être assuré par l'extérieur, et que des réformes ne sont pas nécessaires. Les difficultés des services de vulgarisation en fin de financement PNVA sont mises au compte de la Banque Mondiale, qui a entraîné dans l'instruction du projet suivant, ou a été trop exigeante sur le travail de préparation demandé aux nationaux. Rares sont ceux qui reconnaîtront que les services sont trop onéreux pour les finances du pays. Il n'y a pas de remise en cause des activités en fonction des ressources pérennes ou prévisibles, ni réflexion sur les rôles et responsabilités à assurer en priorité.

Par ailleurs, pour les gouvernements (tout comme pour la direction au plus haut niveau de la BM et des autres organismes qui l'ont suivi), le fait de croire, ou de faire semblant de croire, ou d'être satisfait de se contenter de croire, qu'il existe, grâce au T&V, une solution simple et immédiate à un ensemble de questions complexes, représente un grand danger. Le risque est en effet grand de considérer que le problème est réglé, et qu'il n'est pas nécessaire de construire des politiques dans d'autres domaines et de songer à résoudre d'autres blocages.

La priorité politique de fait attribuée à la vulgarisation T&V ne pose pas forcément de problème direct d'éviction financière. La ressource d'aide est pratiquement illimitée pour les pays qui ont, ou se font donner, des idées d'utilisation. Et même si ce n'est plus tout à fait aussi vrai depuis le recul de l'aide à la fin des années 1990, ce l'était totalement au début de la décennie, quand le financement PNVA malien fut octroyé.

En revanche, l'effet d'éviction joue sur les ressources nationales, peu extensibles. Ces ressources sont affectées en priorité là où l'aide exige une contrepartie nationale au financement de ses projets : le Mali doit fournir 13% du budget du PNVA. Ainsi les choix et arbitrages sur le budget de l'Etat sont-ils, en partie, le résultat de la présence de financements extérieurs³⁶.

De même, la priorité donnée au T&V a clairement créé une sorte d'éviction des énergies, car non seulement tous les services *agricoles* au sens strict (c'est à dire la pyramide des services de la direction

³⁶ Ce qui n'est pas forcément choquant si ces interventions, qui demandent des participations budgétaires nationales, reflètent elles-mêmes les priorités du pays. Mais il est difficile d'affirmer que c'est toujours le cas. On peut d'ailleurs rappeler qu'au Mali la totalité du budget national d'investissement est constituée des cofinancements exigés par les bailleurs sur différents projets. Il ne comporte rien d'autre, et certaines de ces participations, telles que celle apportée au PNVA, n'ont rien à faire sur un budget *d'investissement*.

nationale de l'Agriculture, puis de celle de l'Appui au Monde Rural³⁷) sont affectés à ce projet, mais de plus il accapare l'attention de bon nombre de cadres supérieurs du ministère.

De plus, les différents services (Elevage, Eaux et forêts et leurs successeurs...) qui ne bénéficient pas du T&V s'estiment défavorisés, et surtout n'envisagent pas de travailler autrement qu'avec des moyens à la hauteur de ceux du T&V³⁸. Ce fut d'ailleurs un enjeu déterminant au moment de la réforme des services³⁷ en 1997 : tous les agents souhaitaient aller dans l'appui au monde rural, où ils espéraient que se prolongerait le T&V, et ce au détriment des directions à vocation plus régaliennne, telle que la réglementation et le contrôle. Se trouve renforcée l'idée selon laquelle rien ne peut se faire dans l'appareil d'Etat sans aide extérieure.

Les rapports de force entre l'appareil d'Etat et les autres groupes ou acteurs.

A quel schéma d'intervention peut-on rattacher les T&V ? Les services publics sont les seuls interlocuteurs du bailleur, et reçoivent la totalité des importants moyens mobilisés. La seule part qui leur échappe est celle du budget des consultants, soit 15% du financement extérieur, et encore ne leur échappe-t-elle en fait pas totalement. Beaucoup des consultants sont des nationaux, proches du pouvoir ou des services. Ce ne sont jamais des organisations professionnelles ou des bureaux d'étude réellement indépendants. Et les prestations réalisées, que les consultants soient étrangers ou nationaux, sont exclusivement destinées à aider les services eux-mêmes, jamais les autres acteurs.

C'est particulièrement vrai dans le cas du Mali, où le PNVA a dès l'origine coïncidé très exactement avec la hiérarchie administrative des services, mais cela semble être le cas de façon assez générale (même si, selon certains connaisseurs, ce n'est pas toujours aussi caricatural dans les autres pays, le Mali s'étant révélé un cas extrême).

On est donc très clairement dans un schéma totalement linéaire (type II), où le bailleur n'est pas en relation avec la population. Certains discours peuvent certes laisser penser que le bailleur ne s'intéresse pas seulement à l'appareil d'Etat, mais surtout à la manière dont cet appareil (les services agricoles) exerce ses relations avec la population. On serait alors dans la position intermédiaire entre le schéma linéaire (type II) et le schéma en « T » (type III). Dans cette position, le bailleur pourrait tenter de modifier les préférences des services, de les rendre différents dans leurs relations à la population.

Mais, on l'a vu, même si cet objectif peut être affiché, il ne correspond en rien aux pratiques. Ouvertement, le bailleur délègue à l'Etat la mission de mener la politique de vulgarisation, lui fait confiance pour cela, s'estimant sécurisé par la rigueur de la « méthode » utilisée. Il n'y a aucune incitation au changement de sa part. Au contraire, la convergence d'intérêt entre le bailleur et les services publics conduit à ne rien changer, et même à rendre le problème « indiscutable » (cf. § 1.1.17).

Même si le bailleur est mécontent de la façon dont se passent les choses, il n'a de contact qu'avec les services. Dans le cas du Kenya, on a vu qu'il pouvait suspendre les décaissements, et dans le cas du Mali, qu'il pouvait faire durer l'instruction du projet suivant. Mais, d'une part ce n'est pas son intérêt, et, surtout, il n'a aucun canal pour inciter la population à demander aux services publics d'autres comportements. Et, à l'inverse, les agriculteurs n'ont aucune possibilité de rétroaction sur le bailleur,

³⁷ Au Mali, après les événements de 1991 (en partie issus du monde rural), une grande réforme des services agricoles était attendue. Péniblement accouchée en 1997 (après des « états généraux », un « schéma directeur » et un « plan d'action »), cette réforme faisait passer le Ministère d'un découpage sectoriel vertical (agriculture, élevage, E&F...) à un découpage qualifié d'horizontal : appui au monde rural, aménagements et équipements, réglementation et contrôle. Ce nouveau découpage n'avait rien de meilleur en soi, mais l'intérêt résidait dans le processus de changement, imposant des réflexions sur le rôle de l'Etat et les transferts de responsabilité. Il était notamment acté que l'appui était transférable à terme aux organismes professionnels, que l'aménagement était partageable (surtout avec les collectivités territoriales), et que la réglementation faisait l'essence de la vocation de l'Etat. Combattue par tout l'appareil, cette réforme a été sérieusement ébranlée l'année suivante par la création d'un ministère de l'environnement doté de services de terrain qui ont abouti à recréer les E&F.

³⁸ Comme quoi, quoiqu'en disent les dirigeants de la BM, les services agricoles bénéficiant du T&V apparaissent malgré tout comme des enclaves, certes assez grandes mais des enclaves quand même, dans l'ensemble de l'administration. Ils n'échappent pas non plus à la mécanique projet, avec des circuits d'exécution financière particuliers au sein des services.

qui, on l'a dit, cherche à répondre aux demandes de tous les maillons de la chaîne sauf eux. Les services font totalement écran entre le bailleur et la population.

Les services étant les seuls interlocuteurs et les seuls bénéficiaires directs de l'aide, ils n'ont aucune nécessité de mettre en place de processus d'émergence de consensus avec les autres acteurs sur les éléments de politique agricole.

Un contre exemple de ceci pourrait se trouver dans la mise en place au Mali des Commissions Régionales d'Utilisateurs de la recherche (les « CRU »), à partir de 1994. Les CRU n'ont pas été créées dans le cadre du PNVA mais dans celui du PNRA. Elles ont toutefois un rapport avec le PNVA puisqu'elles ont pour but de collaborer avec la Recherche pour définir ses programmes de travail, dont les résultats doivent par la suite être vulgarisés. Bien entendu, ces commissions n'ont pas le pouvoir de décider de la mise en route des programmes de recherche eux-mêmes. Ce pouvoir revient au comité national de la recherche agronomique (dont le pouvoir est lui-même limité, puisque tout dépend en fait de la disponibilité de financements extérieurs). Localement, les CRU ne peuvent qu'obtenir des réponses immédiates (si elles existent), ou demander des orientations spécifiques pour les programmes déjà en cours. Un certain nombre d'organisations paysannes dans chaque région a été sélectionné pour se réunir et nommer les membres des CRU. Ces membres doivent ensuite, dans leurs villages respectifs, rendre compte du travail effectué.

Le choix initial des OP chargées de nommer les membres des CRU a été fait par la recherche, ce qui biaise la représentativité des CRU. Des OP de premier ordre sur le plan économique ignoraient encore en 1996 l'existence de ces CRU [Mercoiret et *al*, 1997]. Les membres des CRU apparaissent comme des auxiliaires de la recherche pour apporter marginalement le point de vue paysan sur des programmes qui se décident ailleurs, et dont l'éventuelle application (par le canal du lien entre recherche et T&V) sera ensuite décidée sans eux. A aucun moment les OP ne sont reconnues comme des partenaires en tant que telles, mais seulement utilisées pour fournir des individus qui fournissent des points de vue³⁹.

Les CRU ne sont donc pas des lieux de négociation, et de plus elles ne concernent pas des enjeux importants de définition de politique agricole ou d'arbitrage budgétaire (la recherche ne serait un enjeu qu'indirectement, dans la mesure où l'apprentissage technique serait lui-même un enjeu prioritaire, et nous avons vu que ce n'était pas le cas). Il est donc normal que les CRU ne constituent pas en elles-mêmes des enjeux de pouvoirs importants. Elles sont un exemple de fausse mise en place de modes de participation des bénéficiaires aux décisions qui les concernent.

Ainsi, en pleine période de renouveau démocratique au Mali, alors que le discours officiel était à la redéfinition du rôle de l'Etat et au transfert de pouvoirs et de ressources, un service technique du ministère de l'agriculture a reçu de l'extérieur du pays, par endettement national, l'équivalent de 7% de l'ensemble du budget de l'Etat sans qu'aucun acteur organisé du monde rural n'ait eu son mot à dire ni sur le contenu des activités de ce service ni sur le bien fondé d'une telle affectation. De plus, l'existence de ce service n'est aucunement allé dans le sens du transfert des tâches et des responsabilités puisque :

- Le système T&V n'est pas orienté vers la formation de leaders ;
- Le T&V ne fait pas appels à des prestataires extérieurs (ce pourraient être des OP ou bureaux privés) pour l'action de terrain. Ces OP ou bureaux privés ne peuvent donc pas bénéficier de ces marchés pour se développer ;
- Les OP ou privés peuvent difficilement se faire leur propre marché du service⁴⁰, étant concurrencés par un service gratuit, qui véhicule l'idée que les services doivent être gratuits.

Les projets T&V ont ainsi empêché l'apparition d'autres formes d'appui au secteur rural, qui auraient pu être mieux ciblées, plus pertinentes, de meilleure qualité, moins chères, plus pérennes, etc...

³⁹ A cet effet, les individus membres des CRU ont commencé par bénéficier, en 1994 et 1995, d'actions d'alphabétisation en langue locale, de visites de centres de recherche, et d'ateliers de formations.

⁴⁰ Ces considérations sont vraies pour un éventuel service de conseil agricole, mais elles le sont encore plus pour des services plus techniques, tels que la vaccination des volailles. Dans ce cas, la prestation du T&V peut constituer une vraie concurrence déloyale pour des vétérinaires privés.

Plus généralement, l'Administration a été confortée dans son souci de freiner l'essor d'organisations de producteurs, qui auraient pu déboucher à terme sur des mouvements syndicaux, contre pouvoirs gênants. Le maintien d'une relation dominant-dominé entre le pouvoir et les producteurs aboutit notamment à l'impossibilité d'instaurer un dialogue de cogestion des filières⁴¹.

Les services peuvent être amenés à reprendre un certain nombre de prérogatives qu'ils n'avaient abandonnées ou transférées que sous la contrainte budgétaire. Ils sont en particulier mieux placés pour s'opposer au transferts de nouvelles fonctions et à l'attribution de ressources directement aux producteurs eux-mêmes.

Mais à l'inverse, une fois les services agricoles tout entiers affairés à s'occuper de la logistique interne de leur T&V, des espaces de liberté peuvent se créer pour d'autres interventions, qui n'auraient sans doute autrement pas échappé à l'attention des services. Ce fut le cas au Mali pour des interventions de petit budget, qui se sont malgré tout retrouvées sur le devant de la scène, avec quelques résultats à présenter (cf. *infra*), lorsque les services agricoles se sont retrouvés démunis à la fin du PNVA. Mais ce détournement temporaire de l'attention des services, résultat paradoxalement positif du PNVA⁴², aurait peut-être pu s'obtenir sans endetter le pays à hauteur de 24 millions de dollars⁴³.

Des effets induits sur l'aide elle-même.

En ce qui concerne l'évolution du système d'aide, les T&V ont eu, ou auraient pu avoir, trois effets positifs : la réhabilitation de la notion de long terme, la réintroduction des politiques sectorielles, et la concentration d'aide sur le secteur rural.

La notion de long terme a été mise en avant par les tenants du T&V dès son origine. Il était entendu que le changement de comportement des producteurs ne pouvait que prendre du temps, de même que la capacité des gouvernements à prendre en charge par eux-mêmes les coûts d'un système de vulgarisation aussi important. Il était donc prévu que les projets nationaux de vulgarisation fassent l'objet de plusieurs phases successives.

Quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur la justesse de ces arguments dans le cas présent, il est certain que le retour à la prise en compte de pas de temps plus longs que ceux du seul « projet » constituait une avancée, surtout pour le secteur rural. Est ainsi évité le biais de l'approche projet trop stricte, pressée par nature et ne prenant pas le temps nécessaire pour préparer la pérennité des actions.

Notons que les projets T&V ne bénéficiaient pas totalement de cette option de long terme, restant prisonniers des obligations de respect de rythme de décaissement, comme n'importe quel projet.

La notion de politique sectorielle n'est pas née avec les T&V, mais les T&V avaient la prétention de l'utiliser, avec leur labellisation de « politique nationale de vulgarisation ». On a certes vu que la vulgarisation agricole en Afrique sahélienne n'était pas le meilleur domaine pour mettre en avant une telle notion, vu le peu d'enjeu réel que représentait la vulgarisation, mais la démarche restait conceptuellement valide, à une époque où les projets dominaient la scène. Certains éléments de l'analyse de l'échec des T&V permettent également de discerner des difficultés propres à l'approche sectorielle. En particulier, on a vu l'impossibilité, dans ce cas, de mesurer un effet à l'échelle nationale, du fait de la multiplicité des facteurs qui peuvent entrer en jeu. On en revient donc toujours à la même alternative :

⁴¹ Le seul cas de cogestion au Mali a eu lieu dans la filière coton, où il n'y a pas de T&V, et cette cogestion, limitée, fait intervenir un syndicat très indépendant des services techniques de la CMDT.

⁴² L'autre résultat du même ordre, c'est la déconsidération des services agricoles maliens aux yeux de certains cadres opérationnels de la BM, pas inconditionnels de Benor, et pas aveugles au point de ne pas voir l'absence de résultats. Le tout est de savoir si ces individus peuvent avoir l'autonomie suffisante pour éviter à l'avenir de faire bénéficier ces services de nouveaux projets d'appui aussi caricaturaux.

⁴³ En soi, dépenser 24 M\$ d'aide sans résultat apparent n'est pas *grave* : le volume de l'aide n'est pas un facteur limitant, il dépasse les capacités d'absorption, et l'aide a besoin d'être décaissée (de ce point de vue, l'objectif est atteint). Ce qui est grave, c'est l'endettement et les autres effets induits négatifs.

- Interventions locales (projets) : effet éventuellement mesurable, mais dilution nationale par effet de fongibilité ;
- Intervention nationale (politique sectorielle) : moins de fongibilité, effet national recherché mais non mesurable.

La mise en place de politiques sectorielles suppose aussi une certaine coordination des bailleurs concernés. Au niveau local, l'aventure des T&V a montré l'impossibilité de cette coordination lorsque l'un des bailleurs décide de s'imposer par la force. L'efficacité de l'ensemble des bailleurs s'en est trouvée réduite :

- La BM, et ceux qui l'ont suivie, se sont aveuglés sur une prétendue méthode miracle qui a obscurci leur jugement critique au point de ne pas voir la qualité exécrationnelle des rapports présentés. Pendant ce temps, ils n'ont pas pu réaliser d'autres actions qui auraient pu être plus fructueuses.
- Les bailleurs opposants ont été stimulés intellectuellement, mais ont été gênés (sauf ouverture d'espaces de liberté, mais rarement de très grande ampleur) ou ont pu finir par se décourager et cesser de lutter.
- L'émergence de règles du jeu entre bailleurs n'a pas progressé.

Persuadée d'avoir à sa disposition la méthode miracle, la Banque Mondiale, à son niveau central, a cessé, ou en tous cas a fortement réduit, sa réflexion sur le développement rural. Consciente de ce retard, elle a manifestement longtemps hésité à abandonner une doctrine pour laquelle elle n'a guère de substitut.

Enfin, *après avoir permis de drainer des sommes considérables*, le T&V risque de détourner les bailleurs du secteur rural en général. En effet, pour les non spécialistes, le T&V, doctrine dominante du plus gros des bailleurs, a pu symboliser les projets de développement rural pendant près de 20 ans. L'échec de cette approche signifie donc en partie l'échec des interventions en secteur rural. Toutes les avancées conceptuelles issues de l'aide à ce secteur risquent d'en faire les frais.

3.1.1.5 Conclusion sur le PNVA

Initiative venue d'un tout autre contexte, l'introduction du T&V en Afrique a mobilisé pendant deux décennies d'importants moyens humains et financiers en les ciblant sur la « résolution » d'un aspect annexe (l'aspect cognitif) d'une problématique vaste (l'intensification de l'agriculture pluviale sans cultures de rente) mais qui globalement ne semblait pas constituer un facteur limitant de premier ordre. Elle n'a pas eu d'effets directs, ni en terme de développement économique (pour autant que l'on puisse en juger), ni en termes de développement institutionnel (financer des véhicules, des formations et des primes n'est pas une méthode miracle en ce domaine).

Il n'en ressort l'émergence :

- Ni d'acteurs nouveaux ;
- Ni de demande de transferts de compétences et de règles de concurrence ;
- Ni d'espaces de négociation collective dans lesquels il serait possible d'internaliser le jeu des acteurs, de décider des transferts⁴⁴, et d'identifier les facteurs de blocage cognitifs et institutionnels ;
- Ni en définitive d'aucun apprentissage en double boucle.

Au contraire, elle semble avoir causé plusieurs effets pervers : endettement et création de charges récurrentes pour le pays, mentalités faussées, recul de la confiance envers les agents des services publics, rapports de forces internes sclérosés entre les services de l'appareil d'Etat et les autres acteurs de l'économie rurale.

En définitive, en décidant d'aller « apprendre leur métier à des agriculteurs qui n'avaient rien demandé », le PNVA n'a produit aucune incitation au changement, mais a participé au renforcement

⁴⁴ Selon B. Hermelin [2001], des agriculteurs revendiquent désormais le transfert de la vulgarisation elle-même vers les Chambres d'Agriculture, qui en seraient maîtres d'ouvrage et mettraient en place pour la réaliser des relations contractuelles avec des techniciens agricoles.

du *statu quo* antérieur. Son effet sur le développement économique du Mali semble globalement négatif.

3.1.2 Le Programme de Restructuration du Marché Céréaliier (PRMC)

Le PRMC concerne également ce qui est le secteur d'intervention dominant du PNVA, c'est à dire le secteur céréaliier malien, et traite, tout comme le PNVA, de sécurité alimentaire. De plus, le PRMC s'est constitué au tout début des années 1980, ce qui correspond à l'apparition des premiers T&V en Afrique (quoique pas au Mali). Enfin, il s'agit résolument d'une approche sectorielle. Néanmoins les ressemblances s'arrêtent là, le PRMC montrant un exemple d'intervention dans le secteur céréaliier radicalement différent de ce qu'a pu entreprendre l'approche T&V.

Une grande partie des réalisations du PRMC a été évoquée en première partie lors de l'étude du secteur céréaliier⁴⁵, auquel il est intimement lié. Seules les grandes lignes de son évolution spécifique, de ses résultats, et des leçons à en tirer seront abordées ici.

3.1.2.1 Description : une approche évolutive.

Une initiative née d'une crise grave

Le PRMC est né en 1981, en situation de crise alimentaire et économique profonde, et existait toujours 20 ans plus tard, dans un contexte plus serein et sous une forme ayant nettement évolué. « Existé » est d'ailleurs un terme abusif, le PRMC n'ayant jamais fait l'objet de véritable création officielle (voir note n°48), et s'étant fort bien contenté du caractère informel de ses structures et de ses règles de fonctionnement.

En 1981, le compte d'opération de la Banque du Mali auprès du Trésor français dépassait 100 milliards de francs maliens (150 M€) de déficit, et son adhésion à l'UMOA était de plus en plus souhaitée par la France, afin de « l'inciter à une gestion plus rigoureuse⁴⁶ ». Le Mali négociait avec le FMI le premier de trois crédits stand-by, qui devait être signé en 1982 et entamer, lentement et de façon chaotique, un long processus d'ajustement structurel. Les retards de paiement des fonctionnaires créaient une crise de liquidité pour toute l'économie du pays (y compris le commerce des céréales, officiel ou parallèle).

Toujours en 1981, l'OPAM (office des produits agricoles du Mali) avait encore officiellement le monopole de la commercialisation des céréales et celui de leur importation (commerciale ou concessionnelle), les commerçants privés, en dehors des opérations légales sous contrat OPAM, n'étaient que tolérés, et il existait des prix officiels d'achat et de vente fixés par l'Etat. La production était en baisse régulière, et le Mali était devenu importateur de céréales, dont, malgré l'importante aide alimentaire internationale, il devait acheter une grande part, à un prix supérieur à celui des prix de vente internes légaux. Cette subvention au consommateur conduisait l'OPAM à des déficits d'exploitation que l'Etat ne parvenait plus à couvrir. La hausse des prix d'achat aux producteurs, décidée pour tenter de relancer la production (bien que ces prix restent ainsi plus faibles que dans les pays voisins), avait conduit à creuser encore davantage le gouffre budgétaire de l'OPAM, son déficit cumulé atteignant en 1976/77 environ 60 M€, soit trois fois son budget d'opération annuel. De plus, du fait des déficits de production et des difficultés financières, un véritable risque alimentaire était à prendre en compte, et marquait les esprits encore sous le choc des grandes sécheresses de 1973 et 1974.

Les donateurs étaient appelés à fournir une aide alimentaire élevée, et, ne pouvant disposer de données fiables sur les besoins réels, le faisaient de façon automatique, par reconduction de l'aide d'une année à l'autre. Ils étaient conscients du risque grandissant d'effet dépressif de l'aide alimentaire sur les productions locales. De plus, ils n'étaient satisfaits ni de la manière dont l'OPAM en assurait la distribution, ni de la gestion des fonds de contrepartie⁴⁷. Enfin, la CEE recherchait des pays africains

⁴⁵ En particulier, le dispositif mis en place pour la prévention des crises alimentaires a été détaillé au § 1.1.2.3, à propos du rôle de l'Etat dans le secteur céréaliier, l'étatisation du commerce comme facteur limitant principal à la fin des années 1970 a été signalé au § 1.1.2.5, et les réformes de libéralisation aux § 1.1.2.6 et 1.1.2.7.

⁴⁶ Note du ministre français de l'économie et des finances de 1981.

⁴⁷ Les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire *programme* (c'est à dire hors situations d'urgence) sont constitués des sommes issues de la vente sur le marché intérieur des produits fournis gratuitement par les pays donateurs, déduction faite

disposés à expérimenter la mise en œuvre de « stratégies alimentaires » (4 pays ont finalement bénéficié d'une aide en ce sens, mais le Mali fut le premier, et le seul, où l'idée s'est véritablement développée) [Blacque-Belair et *al*, 1994].

Le troc entre la libéralisation de la filière et l'appui à la phase intermédiaire

En 1981, les principaux bailleurs bilatéraux (France, Allemagne, Pays Bas, Etats Unis et Canada) ainsi que la Commission Européenne et le PAM (programme alimentaire mondial), ont entamé un dialogue avec le gouvernement malien, et se sont engagés à fournir en cinq ans une aide alimentaire d'au moins 250 000 T de céréales (hors aide d'urgence) en échange d'une refonte majeure de la politique céréalière. Cette refonte, nommée PRMC, comportait :

- L'abandon du monopole de l'OPAM, l'autorisation officielle et l'encouragement du commerce privé, jusque là seulement toléré, et le repli de l'OPAM sur un rôle de régulation du marché (en choisissant l'option d'un stock régulateur, faisant en même temps office de stock de sécurité) et de gestion de l'aide alimentaire.
- La restructuration de l'OPAM lui-même : dégraissages, réorganisation, rééquipement.
- Le maintien de prix officiels, relevés en ce qui concerne le prix d'achat au producteur, mais sans augmentation brutale pour les consommateurs.

Autrement dit, les bailleurs s'engageaient conjointement à « acheter » la libéralisation du secteur céréalière en échange de la remise sur pied d'un OPAM réduit et redéfini, et du financement de ses déficits à venir (subvention, en principe dégressive, des prix au consommateur, et coûts de stabilisation). Il s'agissait donc d'une sorte d'ajustement structurel, mais :

- Entièrement sur dons ;
- Sans le FMI ni la Banque mondiale (qui furent néanmoins invités au comité de gestion des donateurs, et suivirent de près ce programme très proche du PAS) ;
- Où il s'agissait d'accompagner l'Etat dans l'évolution de son rôle et non de l'expulser du secteur. A son sujet, certains ont parlé de « contre PAS » [Dembélé, Staatz, 2000].

Les bailleurs du PRMC acceptaient que l'ensemble des fonds de contrepartie soit regroupé en un fonds unique, dont la gestion était assurée en commun par le gouvernement malien (ministère de l'économie et des finances) et un représentant de l'ensemble des donateurs (le PAM)⁴⁸. Chaque donateur prenait en charge son expertise pour le *comité technique* (qui se réunit toutes les semaines depuis 20 ans) et participait régulièrement au *comité de gestion*, où les donateurs devaient convenir par consensus de toutes les propositions qui seraient faites à la partie malienne. Les décisions finales revenaient au comité d'orientation et de coordination (COC), qui regroupait, sous la présidence du ministre de l'économie, les représentants :

- des différents ministères concernés (mais seul l'économie s'est véritablement impliquée) ;
- des bailleurs ;
- des grands commerçants (dont certains ont véritablement joué le jeu).

Un programme évolutif

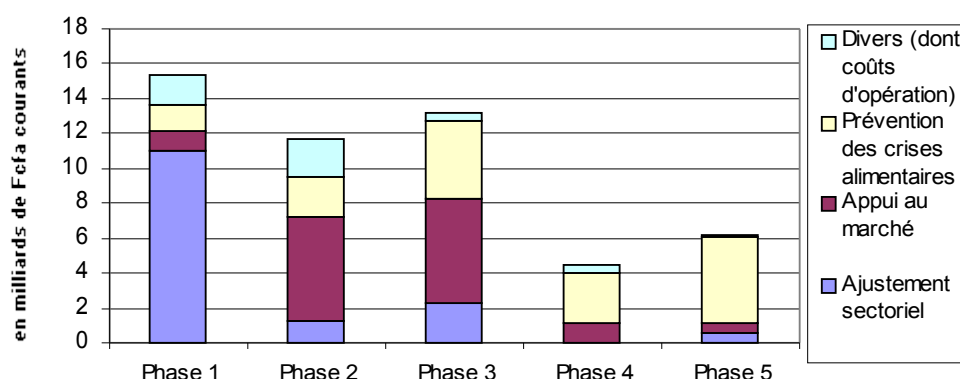
Après ce premier programme de 5 ans, 4 autres phases vont suivre, avec presque le même schéma d'intervention⁴⁹. La dernière, de 1998 à 2001 ou 2002, doit voir le retrait quasi total des donateurs. Au cours des différentes phases, les objectifs et leur importance relative ont nettement évolué. Ceci apparaît dans l'observation des sommes effectivement dépensées pour les différents types d'action :

des charges opératoires. Dans la plupart des pays où existe ce type d'aide, les fonds de contrepartie sont gérés par le pays bénéficiaire avec un droit de regard du bailleur.

⁴⁸ Juridiquement, le PRMC n'est rien d'autre qu'un ensemble de comptes bancaires à la double signature du directeur des affaires économiques et du représentant résident du PAM. A part cela, les bailleurs ont rédigé pour chaque phase une déclaration conjointe, complétée par une « plate-forme commune du gouvernement et des donateurs » validée en conseil des ministres.

⁴⁹ Avec quelques évolutions, telle que par exemple la fusion des organes techniques des nationaux et des donateurs en 1994. Par ailleurs, plusieurs bailleurs ont financé le PRMC non plus par fonds de contrepartie mais par participation financière directe, indexée ou non à un équivalent d'aide en nature. Enfin, le PRMC a accueilli des participations de bailleurs occasionnels: Autriche, Belgique, Japon, Royaume-Uni et Suisse.

Figure 3-2 : évolution des emplois budgétaires du PRMC par catégories d'interventions (source : Egg, 1999)



La première phase, qui a financé les restructurations et les déficits de l'OPAM, s'est effectuée essentiellement en contexte de bilan cérééalier déficitaire. Mais à partir de 1985, après la deuxième phase de sécheresse, le marché s'est retourné, et malgré des achats massifs du stock régulateur, l'OPAM n'a pu maintenir les prix⁵⁰. Il s'en est suivi l'abandon de la fonction de stabilisation, et donc de prix officiels, en 1987 (en 1990 seulement pour le paddy). Le stock régulateur (103 000 T en 1986) a été liquidé et a laissé la place à un stock national de sécurité (SNS) de 57 500 T (réduit par la suite à 35 000 T, avec constitution d'un stock financier parallèle)⁵¹.

Les deuxièmes et troisièmes phases ont permis de participer à de nouvelles restructurations (Office Riz Ségou et Office du Niger), ont permis la reconstitution du SNS et la mise en place du SAP (système d'alerte précoce), mais ont surtout vu l'essor des activités d'appui aux filières et au fonctionnement du marché :

- Essentiellement l'octroi de lignes de crédit aux commerçants (notamment les semi-grossistes) et aux associations villageoises (AV), pour le stockage et la commercialisation ;
- La création du SIM (système d'information sur les marchés) pour collecter les prix et les quantités tout au long de la filière, des producteurs aux consommateurs, et pour en assurer la diffusion dans le pays ;
- La création d'un centre de documentation, supprimé par la suite ;
- Des appuis divers et expérimentaux : aides aux petites entreprises de transformation, actions sur la qualité des produits, etc...

Enfin, pour les quatrièmes et cinquièmes phases, beaucoup plus réduites, les restructurations et les appuis ont été très limités (ultime réduction de l'OPAM, et maintien du SIM, transféré aux chambres d'agriculture sous le nom d'OMA en 1998), les financements du PRMC se réduisant pour l'essentiel au dispositif « PACA » (prévention et d'atténuation des crises alimentaires) : SAP, SNS, cellule de veille et stock financier. En année « normale » (avec moins de 10 000 T d'aide d'urgence localisée à prélever sur le SNS et à distribuer), le coût de cette fonction est de l'ordre de 2 milliards de Fcfa, que l'Etat malien doit avoir progressivement entièrement pris en charge à la fin de la cinquième phase. En effet, le gouvernement a considéré que cette tâche de « filet de sécurité alimentaire », dans un pays

⁵⁰ D'autant que les importations, commerciales et non commerciales, restaient élevées. L'aide alimentaire, en particulier, ne s'est vraiment réduite que vers 1988, en partie grâce au PRMC. En effet, l'un des objectifs de celui-ci, non écrit à l'origine, a été de discipliner l'utilisation de l'aide alimentaire d'urgence, en évitant les importations et en favorisant les achats locaux (en période excédentaire), et en proposant un système unique avec le SNS et le SAP. L'aide alimentaire a perduré après 1990, mais essentiellement sous forme programme. Celle-ci, constituée de blé, a peu d'effets sur le marché cérééalier, car tout le blé consommé au Mali, ou presque, est importé. Cette aide s'apparente donc à une aide à la balance des paiements. Etant vendue au prix normal, elle ne favorise pas particulièrement l'abandon de la consommation de mil au profit du blé, comme on a pu le dire. De toute façon, même cette forme d'aide alimentaire a également cessé, en 1997, avec l'arrêt du programme canadien.

⁵¹ L'idée du SNS est double. En période normale, il permet de faire face à des détresses locales, diagnostiquées par le SAP, toute décision d'utilisation du stock engageant les donateurs à sa reconstitution par achats locaux ultérieurs. En cas de crise grave, généralisée et/ou mal estimée, elle permet de parer au plus pressé en attendant l'arrivée d'aides ou d'importations plus massives. Dans les deux cas, il est important de disposer d'un « stock financier », les coûts de distribution étant pratiquement équivalents à la valeur du produit en stock. Le stock physique lui-même a été partiellement remplacé par un équivalent financier.

sahélien comme le Mali, constituait une fonction régaliennne que l'Etat devait assurer en situation ordinaire. Les bailleurs se sont engagés à rester présents au PRMC, au moins à travers une certaine expertise, et à intervenir en cas de crise grave.

3.1.2.2 Ce qui a marché, et ce qui n'a pas marché.

Le PRMC malien bénéficie d'une large notoriété et d'une réputation flatteuse dans le monde du développement international, et surtout, pourrait-on dire, en dehors du pays. Dans le pays, le bilan doit être plus nuancé. D'abord parce que le PRMC a coûté cher. Et ensuite parce qu'à côté de succès manifestes il y eut des aspects moins reluisants.

Le PRMC a coûté cher...

En près de 20 ans, 51 milliards de Fcfa lui ont été affectés, soit environ 140 M€ compte tenu de la dévaluation du franc CFA en 1994. En moyenne, par année, ce coût est équivalent à celui des financements extérieurs du PNVA et du PNRA réunis⁵². Certes la comparaison est elle trompeuse, pour plusieurs raisons :

- Il s'agit de dons et non de prêts. Il n'y a donc pas d'endettement supplémentaire ;
- Ces coûts sont allés en diminuant, et les charges récurrentes sont finalement faibles pour l'Etat, bien plus faibles qu'avant le début du programme ;
- Et surtout, l'essentiel des coûts, en début de programme (la phase la plus chère), ont été assurés par des fonds de contrepartie d'aide alimentaire. Du fait de la situation du pays en 1981, il était de toute façon évident que les principaux bailleurs étaient « condamnés » à fournir d'importantes aides en nature. L'originalité initiale du PRMC a donc été de reconvertir une grande partie des sommes correspondantes (qui sinon auraient continué à contribuer au fonctionnement antérieur du système) en un programme de restructuration.

Il n'en reste pas moins vrai que le PRMC n'a pas été économe dans ce qu'il faisait⁵³. Ses responsables ont accepté des restructurations au prix fort (indemnités de départ très élevées), toléré des pertes sur les lignes de crédit (cf. *infra*), financé des études sans suites, accepté quelques distributions d'aide non nécessaires (selon les rapports que le PRMC a toujours fait réalisés *a posteriori*), et laissé s'installer des coûts élevés dans les structures créées (SIM par exemple, qu'il a fallu « restructurer » avant de le transférer aux CA).

Mais les résultats sont là.

Les évaluations du PRMC ont été et sont élogieuses. Ce qui a été payé au prix fort a été fait :

- Le commerce a été libéralisé, de nombreux acteurs privés sont entrés sur le marché, les coûts de transaction sont devenus faibles et la part de valeur ajoutée des producteurs s'est accrue (cf. 1^{ère} partie).
- L'information sur les marchés est disponible.
- Les déficits publics ont été résorbés, les charges de structure ont été réduites, les agents sont payés à temps, et l'OPAM a été remis au travail. Son rôle a été redéfini, celui de l'Etat a été précisé en matière de sécurité alimentaire, les filets de sécurité sont en place et fonctionnent, l'Etat a une politique alimentaire et s'y tient jusqu'à présent.
- Les rapports entre l'Etat et les producteurs sont devenus moins autoritaires (abandon de l'obligation de vente à l'OPAM).

Les bailleurs de fonds se concertent pour parler d'une seule voix, ils n'ont qu'un seul programme (à de rares exceptions près, pour lesquelles un droit de regard du PRMC a toujours pu être obtenu). Les

⁵² PNRA+PNVA= 44 M\$ de financement extérieur, pour une durée de 5 à 6 ans, soit environ 7,5 M€ /an. Le PRMC arrive un peu en dessous, mais il conviendrait en fait d'ajouter à son budget les projets « parallèles » que la plupart des bailleurs ont financé pour fournir, entre autre, l'expertise que plusieurs d'entre eux (France, UE, Canada notamment) ont apporté au PRMC.

⁵³ En revanche, sa comptabilité, auditée chaque année, a toujours été transparente.

aides alimentaires en nature ont pratiquement disparu, aucun grand bailleur ne jouant cavalier seul en ce domaine⁵⁴.

Par ailleurs, il est certes impossible de prouver un lien entre PRMC et production agricole, car d'autres facteurs ont pu jouer, mais le fait est que les années 1980 ont connu une reprise de la croissance (voir 1^{ère} partie et note n°19 de cette partie). Le Mali est redevenu structurellement excédentaire en céréales sèches depuis 1985, et a atteint récemment l'équilibre en riz. Le contraste avec la fin des années 1970 est saisissant, malgré une croissance démographique qui n'a pas ralenti.

Les échecs ont existé et existent encore, et certains succès sont fragiles ou partiels.

En début de programme, l'effet de la hausse des prix sur les producteurs était discutable, dans la mesure où la moitié d'entre eux seulement étaient producteurs nets. En 1985-86, 90% des ventes provenaient de 28% des producteurs, pour la plupart situés en zone CMDT. Pour les agriculteurs déficitaires, la hausse des prix n'était pas dans un premier temps une bonne affaire (et ne l'est toujours pas, dans de nombreux cas). On a d'ailleurs pu dire que le coton aidait plus la sécurité alimentaire que les prix d'achat des céréales aux producteurs [Dioné, 1989], les agriculteurs CMDT produisant par exemple 2,7 fois plus de céréales que ceux de l'OHV (sans coton à cette époque), pour des conditions climatiques voisines. Les investissements de l'aide internationale dans la zone cotonnière tout au long des années 1980 ont donc joué un grand rôle dans la reconquête nationale du marché céréalier⁵⁵.

Toujours en début de programme, les hypothèses sur l'ajustement harmonieux des prix à la consommation se sont avérées fausses, et ont conduit d'abord à des déficits importants, puis à des gonflements du *buffer stock* dès que l'offre est redevenue excédentaire, d'où de nouvelles pertes de l'OPAM, essuyées par le PRMC, et l'abandon de la fonction de stabilisation.

De ce fait, il n'y a pas eu, et il n'y a toujours pas, de stabilisation des cours des céréales. Ceux-ci sont restés erratiques, provoquant des difficultés tant pour les producteurs (lorsqu'ils sont pressés de vendre, après récolte, alors que les cours sont souvent bas), que pour les consommateurs, pour qui la part de l'alimentation céréalière dans le budget des ménages, déjà élevée, peut varier du simple au double (de 18 à 31% selon le niveau des prix, d'après une enquête datant de 1986).

Ensuite, contrairement aux volets *restructuration* et *prévention des crises*, la partie *appui au marché* n'a pas été un grand succès. L'évaluation rétrospective de l'aide française [Blacque-Belair et al, 1994] affirme à ce sujet que les crédits pour la commercialisation et le stockage ont eu un impact important, principalement sur la régulation des prix dans les années de forts excédents, mais néanmoins les remboursements ont été difficiles, et n'ont pas dépassé 90% pour les semi-grossistes et 85 % pour les AV. Les Banques auprès desquelles ces lignes de crédit étaient placées se sont clairement montrées plus laxistes que pour leurs propres fonds. Certaines personnalités ont pu avoir accès au crédit PRMC et accumuler des impayés sans être inquiétées. L'idée même qu'un crédit peut ne pas être remboursé en a été partiellement renforcée⁵⁶.

En ce qui concerne le SIM, sa création a été encensée par certains observateurs, qui ont vu là un « changement fondamental dans le pouvoir de négociation entre commerçants et agriculteurs et une contribution à une plus grande intégration du marché » [Dembélé, Staatz, 2000]. Toutefois, des enquêtes [Galtier, thèse en cours] ont montré que cette information était en fait peu utilisée (sauf par les bailleurs, qui vont peu souvent au marché !). Le principal intérêt du SIM réside sans doute dans la qualité des données statistiques qu'il peut fournir pour des analyses *a posteriori*.

⁵⁴ A l'exception toutefois du PAM lui-même, handicapé par son mode d'intervention caractéristique : la réalisation de travaux d'intérêt collectif utilisant de la main d'œuvre rémunérée en nourriture (« food for work »). Au Mali, autant la délégation du PAM s'est mise en avant sur la gestion du PRMC, autant elle est restée discrète sur la réalité de ses propres actions, nombreuses et fortement en contradiction, pendant longtemps, avec les principes du PRMC.

⁵⁵ Ce qui bien sûr ne diminue pas le rôle de la libéralisation. Même en zone CMDT, la fluidification des échanges céréaliers était nécessaire à la reprise de la production.

⁵⁶ Tardivement, en 1998, bien après la clôture des opérations de crédit, le secrétariat du PRMC s'est attelé à régulariser systématiquement tous les impayés d'une certaine importance, afin justement de ne pas laisser de « crimes impunis ».

Les autres actions (transformation des produits, amélioration de la qualité par nettoyage des céréales), sont restées sans lendemain, ou n'ont pas eu de résultats d'ampleur notable.

Même en ce qui concerne la *prévention des crises*, des ratés techniques ont eu lieu, du fait notamment de la lourdeur de la chaîne de prise de décision du PRMC. D'où l'importance du SAP pour préparer les décisions très en amont des éventuelles crises. Lorsque des actions ont été demandées véritablement en urgence (cas d'une rupture d'approvisionnement à Kidal en 1993, par exemple), la concrétisation a eu lieu plusieurs mois après la fin de la crise.

Une autre critique, fondée, consiste à remarquer que pour une action destinée au marché céréalier, le PRMC a été excessivement étatique. La plus grande part des financements (notamment 92% de la première phase) est allée à l'OPAM. Ceci s'explique aisément (coûts de restructuration, coûts de la prévention des crises) mais constitue un fait gênant. De plus, on a signalé la relative complaisance dont ont fait preuve les bailleurs du PRMC vis à vis des exigences maliennes d'indemnités de départ du personnel, complaisance qui a pu concourir à renforcer l'idée qu'avec les bailleurs ces restructurations peuvent se faire à un prix élevé, et qu'il ne peut y avoir de réduction d'effectifs dans le secteur public et para public sans intervention de bailleurs extérieurs.

D'autres critiques, plus importantes, portent sur des interrogations quant au véritable degré d'appropriation des réformes, comme on l'a vu en 1^{ère} partie. La pression conjuguée de la nécessité (déficits de l'OPAM) et d'un front uni et durable des bailleurs ont pu « emporter le morceau » et doter le Mali d'une politique céréalière tant bien que mal respectée, mais peu de cadres maliens y ont participé. Le PRMC est resté la chose des bailleurs et d'un petit groupe de cadres maliens. Pour les autres cadres de la fonction publique, il n'y a eu qu'un « apprentissage gestuel » (cf. section 2.3), un simulacre s'inscrivant dans une stratégie de résistance passive par rapport aux souhaits des bailleurs. L'évolution des mentalités n'a pas concerné l'ensemble des acteurs des filières céréalières, et aucun véritable lieu de concertation générale n'a pu se constituer, le COC ne jouant que très partiellement ce rôle.

De plus, le haut degré de concertation et d'engagement des bailleurs, qui fait l'essentiel de l'originalité et de la notoriété du PRMC, est malgré tout sensible à la rapide rotation des cadres des agences d'aide, surtout en période calme sur le front alimentaire. L'importance de l'enjeu peut alors être oubliée, de même que les règles de discipline, de concertation, et d'exigence de respect des principes des grands principes de politique alimentaire.

Enfin, le dispositif de prévention des crises n'a pas fait face à des événements tels que des grandes sécheresses depuis qu'il a été mis en place sous sa forme actuelle dans les années 1990. Que se passerait-il alors, surtout si de telles crises se produisaient dans un contexte politique délicat, tel qu'une campagne électorale ?

3.1.2.3 Pourquoi le PRMC, contrairement au PNVA, est-il globalement un succès ?

De grands volumes d'aide alimentaire programme, des réformes achetées, des dégraissages massifs de personnel, des bailleurs qui décident de tout, des volumes financiers essentiellement destinés à l'Etat... Présenté ainsi, le PRMC ne provoquerait que des opinions *a priori* négatives. Les leçons à tirer des succès (et *a contrario* des échecs) reposent pourtant paradoxalement en partie sur des caractéristiques qui incluent ces mauvaises images. Mais elles vont en réalité bien au delà.

Un ciblage spécifique sur des facteurs limitants évolutifs

Il est évident jusqu'à présent qu'il est préférable pour le Mali de produire ses céréales traditionnelles plutôt que d'importer son alimentation. Mais il était non moins évident en 1981 :

- que les importations ne pouvaient cesser du jour au lendemain ;
- que le prix au consommateur ne pouvait flamber subitement ;
- que les entraves aux échanges étaient plus faciles et plus urgentes à résoudre que les faiblesses de la productivité agricole.

Aussi, s'il est une critique, souvent portée au PRMC, qui ne peut être reprise ici, c'est celle de ne pas s'être attaqué, tout en amont du marché, aux conditions de production. On soulignera au contraire que le PRMC a efficacement su identifier les principaux facteurs limitants des filières céréalières au cours des années, depuis 1980. Au départ, le PRMC a garanti les aides alimentaires suffisantes pour éviter des crises graves. Il s'est attaché à la réduction des coûts de commercialisation par la libéralisation des échanges, et à la réduction des charges de l'Etat par la restructuration de l'OPAM. Ensuite, il s'est attelé à la moralisation des aides alimentaires, lorsque le marché céréalier était redevenu structurellement excédentaire. Il s'est attaqué aux différents thèmes avec plus ou moins de bonheur, mais a préféré laisser à d'autres le soin de traiter des points qui ne lui paraissaient pas prioritaires, notamment la production.

De même, le PRMC a bien été, dans sa composante restructuration, une sorte de programme d'ajustement, mais il l'a fait sans a priori dogmatique. Il l'a fait en fonction des problèmes réellement rencontrés par le Mali, et des contraintes rencontrées par les éventuelles solutions, et non en fonction d'un diagnostic et d'une méthode venues d'ailleurs. Au demeurant, certains bailleurs du PRMC auraient-ils voulu importer des solutions toutes faites que la forme de collégialité entre eux ne l'aurait pas permis. En effet, la nécessité d'un consensus préalable entre donateurs avant de négocier avec la partie malienne oblige à un travail d'adaptation (à moins que tous les donateurs ne veuillent importer en même temps la même idée, ce qui ne semble pas s'être produit dans l'histoire du PRMC).

Le PRMC apparaît bien comme une réponse locale et progressive aux problèmes locaux, problèmes dont les importances relatives ont été hiérarchisées et réévaluées au cours du temps.

Une possibilité d'apprentissage, au moins pour certains acteurs

Exceptés quelques commerçants dynamiques, et quelques banquiers moins dynamiques, les principaux acteurs du PRMC ont été les bailleurs et l'Etat, dans un vis à vis sophistiqué, aimable, et constructif.

Notoirement, c'est l'apprentissage des bailleurs de fonds à la coordination mutuelle qui a été le plus spectaculaire, et qui fait du PRMC un exemple fréquemment cité. Cette coordination a été fructueuse, puisqu'elle a au moins permis :

- le consensus sur une réforme de politique céréalière profonde et en douceur ;
- le maintien de la conduite de cette politique, sans accroc sérieux, pendant une longue durée, malgré certaines tentations lors de tentions ponctuelles⁵⁷. On peut y voir un rôle d'« agence de restriction » très utile au pays.
- La discipline de l'aide alimentaire d'origine extérieure, maintenant limitée à de rares ONG et aux produits non céréaliers du PAM.

La négociation, de fait restreinte à un dialogue entre les bailleurs et l'Etat, indique un schéma d'intervention de l'aide de type II, linéaire. Mais si effectivement la plus grande partie des financements est allée à l'OPAM, c'est bien le marché lui-même, et donc en partie les relations entre les différents acteurs, dont l'Etat, qui en ont été la cible. Ce n'est donc pas encore un schéma en T du type III, mais les bailleurs ont tout de même eu la volonté de modifier les préférences de l'Etat et son comportement avec les autres acteurs.

Les bailleurs ne s'en sont pas entièrement remis à l'Etat pour mener une nouvelle politique céréalière. Ils en ont discuté avec lui et établi un programme en commun, avec des obligations réciproques et des mécanismes de négociation et de contrôle permanents. Les bailleurs ont pris en compte une demande initiale du gouvernement (résorber les déficits), mais n'ont pas épousé cette demande. Ils l'ont utilisé comme base de discussion pour la faire évoluer. Au départ, la demande du gouvernement portait sur un maintien des règles du jeu interne. A l'arrivée, l'intervention extérieure a produit des règles du jeu profondément modifiées, y compris celles concernant le rôle de l'Etat.

⁵⁷ il est notamment fait référence ici à la demande du ministre des finances d'utiliser en 1996 le SNS pour faire baisser le prix des céréales sur le marché Bamakois. La demande semblait pressante, dans un contexte politique tendu, et certaines menaces ont même été proférées à l'encontre des bailleurs (difficilement parvenus entre eux à un consensus hostile à cette initiative). Mais il est difficile de savoir si le ministre souhaitait réellement que les bailleurs cèdent, ou s'il était heureux de cette résistance, qu'il n'avait ainsi pas à assumer lui-même face à l'opinion.

Les partenaires du PRMC ont été amenés à négocier des décisions d'une très grande importance pour le pays, puisque concernant directement l'accès à l'alimentation d'une grande frange de la population. L'importance de l'enjeu, notamment pendant les années de crise, a obligé à trouver des solutions, dont la validité fut rapidement expérimentée. Le lieu de la discussion, imposé par les bailleurs, a acquis une importance interne réelle dans le pays. Il s'est prêté à de véritables apprentissages de la négociation. Entre bailleurs et Etat malien, il y a eu un lieu d'émergence d'une politique nationale.

L'importance de l'enjeu a aussi amené les partenaires à s'impliquer à travers des individus de rang élevé et de qualité certaine. Ce fut le cas de la plupart des bailleurs, et, parmi les nationaux, du principal interlocuteur, l'administration de l'économie (en revanche, l'administration du développement rural n'a longtemps envoyé au PRMC que des personnels de second rang, s'impliquant peu et changeant fréquemment). Les fonctionnaires, consultants, et opérateurs commerciaux nationaux qui furent finalement les partenaires de long terme du PRMC furent peu nombreux, mais ont expérimenté une forme et une qualité de travail et de négociation qui se rencontrent rarement ailleurs, du moins concernant de tels enjeux. Au PRMC, que les réunions soient formelles ou informelles, on se dit tout, on écoute tout, et l'on parvient à des consensus. Lorsque les solutions ne s'avèrent pas satisfaisantes, il y a possibilité d'analyser les causes des échecs et de reprendre le débat. Il y a donc possibilité d'un apprentissage en boucle double.

Il faut sans doute signaler que le maintien depuis l'origine d'une rencontre systématique des partenaires toutes les semaines, sur les aspects techniques, et de rencontres régulières, quoique moins fréquentes, aux niveaux plus élevés, apparaît comme un point important, même s'il a pu sembler lourd et coûteux à certains moments. De même, il est à noter que chacun des comités, et le PRMC lui-même⁵⁸, ont fait l'objet d'un secrétariat permanent, facilitant la prise de décisions et le suivi de leur exécution.

L'apprentissage a été incomplet, dans la mesure, on l'a vu, où il ne concerne qu'un petit nombre d'acteurs, et qu'il ne s'est pas confronté depuis longtemps à des crises de grande ampleur. Ceci n'a pas empêché les principaux succès, dans la mesure où l'acteur le plus concerné était l'Etat, et que celui-ci a expérimenté, dans le partenariat avec les bailleurs, un lieu de négociation qui a pu le faire évoluer. En revanche, l'absence d'implication importante de représentants des autres acteurs, et notamment des producteurs, n'a pas permis à ceux-ci de bénéficier de cet apprentissage de long terme. C'est pourquoi l'imaginaire des rares leaders paysans est longtemps resté rempli de commercialisation dirigée et de prix fixes. Pour l'avenir, la solidité des politiques céréalières sera d'autant plus assurée qu'un plus grand nombre de partenaires participera aux consensus permettant leur élaboration.

Une approche qualitative

On a noté que le PRMC n'a jamais vraiment lésiné sur les moyens, adoptant implicitement une approche « cela coûtera ce que cela coûtera », sans beaucoup s'interroger sur les ratios coûts/efficacité. Le danger de ce comportement s'est manifesté en termes d'effets induits sur les représentations et les comportements : argent facile, gabegie, etc... C'est là un aspect négatif du PRMC, déjà signalé, et heureusement relativement limité, en comparaison à d'autres interventions de l'aide. Notons néanmoins la validité de la justification d'une telle approche.

Tout d'abord, les bailleurs ne risquaient que les ressources de l'aide, et non celles du pays. On peut bien sûr argumenter que ces ressources auraient pu être utilisées avec profit pour un autre usage, mais du moins l'avenir du pays n'était-il pas handicapé par un alourdissement de l'endettement, toutes les ressources étant sur don.

D'autre part, il était difficile de prévoir initialement avec la moindre précision :

- ni le temps que mettraient les réformes à aboutir à leur terme (et donc le coût final de l'aide à apporter) ;
- ni la forme que prendrait la politique céréalière au bout du processus ;

⁵⁸ Progressivement, ces différents secrétariats ont fusionné, jusqu'à une cellule unique et réduite, logée à l'OPAM.

- ni les effets économiques qui en résulteraient.

Une approche initiale plus quantitative aurait donc risqué d’être moins souple et à plus court terme.

Enfin, les enjeux étaient considérables. Même s’il n’a pas été possible de produire une véritable étude de la rentabilité économique de l’intervention PRMC, il faut avoir en tête les ordres de grandeur des coûts des difficultés alimentaires que rencontrait, et que peut sans doute encore rencontrer, un pays comme le Mali. Un déficit alimentaire de 100 000 T, qui a représenté une moyenne annuelle pour les seules céréales sèches de 1971 à 1985, représentait un coût économique (en incluant les transports à l’intérieur du pays) d’environ 30 M€/an.

En fait, la question était qualitative : le diagnostic posé par l’ensemble des bailleurs (et une partie du gouvernement) faisait de la réforme de politique céréalière une nécessité incontournable. Les bailleurs étaient disposés à fermer les yeux sur une « surfacturation » des réformes, pour peu que celles-ci soient effectives, et que soit réduit le déficit vivrier du pays. Le coût du programme était totalement secondaire, et les bailleurs l’ont compris.

Une approche sectorielle de long terme

Le PRMC est l’archétype des approches en terme de politique sectorielle. Cette approche est d’autant facilitée qu’elle réunit l’ensemble des grands bailleurs concernés, contrairement au PNVA avec sa prétendue politique de vulgarisation, combattue par plusieurs bailleurs.

En revanche, il faut être conscient des limites de cette approche, déjà évoquées, en termes de difficultés :

- pour individualiser ses effets au milieu des autres facteurs ;
- pour entreprendre des actions concrètes, de type projet expérimental. La plupart des tentatives du PRMC en ce sens n’ont rien donné. Le PRMC a permis des réformes de politique, mais pas la mise au point de cribles mécaniques pour le nettoyage du mil, ou l’amélioration de la gestion des greniers céréaliers villageois, points pourtant importants. Les actions de qualité réalisées dans ce domaine l’ont été dans le cadre d’une aide bilatérale plus classique (dont le PRMC a en partie assuré le suivi et la mémoire).

Enfin, il faut insister sur les préoccupations de long terme qui ont animé le PRMC. D’une part, il a conduit à l’existence de structures de marché viables et pérennes, car peu coûteuses. Par ailleurs, l’engagement des bailleurs s’est effectué sur un pas de temps long, et même très long (20 ans). Cette durée est cohérente avec l’approche sectorielle, et ne s’oppose pas à l’idée d’interventions plus restreintes et plus ciblées dans le temps, mais elle incite les intervenants à l’humilité sur le terme des effets des actions auxquelles ils sont amenés à prendre part.

3.1.2.4 Pourquoi l’approche PRMC ne s’est pas répandue

Le PRMC malien est souvent donné en exemple dans le monde de l’aide internationale, mais jusqu’à présent il n’a guère été reproduit. Il est intéressant de voir ce qui a pu conduire à ce qu’une telle forme existe au Mali, et pourquoi à l’inverse elle ne s’est pas diffusée.

Il convient d’abord de préciser *ce qui* ne s’est pas diffusé. Car si l’on observe ce sur quoi a porté le programme (la restructuration du marché céréalier), il apparaît en fait que la plupart des pays sahéliens ont emboîté le pas du Mali : la plupart d’entre eux ont également mis en place des systèmes d’information voisins du SIM et des dispositifs PACA du type SAP-SNS⁵⁹. Madagascar en a fait autant. Les principaux bailleurs ont adopté en 1990, dans le cadre du Club du Sahel, la *Charte de*

⁵⁹ Avec globalement les mêmes bons résultats qu’au Mali, même si le Mali fut le bon élève. « Au Sahel, le défi démographique de la sécurité alimentaire a été surmonté grâce à des politiques agricoles robustes soutenues par une affectation assez efficace de l’aide » [OCDE, 2000].

*l'aide alimentaire*⁶⁰, dont les principes ont été intégrés dans la Convention Internationale sur l'Aide Alimentaire, dite Convention de Londres, en 1999.

Ce n'est donc pas tant au contenu que l'on pense en parlant du PRMC, mais au contenant. Ce qui s'est effectivement peu diffusé, c'est la forme de collégialité des bailleurs et la fusion des budgets (au demeurant pas totale, cf. note n°47). Les raisons de la mise en place de cette formule au Mali sont diverses. Elles semblent essentiellement à rechercher du côté des bailleurs de fonds, quoique que la position du gouvernement ait également eu une influence.

Du côté des bailleurs :

- La situation en 1981 devenait *intenable* pour l'ensemble des bailleurs, qui se trouvaient entraînés à faire toujours plus d'aide alimentaire et budgétaire pour éponger les déficits céréaliers. Ils ne pouvaient se débarrasser brutalement de ce fardeau, car cela risquait d'abandonner le pays à un drame alimentaire comparable à ce qui s'était produit pendant la première grande sécheresse. Les bailleurs devaient tous impérativement trouver une solution.
- Aucun des bailleurs n'avait les moyens de financer seul la nécessaire restructuration. C'était trop gros pour un seul bailleur. Et une action partielle n'avait guère de chance d'obtenir de succès.
- La plupart des financements disponibles (les fonds de contrepartie) était déjà présents et, de part leur nature, dans les mains de l'Etat, qui les gérant d'une manière semble-t-il peu satisfaisante. Il n'était donc pas facile de les « récupérer », si ce n'était par une formule originale justifiant cette récupération. De toute façon, cet argent était déjà dépensé, sous forme d'aide alimentaire, par les contributeurs au PRMC. Mettre en commun de l'argent déjà dépensé, et que l'on ne récupérera de toute façon pas, est plus facile (fait perdre moins de souveraineté) que mettre en commun de nouvelles ressources.

Ensuite, une fois le PRMC constitué, les raisons de son succès et de sa pérennité auprès des bailleurs s'expliquent aussi :

- les bailleurs qui se sont joints hors fonds de contrepartie, ou qui ont troqué leurs fonds de contrepartie contre des contributions directes, le faisaient dans le cadre d'un système déjà en place, ayant fait ses preuves, et dans lequel la confiance s'était établie, et bénéficiant même d'un certain prestige. Dans cette dynamique, contribuer au PRMC était valorisant, autant ou même plus que l'annonce d'un nouveau projet indépendant, et plus que la fourniture directe d'aide en nature.
- Le PRMC offrait alors un cadre de décaissement particulièrement simplifié : un versement unique, ou un petit nombre de versements, par période de temps considérée⁶¹.
- Le PRMC offrait aussi des facilités de suivi et des garanties de transparence : comités de donateurs parfaitement préparés, agendas clairs, rapports détaillés et réguliers, comptabilité régulièrement auditée, tout cela grâce à l'implication de l'un ou l'autre bailleur pour financer une assistance technique quasi permanente et de qualité auprès du secrétariat du PRMC⁶².
- La prévention des crises alimentaires au Sahel a progressivement perdu de son intérêt médiatique pour les bailleurs dans les années 1990, n'occupant plus l'actualité. Lorsqu'elle ne fut plus un domaine phare pour les bailleurs, cette question devenait encore moins sujette à l'effet de drapeau, et se prêtait donc encore plus à des contributions empreintes d'une certaine discrétion.

Enfin, il ne faut pas oublier le facteur humain. Comme on l'a déjà souligné, le PRMC a constitué un petit « club » de personnes, s'élargissant ou se renouvelant au fil des remplacements des personnels dans les institutions participantes. Ce sont des individus qui ont créé la « magie du PRMC » et son ambiance « salon de thé », mais cette dynamique a aussi influé sur les personnes qui le rejoignaient.

⁶⁰ Par laquelle ils s'engagent en principe à se concerter entre eux, à insérer l'aide alimentaire dans une stratégie de sécurité alimentaire à long terme, et à favoriser les aides alimentaires triangulaires et monétisées. La convention de Londres de 1999 intègre et détaille ces objectifs.

⁶¹ la participation de la France au PRMC de 1994 à 1998 en est illustrative. Elle était assurée par de l'assistance technique, et par un financement de 1,37 M€ du FAC (n°93/0149). Dans celui ci, il y eut une partie principale (1,22 M€) de contribution directe au PRMC, et un volet réduit (0,15 M€) de petites actions gérées directement par les services français de coopération. La première partie n'a nécessité, pour les services français, que 4 opérations comptables, la deuxième plus d'une centaine.

⁶² la seule période de désintérêt relatif des bailleurs pour le PRMC a correspondu à la fin de l'AT permanente financée par l'UE, en 1994, avant sa reprise par la France 2 ans plus tard. Cette reprise était justement apparue nécessaire pour éviter la perte d'intérêt des bailleurs pour le PRMC.

C'est ainsi que le PRMC aura duré au moins 20 ans, et que toutes les tentatives de démantèlement ou de clôture ont jusqu'à présent été déjouées.

On voit alors pourquoi le PRMC avait de bonnes raisons de ne pas se répéter ailleurs. Rares sont les domaines où les bailleurs sont à un moment donné pratiquement obligés d'intervenir, presque contre leur gré. Rares aussi sont les situations où il est pratiquement impossible de le faire seul ou en ordre dispersé. Rares enfin sont les cas où il s'agit de sommes déjà engagées sous une forme ou sous une autre⁶³.

Le système, ayant ainsi peu de probabilité de se mettre en place, ne donnera pas les arguments issus de son bon fonctionnement dans le temps. Il est en effet peu vraisemblable qu'apparaisse spontanément une telle confiance entre bailleurs⁶⁴, et qu'aucun ne tente de s'affirmer comme « chef de file » (le PAM fut le représentant officiel des donateurs du PRMC vis à vis de l'administration malienne, mais jamais leur chef de file dans le sens d'un leadership doctrinal ou financier).

Pourtant, le ralliement de nombreux bailleurs à l'idée de l'approche programme, dans laquelle chaque donateur participe, par financement budgétaire direct, à une politique sectorielle définie en partenariat avec le pays bénéficiaire, ressemble beaucoup au principe du PRMC. Au demeurant, elle permet aussi des décaissements plus faciles et plus massifs. Il est possible que l'expérience du PRMC donne l'une des clés du bon fonctionnement de cette approche programme, jusqu'à présent rarement menée effectivement au bout de sa logique.

Cette clé serait la suivante : encore plus que la négociation préalable, ce sont la qualité et la transparence de l'exécution du programme qui conditionnent la confiance des bailleurs, toujours prudents. La possibilité pour le bailleur d'un engagement humain dans la gestion du programme est un pas dans ce sens. Pour qu'une agence d'aide, dotée d'un minimum de sens de ses responsabilités, adhère à l'approche programme, il faut sans doute qu'elle ait « son homme dans la place », ou l'homme d'une autre agence, ou n'importe qui, qui ne lui ait pas été imposé et en qui elle ait confiance.

Ainsi, il est probable que les attaques répétées contre l'assistance technique dans les milieux de l'aide internationale, ainsi que plus généralement le désengagement humain des agences d'aide, jouent d'une certaine manière contre l'émergence de l'approche programme dans de bonnes conditions.

Du côté du gouvernement

Du côté du gouvernement, on a vu que la méthode PRMC pouvait être un avantage et un inconvénient :

- Un avantage en termes opérationnels, le regroupement des bailleurs évitant d'avoir à gérer les relations avec des interlocuteurs multiples sur ce dossier. Avantage aussi en terme de continuité, et d'incitation à l'application effective de la politique alimentaire choisie : face à toute tentation de déviance importante, sous le poids des contingences du quotidien, c'est le front uni des bailleurs qui invite le gouvernement à revenir dans le chemin préalablement négocié.
- Un inconvénient pour les mêmes raisons, le gouvernement perdant vis à vis des bailleurs les degrés de liberté que pourrait lui offrir leur dispersion.

Ainsi, selon que le gouvernement souhaite ou non que s'exerce un véritable partenariat avec l'ensemble des bailleurs, il se satisfait ou non de leur coordination dans une structure (formelle ou informelle) comme le PRMC.

⁶³ Un cas qui pourrait s'apparenter à cette situation concerne l'initiative de réduction de la dette de certains pays pauvres, et ceci explique peut-être que dans la plupart des pays concernés plusieurs bailleurs aient choisi d'intervenir ensemble.

⁶⁴ Il est d'ailleurs étonnant de voir que les mêmes personnes, représentants des bailleurs au PRMC, aient certes conservé pour d'autres dossiers des habitudes de collaboration informelle (CMDT, Office du Niger), mais ne soient jamais arrivé à un tel niveau de concertation, au point de parler d'une seule voix. Les mauvaises langues diront que l'une des explications de l'émergence du PRMC fut... l'absence dans tout ce processus de la Banque Mondiale (qui n'était qu'observateur) et de sa volonté d'hégémonie.

3.1.2.5 Conclusion sur le PRMC

Le PRMC fut depuis le début des années 1980 un grand programme dirigé sur des problèmes graves qui affectaient alors la sécurité alimentaire du Mali. Conduit à l'époque des ajustements structurels, mais avec des procédés différents, il a mené à bien la restructuration et surtout la réorientation des organes de l'Etat dans le secteur céréalier, réformes dont les effets semblent avoir été particulièrement heureux, pour autant que l'on puisse en juger. A partir des années 1990, dans un secteur céréalier revenu à l'équilibre, le PRMC a assuré la mise en place du principal rôle de l'Etat dans un pays sahélien toujours exposé aux aléas écologiques : la prévention et l'atténuation des crises alimentaires.

Entre-temps, il fut moins heureux dans ses tentatives d'amélioration du marché. De plus, pas toujours très exigeant sur le détail des affectations de fonds, il ne fut pas exempt d'effets pervers, notamment sur la représentation de l'aide.

Outre le ciblage, les aspects positifs à retenir sont :

- la spécificité : une réponse fut élaborée localement à un problème local ;
- la progressivité : le PRMC fut un processus évolutif, les objectifs ne sont pas restés figés ;
- le long terme, à la fois dans l'engagement des bailleurs et dans leur souci de ne pas créer de charges récurrentes ;
- la réalité de l'incitation au changement et son caractère extérieur : ce sont les bailleurs qui ont provoqué le changement, et qui garantissent ensuite l'absence de retour en arrière. Fort de ce soutien, le gouvernement a pu à la fois mener les réformes à leur terme, et les combattre au cas par cas, ou en tous cas en donner l'apparence auprès de l'opinion publique, lorsque des contextes haussiers mécontentaient les populations urbaines.
- la négociation : un lieu et un mode de concertation associés à un enjeu fondamental se sont créés et ont fonctionné, d'une part entre bailleurs et d'autre part entre bailleurs et gouvernement. Les bailleurs concernés (la plupart des grands bailleurs du Mali) ont été capables de renoncer à leur souci de « drapeau », en partie parce qu'ils y avaient intérêt, et en partie sous la « pressions de leurs pairs ». Ils se sont ainsi imposés d'eux-mêmes des « règles de bonne conduite » qu'ils ont dans l'ensemble respectées.

A l'inverse, il reste que l'on n'a aucune garantie sur ce qui se passerait en cas de perturbation importante, telle qu'une période de sécheresse comparable à celle du début des années 1970 :

- D'une part parce que le dispositif en place (SAP, SNS, etc) n'a pas encore affronté de telles crises ;
- D'autre part parce que l'absence de réels problèmes alimentaires depuis 1985 a amoindri l'intérêt des bailleurs pour ce sujet. L'outil PRMC a permis d'éviter un oubli complet, mais le retrait progressif des bailleurs, utile pour une meilleure appropriation par le Mali, peut poser un problème pour l'avenir.

Enfin, on peut regretter que le PRMC n'ait pas voulu ou pas pu aller plus loin sur la voie de l'appropriation des politiques. Les politiques céréalières mises en place à partir de 1981 furent le résultat de négociations entre un groupe de bailleurs, une partie du gouvernement et quelques commerçants, pas entre l'ensemble des acteurs de la filière. Ce furent des politiques « par le haut ». Il n'y avait sans doute pas d'autres possibilités à cette époque, et la démarche fut suffisamment souple pour s'adapter aux réactions du marché renaissant. Néanmoins, par la suite, le lieu de négociation aurait sans doute pu être plus élargi. Ce devait être le rôle du COC, mais dans la pratique les bailleurs n'ont pas exercé de pressions pour que l'ouverture de celui-ci à l'ensemble de la profession soit réalisé autrement que sur le papier.

Ainsi, le PRMC n'a conduit à l'émergence :

- ni d'acteurs réellement nouveaux (leaders paysans par exemple) ;
- ni de réelle compréhension des enjeux chez beaucoup d'acteurs, l'apprentissage de la forme libérale d'organisation des échanges restant donc imparfait ;
- ni d'espace de négociation permettant par la suite d'aborder les questions qui se posent au marché céréalier libéralisé : définition de normes de qualité, voire de label pour l'exportation, orientation des investissements dans le secteur, orientation de la recherche, formes de vulgarisation et des

différents appuis envisageables, législation foncière, politique de crédit, rôle des organisations professionnelles, harmonisation des politiques avec les pays voisins, et ainsi de suite⁶⁵.

Autrement dit, après les réussites initiales de type ajustement structurel amélioré, l'évolution au cours des temps du rôle du comité des donateurs du PRMC vers une fonction d'« agence de restriction » (restriction envers le gouvernement pour ne pas intervenir sur les prix, restriction envers les bailleurs pour ne pas procéder à des importations intempestives d'aide alimentaire céréalière), est une réussite incontestable de l'aide internationale. Mais cette réussite aurait été plus complète encore si cette fonction était également assurée par un comité de filière, réunissant l'ensemble des acteurs.

⁶⁵ le PRMC a financé des études sur plusieurs de ces thèmes, mais pas provoqué de débat à leur sujet.

3.1.3 Le projet PARC – Mali

3.1.3.1 Description

Les projets PARC en Afrique

Depuis les années 1980, la Commission Européenne soutient à l'échelle du continent africain la lutte contre la peste bovine (rinderpest), l'une des plus graves maladies épizootiques du troupeau bovin en Afrique. A la suite d'une première opération d'éradication menée avec 15 pays dans les années 1960, des résurgences avaient eu lieu à partir des zones d'endémie persistante, ce qui a conduit à la mise en place depuis 1986 d'une nouvelle campagne de long terme, destinée à éradiquer totalement la maladie.

Cette deuxième opération, dénommée PARC (Pan African Rinderpest Control), a concerné 34 pays d'Afrique de l'Ouest, du Centre et de l'Est (il existe un autre programme pour l'Afrique australe). Elle a été menée depuis Nairobi sous la direction du Bureau Interafricain des Ressources Animales (BIRA ou IBAR) de l'Organisation de l'Unité Africaine. L'OUA apporte un fort soutien politique à cette action, et souhaite lui donner une forte valeur symbolique, en la comparant notamment à l'éradication de la variole, succès et légitimation de l'OMS dans les années 1970.

Depuis 1988, le programme PARC a connu trois phases de financement par l'UE. Un programme plus large, le PACE (programme pan africain de contrôle des épizooties), a pris le relais à partir de 2000. Le PARC et le PACE sont financés sur les programmes régionaux (PIR) du FED, et comprennent à la fois des actions transversales, menées depuis Nairobi, et des actions à l'échelle de chaque pays, menées par les services locaux. De plus, dans de nombreux cas, un « cofinancement » est apporté dans les pays par des ressources de l'UE sur programme indicatif national (PIN) du FED.

Ainsi, au Mali, la troisième phase du projet (PARC-3, 1994-1999), bénéficiait-elle, en plus des appuis techniques et humains de Nairobi, d'un financement de 3,6 M€ géré localement⁶⁶ :

- 2,4 M€ du PIR.
- 1,2 M€ du PIN Mali

Ajoutons que Bamako était, avec N'Djamena, le siège d'une délégation régionale du PARC (centre régional pour l'Afrique de l'Ouest). Mais ce rôle, fortement renforcé dans le PACE, n'a eu qu'une influence mineure dans le PARC 3.

Le PARC, à l'échelle de l'Afrique, s'est prioritairement axé sur la peste bovine et secondairement sur les autres maladies épizootiques. Il s'est pour cela appuyé sur les services publics de vaccination animale et d'épidémiosurveillance. Mais par ailleurs, la constatation quasi généralisée de la dégradation régulière des services apportés aux éleveurs, de la faible efficacité des services publics, et des faibles affectations budgétaires correspondantes, le tout dans un contexte d'ajustement structurel et de libéralisation économique, a conduit à intégrer dans les objectifs du PARC le développement des services privés de médecine vétérinaire. Cet objectif s'est essentiellement traduit par la mise en place de lignes de crédit pour l'installation de professionnels dans le secteur privé.

De ce fait, dans de nombreux pays le PARC est devenu à la fois :

- le principal bailleur des services publics de santé animale ;
- un des moteurs de la libéralisation des services et de la redéfinition des rôles du public et du privé.

Le PARC, dans son ensemble pan-africain, fait donc partie des projets qui ont revendiqué, à côté des objectifs techniques de première importance, des objectifs institutionnels également très importants, et ce avec la forte légitimité politique que lui donnait son positionnement OUA.

⁶⁶ Convention n°5226/MLI du 18 août 1993.

Le PARC au Mali

Les trois financements PARC au Mali⁶⁷ ont été respectivement de :

- 1 819 000 € du 6^e FED pour le PARC 1 (1988-90), soit 624,5 MFcfa ;
- 600 000 € du 6^e FED pour le PARC 2 (1990/91), soit environ 200 MFcfa ;
- 3 600 000 € du 7^e FED pour le PARC 3 (1994-99), soit environ 2,3 milliards de Fcfa⁶⁸.

La première phase était exclusivement destinée au renforcement des campagnes de vaccination, par les services publics. La deuxième phase a vu la mise en place d'une ligne de crédit pour l'installation des privés. Parallèlement, l'appui aux campagnes de vaccination s'est poursuivi, au delà de la deuxième phase (campagnes de 1991, 1992, et 1993), par l'utilisation des ressources générées par le paiement des vaccinations (« fonds vaccin » de 272 MFcfa). Les projets PARC Mali 1 et PARC Mali 2 ont été entièrement décaissés.

C'est loin d'être le cas du projet PARC Mali 3 (cf. Tableau 3-2). Ce projet fut signé en 1993, sans qu'une évaluation technico-financière *ex ante* soit réalisée. En effet, la Délégation européenne accepta tel quel un projet élaboré par les autorités maliennes et intitulé jusque là « revitalisation du secteur élevage, renforcement de la lutte contre la péripneumonie contagieuse bovine (PPCB) et aménagement pastoral en 4^e région » (région de Ségou). Ce projet, rebaptisé PARC 3, prévoyait 4 volets, mais tous n'ont pas reçu la même attention.

➤ Le volet 1 concernait l'« appui institutionnel à la DNE » (Direction Nationale de l'Élevage), avec : *« des activités d'une part en santé animale, axées sur la peste bovine, la PPCB et la brucellose, mais également la mise en place de l'épidémiosurveillance, et d'autre part en production animale, avec la mise en place de suivis zootechniques et des écosystèmes pastoraux... »*

Rapidement rebaptisé « appui aux services techniques de l'élevage », dans le contexte de réforme institutionnelle ambiant, ce volet s'est en fait concentré sur les campagnes de vaccination, menées par les équipes du secteur public (auxquelles des privés ont été associés à partir de 1994/95). Il a de plus fourni des équipements et des moyens de fonctionnement à de nombreux services⁶⁹ de la DNE. Le suivi zootechnique et le suivi d'écosystèmes ont fait l'objet de formations et de fiches d'enquêtes, mais il semble que les choses en soient restées là et qu'aucune donnée n'ait été collectée.

➤ Le volet 2 concernait l'« appui aux groupements d'éleveurs ». Il portait *« d'une part sur l'aménagement pastoral, les productions de lait et de viande, l'aviculture villageoise et la fourniture de bœufs de labour, d'autre part sur l'organisation et le renforcement des groupements, et enfin sur la formation. »* Il n'a fait l'objet d'aucun début d'exécution.

➤ Le volet 3 concernait l'« appui à l'installation des membres de la profession vétérinaire ». Il prévoyait *« la mise en place d'une ligne de crédit finançant l'apport personnel de promoteurs éligibles au projet FED de création de PME/PMI »*, comme dans le projet PARC 2.

En fait, le projet n'a financé aucune nouvelle installation. Le Parc 2 en avait financé 44 dans de mauvaises conditions, et dès 1995 une mission d'appui spécifique à ce volet [Diakité, Martin, 1995] avait recommandé de ne pas continuer dans cette voie, et de créer une cellule technique d'appui à la privatisation (CTAP), organe paritaire entre les pouvoirs publics et la profession, chargée de faciliter l'installation des nouveaux privés, de les défendre institutionnellement, et d'améliorer la qualité de leurs prestations. La CTAP était notamment chargée de faire avancer la réforme de tous les textes légaux concernant l'exercice privé de la profession vétérinaire, dont bien sûr la régulation des

⁶⁷ Il n'y a pas eu de véritable participation budgétaire du gouvernement malien. Sa « contre partie » s'est limitée aux exonérations fiscales et aux salaires de base du personnel participant au projet. Le rapport de clôture évalue cette participation à 1,5 milliard de Fcfa pour les trois phases.

⁶⁸ Le PARC Mali a fait l'objet d'une « évaluation à mi parcours » relativement détaillée en 1997 [Martin, Bénites], mais la fin de projet n'a donné lieu qu'à un rapport de clôture particulièrement indigent [MDRE, 2000]. On dispose par ailleurs de nombreuses notes et rapports liés aux aspects institutionnels, et notamment à la privatisation des services. L'évaluation pan-africaine du PARC s'est faite dès 1996, et n'apporte donc rien de plus, pour le Mali, que le rapport Martin Bénites.

⁶⁹ 5 véhicules, et l'équipement des 200 postes vétérinaires qui existaient à l'époque. 318 000 € étaient prévus pour le fonctionnement des véhicules et 508 000 pour les per diem d'agents de l'Etat.

installations, le mandat sanitaire et la réforme de l'ordre. Toutes les dépenses effectuées l'ont été dans le cadre des actions et du fonctionnement de la CTAP.

➤ Le volet 4, le plus petit par le montant, concernait l'« appui au Laboratoire Central Vétérinaire », organisme public d'analyse vétérinaire et de production de certains vaccins. Cet appui était relativement mineur pour le LCV, qui a bénéficié par ailleurs de soutiens de l'USAID.

Tableau 3-2 : budgets et décaissements des volets du PARC Mali 3

<i>En milliers d'euros</i>	Budget initial	Décaissements DCE	Utilisations à la clôture ⁷⁰
Appui DNE et coordination	2060	1259	995
Groupements d'éleveurs	580	0	0
Installation de privés (CTAP)	600	327	221
LCV	128	39	39
Divers (études...)	232	82	70
Total	3600	1708	1325

Sources : Délégation européenne à Bamako et rapport de clôture MDRE. L'unité de coordination du projet, pour sa part, a établi des rubriques différentes, rendant impossible tout rapprochement des comptabilités. Il est possible que certaines dépenses attribuées ici à la DNE aient en fait concerné le LCV.

Ajoutons que le PARC Mali disposait d'une équipe de coordination, en principe rattachée à la DNE dont elle devait animer les services. En fait cette cellule (de 4 cadres nationaux) s'est trouvée éloignée de la DNE, alors que le volet 1 a finalement été le seul dont elle a eu à s'occuper, le volet 2 n'ayant pas été mis en œuvre et les volets 3 et 4 concernant des structures autonomes.

Enfin, il faut savoir que le projet lui-même ne faisait pas l'objet de conditionnalités, mais que plus tard, en 1997, le secteur élevage fut retenu comme domaine de concentration du PIN malien relatif au 8^e FED. Dans ce cadre certains engagements de l'Etat malien (déjà pris auparavant) ont alors pris valeur de critères d'évaluation pour le suivi global du PIN. Ces engagements du Mali concernaient en particulier la politique de privatisation vétérinaire et la réforme de l'Ordre.

3.1.3.2 Des résultats très limités.

Volet vaccination « appui à la DNE »

L'objectif de couverture vaccinale contre la peste bovine, qui était de 20 % par an⁷¹, a été semble-t-il atteint et même dépassé (de l'ordre de 30 % tant que les services publics ont seuls assuré les vaccinations, et sans doute autant par la suite, mais les performances du secteur privé n'ont pas été collectées par les services publics). Ainsi, comme la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, le Mali n'a plus connu de cas de peste bovine depuis 1986 et a pu entamer auprès de l'OIE sa démarche pour se déclarer « provisoirement indemne » de la maladie. Le Mali a pour cela suspendu la vaccination anti peste bovine depuis décembre 1997.

D'ailleurs, au niveau du continent, on peut parler d'un réel succès concernant la peste bovine, reléguée dans des foyers inaccessibles (sud Soudan...) et contrôlée ailleurs. Pour la majeure partie de l'Afrique, le danger réside dans l'apparition de nouvelles souches fortement virulentes, ce qui explique l'importance de la mise en place d'un réseau d'épidémiosurveillance fiable. Au Mali, la mise en place de ce réseau n'a pu se faire de façon satisfaisante avec le PARC 3. Cela reste l'objectif principal du PACE, à partir de 2000⁷².

⁷⁰ Du fait du système d'avances mis en place par la Délégation européenne, la coordination du projet et la CTAP n'ont pas forcément utilisé tout l'argent « décaissé » par la Commission. Lors de la clôture, le projet devait en principe rendre les sommes non utilisées.

⁷¹ Une seule vaccination étant suffisante pour la vie de l'animal, la cible des vaccinations est uniquement constituée des jeunes, ainsi que des animaux entrant sur le territoire. En revanche, la vaccination anti PPCB doit être effectuée tous les 6 mois sur tous les animaux, pour permettre l'élimination de la maladie. Le couplage des deux vaccinations, tel qu'il était pratiqué traditionnellement, n'était donc pas une solution optimale.

⁷² D'un montant de 1,2 millions d'Euros sur 5 ans, le PACE vise encore une fois au renforcement des services publics, pour la mise en place d'un réseau d'épidémiosurveillance et d'un plan d'urgence de lutte contre toute réintroduction de la peste

Il n'y a pas lieu de parler de rentabilité économique au sens strict pour la lutte contre la peste bovine. Celle-ci n'a en effet plus d'incidence grave au Mali depuis des années. Il s'agit en fait d'une action de prévention d'un risque majeur, tant l'apparition de nouvelles souches pourrait se révéler catastrophique.

En revanche, il est à noter que ces vaccinations menées au Mali ont donné lieu à un certain recouvrement des coûts, qui a permis de constituer un « fonds vaccin » capable d'assurer le fonctionnement du projet pendant les trois années d'interruption des apports financiers extérieurs entre le PARC Mali 2 et le PARC Mali 3.

En ce qui concerne les autres maladies, la vaccination contre la PPCB, associée jusqu'en 1997 à la vaccination anti PB, n'a aucunement atteint l'intensité qui serait nécessaire, et l'on a observé année après année la persistance de plusieurs foyers. De plus elle nécessitait, avec l'arrêt des vaccination PB en 1997, la définition d'une nouvelle stratégie d'intervention, qui n'a pas été préparée. Enfin, aucune étude analysant les coûts *réels* des campagnes n'a été menée. La connaissance de ces coûts aurait permis de fixer de façon réaliste le niveau de recouvrement, dans l'optique d'une réalisation pérenne par le secteur privé, et de la création progressive d'un marché de la vaccination.

Quant à la brucellose, à la fièvre aphteuse, ou à la peste des petits ruminants, aucun résultat à grande échelle n'a été fourni par les services de l'Elevage pendant la durée du PARC Mali 3. Pourtant, lorsque la parole leur est donnée, les éleveurs expriment comme soucis prioritaires ces questions d'ordre sanitaire, et notamment les vaccinations contre toutes les maladies relevant du mandat (cf. chapitre PASPE).

Par ailleurs, alors que le projet était conçu pour fonctionner de façon « intimement intégrée dans les structures de la DNE » [MDRE, 2000], il y eut en fait peu de liens effectifs entre la coordination (dont les 4 cadres étaient logés auprès de la délégation régionale) et les services qu'elle était censée appuyer et animer. Exceptés ceux concernés par les vaccinations, ni les services de la DNE, ni ceux qui leur ont succédé lors de la réorganisation du MDRE en 1997, n'ont été « mobilisés » par le PARC. De plus, le matériel distribué aux services s'est dispersé lors de cette réorganisation.

Volet privatisation.

Le financement par le PARC Mali 2 de l'installation de 44 nouveaux vétérinaires privés s'est fait dans de mauvaises conditions. Les fonds du PARC ont servi d'apport personnel pour l'accès des vétérinaires à des prêts fournis par un autre « projet » de l'union européenne, le projet « PME/PMI », transformé par la suite en institution bancaire dénommée « Crédit Initiative ». Dans de nombreux cas, cet apport du PARC a été le seul « apport personnel » du promoteur.

A peine un peu plus de 10% des unités vétérinaires ont pu (ou voulu) rembourser dans les temps impartis leur emprunt auprès du projet PME/PMI. Et plus de 50 % ont finalement constitué des sinistres, vis à vis desquels des actions en recouvrement ont été lancées ou auraient dû l'être. En ce qui concerne les fonds PARC, aucun remboursement n'a été effectué. Ces remboursements ne semblaient « même pas envisagés par les promoteurs, traduisant bien l'ambiguïté dans laquelle ils avaient été attribués » [Diakité, Martin, 1995].

Dès 1995, la viabilité de plus de la moitié des installations financées semblait totalement compromise. L'une des raisons, notamment en zone sud (6 échecs sur 10 financements), fut la concurrence avec « un grossiste qui installe en face un dépôt secondaire, obligeant le promoteur à diminuer ses marges jusqu'en deçà de 15% » [id], alors que les calculs de rentabilité des installations avaient été fait avec des marges moyennes de 22,5%, et que les taux de l'emprunt étaient justement de l'ordre de 15%.

La mise en place de la CTAP n'a en rien permis d'améliorer cette situation. Pendant la période PARC 3, en l'absence de nouvelles lignes de crédit, le doublement du nombre d'installations a précisément

bovine. Un volet à destination des groupements d'éleveurs et de l'ordre des vétérinaires a également été maintenu, malgré les déboires du PARC dans ces domaines.

été dû à la multiplication des dépôts, et non d'officines ou de cliniques capables d'assurer toutes les prestations nécessaires aux animaux, en plus de la vente des médicaments [Martin, Bénitès, 1997]. Les véritables installations privées, relativement peu nombreuses, se sont faites sur fonds propres, à partir de 1993/94, sans aucun lien avec le PARC [Bonnet, 2001]. La CTAP n'a joué aucun rôle, ni de conseil pour l'élaboration des dossiers d'appui aux installations qui auraient pu répondre aux exigences minimales, ni de contrôle des agréments d'installation pour les autres (des agréments ont été donnés sans aucun respect des exigences légales de compétence).

Elle a traîné les pieds pour suivre les recommandations de la mission de 1995 qui proposait de réformer la législation (qui permet aux importateurs d'être à la fois grossistes et détaillants et de multiplier leurs points de vente), au point qu'en 2000 le nouvel arsenal législatif n'avait toujours pas été adopté. Et elle affirmait encore, dans le rapport de clôture du projet PARC [MDRE, 2000], que les grossistes incriminés, dont celui de Sikasso, s'étaient « distingués de par leur exemplarité au niveau national » et constituaient « des modèles réussis ». La CTAP, à plusieurs occasions, a ouvertement critiqué les quelques initiatives officielles en faveur de la régulation (cf. étude du PASPE, chapitre suivant). Elle a tenté, en novembre 1998, de faire attribuer des garanties bancaires (du fonds de Sikasso) à des privés dont les conditions d'installation n'étaient pas conformes.

Par ailleurs, la CTAP a certes finalisé les textes concernant le mandat sanitaire, mais ceci s'est fait avec un retard considérable, la mise en œuvre effective n'intervenant qu'en 1997 (11 ans après l'autorisation de l'exercice privé de la profession), et de façon progressive⁷³.

Tableau 3-3 : évolution du nombre de mandataires au Mali

	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Région de Kayes	1	2	7
Région de Koulikoro	7	16	21
Région de Sikasso	6	16	25
Région de Ségou	6	11	20
Région de Mopti	2	6	13
Régions du Nord	1	2	1
District de Bamako	4	5	10
Total	27	58	97

Source : MDRE, CTAP.

Il est à noter qu'au Mali, comme dans plusieurs autres pays et contrairement à ce qui était prévu, la CTAP s'est constituée au sein de l'administration, et non sous la tutelle de la profession.

Enfin, il faut noter également que la « revue à mi parcours du PIN 8^e FED », menée en septembre 1999, a conclu, en ce qui concerne la « situation des mesures du gouvernement », que « les conditionnalités concernant le secteur élevage sont en général non satisfaites ». Parmi ces conditionnalités non satisfaites figurent notamment les réformes des législations sur la vente des médicaments vétérinaires et sur la représentation professionnelle⁷⁴. Ceci est d'autant plus à signaler qu'il s'agissait du seul secteur « fautif » du Mali, les engagements concernant les autres domaines de concentration (décentralisation, transport et filière riz) étant tous considérés comme respectés de façon satisfaisante.

A l'échelle pan-africaine, la libéralisation et la privatisation vétérinaire montrent des situations très contrastées. Si elles constituent bien maintenant des orientations acquises pour la plupart des pays du PARC, « rares sont les pays où s'est réellement développée dans le domaine des services de santé une véritable dynamique d'entreprise soutenue par l'Etat visant à la prise en charge effective de services ayant préalablement fait l'objet d'un monopole des services administratifs. Plus rares encore sont ceux où l'Etat a mis en place un système de mandats sanitaires permettant une délégation effective officielle

⁷³ De plus, les textes du mandat ont institué des *obligations de moyens*, imposant en principe aux mandataires des niveaux d'équipement et d'emploi de personnel impossibles à rentabiliser dans la plupart des zones rurales.

⁷⁴ Constatant que les textes étaient prêts, et que leur contenu était satisfaisant, mais qu'ils tardaient toujours à être introduits dans le circuit adéquat (secrétariat du gouvernement, conseil des ministres et assemblée nationale), la mission du FED concluait que l'assainissement de la situation ne pouvait résulter « que de la volonté du MDRE ».

de certaines fonctions au secteur privé, reconnaissant sa fonction et son utilité professionnelle dans la lutte contre les maladies animales » [Renard, Blanc, 1998b].

Cette appréciation négative sur l'état de la libéralisation vétérinaire n'est pas unanimement partagé, certains insistant au contraire sur le chemin parcouru, et jugeant le secteur privé « raisonnablement fonctionnel »⁷⁵. Il paraît difficile de se contenter de cette situation, qui rend l'activité privée non viable dans une large part du territoire, privant ainsi les éleveurs d'un service de qualité.

3.1.3.3 Effets induits.

Volet « appui à la DNE »

En 1994, peu avant le démarrage du PARC 3, une note d'un assistant technique mettait en garde contre les dangers de la mise en œuvre du volet DNE, le plus important par son volume (2 060 000 €) des 4 volets prévus :

« Alors que le document de politique générale du gouvernement pour le développement rural s'articule autour de grands axes comme le désengagement de l'Etat des activités de prestation de service (ce qui doit se traduire par la poursuite de la privatisation vétérinaire et la rétrocession, grâce au mandat sanitaire, de l'exécution des prophylaxies obligatoires aux vétérinaires privés), alors que la convention prévoit par ailleurs un appui à l'installation de membres de la profession vétérinaire, comment peut-on proposer dans le même temps de financer un programme de lutte contre la PPCB et la brucellose bovine qui sera exécuté par le service public ?

Si ce volet sanitaire du projet devait être exécuté par les services publics, ce serait un obstacle important au programme de désengagement de l'Etat, qui risque de compromettre la survie économique des unités vétérinaires installées sur le projet PME/PMI ou sur fonds propres. L'Etat malien, avec la complicité de la DCE⁷⁶, et contrairement aux orientations du discours officiel, renforcerait la mainmise des services publics sur la santé animale, et encouragerait une concurrence déloyale vis à vis des privés. [...].

Si ce projet devait être exécuté en l'état, la DNE recevrait un formidable ballon d'oxygène et, confortée dans son conservatisme, pourrait reporter à plus tard les mesures urgentes telles que l'adoption du mandat sanitaire et le transfert des activités de santé animale aux privés, la mise en place de fonctions de contrôle, de réglementation et de prévention des risques, ainsi que l'amorce de négociations avec les producteurs sur les grands enjeux du futur, tels que la gestion des pâturages. »

Il est certain que même si les décaissements sont restés partiels, le financement des services de la DNE par le PARC a apporté à ceux-ci une véritable bouffée d'oxygène. Certes, cela a permis d'effectuer des campagnes de vaccination. Comme le note candidement le rapport de clôture du PARC : « l'existence du projet PARC a permis de réaliser une vaccination normale qui n'aurait pas pu se faire autrement, vu les difficultés financières des structures chargées traditionnellement d'assurer cette mission » [MDRE, 2000].

De fait, les différents projets PARC étaient considérés comme les « PNVA de la DNE », assurant les équipements et même les coûts de fonctionnement de base des services (les indispensables *per diem* des agents pour aller sur le terrain). La délégation européenne a accepté telle quelle une demande émanant des services administratifs maliens, sans rechercher à introduire ou à permettre la moindre modification de comportement. Tout comme le PNVA, la présence du PARC a alimenté la résistance à la réforme des services⁷⁷ et à la redéfinition des rôles respectifs du secteur public et du secteur privé.

⁷⁵ Cees de Haan, commentaire privé, 2000.

⁷⁶ Délégation des Commissions Européennes, c'est à dire représentation de l'UE à Bamako, qui gère les projets du FED au Mali.

⁷⁷ Résistance à la réforme et résistance post-réforme : en décembre 1998, le ministère a demandé aux agents vétérinaires, présents dans les différents services issus de la réforme, de constituer des équipes conjointes et d'aller vacciner les bovins sur le terrain, en totale contradiction avec le mandat sanitaire et avec les nouvelles tâches de ces agents.

L'appui à la privatisation

La revitalisation temporaire des services de vaccination, qui a eu pour effet direct d'assurer un taux satisfaisant de vaccination contre la peste bovine, a-t-elle été nocive pour le développement des vétérinaires privés, et donc à long terme à l'état sanitaire du troupeau ? Le PARC s'en défend en indiquant que les privés qui le souhaitaient ont été associés aux campagnes à partir de 1994, avant donc la mise en place officielle du mandat. Toutefois :

- le PARC ne donne pas de chiffres, et le faible nombre de mandats effectivement délivrés lors de la première année de mise en place du mandat officiel en 1997 ne laisse pas penser qu'il y ait eu préalablement un grand engouement pour sa version informelle (la rémunération offerte au privé était limitée aux revenus additionnels dont bénéficiait les agents des services publics, à savoir l'inévitable *per diem* ainsi qu'une prime de 5 Fcfa par vaccination).
- il est difficile de voir le retard de mise en œuvre du mandat autrement que comme une tentative délibérée de nuire au développement du privé.

D'autre part, la création tardive de la CTAP, son inclusion dans l'administration, la mission qui lui fut donnée de préparer la réforme des textes, et enfin l'inaction de cette CTAP, peuvent être vus comme des moyens efficaces de retarder les réformes, et d'éviter la mise en place d'outils d'apprentissage d'un système de santé animal basé sur l'exercice privé de la médecine vétérinaire. En donnant en modèle de réussite le cas d'importateurs grossistes qui multiplient les dépôts de vente tenus par des personnels non qualifiés, la CTAP a conforté la représentation purement marchande de la profession.

A l'échelle pan-africaine, certains pays « n'ont adhéré [à la libéralisation et à la privatisation de la médecine vétérinaire] que sous la pression des bailleurs de fonds et, pour nombre d'entre eux, [cette option] reste considérée au mieux comme un substitut aux déficiences de financement du secteur public et au pire comme une opportunité supplémentaire d'assistance financière extérieure » [Renard, Blanc, 1998b].

Par ailleurs, l'échec partiel du volet d'appui à l'installation de jeunes vétérinaires privés (crédit PME/PMI et apports PARC 2) a également eu des conséquences graves :

- D'abord, comme tout échec de programme de crédit, il affaiblit le système bancaire (déjà fragile) et l'activité qui est financée ;
- Ensuite, l'impunité presque totale dont ont joui les payeurs défaillants a récompensé certains promoteurs malhonnêtes et pénalisé au contraire les rares bons payeurs.
- Cette impunité, et l'absence même de demande de remboursement dans le cas de l'apport PARC 2, renforce l'idée, déjà largement répandue, qu'un crédit peut ne pas se rembourser. Avec cette représentation collective, tout système de crédit est sérieusement handicapé.
- Enfin, alors que leur échec était souvent dû à une concurrence déloyale, à une étude technique et financière inadaptée, et à une absence de suivi, certains des mauvais payeurs, qui auraient pu par la suite faire l'objet d'un appui pour un nouveau départ, sont devenus interdits bancaires pour de longues années.

Représentation de l'aide, liens avec le bailleur.

En relançant le fonctionnement des services de vaccination de la DNE, inopérants sans son appui financier, le PARC a renforcé l'idée :

- que les services publics ne peuvent rien faire sans aide extérieure,
- qu'il est normal que l'aide extérieure vienne les financer,
- et qu'il y a toujours des aides pour financer les services, qu'il n'est donc pas nécessaire de les réformer et de les recentrer.

Contrairement au PNVA, le PARC n'a pas imposé aux services en charge du projet une *méthode* particulièrement détaillée et contraignante. Au contraire, il était caractérisé par des objectifs techniques (avant tout la vaccination) et institutionnels (la privatisation et la redéfinition des rôles du public et du privé) relativement souples, mais a accepté de reprendre une initiative locale (le projet

« revitalisation ») et de mettre en place une cellule de gestion et de coordination non contrôlée par l'UE.

Lorsque les dérives du PARC Mali sont devenues flagrantes, pendant la phase 3, la délégation européenne a tardivement voulu contrôler un peu plus les choses. Mais n'ayant pour cela ni les moyens nécessaires en ressource humaine ni la volonté politique permettant d'obtenir une véritable négociation, elle s'est limitée à utiliser les « armes » les plus simples : le zèle procédurier et les retards aux déblocages d'avances budgétaires.

La faible capacité de suivi du projet de la part du bailleur pouvait en partie s'expliquer par son caractère régional. En effet, l'unité centrale du PARC, à Nairobi, était chargée d'un important rôle de coordination et de suivi. Mais ce suivi a été effectif et régulier, et les rapports réalisés à chaque passage étaient alarmants. Néanmoins, ils n'ont été suivis de prise de décision ni par la Délégation européenne ni par les autorités nationales.

Par ailleurs, la délégation n'a pas non plus recherché la concertation avec les autres bailleurs. Pourtant son intervention gênait les initiatives parallèles des coopérations françaises, néerlandaises et américaines d'appui à l'élaboration de politiques sectorielles plus évolutives, et ces différentes agences avaient fait des offres de concertation⁷⁸.

En l'absence de toute discussion sur le fond du problème, les dirigeants nationaux du PARC Mali ont facilement pu justifier leur absence de résultats par les contraintes dues au bailleur. Lorsqu'en 1999 le coordonnateur affirmait en réunion que le projet PARC Mali avait « atteint ses objectifs dans des conditions de collaboration très difficile avec l'UE⁷⁹ », il savait rencontrer la compréhension de tous les cadres nationaux présents.

Enfin, s'il est vrai que le PARC, ayant été financé intégralement par le FED, sur don, n'a pas contribué à l'alourdissement de la dette du Mali, une conséquence de sa mauvaise exécution et de la stagnation des réformes qu'il devait accompagner a été le non respect des conditionnalités relatives à l'élevage indiquées dans le PIN – 8^e FED. Ceci n'a pas remis en cause l'ensemble du PIN, mais a conduit à retirer l'élevage des domaines de concentration de l'aide communautaire. C'est pourquoi⁸⁰, contrairement aux prévisions, il n'y a pas eu de financement PIN du PACE Mali (qui ne bénéficie donc que du financement PIR), ni aucun autre projet élevage, et il est peu probable que l'UE inclut à nouveau le secteur élevage dans le 9^e FED, alors que les besoins d'investissement dans le secteur restent entiers.

3.1.3.4 Conclusion sur le PARC Mali

La triste histoire du PARC Mali est d'autant plus déplorable qu'il s'agissait *a priori* d'une action particulièrement bien ciblée :

- Elle était axée sur la santé vétérinaire, qui constitue un facteur limitant de premier ordre au développement de l'une des premières activités économiques du Mali ; l'éradication du fléau potentiel que représentait la peste bovine était même une urgence absolue ;
- Elle s'était préoccupée d'évolution institutionnelle autant que de résultats techniques (redéfinition des tâches du privé et du public) ;
- Elle prévoyait un appui à la fois au privé et au public ;
- Elle s'intégrait dans une démarche pan africaine tout en prenant en compte les spécificités locales ;

⁷⁸ Elles avaient notamment obtenu, difficilement, la création d'un « comité paritaire de suivi de la privatisation de la profession vétérinaire ». Mais celui-ci ne s'est réuni que deux fois en quatre ans, tellement les choses ont avancé lentement.

⁷⁹ Ministère malien des Affaires Etrangères, Direction de la Coopération Internationale, compte rendu de réunion du 22 octobre 1999 entre les structures impliquées dans la mise en œuvre du PARC. La coordination du projet a par exemple demandé, peu avant la clôture du projet, que le budget du volet « groupements », ainsi que la ligne de crédit « financement des privés », soient déblocués. C'était une véritable provocation, puisque ces lignes, prévues initialement pour une durée plus courte que le reste du projet, étaient déjà caduques depuis trois ans, n'avaient plus le temps d'être mises en œuvre, et n'avaient d'ailleurs jamais fait l'objet du moindre intérêt jusque là de la part de la direction du projet. La délégation, dont la qualité de suivi s'était entre temps améliorée, a clairement refusé, ce qui a confirmé de nombreux cadres des services publics dans leur vision de « la faute aux bailleurs ».

⁸⁰ une autre raison, il est vrai, fut la piètre qualité de l'étude préalable menée par une institution néerlandaise.

- Elle s’inscrivait dans le long terme et dans une approche sectorielle.

Dans ses grandes lignes, le « que faire ? » était donc irréprochable. En revanche, le « comment faire » s’est révélé tellement désastreux qu’il a finalement handicapé l’évolution de ce secteur clé.

Le PARC n’a obtenu que le résultat minimum (la vaccination contre la peste bovine), en remettant pour cela artificiellement en route, pendant plus de 10 ans, des services publics peu désireux de laisser la place au secteur privé, et encore moins de promouvoir son développement durable. Mis en place rapidement, sans réflexion approfondie, le PARC s’est identifié aux services publics, sans les faire aucunement évoluer, au contraire. Il a constitué, à une échelle moindre, le « PNVA de la DNE », retardant le développement du secteur privé, la réforme des services publics, les transferts de compétences, et l’élaboration des textes législatifs nécessaires.

Il n’a pas permis, contrairement à ce qui était prévu (par la création de la CTAP), la création d’espace de négociation interne à la profession vétérinaire. Et la négociation entre bailleurs a été rendue plus difficile, malgré des initiatives d’autres partenaires.

Plusieurs installations privées, qui auraient pu être viables avec l’appui adapté, se sont retrouvées coupées pour longtemps du secteur bancaire, pourtant indispensable à leur développement. La notion même de crédit a été affaiblie par l’existence de crédits non remboursés.

Comment en est-on arrivé là ? En 1986, l’urgence et la gravité de la menace de la peste bovine justifiaient parfaitement la remise en route de services publics, en l’absence d’installations privées. Et ce fut une bonne idée de rapidement mettre l’action de façon parallèle sur l’appui à la privatisation, afin de permettre la durabilité de l’amélioration apportée. C’est ensuite que les choses ont dérivé, lorsque le PARC est devenu un appui au conservatisme. Deux facteurs peuvent expliquer cette dérive :

- La mise en œuvre du projet exclusivement par des individus internes au système qu’il s’agissait de faire évoluer. Tout apport externe (notamment une assistance technique étrangère, telle que recommandée dès novembre 1995 par un rapport de suivi de Nairobi) a été catégoriquement refusée par le projet et sa tutelle nationale⁸¹.
- Le suivi faible et irrégulier du bailleur, dont la responsabilité paraît considérable. L’un des rares points positifs aura été son tardif « réveil », et son refus de succomber à la tentation d’autoriser la totalité des décaissements (« ne pas créer de problèmes diplomatiques »). Finalement, moins de la moitié du budget aura été utilisée. Il est difficile de se réjouir d’un tel résultat, d’autant qu’il signifie le retrait d’un grand bailleur d’un domaine où les besoins d’investissement public sont importants.

⁸¹ Ce n’est que dans les tous derniers mois de vie du PARC, en 1999, qu’un assistant technique expatrié, « prêté » par l’aide française, a été appelé pour travailler à mi temps avec le projet.

3.1.4 Le projet d'appui au secteur privé Elevage

Le PASPE est un petit projet mené par l'aide française entre 1995 et 2001, pour un montant total d'environ 17 MF. Il s'agit en fait de deux actions successives⁸² :

- une action expérimentale avicole (1995-97) dans la région de Sikasso, en zone cotonnière ;
- une action plus large dans trois régions (1998-2001) : Sikasso, Mopti et Kayes.

3.1.4.1 Un premier projet « clandestin »

Une action négociée et très ciblée

L'origine de l'action remonte à 1989, avec un rapport⁸³ proposant le lancement d'une filière intégrée d'aviculture semi industrielle en zone cotonnière, afin de valoriser la surproduction de maïs (due à une tentative trop fructueuse de diversifier les productions agricoles dans la région). Intégrée telle quelle, comme volet annexe, dans l'instruction d'un projet beaucoup plus vaste signé en 1991 (avec la CMDT comme maître d'ouvrage général), cette proposition fut néanmoins rapidement contestée et ne connut pas de début d'exécution.

Ce n'est qu'en 1994 que l'initiative fut relancée, l'agence locale du bailleur décidant d'abandonner les orientations initiales et de construire localement (dans la région de Sikasso), avec les fonds disponibles, une action originale orientée vers l'aviculture villageoise et mobilisant le secteur privé. Cette démarche comporta :

- Une enquête légère⁸⁴ (données bibliographiques et statistiques sur l'aviculture dans la région sud, recensement des acteurs) ;
- Puis un atelier de restitution de l'enquête, réunissant tous les partenaires de la région (CMDT, Direction Régionale de l'Elevage, vétérinaires privés, Chambre d'Agriculture, associations d'aviculteurs⁸⁵), pour définir des objectifs et une stratégie d'intervention.

Sans surprise, un consensus s'est dégagé au niveau régional pour donner la priorité à la lutte contre les pathologies majeures de la volaille : maladie de Newcastle et trichomonose des pintades. En effet, malgré des campagnes de lutte réussies dans le passé, ces maladies constituaient de toute évidence des facteurs limitants de tout premier ordre à la production avicole, avec notamment pour la maladie de Newcastle une mortalité revenue à des taux très élevés, de l'ordre de 70% chaque année (voir 1^{ère} partie).

La stratégie retenue pour organiser ces campagnes fut des plus logiques : commencer par la formation des partenaires concernés, puis sensibiliser les agriculteurs-éleveurs, sécuriser l'approvisionnement en intrants nécessaires, et évaluer les résultats obtenus. Dans un premier temps, chaque institution revendiqua la responsabilité du projet et l'exclusivité de ses moyens supposés. Le principe retenu fut au contraire que chacun participe à l'objectif commun en fonction de ses prérogatives et de ses moyens réels :

- Les activités de contrôle seraient de la responsabilité de l'Etat ;

⁸² La première s'appelait PAE, « projet d'appui à l'élevage Mali Sud ». D'un montant de 6 MF, elle n'était que l'une des composantes du financement FAC 91 0007 « Mali Sud 3 », lui-même d'un montant de 50 MF. Le deuxième projet, le PASPE, FAC 97 0112 d'un montant de 9,5 MF, était spécifique à cette action. Lui fut associé un poste d'assistance technique directe pendant deux ans, représentant un coût d'environ 1,5 MF. Des rapports d'évaluation ex-post, menés par des cabinets indépendants, sont disponibles pour les deux projets. L'appellation PASPE reflète l'évolution rapide des modes dans les agences d'aide : pendant toute sa préparation, ce deuxième projet s'est appelé « professionnalisation de l'élevage », mais pour « passer » lors du comité directeur du bailleur, les services centraux conseillèrent fortement d'insister sur l'aspect entreprise privée, mot d'ordre du moment au sein des hautes sphères de la « centrale ».

⁸³ Coleou, Royant, 1989, *Stratégies et propositions de développement des productions animales dans le cadre du projet Mali Sud 3*, Ministère français de la Coopération, Association Française de Zootechnie, et CMDT Mali.

⁸⁴ Effectuée par 4 ingénieurs d'élevage sélectionnés avec deux bureaux d'étude de Sikasso. A l'issue de cette enquête, ces ingénieurs ont participé, à titre privé et contractuel, à plusieurs des actions du projet. Il en est allé de même pour les personnes sélectionnées pour les premiers ateliers de formations.

⁸⁵ Très peu nombreuses à l'origine, l'aviculture étant essentiellement une activité diffuse, pratiquée de façon annexe et extensive par la quasi totalité des agriculteurs. Au Mali Sud, une cour sans volaille est le signe d'une extrême pauvreté.

- L’approvisionnement en médicaments serait l’exclusivité des vétérinaires privés⁸⁶, avec des tarifs contractuels pour les deux activités retenues comme prioritaires (Newcastle et trichomonose) ;
- La vaccination elle-même serait effectuée par des « relais villageois », relais des vétérinaires privés et éléments de constitution de groupements d’éleveurs ; il était prévu le recensement des 300 à 400 personnes déjà objets de formations lors d’initiatives antérieures de formation de vaccinateurs villageois.
- La sensibilisation et la formation de ces relais et des éleveurs seraient partagées en fonction des moyens des intervenants sur le terrain ;
- Dans chaque cercle administratif, un atelier identique de réflexion serait organisé, une *convention de partenariat* serait signée entre partenaires, et une « *Commission sanitaire volaille (CSV)* » serait créée⁸⁷.

Pour sa part, la structure projet proprement dite, réduite à une cellule minimale⁸⁸, ne devait se substituer à aucune structure locale, privée ou institutionnelle. Elle devait en revanche assurer l’appui méthodologique, l’animation des CSV, les supports de sensibilisation (campagnes d’information par la radio et par affichage), et enfin la formation des intervenants, élément déterminant de l’ensemble du programme. Elle a également organisé la collecte des données de suivi, à savoir essentiellement le niveau des ventes des médicaments et vaccins vulgarisés.

Par ailleurs, l’enquête préalable ayant fait ressortir les difficultés d’existence des installations vétérinaires privées, le projet, pour garantir l’approvisionnement pérenne des éleveurs en médicaments, a inclus un volet d’appui spécifique à leur intention, avec :

- dans le cadre de la campagne de lutte contre la maladie de Newcastle : l’installation d’une unité privée et la fourniture à crédit d’une chaîne de froid à 9 bénéficiaires déjà installés ;
- pour tous les privés intéressés : la mise en place d’un système d’approvisionnement fiable et régulier, l’amélioration des outils de gestion (plan comptable simple), la facilitation de l’accès au crédit (cf. *infra*), et l’incitation à créer une structure représentative (Association des unités vétérinaires Mali Sud)
- de façon générale : la mise en place d’une concertation à l’échelle de la région sur les modalités de la privatisation de l’activité vétérinaire.

L’aspect crédit revêtait une importance particulière. Du fait des difficultés apparues avec le programme PARC Mali, les banques n’accordaient plus aucun prêt à la profession, que ce soient des prêts d’installation, d’équipement, ou simplement de trésorerie (prêts de campagne). Le projet a permis une certaine relance :

- D’une part, il a pu aider directement une vingtaine de privés, à des titres divers. Il s’agissait de financements de faible volume, avec un suivi comptable très précis de la part du projet et un déblocage progressifs des fonds afin de ne pas endetter l’emprunteur au delà de sa capacité de remboursement. Des prêts successifs rapprochés à court terme suivaient son augmentation de chiffre d’affaire, jusqu’à ce que qu’un emprunt pour équipement soit possible⁸⁹. Les remboursements ont été utilisés pour constituer des fonds de garantie individuels, auprès d’une nouvelle banque de la place, qui prit le relais du projet en établissant avec ces quelques privés des relations bancaires durables normales.

⁸⁶ En zone sud, avec environ 60 installations en 1995, une bonne partie du territoire était couverte (le problème étant plutôt la concurrence déloyales entre vétérinaires indépendants et simples dépôts).

⁸⁷ Après l’atelier pilote de Sikasso, des conventions de partenariats ont été signées dans la plupart des cercles. Dans deux cas toutefois, certains partenaires ont d’abord refusé de s’engager, et une convention particulière a été établie la première année, stipulant que les partenaires « ne sont tenus à aucune obligation de résultat puisque le projet n’apporte pas de financement ».

⁸⁸ constituée durant la première phase d’une cadre malienne, employée d’un bureau d’étude de Sikasso, travaillant en prestation de service sur devis programme, et d’un AT expatrié. Par la suite, avec l’ouverture de deux nouvelles régions, l’équipe a dû s’ étoffer, mais le principe de la contractualisation est demeuré.

⁸⁹ en rupture totale avec la méthode PARC, qui consistait en un prêt unique de 3 à 10 millions de Fcfa sur 3 à 5 ans, finançant tout de suite l’équipement complet d’un cabinet standard sans tenir compte des conditions d’exercice réelles.

- D'autre part, la possibilité de mise en place d'un fonds de garantie commun plus vaste⁹⁰ a clairement posé la question de la viabilité des installations, et donc de la régulation de la concurrence (élimination des concurrences déloyales par fermeture des dépôts illégaux) et de l'accès au mandat sanitaire. Un groupe de réflexion local, animé par le projet, a abouti en septembre 1996 à la tenue d'un atelier régional spécifique sur cette question, rassemblant la profession, le secteur bancaire, les bailleurs, et les autorités régionales et nationales (cellule de mise en œuvre du « plan d'action » du MDRE). Cet atelier retint comme principe que l'octroi d'une garantie, sur le fonds mis en place, devait être conditionné par :
 - une étude financière préalable réaliste de chaque demandeur ;
 - l'engagement du demandeur à accepter un suivi comptable et à suivre des formations ;
 - l'assainissement préalable de la concurrence si nécessaire.

Un comité régional de concertation (CRC) composée de représentants de ces différents acteurs fut chargée d'étudier les dossiers de demande d'attribution de garantie. Elle a ainsi pris conscience de l'ampleur du problème posé par les mauvaises conditions de concurrence, et de la nécessité d'une régulation sérieuse.

Des résultats spectaculaires et évolutifs.

Dès la première action (campagne de traitement de la trichomonose des pintades et pintadeaux), le projet a formé 245 formateurs, dont 54 vétérinaires privés et de nombreux agents publics (DRE et CMDT), qui ont réalisé par leurs propres moyens la sensibilisation des paysans sur leur zone d'intervention, avec un message simple (« la trichomonose se soigne, le médicament efficace n'est pas cher et est disponible chez votre vétérinaire »). 50% des villages ont été touchés. L'année suivante, les CSV ont reçu une formation à la planification et ont organisé elles-mêmes les programmes d'animation-formation. Ces programmes ont touché 75 % des villages (cf. Tableau 3-4).

Entre temps, l'action majeure du projet, la campagne Newcastle, fut lancée⁹¹. 45 formateurs ont été formés, et ont entrepris la formation de 400 éleveurs relais villageois⁹² (plus de 1000 l'année suivante). La campagne eut lieu partout où une chaîne du froid existait. Selon une enquête du service de suivi-évaluation de la CMDT [Giraudy, 1996] (limitée aux cercles de Sikasso et de Kadiolo et faite au début de la deuxième campagne), 92% des villages avaient été « sensibilisés », et près de la moitié des volailles avaient été vaccinées.

Pour les deux campagnes, et celles qui les ont suivies, la mobilisation des acteurs fut inégale. Tous les services ont participé à la sensibilisation et aux formations, bien qu'ils ne fussent pas rémunérés pour cela, mais ce sont certains vétérinaires privés qui se sont montrés les plus intéressés et les plus dynamiques (notamment bien sûr dans le cercle de Dioïla⁹³).

Selon l'évaluation de fin de projet [Blanc, 1997], « les résultats obtenus dès la première campagne 1995-1996 peuvent être qualifiés d'exceptionnels. En comptabilisant les vaccins distribués et administrés par l'intermédiaire des vétérinaires privés ou par l'intermédiaire des partenaires institutionnels (CMDT), le nombre de vaccinations effectuées serait de 1 250 000. Dans les conditions d'élevage qui prévalent dans l'ensemble de la région, la simple saisie et la contention de ces volailles représentent un travail considérable. A titre de comparaison, il est utile de rappeler que le PDAV du Burkina Faso, pourtant doté de moyens nettement plus importants que ce projet, a dû attendre plus de 5 années pour obtenir des

⁹⁰ Avec la même banque, par mobilisation d'un reliquat de financement d'un projet élevage de la Caisse Française de Développement (« Projet d'aménagement Agro Pastoral », ou PAAP).

⁹¹ Les campagnes trichomonose ont lieu en saison des pluies (juin-septembre), les campagnes Newcastle en saison froide (novembre-janvier). Démarrant matériellement au second trimestre 1995, le projet s'est « fait la main » sur une campagne trichomonose avant d'aborder le sujet essentiel, la vaccination contre la maladie de Newcastle.

⁹² Dans la plupart des cercles (Sikasso, Kadiolo, Kolondiéba, Bougouni et Yanfolila), les CSV ont retenu le principe de la formation d'un relais pour 5 villages. Ces relais recevaient une indemnité pour compenser les jours de formation, et des concours ont été mis en place pour créer une émulation. Dans les deux cercles rebelles, il n'y eut pas de relais, et ce sont les agents de l'Etat qui ont fait les vaccinations, aidés par d'autres financements, en violation des principes nationaux.

⁹³ Dans ce cercle « expérimental », du fait de difficultés d'organisation, seuls les privés ont été mobilisés, et ont été rétribués de façon contractuelle par le projet. Cette exception a constitué une expérience alternative, utile trois ans plus tard lors de l'extension du projet à Mopti (cf. *infra*).

résultats équivalents, sur une population de volailles sans doute plus importante ». Ces résultats ont été amplifiés les années suivantes.

Tableau 3-4 : Ventes de médicaments et vaccins pour l'aviculture villageoise

	1 ^{ère} année	2 ^e année	3 ^e année
Vente de médicaments pintades :	100 000	73 000	95 000
Estimation des traitements pintadeaux :	75 000	78 000	101 000
Ventes de doses de vaccination Newcastle :	1 250 000	2 000 000	2 500 000

Pour comparaison, il faut rappeler que pour l'ensemble du Mali, les importations de vaccin anti Newcastle n'étaient que de l'ordre de 100 000 doses les années précédentes.

L'impact en termes d'effectifs est difficile à mesurer, du fait des données contradictoires sur le cheptel. De même, les exportations contrôlées de volaille (du sud du Mali vers la Guinée et la Côte d'Ivoire) sont certes passées de quelques dizaines de milliers en 1992, 1993 et 1994 à 350 000 en 1995 et 400 000 en 1996, mais de l'aveu même des agents d'élevage ces chiffres ne représentent que le tiers ou le quart des exportations réelles, et la variation des chiffres officiels n'a pas grande signification.

En revanche, il est possible de faire une estimation, même grossière, de la rentabilité économique des traitements, en considérant la valeur des animaux sauvegardés par les traitements (pintades et pintadeaux) et les vaccinations (poulets). Selon que l'on prend en compte une valeur minimale (valeur brute de l'animal, soit un bénéfice d'environ 1000 Fcfa) ou plus élevée (estimation incluant les œufs ou la descendance de l'animal, et les gains en aval de la filière), ces estimations, qui tiennent compte de la mortalité résiduelle (risques de mortalité autres que la maladie traitée), donnent pour la première année du projet :

Tableau 3-5 : gains économiques du projet en 1^{ère} année

	Hypothèse minimale	Hypothèse moyenne
Campagne trichomonose	100 millions de Fcfa	300 millions de Fcfa
Campagne Newcastle	1 milliards de Fcfa	4 milliards de Fcfa
Rappel : coût annuel du projet	200 millions de Fcfa	

Source : projet, et [Blanc, 1997]

Par ailleurs, il est à noter que ces distributions se sont faites sans la moindre subvention directe, le recouvrement des coûts étant donc total. La vente des médicaments et vaccins aviaires a fourni aux installations privées (dont le gros du chiffre d'affaire est réalisé sur les bovins) un chiffre d'affaire supplémentaire de 3 à 15% selon les zones. De plus, les privés qui ont opéré comme prestataires de formations pour le programme ont eu l'opportunité de multiplier les contacts directs avec les éleveurs. Par ailleurs, l'association des privés participant au projet a pris le contrôle de l'ordre régional des vétérinaires.

Les CSV se sont réunies mensuellement, et des observateurs ont témoigné du sérieux et de l'implication de la plupart de leurs membres, ainsi que de l'importance de leur rôle dans la réalisation des programmes et de leur suivi. C'est à travers elles qu'ont pu en effet être arrêtées les stratégies de mise en œuvre et la responsabilité des partenaires dans les différents cercles, réalisées les formations de formateurs et assurée la sensibilisation des éleveurs.

Ces concertations n'ont pas toujours été réalisées avec toute la sérénité souhaitable dans tous les cercles, selon les partenaires en présence et leur compréhension de leur rôle dans le nouveau contexte politique. Les résistances rencontrées (voir notes n°87 et 92) expliquent en partie les différences de résultats obtenus selon les cercles pour les différents programmes d'activité. Mais après deux ans, les résultats obtenus étaient connus et appréciés, et la plupart des participants au programme semblaient s'être ralliés à la méthodologie du projet.

Les CSV ont permis de décentraliser progressivement les décisions au niveau du cercle. En effet, dès la 2^e année, le projet s'est attaché à organiser à leur intention des formations spécifiques à la planification, à la suite de quoi leur furent confiés la programmation et le suivi budgétaire des fonds alloués à l'animation-formation des programmes d'activité.

Dans ces commissions, le poids des agriculteurs (baptisés éleveurs pour l'occasion) s'est affermi, avec l'instauration d'une règle de représentation de 2 éleveurs par arrondissement. Plusieurs CSV ont souhaité ajouter de nouveaux thèmes techniques non seulement sur les volailles, mais en ce qui concerne les autres espèces d'importance économique de la région.

La vingtaine d'aides directes aux privés réalisée par le projet a donné de bons résultats, les remboursements s'effectuant normalement⁹⁴. En revanche, malgré le dépôt de nombreux dossiers de demandes, aucune garantie bancaire n'a été octroyée par le CRC de Sikasso, celui-ci ne parvenant pas, ou ne faisant rien pour parvenir, à obtenir les régulations préalables nécessaires dans chacun des cas présentés.

Le caractère spectaculaire des résultats a permis d'attirer l'attention, à l'échelon national, sur l'intérêt d'impliquer réellement le secteur privé dans les actions de développement, conformément aux indications du schéma directeur du MDRE. Ont été également soulignés les enjeux liés à l'application et à l'évolution de la réglementation régissant l'activité vétérinaire. Par les réunions suscitées à tous les niveaux, la création et l'animation de commissions et de groupes de réflexion, l'organisation de séminaires et les actions de formation et de sensibilisation, et par les résultats obtenus, le projet a profondément contribué à faire connaître et adopter les relations nouvelles de partenariat voulues par le Plan d'Action, au point de servir d'« étude de cas » dans les débats nationaux sur la privatisation et d'être présenté par le MDRE comme programme pilote pour certaines de ses réalisations, en particulier en ce qui concerne la privatisation de la profession vétérinaire [Blanc, 1997].

3.1.4.2 Un deuxième projet résolument « professionnel »

Une évolution des principes d'intervention

Lorsqu'il s'est avéré que la forme d'intervention du projet produisait des résultats indéniables, l'idée d'aller plus loin a conduit à instruire un deuxième financement. Plusieurs éléments étaient alors à prendre en considération :

- Dès le début de l'action en 1995, il était entendu que l'aviculture, malgré son vaste potentiel (et précisément grâce à lui), ne constituait qu'une *porte d'entrée*, particulièrement illustrative, pour promouvoir une réflexion sur la promotion de toutes les espèces animales domestiques et sur les modes d'intervention adéquats.
- De même, l'entrée par la région sud, due à l'opportune disponibilité d'un financement, ne garantissait pas que la méthode d'intervention soit adaptée au reste du territoire malien, et notamment aux régions d'élevage plus traditionnelles de la zone sahélienne.
- Le débat sur les réformes institutionnelles nécessaires au secteur élevage avait avancé, mais était loin d'avoir abouti, et il était important de maintenir une contribution à ce débat sous la forme d'expériences concrètes relativement variées.
- L'amélioration de la couverture vétérinaire privée indépendante sur une partie significative du territoire (afin de permettre rapidement à un grand nombre d'éleveurs un accès plus équitable, de meilleure qualité et à moindre coût au service vétérinaire) paraissait un objectif relativement accessible à court terme, vu le faible nombre d'installations nécessaires.
- La création des CSV, à l'échelle de cercles, constituait un outil de planification décentralisée d'une grande efficacité, mais la question de leur devenir était encore à approfondir.

Le deuxième projet a donc entrepris :

⁹⁴ Autour de 90% au terme des remboursements dans le délai prévu. Sur 18 bénéficiaires initiaux, les 13 « rembourseurs à 100% » se sont vus doter d'un fonds de garantie individuel allant de 0,6 à 3 MFcfa.

- Le renforcement de l'action, la diversification des thèmes techniques et la pérennisation des formes locales de concertation dans la région Sud ;
- Le lancement d'une nouvelle opération dans les régions de Mopti, zone d'élevage transhumant et semi-transhumant traditionnelle, et de Kayes⁹⁵ ;
- La valorisation des résultats pour inciter les autorités nationales au parachèvement des réformes institutionnelles et promouvoir la méthode du projet comme politique nationale d'intervention en matière d'élevage.

Jusque là, le premier projet avait pour tutelle la CMDT, organisme parapublic ayant peu à voir avec l'élevage, surtout dans le contexte de réforme institutionnelle. La raison en était l'origine « coton » du projet, composante d'un financement plus vaste. Cette tutelle offrait des avantages :

- La CMDT avait l'habitude, dans sa zone d'intervention, d'héberger ainsi des projets « satellites », destinés à explorer des directions nouvelles ;
- Elle offrait la « raison sociale » permettant une activité au grand jour, tout en accordant une parfaite autonomie d'action au quotidien et un certain suivi de l'expérience ;
- Elle permit d'échapper à la tutelle des services d'élevage, qui n'ont ainsi pas pu s'opposer à cette expérience avant que les premiers résultats ne permettent de la justifier facilement.

Le deuxième projet, spécifique à l'élevage et s'étendant au delà de Mali Sud, se devait de quitter la « protection » de la CMDT. Les résultats acquis, et l'évolution du contexte, rendaient d'ailleurs cette protection moins nécessaire. La tutelle fut proposée à l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM), qui paraissait la structure la plus adéquate :

- Elle semblait un lieu de rencontre naturel et neutre⁹⁶ entre les professionnels du monde agricole, relativement indépendant des principaux protagonistes institutionnels (services d'élevage, CMDT et grands projets)
- Elle semblait renaître sur des bases plus saines après des années d'existence fictive ou purement formelle, et devait, selon les orientations politiques du pays, se voir transférer certaines compétences du MDRE en matière d'appui au monde rural ; elle avait donc les arguments pour défendre l'obtention de ce rattachement, face à un MDRE toujours avide de projets de l'APD.
- Sa structure décentralisée (chambres de cercle, chambres régionales, et assemblée permanente nationale) correspondait à l'approche du projet, et pouvait offrir localement (à l'échelle des cercles) un cadre d'évolution pérenne aux CSV, dans l'optique d'une extension de leurs activités.
- Elle avait encore peu d'activités, n'abritait aucun programme de développement, et recherchait donc du « grain à moudre » pour justifier son existence ; de plus, il s'agissait en même temps pour les paysans d'un « lieu de pouvoir » potentiel à conquérir, en prévision d'un rôle plus important (notamment par la perspective de la tutelle du projet devant succéder au PNVA de la Banque Mondiale).
- Ses différents niveaux ne comportaient que très peu d'agents, ce qui la rendait ouverte au principe de contractualisation des actions avec le secteur privé.
- Enfin, il s'agissait d'une structure publique, respectant donc le caractère également public de l'aide bilatérale.

⁹⁵ A propos de Kayes, rappelons que l'on était en 1997, période où les migrants maliens en France étaient au cœur de l'actualité, et le discours politique mettait en avant la nécessité du développement de leur région d'origine. Il était donc naturel d'inclure cette région dans le programme prévu. Mais, sans être inintéressante, l'action du projet à Kayes s'est heurtée, de façon prévisible et prévue, à de telles difficultés de déplacements, d'absence de ressources humaines, et de particularités de comportement, qu'elle ne pouvait se concevoir que de façon beaucoup plus lente, progressive, et chaotique. L'action à Kayes n'a donc constitué qu'un volet réduit du projet, et il en est peu fait mention ici.

⁹⁶ Plus neutre d'ailleurs que la CMDT, qui en dehors du projet développait sur le terrain des politiques d'intervention parallèles entrant souvent en contradiction, voire en conflit, avec les programmes concertés et avec la politique officiellement affichée. La CMDT n'a par exemple jamais réellement délégué la fonction de suivi des bœufs de labour aux vétérinaires privés, a lancé, sans aucune information ni concertation, des actions d'insémination artificielle, et a procédé à des importations et à des distributions de médicaments et de vaccins.

Mais ce choix d'une structure récente, mal dotée⁹⁷ et connaissant mal son rôle exact, signifiait qu'il serait nécessaire de lui apporter un certain appui, notamment pour l'exécution de ses fonctions de base et pour l'initiation des élus à la cogestion du projet et au contrôle des prestations confiées aux agents privés. Dans la pratique, la structure projet du PASPE, déjà réduite, a intégré les Chambres régionales concernées et l'APCAM, et a assuré une partie de cet appui institutionnel.

Au sud, des actions s'orientant vers une vulgarisation à la carte

En zone Mali Sud, les 7 CSV, devenues CLCE (commissions locales de concertation sur l'élevage), ont demandé le maintien d'un minimum d'information et de formation sur les deux thèmes avicoles précédents (mortalité des pintadeaux en hivernage et maladie de Newcastle), et de nouveaux thèmes ont été ajoutés selon les cercles :

- Mortalité des petits ruminants
- Lutte contre la trypanosomiase
- Complémentation alimentaire en saison sèche

Les demandes des CLCE se sont traduites par l'établissement par la Chambre Régionale d'Agriculture de Sikasso de contrats avec les vétérinaires privés pour les actions de vulgarisation dans les villages (à hauteur de trois visites par village et par an, et pour une rémunération des prestataires de 1000 Fcfa par visite, imputés sur un budget mis à disposition de la CRA par le projet). En 1998/99, environ 3000 villages ont été couverts, soit la quasi totalité de la zone.

Ces contrats entre la CRA et les prestataires privés (une soixantaine) ont été formalisés, avec l'élaboration de formations-types sur les différents thèmes, l'agrément de chaque prestataire pour certaines formations, la définition d'un contrat-type, et la négociation du tarif de chaque formation⁹⁸.

Ceci a permis, l'année suivante, de distribuer dans tous les villages le catalogue des formations disponibles (avec le contenu des 8 thèmes proposés, leur prix, et la liste des prestataires agréés), assorti d'un « chèque formation », couvrant en général un peu plus que le coût d'une formation (donnant ainsi la possibilité d'une deuxième formation en complétant par un financement direct des éleveurs). L'expression de la demande de vulgarisation est ainsi descendue au niveau des villages, les CLCE conservant un rôle de recueil et d'élaboration de nouvelles demandes, du suivi des réalisations, et de coordination des actions nécessitant l'implication de plusieurs villages.

Parallèlement, l'effort d'appui direct aux prestataires privés s'est poursuivi.

A Mopti, la mise en place rapide d'une couverture vétérinaire en zone diffuse

A Mopti, le paysage institutionnel était fort différent de celui de Sikasso 3 ans plus tôt. L'encadrement public ne se montrait aucunement coopératif, avec d'une part des services agricoles encore sous la coupe du PNVA (dont l'aviculture villageoise était officiellement un objectif) et d'autre part des services vétérinaires « revitalisés » par le PARC et peu ouverts aux privés (cf. *infra*). Cette situation, jointe au relatif dynamisme de la CRA de Mopti et aux enseignements de Mali Sud (notamment de Dioïla), conduit à adopter une démarche d'intervention différente de celle du premier projet, en ne réalisant plus les actions de sensibilisation et de formation des éleveurs qu'avec les prestataires de service privés (vétérinaires, commerçants, organismes professionnels).

Toutefois, ce choix posait la question de la rentabilité des implantations vétérinaires dans les zones de faible densité. En effet, dans la région de Mopti, la situation de départ était moins favorable au développement d'un réseau de vétérinaires privés qu'elle ne l'avait été à Sikasso, où la viabilité des

⁹⁷ Le budget prévisionnel de la CRA de Sikasso pour l'année 1999 s'élevait à 56 millions de francs CFA, censés couvrir les charges liées aux activités statutaires (1 MFcfa), aux activités de promotion du monde rural (45 MFcfa) et à l'activité administrative (10 MFcfa). Ce budget était uniquement alimenté par des subventions du budget de l'Etat (7MFcfa), par une part d'un impôt local (2,5 MFcfa), par un reversement de l'APCAM (1 MFcfa), par une subvention de l'APROFA, projet BM (19 MFcfa), et par 26 MFcfa au titre du PASPE, principal bailleur de la CRA de Sikasso. On note que la CRA ne dispose d'aucune ressource statutaire propre (aucune ristourne sur taxes ordinaires, ni additionnelles ou autres).

⁹⁸ Le prix de la formation est constitué des livrets techniques (et éventuellement du matériel distribués), des frais du vétérinaire et de sa marge.

installations, assurée par la densité des effectifs bovins, dépendait principalement de la régulation de l'activité des grossistes. A Mopti, la demande des éleveurs était moins concentrée, moins structurée et moins solvable. Les besoins d'investissement de démarrage, puis les charges de fonctionnement, étaient encore plus lourds, du fait des distances à parcourir (moto ou pirogue) et de la grande mobilité des troupeaux et des hommes (nature transhumante des systèmes d'élevage utilisant les pâturages du delta)⁹⁹. Les services de l'Etat, arguant du faible nombre de vétérinaires privés, faisaient le travail à leur place, de façon inefficace (cf. *infra*) et créant un obstacle à leur installation.

La solution proposée reposait sur la sécurisation de la rentabilité des installations vétérinaires privées, rentabilité qui ne pouvait s'envisager justement qu'à travers leur participation à des plans sanitaires régionaux et des formes de contractualisation de prestations diverses.

La plupart des 8 cercles¹⁰⁰ ne comprenait en Juin 1998 qu'une seule implantation vétérinaire privée. Ces implantations correspondaient aux potentialités du marché spontané : s'installer au delà du chef lieu de cercle ne pouvait pas être économiquement rentable.

Il est intéressant de noter le détail de la phase de démarrage de l'action dans cette région, car, bien que l'aviculture villageoise y fût aussi une porte d'entrée efficace, les choses se passèrent différemment de l'action de Sikasso :

En juin 98, la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) de Mopti réunit les vétérinaires privés de la région (9 cabinets et 13 personnes) pour établir le montage d'un réseau privé couvrant tous les villages (accès aux soins et aux médicaments, et possibilité de vulgarisation villageoise et de formation d'éleveurs). Les dépositaires de grossistes et les implantations illégales sont exclues d'emblée du processus.

Six sites d'implantation supplémentaires, s'ajoutant à des tournées hebdomadaires sur une trentaine de marchés ciblés, sont jugés nécessaires pour assurer cette couverture avec une fréquence minimale. Après recherche de candidats, six implantations se réalisent rapidement, suivies par des embauches de techniciens. L'effectif total passe en Septembre 98 à 15 cabinets et 27 personnes. Certains sites sont modifiés et remplacés par des tournées et réciproquement.

Le réseau est testé pendant 6 mois par la mise en œuvre d'un programme de vulgarisation et de formation sur l'aviculture villageoise (animation villageoise dans chaque village, formation d'un éleveur pour 4 villages, approvisionnement régulier en vaccin sous chaîne de froid). Pour effectuer ces missions les vétérinaires doivent disposer d'un minimum de matériel : chaîne de froid et moyen de déplacement. Devant le refus du secteur bancaire, la Chambre d'Agriculture est contrainte de financer elle-même des équipements (qui sont remboursables en 3 ans)¹⁰¹.

La CRA établit des contrats avec les vétérinaires privés, qui s'engagent à couvrir toute la zone (2000 villages). La rémunération est fixée contractuellement (en moyenne 5000 Fcfa par village), avec 80 villages à encadrer par personne (variable selon la distance et les difficultés d'accès). Avec deux campagnes par an, la Chambre estime que les vétérinaires pourront rembourser leur équipement, effectuer leur mission de vulgarisation formation, et développer leur clientèle en vu d'un service complet.

⁹⁹ La concentration du bétail aux périodes de vaccination exige de plus la mobilisation de moyens d'intervention importants en personnel, produits et équipements dans une période de temps très limitée (notamment pour exercer le mandat sanitaire en période d'entrée des troupeaux dans les bourgoutières en novembre de chaque année).

¹⁰⁰ Constitués de zones écologiques très variées : le delta intérieur du Niger (zones inondée et exondée), le plateau Dogon, la plaine Dogon, le Gourma, ... toutes ces zones sont faiblement peuplées, difficiles d'accès, économiquement défavorisées, ... mais n'en constituent pas moins la première région d'élevage du Mali (1 200 000 bovins et 2 500 000 petits ruminants).

¹⁰¹ 18 réfrigérateurs congélateurs, 16 motocyclettes, 2 pirogues à moteur, 30 glacières. Après de longues négociations, la CRA a pu signer un accord avec l'organisme de micro-crédit Kondo Jigima pour créer des fonds de garantie individuel, bloqués 10 ans pour constituer une épargne retraite invalidité décès sous réserve de bonne fin des remboursements. Les fonds de garantie individuels sont alimentés avec la moitié des remboursements effectués par les vétérinaires à la CRA (l'autre moitié est placé sur un compte recette PASPE /CRA pour financer des actions autonomes dans le cadre du PASPE).

Les services du MDRE, qui n'ont alors plus le PNVA mais prévoient de bénéficier d'un autre projet d'appui, spécifique à l'aviculture¹⁰², interviennent alors pour contester la vraisemblance d'une couverture de la région par les vétérinaires privés, pour tenter de les cantonner dans leurs arrondissements d'implantation, et pour justifier une intervention de vulgarisation des services étatiques dans les zones « non couvertes par le secteur privé ». La Chambre d'Agriculture obtient des autorités (le bailleur intervient également en ce sens) qu'elles laissent le champ libre à l'expérimentation... sous réserve d'une évaluation en mars 1999.

Au bout de 6 mois, 95 % des villages ont été animés (soit environ 50 000 personnes touchées directement, 25 par réunion), 473 vaccinateurs-relais formés (93% de l'objectif), et environ 150 000 doses de vaccins écoulées¹⁰³. Les prestataires ont réalisé l'ensemble des activités en 45 jours en moyenne (soit environ 25% de leur temps de travail), ce qui reste donc compatible avec leur activité de clientèle. Leur marge brute par village (3500 Fcfa) leur permet de couvrir l'amortissement de l'équipement ou de rembourser les emprunts. Les chiffres d'affaires croissent régulièrement, directement corrélés avec leur présence sur le terrain, mais, seul point négatif, la couverture des marchés est mal assurée : 40% seulement des villages ont eu accès à un service vétérinaire complet (médicaments et soins).

Forts de ces résultats, le projet et la Chambre d'Agriculture sont autorisés à garder le champ libre. Lors de la réunion de concertation de février 99, la CRA et les vétérinaires privés demandent aux représentants des éleveurs de la région qu'ils expriment leurs souhaits pour l'avenir. Il est confirmé que l'aviculture s'est avérée répondre à une forte demande (jamais reconnue auparavant dans cette zone), et que de façon générale, pour toutes les espèces, les soucis prioritaires demeurent d'ordre sanitaire, concernant au premier rang les maladies relevant du mandat (vaccinations contre la péripneumonie contagieuse bovine, les charbons, la pasteurellose, la fièvre aphteuse...).

Cette réunion (sous l'appellation CRDE, commission régionale de développement de l'élevage) conduit à programmer deux campagnes de vulgarisation formation pour l'année 1999 :

- La première de mars à juin sur des thèmes sanitaires locaux simples (douve des ruminants dans la zone inondée, déparasitage ciblé des petits ruminants sur toute la région¹⁰⁴, lutte contre la trichomonose des pintades et la mortalité des pintadeaux à Koro et Bankass), doublée d'une évaluation et d'un renforcement de la campagne précédente de lutte contre la maladie de Newcastle.
- La deuxième de Septembre 99 à Mars 2000 (pour tenir compte des difficultés d'accès propres à chaque zone) sur l'aviculture villageoise à nouveau et sur la santé des petits ruminants.

Mais pour la CRA, les vétérinaires privés et les éleveurs, les enjeux majeurs restent le mandat sanitaire et la couverture des marchés.

En ce qui concerne le mandat sanitaire, certains vétérinaires nouvellement installés effectuent rapidement leurs demandes (Bandiagara, Bankass, Douentza, Koro, Youwarou, Ténénkou), de façon, ensemble, à couvrir la région. Les textes du mandat leurs accordent en effet ce droit par cercle et permettent la concurrence entre vétérinaires mandataires, ce qui est essentiel pour garantir le libre choix de l'éleveur. De plus, les nouveaux installés disposent des équipements nécessaires, et ont fait la preuve qu'ils pouvaient réaliser cette couverture totale.

Or les services étatiques tiennent là aussi à limiter le mandat des vétérinaires privés à leurs seuls arrondissements d'implantation, pour justifier ainsi le maintien des interventions étatiques, encore une fois, dans les « zones non couvertes par le privé ».

¹⁰² PDAM, financé par la BADEA à hauteur de 3,4 milliards de Fcfa (+ 1 milliards de Fcfa du budget national), mis en œuvre exclusivement par les services étatiques, en parfaite violation des principes du SDDR et du Plan d'Action du MDRE. Cf. 3.4.2.

¹⁰³ Ce qui est considérable, et a même constitué une surprise, pour une région qui, contrairement à Mali Sud, n'a jamais été considérée comme particulièrement avicole. Sur les 150 000 vaccinations, 20 000 sont le fait des services agricoles (ex PNVA) qui ont bénéficié, grâce au réseau privé, des approvisionnements qui leur faisaient défaut jusqu'alors.

¹⁰⁴ Les supports techniques des campagnes de déparasitage (douve et autres) ont trouvé 85% de leur financement auprès des laboratoires pharmaceutiques fournisseurs des produits utilisés.

De plus, l'Etat tolère qu'un mandataire dispose de plusieurs équipes de techniciens opérant simultanément, ce qui est contraire à l'obligation faite au mandataire d'être présent sur le terrain au moment de l'acte mandaté (l'autorité déléguée par l'Etat au mandataire ne peut pas se « sous-traiter »). Il est vrai que la couverture des zones sahéliennes passe nécessairement par le recrutement temporaire de techniciens supplémentaires opérant en plusieurs équipes ; mais la solution que défend la CRA est d'exiger dans chaque équipe la participation d'un membre de l'Ordre, auquel serait attribué un « mandat sanitaire temporaire » pour une zone et une période limitée.

L'Etat refuse cette solution, pourtant conforme à la loi et ne dépendant que de sa bonne volonté. Il accorde finalement les mandats¹⁰⁵ sans autre disposition, laissant ainsi des situations confuses et non légales s'installer.

En ce qui concerne les marchés, le constat d'une couverture privée spontanée insuffisante, avec son corollaire de persistance de marchands non qualifiés, se maintient toute l'année 1999. La CRDE de février 2000 reconnaît que la sensibilisation et la formation de toutes les zones n'ont pas d'intérêt si celles-ci ne sont pas par la suite approvisionnées en médicaments vétérinaires. La CRA établit alors une prestation « tenue de marché rural », contractualisée avec les vétérinaires à un coût moyen de 8000 Fcfa. Une carte des marchés ruraux à approvisionner est établie pour la région, avec 35 marchés prioritaires à couvrir 2 à 4 fois par mois. Pour ne pas non plus nuire à l'exécution du mandat sanitaire, par les privés encore peu nombreux, il est décidé de limiter la vulgarisation à une campagne par an, tant que les privés auraient à couvrir de vastes zones, comprenant parfois plus de 100 villages. La tenue d'une activité formation dans une zone y est conditionnée à la tenue de la prestation « tenue de marché ».

Des résultats incontestables dans les deux régions

L'évaluation indépendante menée fin 2000 [Bonnet, 2001] estime que « d'un point de vue quantitatif, les actions réalisées sont significatives. Un grand nombre de villages a été couvert par les animations-informations collectives et un grand nombre d'éleveurs a été formé. Des modules de formation simples ont été conçus et développés sur des thèmes clefs : santé et protection de la volaille, santé des petits ruminants, alimentation des ruminants en saison sèche, lutte contre la trypanosomiasse, élevage des pondeuses améliorées, déparasitage interne des ruminants. D'autres thèmes ont été identifiés et sont en cours de préparation : lutte contre le vol de bétail, gestion des terroirs et organisations des éleveurs ».

En région sud, la diffusion de messages réguliers sur la vaccination aviaire a contribué à la pérennisation de la lutte contre la maladie de Newcastle, et le nombre de doses de vaccins vendues s'est stabilisé à partir de 1998 autour de 2 500 000. Les laboratoires producteurs de vaccins estiment la consommation nationale à 3 500 000, grâce à l'action sur Mopti et Kayes et par diffusion informelle dans les zones jouxtant la région cotonnière.

En région sud, le « chèque formation » a rencontré un véritable succès en 2000, la disponibilité des prestataires ne parvenant pas à répondre à toutes les demandes au cours de la campagne : 1267 formations réalisées pour 1789 demandes villageoises (sur 1800 chèques distribués)¹⁰⁶. Le coût de ce type de vulgarisation a été évalué à environ 11 000 Fcfa/formation, y compris les messages radio, les affiches, les réunions préalables d'information et le contrôle d'exécution.

A Mopti, la campagne de vulgarisation a créé une dynamique au sein du groupe de vétérinaires privés (chacun raconte ses « exploits » pour atteindre les villages les plus isolés), sur les liens de clientèle (« maintenant on m'appelle par mon nom dans tous les villages »), et au sein de la CRA, qui devient reconnue comme partenaire par les éleveurs, voire même par les services publics. Par ailleurs, entre avril et septembre 2000, 687 marchés ont fait l'objet d'une permanence d'un des quinze prestataires

¹⁰⁵ Leur nombre passe ainsi de 6 en 1998 à 13 en 1999.

¹⁰⁶ Du fait de cet engorgement, il n'y a pas eu de 2^e formation, malgré les demandes. D'ailleurs, ces formations supplémentaires, qui nécessitaient des paiements de la part des villages, auraient posé un énorme problème de manipulation d'argent liquide, dans ces zones où les agences bancaires restent peu nombreuses.

contractualisés par la CRA. Le mandat a permis de multiplier les vaccinations (tableau ci-dessous). Enfin, les remboursements s'effectuaient, fin 2000, sans accroc¹⁰⁷.

Tableau 3-6 : Evolution du nombre de vaccination relevant du mandat sanitaire sur Mopti

Type de vaccination	1997-1998	1998-1999	1999-2000
T1 (PPCB)	7.795	63.802	112.157
Pastobov (pasteurellose bovine)	2.739	10.459	37.404
Symptovac (charbon symptomatique)	2.636	9.831	51.735
Pastovin (pasteurellose des petits ruminants)	3.073	9.158	22.413
Ovipeste (peste des petits ruminants) ¹⁰⁸	500	2.743	2.603
Total	16.743	95.993	226.312

Source : rapport PASPE- Mopti, juillet 2000, P-Y. Ruaud.

La viabilité des installations dans la région de Mopti a pu être suivie grâce aux données du projet. On constate (cf. tableaux ci-dessous, se rapportant à une période allant de la mi 1998 à la mi 2000) que la pluriactivité (mandat sanitaire, prestations de vulgarisation et de tenue de marché) est une condition essentielle de survie des 4 cas présentés, mais que 3 d'entre eux se sont constitués une véritable clientèle. La majorité des installations, avec cette pluriactivité, dégagent des revenus corrects, bien qu'il s'agisse pour certaines d'entre elles d'installations récentes. En revanche, il existe des cas (exemple n°4 ci-dessous) qui sont encore loin de l'équilibre financier, lorsque la zone d'intervention est particulièrement défavorable (pauvre, enclavée, diffuse et sans sites de marchés importants).

Tableau 3-7 : Comptes d'exploitation de 4 vétérinaires de Mopti, aspects qualitatifs

	Vétérinaire 1	Vétérinaire 2	Vétérinaire 3	Vétérinaire 4
Lieu :	Delta sud	Delta nord	Pays Dogon	Pays Dogon
Densité de la zone :	assez élevée	moyenne	moyenne	faible, très escarpée
Installation : date ¹⁰⁹	1998	1998	antérieure	1998
Mandat sanitaire depuis	1998	2000	nov 1999	nov 1999
Prestations CRA : nombre de marchés	3	2	3	0
Prestations CRA : villages potentiels	109	78	150	110

Sources : PASPE

Tableau 3-8 : Comptes d'exploitation de 4 vétérinaires de Mopti, données en milliers de Fcfa.

	Vétérinaire 1	Vétérinaire 2	Vétérinaire 3	Vétérinaire 4
Chiffre d'affaire mensuel	928	444	263	126
Dont médicament	745	309	144	55
Ressources moyennes mensuelles				
Marge brute médicaments	203	47	88	7
Actes médicaux	20	11	0	2
Marge brute mandat sanitaire	23	23	16	29
Prestations CRA	67	32	83	26
Autres, dont marge vente d'aliment	42	27	14	4
Total des ressources	355	140	201	68

¹⁰⁷ Les dépôts sur les fonds de garantie individuels s'élevaient à 4 766 000 Fcfa fin 99, et ils ont permis aux vétérinaires qui le souhaitaient d'obtenir des prêts pour fonds de roulement (achat de vaccins,...) pour un montant de 650 000 Fcfa.

¹⁰⁸ Distribuée uniquement par les services du MDRE, ce vaccin souffre de nombreuses ruptures d'approvisionnement.

¹⁰⁹ L'installation des vétérinaires 2 et 4 a été incitée par le PASPE, mais les 4 installations ont bénéficié de la part du projet du même appui financier, à savoir un prêt pour l'acquisition d'une moto et d'une chaîne de froid.

Charges générales mensuelles moyennes

Transport	28	39	10	17
Réparations	23	6	16	20
Autres fonctionnement	50	7	11	11
Salaires des employés	65	0	27	12
Autres charges	91	0	31	13
Remboursements	30	36	31	36
Total des charges générales	287	88	126	109
Résultat moyen mensuel	68	70	75	-41

Enfin, même si les résultats du PASPE sont dans l'ensemble incontestables, il reste qu'il n'a pas connu que des succès :

- La réforme de la réglementation n'a pas abouti. Aussi, à Sikasso, 5 nouvelles installations, bénéficiant du fonds de garantie PAE-PAAP, ont pu être réalisées, mais 17 autres restent bloquées, nécessitant préalablement la fermeture ou le changement de statut de certains dépôts, ce qui n'a pu être obtenu.
- La situation du mandat sanitaire n'est pas assainie, la concurrence de certains agents de l'Etat continue ; il existe des distributions parallèles de produits subventionnés, réalisées par les agents de l'Etat dans le cadre d'un projet de la BADEA ;
- La viabilité financière des vétérinaires privés en zone difficile demeure dans quelques cas une préoccupation ;
- La question de l'évaluation de la qualité du travail des vétérinaires privés, notamment pour la vulgarisation, n'a pas encore de réponse satisfaisante ;
- Il existe un risque de perte de concurrence entre privés, et de délégation illégale de l'exercice de la profession ;
- De nombreuses installations pratiquent toujours le « crédit Dioula » (cf. § 1.1.3.6), avec les inconvénients qu'il comporte ;
- Un important travail demeure pour mettre au point un système d'assurance vie, permettant de sécuriser une activité vétérinaire privée relativement dangereuse (déplacements permanents) et de favoriser les vocations en zones difficiles.

3.1.4.3 Effets indirects et construction institutionnelle

Des objectifs techniques ciblés mais ouverts

Au vu des actions menées par le projet, et de leur évolution au cours du temps, il est clair que la résolution technique et organisationnelle de facteurs limitants précis et circonscrits a été l'objectif permanent de l'intervention. Les activités mises en priorité furent celles qui étaient susceptibles de répondre à des contraintes majeures et reconnues par tous, de pouvoir être mises en œuvre rapidement, et d'avoir des effets démonstratifs rapides et massifs. Elles devaient également être pérennisables, sous réserve éventuelle de modification du contexte institutionnel.

Il est à souligner que la démarche adoptée ne prédéterminait pas de méthode précise ni de résultats quantitatifs fixés, mais insistait au contraire sur le processus à mettre en place. D'ailleurs, si le choix des premiers thèmes fut surtout dû aux diagnostics initiaux faits par le projet (toujours validés en réunion de concertation), ce choix fut ensuite de plus en plus libre, et donc imprévisible¹¹⁰.

Dans tous les cas, la démarche du projet s'attachait à illustrer les bénéfices issus de l'application « pilote » de la politique nationale de transfert, c'est à dire du retrait effectif des services publics des fonctions transférables, et leur orientation sur les missions de réglementation et de contrôle.

¹¹⁰ ce qui a amené le projet à multiplier ses références techniques et ses contacts avec la recherche, l'excellence technique étant bien sûr la première condition de réussite d'une action.

Malgré certaines apparences, dues au caractère très technique des actions entreprises, le PAE et le PASPE furent réellement des projets d'appui institutionnel. Mais ils se sont attachés à élargir le choix des interlocuteurs, et à renforcer les capacités de *plusieurs* des différents acteurs impliqués, et pas seulement de l'Etat. Ils se sont ainsi rapprochés du schéma d'intervention en « T » (schéma III) :

➤ Un appui spécifique, parfois même individualisé, a été apporté aux prestataires privés : formation, suivi comptable, accès facilité au crédit. Les actions de vulgarisation villageoise et de formations d'éleveurs, pour le compte du maître d'ouvrage, furent des sources de pluriactivité permettant non seulement, avec les services de soin et de vente d'intrants, de fournir un service complet aux paysans, mais aussi d'assurer la viabilité financière des prestataires et donc des services qu'ils apportent. Une attention particulière fut apportée à la résolution des difficultés institutionnelles que rencontrent les prestataires, notamment en matière de règles de concurrence.

➤ Un appui spécifique fut également apporté au maître d'ouvrage (le réseau de chambres d'agriculture). Les compétences nécessaires dans la conception des formations, dans l'animation, et dans la concertation, lui furent apportées par des structures opératrices indépendantes et spécialisées. Le suivi des actions de terrain était intégré : transmission permanente des indicateurs par les acteurs impliqués, et contrôle régulier de l'exécution des missions confiées au secteur privé (soit directement, soit par une structure indépendante).

➤ Enfin, le projet s'est doublé d'un appui institutionnel régional et national aux structures du ministère sectoriel, dont dépendait l'évolution des contextes législatif et réglementaire et des conditions de leur application. Cet appui visait aussi à orienter les pouvoirs publics sur leurs nouveaux rôles : répression des fraudes, application des règles de concurrence, contrôle du mandat sanitaire, etc...

➤ Mais surtout, le projet ne s'est pas contenté de renforcer les capacités des uns et des autres, il s'est attaché à *l'établissement d'une négociation* entre acteurs. A cet effet, les acteurs du secteur furent mis en relation sous forme partenariale. Un appui fut apporté à ces cadres de concertation interprofessionnelle locaux et régionaux, qui avaient la responsabilité d'identifier les contraintes du secteur et de proposer et mettre en œuvre des solutions pérennes. A la différence de ce qui s'est semblé-t-il passé avec les CRU, les CLCE ne paraissent pas avoir été des structures de pure forme. Et ce pour plusieurs raisons :

- Les *enjeux* de ces cadres de concertation étaient certes en grande partie liés à l'existence du projet (sans le projet, la question de vaccination des poulets serait restée en grande partie virtuelle), mais il s'agissait néanmoins d'enjeux économiquement importants, et dont l'importance est allée croissante au fur et à mesure de l'élargissement des thèmes abordés.
- Il y eut de véritables *décisions* à prendre, dans le sens où le choix d'un programme technique impliquait le renoncement à d'autres programmes possibles. Ces choix collectifs nécessitaient à la fois une analyse des alternatives et un processus de négociation. Du fait de l'importance économique de l'enjeu, un réel apprentissage à l'un comme à l'autre se trouvait justifié.
- Le *choix des participants* était certes discutable, en l'absence de processus établi pour leur désignation. Certains ne représentaient sans doute qu'eux-mêmes. Néanmoins, tous étaient de véritables acteurs de la filière, et les participants issus du monde rural n'ont pas été choisis par l'administration.
- La *façon* dont la négociation s'est faite n'a sans doute pas évité certaines exclusions, mais l'important est qu'un apprentissage ait été initié et que les décisions n'aient pas été prises *in fine* par l'administration.

La mise en place des cadres de concertation (associations de vétérinaires privés, CRC, CLCE, etc...) a constitué une modalité pérenne d'incitation au changement de comportement (création d'une règle de prise de décision), en vue d'un objectif d'accès à un nouvel ensemble d'actions possibles. Il s'agit bien d'une politique de type B2, porteuse d'un projet d'apprentissage.

Même si tous les objectifs n'ont pas été atteints (fonds de garantie bloqué en zone sud, retard de l'adoption d'une nouvelle législation...), les effets directs du projet peuvent être jugés satisfaisants, tant sur le plan économique que sur le plan institutionnel. Peut-on néanmoins déceler des effets négatifs induits indirectement par le projet ? La présente étude n'en a pas décelé. Il semble que cette absence d'effets pervers soit due à un certain nombre de principes d'intervention appliqués de façon stricte dès l'origine :

➤ Un facteur limitant peut être durablement résolu si sa résolution tient à une modification organisationnelle ou à un changement de représentation. En revanche, il est impératif que, une fois le cadre amélioré, la solution apportée ne nécessite pas (ou pas longtemps) de subvention extérieure non pérennisable. C'est pourquoi, dans l'exécution des interventions du projet, une importance particulière fut attachée au *recouvrement des coûts* :

- recouvrement total des coûts d'intrants physiques,
- estimation réaliste des coûts de formation,
- recouvrement partiel de ces coûts de formation auprès des paysans (partiel, car une participation à long terme de l'Etat est envisageable),
- mobilisation de financements complémentaires des actions de vulgarisation et de formation en milieu paysan auprès des fournisseurs d'intrants.

➤ La question du *crédit* aux prestataires privés (essentiellement les vétérinaires) a également fait l'objet d'un soin tout particulier, et ouvre des perspectives de financement de la profession que les expériences précédentes avaient plutôt stérilisées. Il s'agit là aussi de construction institutionnelle. En effet, en étudiant de près les conditions de viabilité de chaque installation, en pratiquant des prêts individualisés et progressifs, et en récompensant les bons payeurs, le projet s'est dans un premier temps substitué au secteur bancaire qui refusait d'effectuer une telle démarche. Mais, passée cette étape des premiers prêts, le projet a pu rapidement « remettre » ces clients à une agence bancaire à nouveau intéressée pour la suite¹¹¹. Ce qui a donc été construit, c'est la « réputation » de l'emprunteur, ce qui permet d'établir la coopération entre un privé et son banquier. Ce « jeu » étant appelé à se répéter (il est aussi nécessaire au privé qu'au banquier pour se développer), c'est une relation de confiance de long terme qui s'établit.

➤ Toute intervention de l'aide pose la question de la *structure à appuyer*. Le danger de tout appui est de conduire la structure à vivre au dessus de ses moyens, et notamment d'étoffer son personnel permanent, ce qui induit des lourdeurs bureaucratiques, crée des charges récurrentes, et ferme le marché des prestations à d'autres intervenants. Pour tenter de parer à ce risque, le PAE et le PASPE ont maintenu depuis le début le principe de la séparation nette entre la maîtrise d'ouvrage et la mise en œuvre des actions. La maîtrise d'ouvrage revient à une structure professionnelle consulaire, dont l'existence du projet renforce l'existence et la légitimité, sans induire d'hypertrophie. La mise en œuvre sur le terrain revient exclusivement, si possible, au secteur privé ou associatif. Un appui est apporté à la contractualisation entre maître d'ouvrage et prestataires.

➤ Sur le même principe, la cellule d'appui externe (la *structure projet* elle-même) est également conçue de façon légère, indépendante, sous-traitant autant que possible ses activités à des acteurs professionnels indépendants. Elle ne se substitue à aucune autre structure existante. Elle limite son action à l'animation, à la formation et à l'information des partenaires. Ces fonctions sont susceptibles, selon les cas, soit d'être prise en charge par les autres acteurs (prestations de services), soit de n'être plus nécessaire après un certain laps de temps.

Il est également possible de considérer que l'activité d'animation exercée par cette cellule, et qui inclut la médiation de conflits et l'incitation à la création de cadres de concertation, s'apparente à une fonction de maître d'apprentissage, dirigé vers l'ensemble des acteurs. C'est l'exercice d'une fonction qui peut légitimement être du ressort de l'Etat (Etat animateur). Le PASPE, projet de l'aide publique, remplit effectivement une fonction pour le compte de l'Etat, une fonction que l'Etat doit déléguer pour

¹¹¹ Une banque privée classique, mais nouvelle, à Sikasso et à Kayes, et un réseau de caisses d'épargne crédit (appuyé par une aide bilatérale) à Mopti. Dans tous les cas, la banque officielle de développement agricole s'est montrée défailante.

pouvoir lui-même se placer dans une situation d'apprentissage. Et de fait, le cadre d'apprentissage proposé par le projet concerne l'ensemble des acteurs, y compris les services publics. La pérennisation d'une telle fonction d'animation, au coût réduit, peut s'envisager sur financement public, et de plus l'expérience du projet montre que cette fonction se prête particulièrement bien, à court et moyen terme, à des interventions de l'APD.

3.1.4.4 Conclusion sur le PAE-PASPE

Petit projet, né de façon quasi accidentelle sans véritable demande du pays bénéficiaire, grandi à l'ombre d'une institution protectrice, obligé de faire ses preuves pour s'étendre, le PAE-PASPE n'a jamais constitué l'importation au Mali d'une solution inventée ailleurs. Au contraire, il a permis l'invention locale de solutions à des problèmes locaux, avec les adaptations nécessaires au contexte de chaque région ou cercle. Mais ces solutions, quoique inventées localement, ont bénéficié avec le projet d'une *vision extérieure*. Il convient d'insister à ce sujet sur le rôle de l'assistance technique étrangère, réduite numériquement (son coût total aura pourtant représenté plus du tiers de l'intervention) mais dont l'influence fut déterminante.

Comme pour le PARC, le « que faire » du projet fut particulièrement bien ciblé, correspondant à des facteurs limitants de premier ordre au développement de filières d'élevage économiquement importantes. La réussite des solutions élaborées (contrairement au PARC) a eu de ce fait un effet particulièrement spectaculaire (effet « bounce back »).

Cette réussite tient au « comment faire » du projet, à la « méthode PASPE », qui est novatrice sur de nombreux points et évite plusieurs effets pervers. Le projet :

- Ne s'est pas identifié aux pouvoirs publics, même s'il a finalement joué un rôle d'« animateur », pour le compte de l'Etat ;
- A mis en pratique la politique de transferts de responsabilités affichée (mais peu appliquée) par les services publics : promotion de la profession vétérinaire privée, mandat sanitaire, transfert des activités de vulgarisation...
- A apporté aux différents acteurs des filières des appuis ponctuels personnalisés, y compris des appuis financiers à des acteurs privés ;
- A contribué à modifier les rapports de force entre acteurs des filières d'élevage. Il faut notamment noter qu'avec la vulgarisation pratiquée par le PASPE, le vulgarisateur n'est plus un « supérieur » omniscient, mais un prestataire de service devant satisfaire ses clients.
- A provoqué l'émergence de lieux de concertation et de prise de décision concernant de véritables acteurs des filières concernées, impliquant des enjeux économiquement importants, nécessitant de véritables prises de décisions, et donc porteurs d'un véritable apprentissage de l'analyse des situations et de la négociation entre acteurs ;

Il faut ajouter que le projet n'a pas créé d'endettement du pays, et n'a pas induit de charges récurrentes pour l'Etat, le principe de recouvrement des coûts permettant d'assurer la pérennité des actions économiquement rentables (et d'éliminer éventuellement les autres). Au contraire même, il a mis à disposition du pays pour le secteur élevage¹¹² un mode de vulgarisation infiniment moins coûteux (et plus performant) que la méthode T&V du PNVA de la Banque Mondiale (cf. comparaison des coûts au chapitre suivant). Ceci est dû à un coût de structure nul, à une logistique autonome, à un coût d'intervention réduit par la pluriactivité, à un paiement à l'acte proportionnel à la performance, à l'évolution spontanée des actions par la relation de clientèle, et au lien direct entre vulgarisation et utilisation des intrants.

¹¹² On notera que ces différents principes de la démarche PASPE ne sont en fait pour la plupart pas propres au secteur de l'élevage, même s'il est vrai qu'ils s'y appliquent particulièrement bien, notamment du fait de la présence dans ce domaine de possibilité d'actions simples, rapides et à effet spectaculaire (effet *bounce back* à portée de main) qui ont pu emporter l'adhésion de nombreux observateurs. Le type de vulgarisation du PASPE pourrait sans doute être adapté et étendu à des domaines non liés à l'élevage, où il existerait également de réels potentiels économiques (certaines filières fruitières ou maraîchères par exemple). Ainsi, la formation de professionnels pour la vente d'intrants, et leur utilisation pour la vulgarisation, seraient sans doute envisageables, à l'opposé de tout ce qui s'est fait ou presque jusqu'à présent en matière de vulgarisation agricole.

Le projet a obtenu très rapidement des effets spectaculaires. Il a en fait tout simplement permis à un grand nombre d'éleveurs, dans différentes filières animales, de bénéficier d'un service de vulgarisation, d'approvisionnement et de soins qui soit effectif, permanent, de qualité, et bon marché. Il s'est agi, dans les régions concernées, d'une véritable nouveauté, ouvrant aux éleveurs de nouveaux *espaces du possible* dont les résultats économiques sont la conséquence.

Ces résultats, et la rapidité avec laquelle ils ont été obtenus, ont manifestement gêné, provoqué de l'agacement. Ils ont dérangé le *statu quo* antérieur, et sans doute convaincu certains acteurs étatiques du bien fondé de la politique de transfert du MDRE. On note que les vaccinations dont les chiffres sont annoncées officiellement par le MDRE sont en fait réalisées pour l'essentiel par les privées.

Ces résultats ont aussi rallié un grand nombre d'intervenants à la méthode PASPE. Cette méthode doit être étendue à l'ensemble du territoire en 2002 dans une suite du projet financée par un autre bailleur à la demande des autorités maliennes. Entre temps, elle a été choisie par un ensemble d'ONG pour des interventions dans le Nord du pays, avec l'appui et l'expertise de l'équipe du projet PASPE.

Pour terminer, la *success story* du PAE et du PASPE conduit à trois réflexions :

- Le bailleur a marqué son intentionnalité tout au long des deux projets : la « méthode PASPE » ne fut pas une réelle demande du gouvernement, mais une proposition du bailleur, prenant au mot les grandes orientations annoncées par le gouvernement en matière de politique agricole. Le bailleur a assumé le fait qu'il intervenait dans la situation institutionnelle intérieure du pays.
- Le projet s'est préoccupé dès l'origine de la question du changement d'échelle. Commenant sur une zone restreinte, il a progressivement acquis une dimension sectorielle, et a marqué l'évolution de la politique étatique de développement de l'élevage. Ce qui signifie qu'un projet peut fort bien être non pas *l'application* d'une politique sectorielle, mais un élément de *construction* de cette politique. De fait, une politique se construit, et il n'y a guère que dans les projets financés par l'aide extérieure qu'une telle construction est possible, car en dehors de ces projets il ne se passe pratiquement rien.
- Le caractère léger et réduit de la structure projet d'une telle intervention, et l'importance du rôle qu'elle a joué dans son succès, mettent paradoxalement en relief l'extrême dépendance de ce type d'action vis à vis de la qualité humaine des personnes chargées de leur exécution. D'où l'importance du processus de choix de ces personnes, et la grande responsabilité du bailleur pour refuser, tant pour les personnels nationaux que les éventuels expatriés, toute solution de complaisance. D'où l'importance aussi du suivi rapproché de l'exécution des actions.

Le PASPE illustre sans doute de façon exemplaire ce que l'on a défini en fin de deuxième partie comme l'*intelligence* de l'aide : sa capacité à analyser les situations, à intervenir de façon ciblée, à trouver les bons interlocuteurs, à être conscient de ses propres effets, à concilier court et moyen terme, etc... Il illustre également les résultats qu'obtient ainsi une aide intelligente en matière de croissance économique dans des secteurs particuliers.

3.2 Comparaison des 4 interventions

Certaines des caractéristiques des 4 projets présentés dans les chapitres précédents sont maintenant récapitulées et « mises en parallèle ». Cette comparaison induit nécessairement une certaine schématisation des éléments, dont le détail est à rechercher dans chacune des 4 présentations, ainsi que dans l'analyse des secteurs d'activité correspondants (1^{ère} partie).

Cette mise en parallèle concerne tout d'abord les résultats, qui se sont révélés très différents, du très positif au franchement négatif, tant sur le plan économique que sur le plan institutionnel. Ensuite, les interventions, ainsi que leurs bailleurs respectifs, sont comparés sur un certain nombre de critères : capacité de diagnostic, objectifs des actions, modalités de mise en œuvre, afin de rechercher les éléments qui expliquent les différences de résultat.

Au cours de cette mise en parallèle, certains points font également l'objet d'une comparaison entre les deux projets définis *a priori* comme « polaires », le PNVA et le PASPE, sur un aspect dont il a été beaucoup question dans les deux cas : la vulgarisation agricole (enseignement ou transmission de connaissances et de recommandations techniques).

Enfin, ces éléments sont regroupés en un petit nombre de points clés, qui pourraient constituer une grille d'analyse des interventions de l'aide publique au développement.

3.2.1 Des résultats fortement contrastés

Les études de cas ont été choisies pour valider les hypothèses émises dans les deux premières parties de ce document. Ainsi, on s'attend *a priori* à ce que les deux interventions principalement axées sur l'élevage (PARC et PASPE) aient des résultats plus spectaculaires que ceux dirigés vers le secteur céréalier. De même, les projets conduits avec un schéma d'intervention construit spécifiquement pour la situation, avec « intelligence », devraient offrir une qualité supérieure à ceux qui sont des clones d'intervention standard et purement linéaires (cf. Tableau 3-1).

Et de fait, les études de cas confirment que les projets étudiés n'ont pas tous les mêmes résultats, loin de là, sur aucun plan :

- ni sur les bénéfices économiques directs,
- ni sur les effets institutionnels directs et induits,
- ni sur les possibilités d'apprentissage collectif permises.

Les différences relevées au sujet de ces trois catégories de résultats sont détaillées ci-après.

3.2.1.1 Résultats économiques

Les coûts

Les montants des concours financiers extérieurs sont difficiles à comparer, car ils recouvrent des périodes différentes et des durées différentes (avec parfois des variations importantes selon les époques), mais ils montrent des ordres de grandeur totalement différents, alors que tous les projets ont des visées à l'échelle nationale.

Tableau 3-9 : comparatif des financements extérieurs

	<i>Financement attribué</i>	<i>Durée</i>	<i>Volume moyen par an</i>	<i>Nature</i>
PNVA + PNRA	40 M€	5 à 6 ans	7,6 M€	prêts
PRMC 1 à 5	140 M€	20 ans	7 M€	dons
PARC 1, 2 et 3	6 M€	12 ans	0,50 M€	dons
PAE + PASPE	2,6 M€	7 ans	0,37 M€	dons

Note : montants approximatifs ; conversion effectuée sur la base de 1 \$ = 0,91 €.

Par ailleurs, à terme, le coût des systèmes mis en place dans le cadre des projets n'est pas du tout le même (on parle du coût de ce qui est censé survivre au projet, et non de celui des projets, quoique dans

le cas du PNVA il y ait similitude). Dans le cas du PRMC, on a vu que le dispositif PACA pourrait ne coûter qu'environ 3 M€/an, que le gouvernement malien a déjà décidé de prendre en charge. Mais ce sont les systèmes de vulgarisation liés au PNVA et au PASPE qui sont les plus faciles à comparer :

- Dans le cas du PNVA, on peut assimiler à peu de chose près le coût à terme à celui du projet (financement BM + budget national de 15%), puisque n'ont été financés que du fonctionnement et des équipements ayant une durée de vie de l'ordre de celle du projet. Il y a environ 11 000 villages ou fractions au Mali, dont près de 4000 en zone Sud, non concernés. Le PNVA a épuisé ses financements en 6 ans. Le coût approximatif par village, en supposant qu'ils sont tous atteints, est donc de :

$(24 \text{ M\$} + 15\%) \times 600 \text{ Fcfa/\$} / 6 \text{ ans} / 7000 \text{ villages} = \text{environ } 400\,000 \text{ Fcfa par village et par an.}$

- Dans le cas du système privé, l'expérience de la deuxième phase de l'intervention du PASPE en zone Sud, avec l'introduction des chèques formations dans tous les villages, a donné lieu au calcul du coût d'une intervention à la demande, sur un sujet ciblé, dans un village, tout compris (en l'absence de la structure projet du PASPE). Ce coût était, en 2000, d'environ 11 000 Fcfa par formation et par village, la formation étant assurée par un professionnel tirant une grande partie de ses revenus d'autres sources. A ce coût direct, il convient d'ajouter les charges de maîtrise d'ouvrage des Chambres d'Agriculture, qui seraient d'environ 10 000 Fcfa par village¹¹³. Avec deux formations par an, le coût est alors de :

$2 \times 11\,000 + 10\,000 = \text{environ } 32\,000 \text{ Fcfa par village et par an, soit de l'ordre de } 12,5 \text{ fois moindre que celui du PNVA.}$

Cette différence de coût peut être discutée :

- Dans le cas du PASPE, la formation ne concerne qu'un seul thème par séance, alors que le vulgarisateur du PNVA apporte en principe plusieurs thèmes, avec des passages réguliers. Toutefois, sachant que les thèmes du PNVA sont en fait peu nombreux, ne sont pas tous adaptés, et se renouvellent peu, on peut considérer que le même nombre de thèmes sera abordé en moyenne dans le système PASPE si le village bénéficie de 2 formations par an, (de toute façon, il est peu probable que les producteurs soient disponibles pour un nombre beaucoup plus grand).
- Les thèmes abordés par le système PASPE sont limités à ceux que peuvent traiter les vétérinaires privés, alors que le PNVA traite de l'ensemble des thèmes agricoles (en supposant que la polyvalence des agents du PNVA soit réelle, malgré leur faible niveau de formation initiale, grâce à l'appui de 'spécialistes' à l'échelon régional). Toutefois, rien n'interdit de faire émerger pour d'autres secteurs de production des professionnels utilisables selon le même système que celui du PASPE¹¹⁴.

La différence de 1 à 12,5 dans les coûts de fonctionnement à terme doit être doublée si l'on inclut au PNVA le coût de la recherche. Mais comme il paraît raisonnable de penser qu'un système privé ne va pas non plus se passer d'un système d'appui, quel qu'il soit, on peut conserver cet ordre de grandeur.

Les bénéfices

Du côté des résultats, les 4 interventions montrent aussi de grandes différences :

- Dans le cas du PNVA, on n'a pu conclure à aucun effet mesurable. Aucun indice ne permet d'attribuer à l'intervention une quelconque augmentation de production ou de revenus, et l'étude qui concluait en ce sens au Kenya a vu ses résultats battus en brèche par un examen attentif des données et des méthodes utilisées.
- Dans le cas du PRMC, il y a eu résorption des déficits publics et des déficits alimentaires, qui étaient très élevés. Si l'on assimile les gains au montant moyen des importations de céréales

¹¹³ Estimation de 18,6 MFcfa par Chambre et par an, pour un peu moins de 2000 villages par région en moyenne. Il s'agit de l'estimation des coûts de fonctionnement des CRA liées spécifiquement à la maîtrise d'ouvrage du programme de vulgarisation. Elle est issue de la comptabilité du PASPE, qui a fourni la totalité des moyens pendant les premières années. Ne sont pas pris en compte les charges d'appui « projet » (assistance technique essentiellement) aux Chambres.

¹¹⁴ Ceux-ci pourraient pratiquer la diffusion des semences sélectionnées et autres intrants agricoles, et se voir confier une tâche de vulgarisation publique. Cf. *supra* note 112.

sèches auxquelles le PRMC a mis fin, on peut parler de 15 M€/an¹¹⁵. En revanche, les appuis au marché n'ont pas donné de résultat solide. Quant à la prévention des crises, elle a été assurée, avec la mise en place d'un système complet à un coût supportable, mais le gain permis (le coût potentiel des crises locales évitées ou traitées) est difficile à mesurer, et le système n'a pas réellement eu à faire ses preuves, en l'absence de nouvelle crise nationale majeure.

- Le PARC a assuré une sorte de « minimum syndical », puisque depuis sa mise en place il n'y a pas eu de nouveaux foyers de peste bovine, qui auraient eu un coût considérable (là aussi difficile à estimer). En revanche, son volet privatisation a eu de très faibles résultats, avec l'installation d'à peine une dizaine d'unités vétérinaires privées viables, essentiellement dans les villes.
- Le PAE puis le PASPE semblent avoir eu des résultats économiques élevés par rapport à leur faible coût : en ce qui concerne les actions techniques, on a évoqué l'ordre de grandeur de plusieurs millions d'euros par an pour la seule vaccination aviaire. Une cinquantaine d'installations vétérinaires se sont créées ou ont été dynamisées en zone rurale, et même en zone économiquement difficile grâce à la pluriactivité. Elles offrent dans leurs zones d'action, outre les actions propres au projet, toute la gamme des services nécessaires aux éleveurs.

Pour un thème commun au PNVA et au PASPE (la vaccination aviaire), les résultats sont drastiquement différents : ils sont de quelques milliers de volailles vaccinées pour le PNVA (sans chaîne du froid assurée, c'est à dire en pure perte) contre au moins 2,5 millions par an pour le PASPE (avec chaîne de froid contrôlée).

En définitive, qu'il s'agisse de gains ou au contraire de pertes évitées, les résultats économiques directs ne semblent donc avoir aucune relation avec l'importance des volumes financiers mobilisés. Ce qui confirme le jugement de D. van de Walle [1996] signalé *supra* (2.1.2.2) : « il est erroné d'assimiler le résultat aux sommes dépensées ». Ce premier résultat est extrêmement fort, car il se situe dans le domaine des résultats purement économiques. Il conduit à contester la vision classique où l'on s'attendrait, dans la mesure où l'aide serait conçue pour pallier à une déficience de ressources financières du pays, à ce que les projets au plus large financement soient ceux qui aient le plus de résultat.

3.2.1.2 Effets institutionnels

Effets sur l'Etat

Les effets sur le fonctionnement et l'évolution structurelle de l'appareil d'Etat sont différents selon les projets. Dans le tableau suivant, on compare deux aspects abordés de façon théorique en deuxième partie (section 2.3) :

- Entre évolution des mentalités et renfort matériel apporté à l'Etat par l'aide, le projet semble-t-il n'avoir permis que de maintenir le *statu quo* et de reporter les réformes, ou au contraire de survivre pendant que des réformes se faisaient ?
- Oui ou non un apprentissage a-t-il eu lieu au sein de l'appareil d'Etat, les variables directrices ont-elles été modifiées ?

¹¹⁵ On peut considérer en effet que les coûts de transport de ces 100 000 T à l'intérieur du pays, qui représentent aussi 15 M€, ne sont pas économisés, les zones de consommation n'étant pas les zones d'excédents de production. Par ailleurs, le PRMC n'est bien sûr pas la seule cause de cette amélioration. Toutefois, l'assainissement général du marché, réalisé dans le cadre du PRMC, a joué un grand rôle. Rappelons en effet que des importations conséquentes avaient lieu à la fin des années 1970, alors que le pays était sans doute autosuffisant la plupart de ces années. La raison en était la mauvaise gestion étatique du marché.

Tableau 3-10 : effet de l'aide sur les structures de l'appareil d'Etat

	<i>Réformes reportées ou facilitées ?</i>	<i>Variables directrices des agents de l'Etat modifiées ?</i>
PNVA	Remises à plus tard, et même augmentation des charges récurrentes	Non , plutôt renforcées (+ diffusion dans les autres services de l'idée que l'aide est nécessaire au fonctionnement).
PRMC	Permis sans crise, ex : prise en charge temporaire des déficits de l'OPAM. « Contre PAS ».	Sans doute , mais seulement pour les partenaires directs du PRMC, pas pour la majorité des services du MDRE.
PARC	Retardées, alors qu'elles étaient prêtes.	Non , tant pour la DNE que pour la privatisation, à cause du montage institutionnel accepté. Id PNVA.
PASPE	Evolution dans le bon sens des mentalités, sans pourtant permettre les réformes.	En partie : le volet d'appui institutionnel a amélioré les représentations chez un petit nombre d'agents.

Dans le cas du PRMC, les réformes ont été spectaculaires, avec la réduction du rôle et de la taille de l'OPAM, et la mise en place d'une politique favorable aux producteurs et aux commerçants privés. Dans le cas du PASPE, la nécessité des réformes a été illustrée par des réalisations de terrain.

Dans les deux autres cas (PNVA et PARC), on assiste plutôt à une crispation hostile aux réformes, grâce aux bouffées d'oxygène données aux services bénéficiaires. Ces deux projets épousent bien les comportements et les représentations antérieures.

Effets institutionnels sur les autres acteurs

En ce qui concerne les agriculteurs et/ou les éleveurs, on compare d'un point de vue institutionnel les effets finaux, à la fois directs et induits, sur trois critères (Tableau 3-11) :

- Représentations : effets sur les représentations de soi-même et de l'Etat (d'une part le caractère rentier de ses agents, d'autre part leur prétention à l'omniscience, à la supériorité) ;
- Structuration : effets sur l'émergence de formes d'organisation et de leaders, bénéfice de certains appuis institutionnels, définition de revendications, élaboration de propositions de politiques ;
- Contre pouvoirs : effets sur l'émergence d'une force de revendication par rapport aux services publics, conquête par les producteurs de lieux de pouvoirs les concernant.

Tableau 3-11 : effets sur les agriculteurs ou éleveurs

	<i>Représentations</i>	<i>Structuration</i>	<i>Contre pouvoirs</i>
PNVA	Possible dévalorisation des savoirs locaux ; renforcement de la représentation 'rentière' et 'supérieure' des agents de l'Etat.	'Auto promotion paysanne' prévue, mais limitée et sans effets	Frein à leur émergence
PRMC	Malgré les progrès de la filière, la vision d'un Etat acheteur en dernier recours, à prix garantis, n'a pas été éliminée.	Lignes de crédit à des groupements. Effets inégaux	Sans effets
PARC	L'idée de l'agent public fournisseur exclusif de services de santé (jusqu'au mandat sanitaire) est renforcée.	Volet prévu, mais non exécuté	Sans effets
PASPE	Contraire du PARC : découverte d'autres prestataires.	Aide aux rares groupements existants, et lancement des commissions locales	Accès des éleveurs aux nouveaux lieux de pouvoir que sont les CA.

Les résultats institutionnels vis à vis de ce public apparaissent très contrastés : plutôt négatifs pour le PNVA et le PARC, pratiquement inexistant pour le PRMC, et positifs, quoique encore embryonnaires, pour le PASPE.

La question se pose sous une autre forme en ce qui concerne *les effets sur le secteur privé* (vétérinaires, commerçants, autres prestataires). Il ne s'agit pas de la structuration d'une partie importante de la société, mais des possibilités d'apparition de nouveaux acteurs :

Le PNVA n'a rien fait pour cela. Au contraire, il a monopolisé la fonction de vulgarisation, et les subsides qui vont avec.

Le PRMC	a permis la mise en place d'une politique céréalière favorable aux commerçants privés, y compris pour le transport et la distribution des aides alimentaires quand elles existent. Toutefois, les derniers pas n'ont pas été franchis, tels que la mise en gestion privée contractuelle du stock de sécurité.
Le PARC	avait ouvertement parmi ses objectifs, depuis le PARC 2, la privatisation des services vétérinaires, mais les résultats sont faibles : retards du mandat sanitaire, échec de la plupart des prêts pour installation privée, incapacité à mettre en place un lieu de concertation de la profession (ce devait être la CTAP, qui est finalement restée dans les mains de l'administration). Le PARC a également contribué à dégrader la représentation de la notion de crédit chez les vétérinaires privés.
Le PASPE	a œuvré à doter ses zones d'intervention d'une couverture sanitaire animale par la mise en place d'un réseau de quelques dizaines de vétérinaires privés accessibles, compétents et viables, afin de permettre rapidement à un grand nombre d'éleveurs un accès plus équitable, de meilleure qualité et à moindre coût au service vétérinaire. Le PASPE a directement aidé ces vétérinaires privés : formation, crédit subventionné personnalisé, accès à la pluriactivité. Il a également favorisé leur organisation, et l'émergence dans la profession d'une représentation indépendante. Il a valorisé chez les vétérinaires privés l'image du praticien qui va dans les villages.

3.2.1.3 Effets sur la concertation entre acteurs et l'émergence de politiques

Rapports de force et concertation entre acteurs

Dans le secteur rural, le PNVA et le PARC ont nettement maintenu ou renforcé le déséquilibre de rapport de force entre acteurs, les services étatiques étant les seuls interlocuteurs et les seuls bénéficiaires directs de l'aide. Ces services étatiques ont été renforcés, et ont pu s'opposer à l'émergence des autres acteurs et/ou de leurs organisations. A l'inverse, le PRMC a permis le recentrage de l'activité de l'Etat dans le secteur céréalière, et la promotion des commerçants indépendants. Le PASPE a apporté un appui diversifié aux chambres d'agriculture et aux prestataires privés, ainsi que dans une moindre mesure aux producteurs et aux services étatiques.

De ce fait, les initiatives de concertation entre acteurs ont revêtu des aspects contrastés.

Tableau 3-12 : existence de lieux d'émergence de consensus entre acteurs

		<i>Lieu de concertation</i>	<i>Validité de ce lieu</i>
PNVA	Vis à vis des paysans	CRU	Faible, du moins dans sa forme initiale.
	Vis à vis des services	Les autres acteurs n'ont pas eu leur mot à dire sur l'organisation des services publics de vulgarisation	
PRMC	Bailleurs, gvt (partie) et quelques commerçants	Comité technique, comité de gestion et COC	Forte
	Autres acteurs concernés	Le COC n'a pas été élargi à un « comité de filière »	
PARC	Services (peste bovine)	Les autres acteurs n'ont pas eu leur mot à dire sur l'organisation des vaccination contre la peste bovine	
	Vétérinaires (privatisation)	CTAP	Nulle, organe purement administratif, non paritaire.
PASPE	Tous acteurs	CSV puis CLCE, CRDE	Forte dans son domaine, avec pouvoir de décision

Avec le PNVA et le PARC, les services étatiques n'ont eu aucune nécessité de mettre en place des mécanismes de concertation avec les autres acteurs, et les mécanismes qui leur ont été imposés par les bailleurs ont été détournés pour leur retirer tout enjeu et tout pouvoir de décision, et pour les soumettre à l'autorité de l'administration. En revanche, avec le PRMC et le PASPE, de tels lieux de concertation ont existé, et ont permis de donner une réalité à la fonction d'animateur (politique de type B2 qu'exerce de fait le projet pour le compte de l'Etat). Même si l'existence de ces lieux a gardé un caractère informel, ils ont pu s'affirmer en prenant des décisions concernant des sujets à forts enjeux.

Effets sur les politiques, capitalisation des expériences

Pour qu'émergent des politiques publiques associant tous les acteurs et prenant en compte au mieux les réalités socio-économiques du pays, il ne suffit pas qu'existent des lieux de concertation. Ces lieux sont d'une faible efficacité si leurs participants n'ont pas accès à l'information, et notamment au résultat des expériences menées dans le pays. Beaucoup de ces expériences sont liées à des interventions de l'aide publique, car cette aide est omniprésente dans les pays à « régime d'aide » comme le Mali, et car il existe peu d'intervention à caractère public en dehors d'elle.

Or il est rare que les différents acteurs, pas même l'Etat, aient les capacités de connaître et d'évaluer toutes les actions financées par l'aide sur leur territoire et d'en tirer les enseignements. Il n'est donc pas inutile que le bailleur fasse connaître ces résultats, comme éléments de construction de politiques nationales. Pour le faire, le bailleur doit lui-même connaître les résultats de ses propres actions (et de celles des autres bailleurs), et doit pouvoir en tirer des conclusions. Cela lui permet en outre de tirer avantages des acquis pour faire évoluer sa propre politique de coopération

On a vu, dans le cas du PNVA, que coexistaient une logique de résultats (les effets sur le monde rural) et une logique de moyens (le fonctionnement de l'appareil de vulgarisation). Pour le bailleur, les résultats du premier type (production supplémentaire, niveau de vie rural, et effets induits) sont bien plus difficiles à connaître que ceux du deuxième type (nombre de formations d'encadreurs, nombre de visites en village, etc...). Le souci de se cantonner à des choses simples, ainsi que des ressources humaines limitées localement, ont conduit le bailleur à privilégier la logique de moyens, et à ne pas porter l'attention sur les véritables résultats.

Ainsi, non seulement ce type de projet a peu de valeur expérimentale, mais n'en connaissant pas les véritables résultats (directs et induits), le bailleur n'a guère de possibilité d'en tirer des conclusions, d'en faire bénéficier le débat national et sa propre politique.

A l'inverse, des interventions comme le PRMC et PASPE, en renforçant les acteurs dans leur fonction et dans leurs capacités de concertation, vont vers la complexité. Il s'agit d'interventions qui comportent un aspect expérimental, qui élargissent l'éventail des possibles, et si elles sont évaluées et capitalisées, peuvent alimenter le débat, au delà des résultats de leurs propres actions.

Dans le cas du PASPE, les résultats ont été relativement bien valorisés, grâce notamment à l'assistance technique placée en appui institutionnel au MDRE, et grâce à l'implication directe des Chambres d'agriculture dans le suivi du projet. Le PASPE est apparu comme un élément prépondérant de l'évolution de la réflexion nationale sur les politiques d'élevage.

Mais de façon générale la capitalisation semble se faire assez mal. Cela se voit dans le comportements des bailleurs eux-mêmes. Par exemple :

- Les bailleurs du PRMC, malgré le succès reconnu de la formule, sont régulièrement tentés de se désintéresser de la sécurité alimentaire, oubliant la fragilité du pays. De plus, ils ne se préoccupent pas toujours autant de coordination des aides lors d'interventions dans d'autres secteurs ;
- L'aide française, malgré les succès du PASPE, n'abandonne pas l'appui exclusif à des services étatiques dans certains domaines.

De façon générale, il semble que les bailleurs apprennent relativement peu de leurs projets, et qu'ils fassent peu bénéficier leurs partenaires des acquis méthodologiques de leurs interventions. Le résultat est que les acteurs nationaux connaissent mal les projets, encore plus mal leurs résultats réels, et en tirent peu de profit méthodologique.

Effets sur les représentations de l'aide

L'aide est omniprésente dans les pays du Sahel, mais elle est mal connue, ses projets, ses mécanismes et sa logique sont mal connus, et elle véhicule des représentations parfois malsaines. Certains des 4 projets ont continué à alimenter ces représentations, d'autres ont contribué à les améliorer :

Le PNVA : – A conforté dans la population l'idée que l'aide ne va qu'aux agents de l'Etat,
 – A conforté dans l'appareil d'Etat l'idée que les services ne peuvent fonctionner sans aide,
 – A conforté l'idée qu'il y aura toujours de l'aide pour les services, et que les réformes sont inutiles.

Le PRMC : – A conforté l'idée que l'aide impose les réformes,
 – A conforté l'idée que l'aide a des moyens immenses pour les acheter, a l'argent facile,
 Mais :
 – A empêché d'abandonner les réformes au premier coup de vent (agence de restriction),
 – A obligé le gouvernement à discuter.

Le PARC : – A eu les mêmes défauts que le PNVA,
 – A aussi tenté d'imposer des réformes (privatisation vétérinaire), au demeurant sans y parvenir ;
 Mais :
 – A montré qu'un bailleur peut parfois refuser de décaisser un financement pourtant acquis, lorsque l'exécution est trop défectueuse.

Le PASPE: – A montré que l'aide ne va pas qu'aux agents de l'Etat,
 – A montré que l'aide contribue à rendre possibles de nouveaux comportements, de nouvelles règles ;
 – A montré que ni l'aide, ni *a fortiori* le développement, ne sont prioritairement des questions de moyens financiers.

3.2.1.4 Résultats synthétiques

Sont réunis ci-après les principaux résultats sur le plan économique, sur le plan de l'évolution des structures institutionnelles et sur le plan des possibilités d'apprentissage collectif (boucle double) de nouveaux comportements reposant sur de nouvelles représentations

Tableau 3-13 : synthèse des résultats directs et indirects

		<i>Coût (Tableau 3-9)</i>	<i>Résultat économique (ou prévention de risques)</i>	<i>Evolution institutionnelle induite</i>	<i>Apprentissage boucle double</i>
PNVA		Très élevé, endettement	Aucun effet mesurable	Négative. Renforcement du statu quo	Absent
PRMC	Ajustement	Très élevé, sur don	Résorption de déficits publics et de déficits alimentaires élevés	Considérable. Marché céréalier fluide.	Présent, limité à peu d'acteurs
	PACA	Elevé, don	Prévention assurée (en l'absence de situation de crise grave)	Réussie : dispositif PACA complet	A confirmer
PARC	Peste bovine	Moyen, don	« minimum syndical » : pas de nouveaux foyers de peste bovine.	Négative. Renforcement du statu quo.	Absent
	Privatisation	Moyen, don	Faible : pas + de 10 unités vétérinaires privées viables	Très faible. Aspects négatifs (crédit).	Absent
PASPE		Faible, don	Elevé : plusieurs milliards de Fcfa par an pour la seule vaccination aviaire.	Limitée pour les services étatiques, mais importante pour les CA, et les vétérinaires privés.	Présent, progressif, avec lieux de concertation

L'analyse du tableau synthétique montre que les résultats économiques et institutionnels vont de pair. Le « classement » des projets est facile à faire, et il est le même pour ces différents aspects. L'appréciation du résultat global de chaque projet est :

- Négative ou nulle pour le PNVA et le PARC, que l'on peut considérer comme des éléments constitutifs du « L.L.E.T. » de l'économie malienne ;
- Positive pour le PRMC et le PASPE, qui ont constitué des incitations au changement d'équilibre.

Par rapport aux prévisions faites *a priori* en préalable aux études de cas (Tableau 3-1 p178), les bons résultats du PRMC et du PASPE, par opposition aux deux autres projets, laisseraient penser que le critère « schéma d'intervention » a plus d'importance que le « domaine d'intervention ». On verra par la suite qu'il convient de nuancer cette appréciation.

En revanche, ce qui paraît certain, c'est que non seulement les résultats sont sans rapport avec l'importance des volumes financiers apportés par l'APD, mais qu'au contraire même, pour le PNVA, la grande taille du concours renforce les effets négatifs.

3.2.2 Les causes de la divergence des résultats

Pour tenter de définir avec précision les éléments qui constituèrent les *causes* des succès et des échecs, il est proposé ci-après de mettre en parallèle un certain nombre des aspects de l'histoire et de la description de chaque projet. Tous ne peuvent être comparés, du fait de différences de nature entre les interventions, mais il semble que la façon dont ont été traitées certaines questions communes à toutes puisse permettre de proposer des explications aux différences observées dans les résultats. Ces questions communes sont regroupées ainsi :

- La façon dont a été effectué le diagnostic ayant conduit au projet
- Les objectifs qui ont été retenus et les politiques qui étaient visées
- Les choix qui ont été faits en terme de mise en œuvre.

3.2.2.1 Bailleurs et Diagnostic

Il a été signalé à diverses reprises que certains des diagnostics ayant donné lieu aux projets ne sont pas le fruit d'analyses locales mais ont été importés à partir de situations parfois très éloignées. Le fait que les bailleurs n'aient pas tous les mêmes possibilités (ou les mêmes volontés) de diagnostic et de proposition locale semble rattaché à des caractéristiques des relations d'aide elles-mêmes et de la partie amont des chaînes de l'aide concernées.

Institutionnalisation de la relation d'aide : projets « automatiques ».

Un point commun aux 4 projets étudiés est lié à l'influence des relations d'aide passées et à l'institutionnalisation globale de l'aide. L'aide existe, elle est même particulièrement présente au Mali, et il y a donc toutes les chances, dans ce pays très rural, que les secteurs céréaliers et de l'élevage bénéficient de financements extérieurs. Il serait par exemple étonnant que la BM ne finance pas régulièrement de gros projets dans le secteur agricole, non seulement parce qu'elle a des équipes pour cela (qui sinon seraient mal notées), non seulement parce qu'il s'agit d'un secteur de décaissement privilégié pour la BM, mais aussi parce que le Mali ne comprendrait pas qu'elle arrête de le faire.

On pourrait dire la même chose du PRMC : ce fut une orientation nouvelle des interventions dans le domaine céréalier, mais de toute façon ces interventions auraient continué. C'est encore vrai, dans une moindre mesure, du PARC et du PASPE, le domaine de l'élevage constituant une récurrence dans le portefeuille d'action de la Commission Européenne et dans celui du ministère français de la Coopération.

Mais l'existence d'une même intervention dans plusieurs pays renforce ce phénomène, et la situation sur ce point est différente au sein des 4 cas étudiés. Le PASPE et le PRMC sont peu concernés (pour le PRMC, c'est même l'inverse, c'est lui qui a été reproduit dans d'autres pays). Dans le cas du PARC, des aspects techniques peuvent être évoqués : la campagne de lutte contre la peste bovine devait concerner tous les pays pour être efficace. C'est pourquoi le Mali bénéficie quand même du PACE (la suite pan africaine du PARC), malgré une instruction locale qui a échoué. C'est dans le cas du PNVA que le phénomène est le plus net. Une des raisons de l'introduction du T&V au Mali, fut son existence ailleurs dans le monde, notamment au Burkina et dans d'autres pays proches. Le Mali aurait considéré comme une brimade de ne pas recevoir la même chose que ses voisins.

Une autre intervention illustre cela. Le Mali a en effet bénéficié de la mise en place d'une antenne PSSA (programme spécial sécurité alimentaire), qui a pour objet de financer des petites réalisations à but productif en milieu rural. Totalement indépendant de l'évolution qui a marqué ce genre de projets au Mali depuis 20 ans (évolution qui a en partie mené aux principes de maîtrise d'ouvrage locale et de décentralisation des décisions de financement), ce programme est de facture très classique, étatique, et identique selon les pays. Financé par la FAO sur fonds spécial issu de la conférence de Rome, le PSSA est par définition destiné aux PFRDV (pays à faible revenus et à déficit vivrier, qui sont la justification de l'existence de la FAO et du PAM). Or le Mali n'est plus, depuis plus de 10 ans, un pays à déficit vivrier. Néanmoins une exception a été faite (tous les pays sahéliens ont été « admis ») pour que le pays ne soit pas « exclu ».

C'est donc bien parce qu'il existe une FAO, parce qu'elle a lancé l'initiative PSSA pour redorer son blason, et parce qu'elle a des relations normales avec le Mali, qu'il existe des financements PSSA dans ce pays, et aucunement en fonction d'un quelconque besoin ou diagnostic local. Il en va en partie de même pour le T&V avec la Banque Mondiale.

La chaîne amont : comment le bailleur organise ses ressources humaines

Où est le gros des troupes ? Plus exactement, par rapport aux projets étudiés, où se trouvent, du côté du bailleur, l'essentiel des cadres concernés par la conception et l'instruction des projets (et par la capitalisation des expériences) ?

- PNVA : situation extrême, les concepteurs et les chefs de projet sont tous au siège de la BM, à Washington¹¹⁶, où est concentrée la capacité intellectuelle. Il n'y a dans l'agence locale qu'un permanent pour la gestion quotidienne (personne au domicile recrutée sur place parmi les cadres nationaux de la vulgarisation).
- PRMC : situation variable selon les bailleurs, certains ayant la totalité de leur force de frappe sur place (NL), parfois même avec des effectifs considérables (USAID¹¹⁷), d'autres n'y disposant que d'un personnel d'ambassade non spécialisé (RFA¹¹⁸). Mais le PRMC a globalement bénéficié d'une participation locale importante en terme de personnel des bailleurs.
- PARC : situation intermédiaire : les ressources humaines du bailleur se répartissent entre le siège central de Bruxelles, la délégation locale (1 personne seulement), et surtout l'échelon pan africain de Nairobi.
- PASPE : situation plutôt inverse : le siège central met la dernière main et prend les décisions finales, mais l'essentiel de la conception a été faite sur place, grâce à un personnel peu nombreux mais étoffé par l'assistance technique.

Le choix différent du positionnement des personnels selon les agences a des conséquences importantes sur la capacité de diagnostic :

- La BM n'a pas été en mesure de fournir de diagnostic local, mais a pu imposer dans une grande partie du monde son T&V, appliqué avec un évident dogmatisme et peu de pragmatisme. Il en est de même, dans une moindre mesure, pour la Commission européenne avec le PARC en Afrique occidentale et centrale.
- La coopération française (pour le PASPE) et les bailleurs du PRMC ont eu le dispositif suffisant dans le pays pour un diagnostic spécifique et des approches plus pragmatiques. En revanche, ils n'ont sans doute pas au niveau central le relais nécessaire pour faire valoir dans le monde de l'aide les enseignements de leurs actions¹¹⁹, et peuvent donc difficilement « contrer » la BM en proposant des alternatives à ses méthodes toutes faites.

¹¹⁶ A la fin des années 1990, une partie des cadres se sont rapprochés, avec la mise en place d'un « hub » de la BM à Abidjan pour l'Afrique de l'Ouest.

¹¹⁷ Plus de 100 experts permanents à l'agence de Bamako, pour la plupart d'excellent niveau, mais bridés par des procédures extrêmement contraignantes, notamment en ce qui concerne la programmation.

¹¹⁸ Il existe pourtant à Bamako une agence de la GTZ relativement bien fournie, mais celle-ci a toujours été confinée dans un rôle technique, les questions de politiques de développement n'étant pas considérées de sa compétence.

¹¹⁹ ce qui ne veut pas dire que dans d'autres domaines la coopération française, ou d'autres bailleurs du PRMC, n'aient pas reproduit à l'identique des interventions stéréotypées dans plusieurs pays : appuis 'institutionnels' aux douanes, à la police, à l'organisation des élections, etc...

Les montants des concours extérieurs (cf. Tableau 3-9) n'interviennent pas seulement dans l'analyse coût-bénéfice : ils reflètent aussi la capacité de financement des bailleurs et leurs besoins de décaissement. En particulier, la BM, dans ce type de projets nationaux, recherche manifestement à « faire du chiffre ». Les autres bailleurs, dans les cas étudiés, sont moins sujets à cette tendance :

- Le PRMC « décaisse bien », mais il s'agit de plusieurs bailleurs, ce qui fait que les montants accordés par chacun ne sont pas forcément très élevés, surtout dans les dernières phases (2 à 3 M€/an pour l'ensemble du dispositif PACA, soit moins de 450 000 €/an par bailleur) ;
- Le PARC a apporté de grosses sommes, sans beaucoup d'analyse, avec le volet « revitalisation » du PARC 3 en 1994, mais est resté globalement un projet de moyenne dimension à l'échelle du Mali (même s'il était ciblé sur un secteur moins large que le PNVA). Il a de plus su faire preuve de retenue dans l'exécution, en ne décaissant pas de façon volontariste lors des difficultés de la phase 3 ;
- Le PASPE, plus encore, est un petit projet, dont le budget a été limité pour cause de compétition budgétaire au sein du bailleur.

Dans l'ensemble, chacune des phases de financement des 4 projets reflète relativement bien la taille habituelle des concours financiers accordés par les bailleurs concernés. Le dimensionnement des « solutions » est donc établi selon les capacités d'offre du bailleur (voire de ses « besoins d'offre »), plus qu'en fonction des « problèmes » rencontrés sur le terrain. Avec la même prétention de réforme institutionnelle sectorielle, la BM envisagera d'entrée de jeu un concours de 25 M\$, si possible plus, alors qu'une coopération bilatérale comme l'aide française réfléchira sur des méthodes nécessitant un apport de 1 à 2 M€, correspondant à ce qu'elle est susceptible d'obtenir du FSP (ex-FAC). Cela illustre que l'aide obéit avant tout à une logique d'offre. Seul le PRMC présente une logique un peu différente. Ses financements ont été réunis dans l'optique de réformes dont le coût n'était pas prédéfini par les ressources des bailleurs. Toutefois, dans les dernières phases, il a parfois donné l'impression que chacun apportait ce qu'il pouvait, en fonction de considérations internes, sans véritable vision d'ensemble des besoins.

Tableau 3-14 : moyens financiers et progressivité

	<i>Volume moyen par an</i>	<i>Volume moyen par an de la dernière phase</i>	<i>Progressivité</i>
PNVA + PNRA	7,6 M€	7,6 M€	absente
PRMC 1 à 5	7 M€	2 à 3 M€	existante
PARC 1, 2 et 3	0,5 M€	Disponibilité 0,7 M€	faible
PAE + PASPE	0,37 M€	0,6 M€	totale

Note : montants approximatifs ; conversion effectuée sur la base de 1 \$ = 0,91 €.

Indépendamment du volume financier lui-même, la progressivité avec laquelle celui-ci est mis en place revêt une grande importance, puisqu'elle permet le cas échéant de réviser le diagnostic et d'adapter l'objectif initial (et les modes d'intervention) au fur et à mesure de l'avancement de l'action. Cette progressivité :

- *est absente* dans le cas du PNVA. La BM met directement en route 22 M€, au décaissement quasiment automatique, sans précaution ni préparation. L'existence d'une phase expérimentale de 2 ans dans une région ne doit pas faire illusion : la décision est déjà prise. Jamais une phase expérimentale n'a remis en cause un PNVA prévu, dans aucun pays. Cette phase ne peut d'ailleurs de toute façon avoir aucune influence :
 - car elle est trop courte pour pouvoir tirer la moindre conclusion ;
 - parce que l'instruction de la phase nationale dure plus de 2 ans, c'est à dire qu'elle débute avant la phase expérimentale. Elle est bouclée avant la fin de celle-ci, pour que le PNVA débute dès la fin de la phase soit disant expérimentale.
- *existe* pour le PRMC. D'abord parce que la plupart des bailleurs concernés étaient déjà impliqués dans le secteur avant 1981, avec de grosses sommes. Ensuite parce que les financements se sont succédés et parce que les objectifs ont été constamment redéfinis en fonction d'une analyse commune et permanente.

- *est faible* pour le PARC. La commission européenne n'est pas un nouveau venu dans l'élevage malien, et introduit en phase 2 la privatisation vétérinaire, mais en dehors de cela les financements sont accordés de façon quasi automatique, sans grande évolution du diagnostic.
- *est totale* pour le PAE-PASPE, qui adopte résolument une attitude expérimentale. D'abord une intervention dans une région sur l'aviculture (sur fonds déjà disponibles), puis élaboration d'un nouveau projet sur trois régions et l'ensemble des filières animales domestiques, et enfin proposition d'un programme national du secteur élevage. A chaque fois, il y a nouveau diagnostic et capitalisation des résultats acquis.

Il n'y a que le PAE-PASPE qui propose une méthode de changement d'échelle (« *scaling up* »), et cette méthode paraît couronnée de succès. C'est important car il s'agit d'une question fréquemment rencontrée au sein de l'aide, où l'on reconnaît que certains projets donnent de bons résultats, mais où l'on leur reproche de rester limités à leurs zones géographiques, sans atteindre l'effet national recherché au contraire avec l'approche programme.

Ce regard sur la progressivité de l'engagement financier prend une dimension particulière si l'on se souvient que chacune des interventions prétend incarner une politique nationale :

- Avec le PNVA, il est effectivement imposé au pays une politique de vulgarisation prédéfinie pour au moins 5 ou 6 ans, voire plus ;
- Dans les autres cas, le projet se propose essentiellement comme outil de définition, d'expérimentation et de mise au point d'une politique.

Cet aspect rejoint celui de la coordination des bailleurs :

- Avec le PNVA, cette coordination est rejetée, ou n'est acceptée que dans une optique prédéfinie (« un seul aéroport », le T&V), malgré les contestations de plusieurs bailleurs ;
- Dans les autres projets, la coordination est variable : évitée dans le cas du PARC, moyennement fructueuse pour le PASPE. Avec le PRMC, elle est totale, et utilisée comme outil de réflexion.

Conclusion sur le diagnostic : la capacité de regard extérieur du bailleur

Au bout du compte, les caractéristiques des bailleurs ont manifestement des conséquences sur leurs capacités de diagnostic, diagnostic qui va ensuite influencer sur les objectifs des projets, tant quantitatifs que surtout qualitatifs. On peut récapituler (Tableau 3-15) cette question du regard extérieur en posant pour les 4 projets étudiés les questions suivantes :

- Y a-t-il eu un véritable diagnostic de la situation locale ?
- Qui a réalisé ce ou ces diagnostics, et où ?
- Ce diagnostic, qu'il soit primitivement local, importé ou absent, a-t-il été ensuite en mesure d'évoluer ?

Tableau 3-15 : comparaison des diagnostics

	<i>Existence</i>	<i>Origine</i>	<i>Evolution</i>
PNVA	Pratiquement pas	Essentiellement ailleurs. Le peu qui est local est le fait de l'administration et du bailleur.	Très faible
PRMC	Oui	Plusieurs bailleurs, gouvernement (partiel) et quelques privés.	Permanente
PARC	Mali : pratiquement pas Afrique : oui	Mali : administration Afrique : experts et bailleur	Faible
PASPE	Oui (rapide)	Bailleur, experts, et professionnels maliens concernés.	Permanente, dans le temps et selon les zones d'intervention

Il ressort donc de cette comparaison des capacités de diagnostics très différentes entre les bailleurs des quatre projets, et cette différence coïncide avec les résultats obtenus par les actions.

Il faut ajouter que dans le cas du PNVA (et dans une moindre mesure du PARC), le peu d'analyse de la situation qui aurait pu être fait localement fut handicapé par le fait que le bailleur disposait déjà de la solution, et que le problème identifié par l'analyse devait correspondre à la formulation standard de cette solution, y compris en ce qui concerne la détermination du volume financier correspondant. C'est ce type de situation qui fait dire à Galbraith [1980] : « la façon de poser le problème découle des solutions disponibles », et qui correspond au titre de l'ouvrage de Naudet [1999] sur l'APD : « Trouver des problèmes aux solutions ». Il s'agit des solutions importées par l'aide.

On rappellera que si cette question du mode de diagnostic renvoie essentiellement aux caractéristiques du bailleur, c'est aussi dû, en partie, à la faible capacité du pays d'élaborer de façon pertinente ses propres diagnostics et ses demandes d'aide.

3.2.2.2 Objectifs et politiques visées

Le choix des objectifs est en principe la traduction d'une analyse des freins au développement et des possibilités, pour une intervention extérieure, de participer à lever ces contraintes. Si l'analyse n'a pas été faite, ou a été importée d'autres pays, les objectifs ne traduiront pas un diagnostic local, mais seulement une représentation de la réalité locale pour le promoteur du projet. On parlera alors de diagnostic implicite. Dans les deux cas (diagnostic explicite ou implicite) l'analyse rétrospective des objectifs permet :

- de comparer les enjeux affichés des projets ;
- de juger de la réalité de ces enjeux ;
- de détailler leur dimension institutionnelle ;
- de comparer les politiques que les projets souhaitaient mettre en place.

Convergence partielle des objectifs

Malgré tout ce qui les sépare, les 4 interventions présentées aux chapitres précédents ont en commun de prétendre modifier, de façon qualitative et ciblée, une situation antérieure considérée comme insatisfaisante ou insuffisante pour permettre le développement économique rapide du secteur agricole d'un pays africain pauvre. Ces projets ont donc des objectifs, relativement ciblés. C'est en cela qu'ils sont des « projets » et non de simples aides financières.

De plus, tous ont d'emblée des ambitions de portée nationale, y compris le PASPE même si celui-ci « commence petit » (dans une seule région, d'abord dans l'aviculture) et « avance masqué » (sous la « protection » de la CMDT) au début. Dans ce sens ce ne sont pas des projets au sens étroit du terme : ils incluent une approche sectorielle, qui les rapproche de la notion de programme.

Si l'on se réfère à la construction en 7 points proposée en 1^{ère} partie (chapitre 1.1.1), les 4 projets ne présentent pas de divergences fondamentales vis à vis des premiers éléments constitutifs de la notion de développement :

1. Tous se préoccupent d'efficacité des facteurs de production (quoique ce ne soit pas le domaine d'excellence du PRMC) ;
2. Tous se préoccupent d'augmentation des revenus des producteurs agricoles (quoique le PNVA néglige les questions d'accès au marché) ;
3. Tous s'impliquent dans la mise en place ou dans le fonctionnement d'institutions considérées comme nécessaires à la croissance (en considérant, dans le cas du PRMC, le marché privé comme une institution) ;
4. Tous mettent l'accent sur des questions internes, et considèrent la situation antérieure à leur intervention comme insatisfaisante, comme bloquée.
5. Tous identifient un domaine spécifique, ce qui laisse entendre qu'ils attendent d'une intervention dans ce domaine des résultats particulièrement prometteurs. On est proche de la notion de facteur limitant, qui est explicite pour le PNVA (quand il se réfère à l'idée de « chaînon manquant »), pour le PASPE (« portes d'entrées » aux effets rapides et massifs), et pour le PRMC des années 1980 (déblocage du marché céréalier). Dans le cas du PARC, ainsi que du PRMC des années

1990, il s'agit de prévention des risques, qui est une idée un peu différente mais voisine : il ne s'agit pas de facteurs limitants actuels mais potentiels, et extrêmement graves (épizootie de peste bovine, crise alimentaire).

- 5bis. Le facteur limitant, dans le détail, est dans tous les cas essentiellement institutionnel. Pour le PNVA, ce n'est pas vrai pour l'objectif principal (le niveau de connaissance des paysans), mais ce l'est pour le moyen mis en place (la remise en route de l'appareil étatique de vulgarisation). Ce moyen constitue en fait également un objectif, voire l'objectif principal.

Réalité du caractère limitant

Au vu des analyses sectorielles des marchés des céréales et de l'élevage (se reporter à la 1^{ère} partie, chapitres 1.1.2 et 1.1.3), les divergences entre les objectifs de projets commencent avec l'analyse de la réalité du caractère limitant des domaines d'intervention revendiqués, et donc de l'enjeu potentiel des actions entreprises.

Tableau 3-16 : réalité du caractère limitant du secteur d'intervention

	<i>Domaine ciblé</i>	<i>Est-ce un facteur limitant ?</i>
PNVA	Niveau général de connaissance technique des agriculteurs traditionnels	Non, pas de premier ordre
PRMC années 1980 années 1990	Ajustement sectoriel céréalier	Fortement limitant
	Prévention des crises alimentaires	Potentiellement dramatique
PARC	Eradication de la peste bovine	Potentiellement dramatique
	Autres maladies, promotion des privés	Fortement limitant
PASPE	Santé animale, promotion des privés	Fortement limitant

Puisqu'il n'y a qu'au PNVA que la réalité du caractère « facteur limitant » de son domaine d'intervention soit ici déniée, il convient d'argumenter quelque peu ce rejet. On a vu en effet que les promoteurs du PNVA revendiquent explicitement cette idée de « chaînon manquant ». Il peut paraître étrange de la contester, alors que :

- on la reconnaît au PRMC, qui intervient pourtant également dans le secteur céréalier ;
- on la reconnaît au PASPE, qui fait également de la vulgarisation.

Par rapport au secteur céréalier, il convient de préciser que c'est le choix précis du facteur, à savoir le niveau de connaissance technique des producteurs, dont l'on conteste ici le caractère limitant.

A cela, on pourrait objecter que la comparaison avec le PRMC est injuste, dans la mesure où les contraintes des années 1980 avaient déjà été résolues par le PRMC (libéralisation du commerce, discipline de l'aide alimentaire) lorsque le PNVA a commencé à intervenir au Mali vers 1991. Une fois les problèmes institutionnels réglés, on pourrait juger normal le fait d'être intervenu sur certaines conditions de production. Cette « excuse » semble devoir être rejetée pour deux raisons :

- Même en 1991, certaines questions institutionnelles n'étaient pas réglées, et ne le sont toujours pas. Par exemple, les quelques intrants vulgarisés avec succès par le PNVA sont toujours introuvables. Le PNVA n'a pas voulu s'occuper de cet aspect. Et les conditions de commercialisation, facteurs limitants globaux bien réels, n'ont jamais été prises en compte par les promoteurs du T&V.
- Le PNVA malien est de 1991, mais ceux d'autres pays africains, par exemple du Burkina, sont des années 1980. Or, la situation du Burkina¹²⁰ était certes différente de celle du Mali à cette époque, mais n'était guère meilleure, et les réformes institutionnelles y étaient également nécessaires. Le PNVA burkinabé ne s'en est aucunement préoccupé, et a donc investi des sommes élevées (45 M\$ pour la première phase nationale) sur la vulgarisation technique, dans le cadre d'un marché céréalier qui n'était aucunement libéralisé ni fluidifié, et présentait donc des facteurs limitants bien plus évidents que l'accès à la vulgarisation technique.

Le niveau de connaissance technique des producteurs n'est-il *jamais* un facteur limitant de premier ordre dans le secteur céréalier ? Il est difficile d'être aussi catégorique. Certaines améliorations

¹²⁰ Qui s'appelait encore Haute Volta.

auraient pu alléger la charge de travail, et donc la qualité de vie et les possibilités de revenus annexes, pour les producteurs :

- on a cité la question des herbicides dans la description des facteurs de production céréalière,
- le PNVA a eu un certain succès avec le traitement insecticide systémique des semences céréalières,
- et dans d'autres pays c'est le traitement post-récolte qui a permis de limiter les pertes au stockage de façon notable.

On notera qu'il s'agit dans les trois cas de l'introduction d'un intrant chimique, qui nécessite un réseau d'approvisionnement et non seulement de vulgarisation. Aussi le PNVA n'a-t-il pas pu avoir d'effet durable sur ces thèmes même lorsqu'il les a abordés.

Par rapport maintenant au PASPE, il est vrai que dans les deux cas, l'importance de la vulgarisation est invoqué. C'est évident pour le PNVA, et on a vu que c'est également une activité importante des vétérinaires privés, dans le cadre de la Chambre d'Agriculture, avec le PASPE. De plus, dans les deux cas, l'objectif est une formation de masse, cherchant à atteindre tous les villages, et il est fait références à des « techniques simples et peu coûteuses », par lesquelles la vulgarisation peut emporter l'adhésion et la confiance.

Il existe néanmoins des différences majeures à ce sujet entre PNVA et PASPE :

- L'approche sectorielle : pour le PASPE, le domaine où s'exerce la vulgarisation n'est que l'activité d'élevage, et même principalement la santé animale, secteur où il existe de forts facteurs limitants et donc des gisements de développement. Pour le PNVA, ce sont toutes les activités, y compris le petit élevage, mais surtout les cultures céréalières traditionnelles, où pourtant le marché est limité et les progrès techniques aussi.
- L'isolement de la vulgarisation : le PNVA se spécialise exclusivement sur cet aspect, en y voyant l'unique « chaînon manquant », alors que dans l'action du PASPE la vulgarisation n'est qu'un élément dans la santé animale, jamais séparé de l'accès aux intrants (médicaments et vaccins), au soin, et à la représentation professionnelle.

De plus, l'aspect holistique est certes présent dans les deux cas, mais la différence tient à la diversité et à l'adaptation des thèmes diffusés :

- Dans le PNVA, les diagnostics locaux sont impossibles, les thèmes techniques sont simplistes plus que simples, ils sont peu nombreux et choisis par l'appareil. La vulgarisation est donc relativement uniforme. Le PNVA constitue une solution simple, censée répondre à des problèmes simples et uniformes dont l'existence est postulée et non observée.
- Dans le PASPE, il y a diagnostic préalable, et progressivement possibilité d'un choix du contenu des formations par les éleveurs. L'uniformité est de moins en moins grande, la vulgarisation se différencie et se spécialise. Elle a de plus en plus de chances de rencontrer, dans le détail, les véritables facteurs limitants, et donc d'être efficace.

Au demeurant, cette différenciation, qui est inéluctable et nécessaire, pose problème. En effet, plus la vulgarisation s'individualise, plus elle répond aux besoins, mais :

- plus elle est coûteuse,
- moins elle est redevable de financements publics, et plus la nécessité d'une prise en charge, même partielle, par le bénéficiaire apparaît (non seulement par principe moral, mais aussi comme souci de validation de l'intérêt des formations proposées). Cet aspect est pris en compte par le PASPE, pas par le PNVA.

En définitive, en ciblant un domaine qui n'était pas un facteur limitant, le PNVA ne faisait pas *a priori* un travail inutile (il se trouve que les conditions d'exécution en ont fait une action aux effets globalement négatifs, mais c'est une autre question, cf. chapitre 3.2.2.3infra). Il pouvait participer à l'amélioration générale de la situation des agriculteurs et de l'agriculture. Mais il se privait de la possibilité de provoquer des gains de production rapides et massifs, ce qui en réduisait singulièrement les potentialités.

Les objectifs institutionnels

On a vu que le secteur d'intervention identifié (même s'il n'était pas limitant) était dans tous les cas à composante essentiellement ou en grande partie institutionnelle. Dans tous les cas, l'intervenant suppose ou a identifié des blocages ou insuffisances dans l'équilibre des règles de comportement, et se propose de financer des interventions participant à les résoudre. On a vu (§ 1.1.1.6) que le changement d'équilibre de règles pouvait se faire par trois approches :

- l'accès à la connaissance de l'existence d'autres équilibres,
- l'intervention d'une autorité de coordination,
- la modification des préférences individuelles, par évolution des espaces de justification.

Aussi regarde-t-on pour chaque intervention (Tableau 3-17) :

- Quel est le changement de comportement institutionnalisé recherché ;
- S'il y a volonté d'apport de la connaissance d'autres équilibres possibles (c'est à dire diagnostic d'un déficit de cette connaissance) ;
- S'il y a apport d'une autorité de coordination permettant le changement vers d'autres équilibres (c'est à dire diagnostic d'une insuffisance préoccupante de cette coordination) ;
- S'il y a volonté de provoquer des modifications de système de valeur (c'est à dire diagnostic d'une nécessité de ces modifications).

Tableau 3-17 : objectifs de changement institutionnel

	<i>Objectif institutionnel</i>	<i>Objectifs d'ouverture au monde</i>	<i>Autorité de coordination</i>	<i>Objectifs de changement de système de valeur</i>
PNVA	Redémarrage de l'appareil administratif pour une vulgarisation « face à face » avec les paysans.	Limitée : importation d'un système, mais c'est celui qui est déjà connu (sauf qu'il ne marchait pas).	Non	Partiel : - oui, l'agent va redécouvrir son métier ; - non, il ne remet pas en cause sa 'supériorité' et son 'omniscience'.
PRMC	Libéraliser le marché et mettre en place un dispositif de PACA.	Limitée : le marché libre avait existé auparavant.	Oui : les bailleurs ont « emporté la décision », en achetant en partie les réformes.	Limité : seuls les participants directs sont amenés à quitter l'idée de prix administrés.
PARC	Peste bovine : revitaliser les services vétérinaires.	Non, rien de nouveau.	Non	id PNVA
	Privatisation : permettre un réseau privé compétent et viable.	Oui, l'idée de médecine vétérinaire privée était nouvelle.	Non	Oui, vis à vis des candidats vétérinaires privés
PASPE	Permettre un réseau privé compétent et viable	Oui, plusieurs idées nouvelles venues d'ailleurs	Oui, en principe : appui aux services publics pour jouer le rôle de coordination (ex : détaillants-grossistes)	Oui : objectif de changer les références de tous les acteurs de la filière.

Dans le cas précis de l'autorité de coordination du changement (tableau ci-dessus), il peut paraître surprenant de ne pas reconnaître aux actions menées par le PNVA et le PARC vis à vis des services publics une volonté en ce sens. En réalité, il était manifeste dès avant le début des opérations que les services publics qui ont bénéficié de ces projets (c'est particulièrement évident pour le volet DNE du PARC, qui reprenait une demande des services eux-mêmes) ne souhaitent pas jouer leur rôle d'autorité de coordination en faveur d'un changement institutionnel profond, pour la raison qu'ils ne voulaient guère de ce changement.

On pourrait penser qu'il existe une convergence entre le PNVA et le PASPE, dans la mesure où dans les deux cas le réseau de vulgarisation est mis au travail, va dans les villages, sous l'autorité d'une institution publique. En fait de mise au travail, les deux phrases citées (« le matin, je sais ce que j'ai à faire » - agent du PNVA- et « on m'appelle par mon nom dans tous les villages » - vétérinaire du PASPE) traduisent certes toutes deux une confiance et un enthousiasme retrouvés, mais aussi des

attitudes très différentes. Dans le premier cas, c'est la hiérarchie qui indique ce qu'il y a à faire, c'est à elle que répond l'agent. Il sait ce qui est bon pour le paysan. Dans le deuxième cas, l'agent écoute les gens. Il est financé par la chambre d'agriculture, mais ce sont les éleveurs qui ont choisi, ou qui vont choisir à l'avenir, la formation. L'agent répond donc à son commanditaire, la CRA (et il est contrôlé), mais indirectement il répond à sa clientèle, aux souhaits de laquelle il doit s'adapter.

Ainsi, si tous les projets étudiés prétendent apporter un changement institutionnel, tous ne se préoccupent pas (c'est à dire sans doute n'ont pas fait le diagnostic de la nécessité) de faire connaître d'autres arrangements, de faire coordonner leur adoption par une autorité, ou de provoquer la démarche d'apprentissage de nouveaux espaces de justification. Mais ceux qui l'ont fait ont eu de meilleurs résultats que les autres.

Comparaison des politiques d'incitation prévues.

Au paragraphe 1.1.1.7 et au chapitre 1.2.1, on a vu la correspondance entre les différentes formes de politiques publiques et les possibilités d'apprentissage qu'elles permettent. Aussi se propose-t-on de récapituler pour les 4 interventions (Tableau 3-18) les éléments suivants :

- Quel était le type de politique visée par l'intervention ?
- Si l'on assimile cette intervention à un rôle de l'Etat (il s'agit d'aide publique), comment caractériser la fonction d'Etat que le projet tentait ainsi d'assurer ?
- Etait-il prévu un apprentissage, et de quel type ?

Tableau 3-18 : types d'incitations et d'apprentissages recherchés

		<i>Type de politique recherchée</i>	<i>Fonction d'Etat prévue</i>	<i>Objectif d'apprentissage</i>
PNVA	Vis à vis des paysans	En principe B2, mais en fait simple information	Prétendu animateur	Au mieux individuel, boucle simple
	Vis à vis des services	Distorsion temporaire : B1	Entraîneur	Absence ('supériorité') ou boucle simple (fonctionnement)
PRMC	Bailleurs, gouvernement (partie) et quelques commerçants	B2, jeu qui transforme les règles du jeu	Animateur	Boucle double
	Autres acteurs concernés	A2, évolution autoritaire des règles du jeu	Tacticien, voire « agence de restriction »	Boucle simple, apprentissage gestuel.
PARC	Services (peste bovine)	Distorsion temporaire : B1	Entraîneur	Boucle simple
	Vétérinaires (privatisation)	En principe B2 (mais détournée)	Prétendu animateur	En principe boucle double
PASPE	Tous acteurs	B2, jeu qui transforme les règles du jeu	Animateur	Boucle double

Il n'y a donc que le PRMC (vis à vis d'un public restreint), le volet privatisation du PARC et le PASPE dont les objectifs permettaient d'envisager un apprentissage en boucle double, c'est à dire une modification des variables directrices du comportement. Les autres volets et projets n'y prétendaient pas, ce qui explique sans doute l'absence de résultats dans ce sens.

En ce qui concerne l'éventuel rôle d'incitation au changement de valeur, et la fonction d'animation, il paraît intéressant de voir si dans les différents projets il était prévu (Tableau 3-19) :

- que l'Etat délègue ou exerce lui-même la fonction de maître d'apprentissage que devait lui permettre de jouer, au moins partiellement, l'intervention de l'aide ;
- que l'Etat soit interne ou externe au problème que l'intervention était censée contribuer à régler ;
- qu'il y ait une cohérence entre ces deux points pour que les blocages évoluent.

Tableau 3-19 : L'Etat devait-il être mis en position d'apprentissage?

		<i>Déléguer</i>	<i>Interne au problème</i>	<i>Cohérence</i>
PNVA	Objectif technique	Non	Non, un Etat n'apprend pas de techniques agricoles	Oui : l'Etat enseigne aux paysans
	Objectif institutionnel	Non	Oui	Non
PRMC		Oui	Oui	Oui
PARC	Appui DNE	Non	Oui	Non
	Privatisation	En principe oui *	Oui	En principe oui *
PASPE		Oui	Oui	Oui

** mais en réalité, comme on l'a vu avec les résultats institutionnels, ce ne fut pas le cas.*

En définitive, l'analyse comparée des objectifs montre que tous les projets entendaient à un degré ou à un autre se placer en situation de maître d'apprentissage. Mais en terme d'évolution des facteurs de blocage dans lesquels l'Etat a une responsabilité directe, la possibilité pour ce dernier de se mettre en position d'apprenant n'apparaissait que dans les objectifs du PRMC, du volet privatisation du PARC, et du PASPE.

3.2.2.3 Bailleurs et mise en œuvre

On abandonne le domaine de ce que les projets prévoyaient, pour s'intéresser aux caractéristiques de leurs mises en œuvre effectives.

Prévisibilité générale et imprévisibilité pratique

Tous les bailleurs concernés (y compris la plupart de ceux du PRMC) sont des partenaires anciens et réguliers du Mali, présents de façon ininterrompue dans le secteur rural depuis longtemps et n'ayant pas annoncé le souhait de s'en retirer. De plus, les 4 interventions sous revue se réclament à un degré ou à un autre d'une approche sectorielle, incluant en principe un engagement dans la durée.

Néanmoins, s'il est une caractéristique réellement commune aux 4 projets étudiés, c'est que tous ont expérimenté à certains moments des interruptions de financement non prévues, et des incertitudes sur la poursuite de l'intervention et sur sa date de redémarrage effectif.

Ces interruptions et incertitudes constituent-elles un véritable problème ? Lorsque les bénéficiaires directs du projet, ou les agents de celui-ci, sont des fonctionnaires de service publics, les interruptions et incertitudes représentent de grandes difficultés pour la planification et la réalisation du travail prévu. Mais les répercussions sont encore plus dommageables, et peuvent être dramatiques, quand les bénéficiaires ou agents sont des prestataires privés dont l'émergence est précisément l'un des objectifs du projet, car la survie des personnes est en jeu. Ce fut l'une des grandes difficultés du PASPE, et plus généralement des projets d'appui au secteur privé qui appuient réellement le secteur privé. Ce manque de fiabilité « en petit » de l'aide (par opposition à la relative prévisibilité « en grand ») apparaît comme un réel obstacle pour qu'elle puisse gagner la confiance du secteur privé, et participer à son épanouissement.

Les raisons de ces aléas tiennent pour une grande part à la relativement faible durée de chaque financement (en principe 3 ans pour le PASPE, 2 ans pour certaines composantes du PARC), et à leurs durées d'instruction particulièrement longues (pas moins de 2 ans tout compris, parfois beaucoup plus). Ces délais d'instruction sont en partie dues au pays bénéficiaire, lorsque celui-ci ne réalise pas (ou pas avec une qualité suffisante) les parties de l'instruction qui lui sont confiées (cas du PASAOP, c'est à dire de la suite du PNVA), mais ce sont surtout les bailleurs qui sont en cause :

- Ou bien parce qu'ils ont vis-à-vis du bénéficiaire des exigences de qualité d'instruction incompatibles avec le niveau de médiocrité habituel de leur relation de coopération (habituels à ce que le bailleur finance des projets mal préparés et accepte des rapports d'exécution indigents, le bénéficiaire est désespéré quand les exigences changent) ;
- Ou bien parce que leurs propres procédures d'instruction sont complexes et de durée imprévisible, et initiées trop peu de temps avant la fin des financements en cours. Quand les instructions sont

aussi longues que les durées d'exécution, le problème devient insoluble. Ce fut le cas de l'articulation PAE-PASPE, et ce sera pareil pour la phase suivante : pour éviter les interruptions, il faudrait entamer l'instruction de la phase ultérieure concomitamment avec le démarrage du projet lui-même. Ce n'est malheureusement pas compatible avec la notion même de projet, où chaque opération doit avoir sa cohérence propre, et donner des résultats avant de construire une éventuelle suite ;

- Ou encore pour les deux raisons à la fois (PASAOP).

A noter que les interruptions peuvent aussi venir de difficultés d'exécution financière, volontaires ou non, en cours de projet :

- volontaires, si le bailleur bloque les décaissements (cas du PARC Mali à plusieurs reprises, et du T&V Kenya en 1996) afin de marquer son mécontentement¹²¹ ;
- involontaires, ou moins directement volontaires, quand il s'agit de l'obligation de respect de procédures particulièrement contraignantes : appels d'offre systématiques, rejet de pièces comptables mal conformées, etc... (cas de beaucoup de projets, et notamment du PASPE). Le fait que l'ordonnateur comptable soit l'Etat malien (PNVA, PARC) ou lui soit extérieur (PRMC, PASPE) ne semble pas changer grand chose, bien que le PRMC, avec ses procédures autonomes à la fois du Trésor malien et des ordonnateurs des agences, ait sans doute été celui des quatre qui fut le moins handicapé par ces aspects.

Des solutions à ce grave problème de manque de fiabilité « en petit » seraient à rechercher dans des simplifications réglementaires de bon sens : allègement des procédures d'instruction et de décaissement, allongement de la durée de vie des opérations. Mais l'on a pu voir que ces contraintes administratives ne sont pas venues par hasard (section 2.2). Leur allègement relèverait d'une logique de résultats, alors que leur renforcement révèle une simple logique de moyens, malheureusement très répandue, voire même une volonté du pays bailleur de maltraiter son APD.

En conséquence, il est difficile de concilier deux éléments qui apparaissent pourtant favorables : la progressivité des financements (le « *scaling up* ») et leur prévisibilité « en petit » (celle qui évite les ruptures de financement). Car si l'on bâtit une intervention comme une succession de phases brèves à dimension croissante, on s'expose à de fréquentes interruptions, aux effets ravageurs.

Le suivi des projets en exécution

Comme pour les capacités de diagnostics, on a vu qu'il existait de grandes différences dans la pratique et dans la qualité du suivi des actions de la part des bailleurs.

Le PNVA et le PARC-Mali ont été très peu et très mal suivis par leurs bailleurs. Le suivi du PRMC a été très inégal selon les années et le niveau de hiérarchie considéré, mais l'on peut dire qu'à presque toutes les époques il y a eu au moins un bailleur pour s'en occuper de près. Le PASPE a été relativement bien suivi par l'agence locale.

L'absence de suivi attentif peut traduire un choix idéologique (« ce n'est pas notre projet, c'est celui du Mali »), mais il semble que ce soit surtout la conséquence d'une faiblesse en ressources humaines, les deux pouvant être liés dans un sens ou dans l'autre.

Les capacités humaines de gestion et de suivi des opérations dans le pays hôte conditionnent non seulement la bonne exécution des projets, mais aussi la capacité d'exploitation de leurs résultats (Cf. *supra*).

¹²¹ Mécontentement sur la conduite du projet, mais aussi sur le comportement du pays dans son ensemble. Plusieurs bailleurs ont ainsi suspendu leur aide à certains pays après des coups d'Etat militaires ou lors de défauts de remboursement de la dette.

Choix du maître d'ouvrage et schéma d'intervention

Contrairement aux ONG, les bailleurs publics n'assurent en général eux-mêmes ni la maîtrise d'ouvrage ni la maîtrise d'œuvre des interventions qu'ils financent ou cofinancent, même si certains pratiquent une sorte de co-maîtrise, gèrent eux-mêmes une partie des actions (cas de l'assistance technique directe de la France) et conservent le rôle d'ordonnateur des dépenses (alors que d'autres ne font qu'un contrôle *a posteriori*).

Il faut savoir « à qui va réellement l'argent », celui du projet, c'est à dire qui contractualise avec le bailleur, qui dépense cet argent, qui consomme directement les biens et services financés. On a vu que pour le PNVA et le PARC le bailleur est « marié à l'Etat », alors que dans les deux autres cas la situation est plus diversifiée.

L'argent va-t-il à l'appareil d'Etat ?

PNVA : Oui, presque exclusivement

PRMC : Oui, pour une grande part, mais pas entièrement.

PARC : Oui, exclusivement, sauf Parc-2 (volet prêts aux vétérinaires privés).

PASPE : Non, bénéficiaires variés et peu de moyens pour l'Etat. Maîtrise d'ouvrage CRA.

Dans le cas des 4 projets étudiés, il y a délégation, plus ou moins totale, de la maîtrise d'ouvrage, mais de grandes différences dans le bénéficiaire réel de cette délégation, et dans la manière dont est ensuite assurée la maîtrise d'œuvre.

Tableau 3-20 : choix des maîtres d'ouvrage et maîtres d'oeuvre des projets

		<i>Maîtrise d'ouvrage déléguée</i>	<i>Maîtrise d'œuvre</i>
PNVA		Services publics (DNA)	DNA, plus quelques prestataires privés, tous nationaux
PRMC		Commissions informelles (PRMC)	Services publics et prestataires privés (nationaux ou internationaux)
PARC	Peste bovine	DNE	DNE (+ mandat sanitaire à partir de 1997)
	Privatisation	En principe mixte, en fait DNE	CTAP (structure en principe mixte, en fait DNE)
PASPE		Chambres d'Agriculture du Mali essentiellement	Prestataires privés nationaux et internationaux

Les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre choisis ou acceptés par les bailleurs déterminent les types de schémas d'intervention (cf. chapitre 2.3.2) auxquels peuvent être rattachés les 4 projets :

PNVA : schéma totalement linéaire, type II. L'aide ne traite qu'avec l'Etat, et au sein de celui-ci avec un unique service, qui est à la fois maître d'ouvrage et exécutant. Même la cellule projet est interne au service administratif aidé. Tous les financements sont destinés à son équipement et à son fonctionnement.

PRMC : linéaire également, mais ce qui est en jeu dans la relation avec l'Etat, c'est sa relation avec les autres acteurs. D'ailleurs, quelques privés, peu nombreux, sont aussi impliqués. On est donc en présence d'un « glissement » du schéma linéaire vers le schéma III. De plus, il existe une structure projet indépendante, intermédiaire et lieu de rencontre entre les bailleurs et le gouvernement.

PARC : linéaire comme pour le PNVA. Le volet privatisation aurait dû être de type III, mais la CTAP, au lieu d'être un organisme indépendant, est restée dans les mains de l'administration. Ce n'est pas un lieu de concertation pour la profession vétérinaire. Les 2 structures projet sont internes au ministère concerné (MDRE), mais constituent des « niches » hors hiérarchie.

PASPE : illustration du schéma en T, type III. L'ensemble des acteurs est concerné, et il existe des lieux de concertation. Le projet intervient donc sur la relation entre acteurs.

Le choix du maître d'ouvrage d'une action est particulièrement important lorsque l'action a pour but de régler une difficulté dans laquelle l'Etat est parti prenant. L'impossibilité pour l'Etat d'amorcer un apprentissage du changement, dans le cas du PNVA et de PARC, semble liée au fait qu'il soit maître d'ouvrage (et maître d'œuvre en grande partie) du projet et donc du changement attendu. On a vu que

dans ces conditions le résultat est plutôt un renforcement du *statu quo* antérieur. La taille du projet joue alors en sens inverse : plus il est volumineux, et plus le frein au changement est conséquent (PNVA).

Il y a plusieurs raisons qui déterminent pour le bailleur le choix des partenaires, mais toutes ont un lien avec sa propre capacité opérationnelle :

- Une faible capacité impose de limiter les difficultés de décaissement : l’Etat a pour cela le mérite de se présenter comme un partenaire unique, avec lequel des procédures stéréotypées permettent en principe des décaissements faciles, massifs et réguliers (même si les déboires du PARC montrent que ce n’est pas si évident). Le PRMC et le PASPE montrent des formules plus originales, inédites, mais qui furent plus complexes à mettre en application.
- La volonté éventuelle de diversifier les partenaires (ne pas choisir automatiquement l’Etat) nécessite de la part du bailleur une connaissance relativement fine de la situation interne du pays d’accueil. Cela rejoint la question de la capacité d’analyse évoquée *supra*. Les bailleurs du PASPE et du PRMC ont manifesté cette capacité, pas ceux du PNVA et du PARC.
- Cette volonté suppose de dépasser une préoccupation fréquente : celle de ne pas créer de difficulté avec l’Etat. En effet, celui-ci ne se prive pas de protester (au moins dans un premier temps) lorsque la maîtrise d’ouvrage échappe à ses services. Au delà de l’aspect purement diplomatique de la chose, ceci nécessite aussi la capacité à affronter et à gérer ces protestations, c’est à dire d’y consacrer du temps et de faire preuve de constance :
 - Le PNVA a évité ces difficultés en confiant maîtrise d’ouvrage et maîtrise d’œuvre à l’Etat.
 - Le PARC a manifesté des velléités de diversification, mais n’a pas disposé de la volonté et des ressources humaines pour les obtenir.
 - Le PRMC et le PASPE ont parfois « bataillé » longuement, mais ont obtenu la diversification voulue.

Si le bailleur, grâce au caractère diplomatique de la relation d’aide, est capable de gérer au plus haut niveau un éventuel désaccord avec l’Etat sur cette question (en évoquant notamment l’aspect expérimental du projet et sa conformité avec les objectifs généraux affichés par le gouvernement), il peut ensuite « protéger » le maître d’ouvrage et l’action elle-même vis à vis des services techniques et administratifs de rang intermédiaire qui voudraient imposer leur mainmise. Cette protection¹²² est aussi liée au caractère plus ou moins artificiel de l’enjeu : ce n’est que parce qu’il y a le PASPE que l’on parle de vacciner les volailles, et c’est dans ce cadre limité qu’a été acceptée l’idée de l’expérience des commissions sanitaires.

Il n’y a que dans le cas du PRMC, et surtout du PASPE, que le ou les bailleurs ont choisi un maître d’ouvrage différent de l’Etat. Ce choix, ainsi que la capacité de « protéger » ce maître d’ouvrage si nécessaire, se sont révélés des points importants pour permettre un apprentissage collectif incluant certaines composantes de l’appareil d’Etat.

Maîtrise d’œuvre : des « bénéficiaires » primaires en nombre restreint

Dans les 4 projets, seuls le PRMC et le PASPE introduisent une distinction réelle entre maîtrise d’ouvrage et maîtrise d’œuvre. Par exemple, les actions de vulgarisation de la CA ne sont pas exécutées par des agents de la Chambre mais par des prestataires indépendants. Au contraire, la DNA exécute « en régie » la vulgarisation dont elle a la responsabilité avec le PNVA.

En revanche, dans les deux cas « polaires » (PNVA et PASPE), le maître d’œuvre, c’est à dire le réseau de vulgarisation lui-même, qui constitue la cible primaire de l’intervention, est très réduit : de quelques dizaines (PASPE) à un peu plus d’un millier (PNVA) de personnes qui « captent » l’essentiel des moyens de l’aide.

Concentrer les moyens sur un nombre restreint d’intervenants, s’occuper du réseau plus que des producteurs eux-mêmes, cela n’est pas sot ni choquant : c’est plus faisable, et ce sont bien les

¹²² dans le cas du PASPE, on a vu que le bailleur est ainsi parfois « monté au créneau », par exemple à Mopti.

producteurs qui sont la cible finale. Le tout, c'est de savoir ce qui est effectivement appuyé ou construit, et c'est là-dessus que porte la différence, essentielle :

- dans un cas, il s'agit d'une administration déjà existante, entièrement dédiée à la vulgarisation ; dans l'autre, d'un réseau de vétérinaires privés indépendants, dont la vulgarisation sur financement public n'est qu'une activité.
- l'orientation politique n'est pas la même : les fonctionnaires de la DNA constituent une part de la classe sociale qui s'est appropriée l'Etat et capte l'essentiel de l'aide depuis les indépendances, alors que les vétérinaires privés sont de nouveaux acteurs, qui ne sont pas dans cette classe (même si certains en sont issus).
- le nombre de personnes n'est en fait pas non plus comparable : près de 1200 pour le PNVA (qui ne touche pourtant pas la région Sud, la plus peuplée), contre quelques dizaines par région pour le PASPE, alors que le public est le même, tous les agriculteurs cibles du PNVA étant en même temps éleveurs, au moins pour le petit élevage.
- On a vu que pour un thème technique commun, les résultats obtenus n'étaient pas du tout les mêmes. Pour le PNVA, l'effet du projet s'arrête au réseau de vulgarisation, alors que pour le PASPE cet aspect semble réellement atteindre les producteurs.
- Il n'y a donc pas qu'une question de ciblage des actions : dans ce qu'ils font, les privés se montrent mieux formés et plus dynamiques. L'une des raisons de ce dynamisme peut provenir des perspectives offertes aux agents : l'emploi garanti, mais une rémunération stagnante pour le PNVA, une installation privée viable, et potentiellement fructueuse, pour le PASPE.

« Structure projet »

Il a déjà été relevé que la question des maîtrises d'ouvrage et d'œuvre est compliquée par l'existence, dans chacun des 4 projets, d'une entité dont le positionnement exécutif réel varie selon les cas, mais qui exerce toujours un rôle prépondérant : c'est la « structure projet ». On l'identifie souvent au projet lui-même, et elle contribue à caractériser le schéma d'intervention (cf. *supra*). Cette structure projet semble refléter un souhait de l'Etat, pour placer des agents, mais correspond aussi à une nécessité du bailleur, qui a besoin d'un exécutant identifié et responsable.

Dans le cas des projets « indépendants », l'existence de cette structure est évidente :

- Comité technique pour le PRMC,
- Cellule de projet (au demeurant très réduite) pour le PASPE.

On a vu le rôle essentiel joué par ces structures pour l'exécution des projets.

Dans le cas des projets « étatiques », cette existence est moins apparente, mais bien réelle malgré tout ; il existe au sein de l'administration concernée une équipe totalement dédiée à l'action propre au financement extérieur :

- Dans le PNVA, l'équipe est *dans* le service « appuyé » (la DNA), mais avec des règles de fonctionnement propres, notamment sur le plan des procédures financières ;
- Dans le PARC, l'équipe est externe au service (la DNE), aussi bien physiquement qu'organiquement, et elle est censée appuyer ce service.

Dans la pratique, quel que soit le mode de maîtrise d'ouvrage officiellement affichée, il paraît nécessaire de préciser le positionnement réel de cette structure, son mode de fonctionnement, sa composition et ses relations avec les autres partenaires (notamment son lien avec le bailleur).

Tableau 3-21 : comparaison des "structures projet"

		<i>Cadres permanents</i>	<i>Dont expatriés</i>	<i>Position vis à vis des administrations</i>	<i>Lien avec les bailleurs</i>
PNVA		5	0	Interne au MDRE, individualisée dans la DNA	Etroit avec le gestionnaire, faible avec le chef de projet
PRMC		2	1*	Indépendant, accueilli par l'OPAM	Etroit
PARC	Peste bovine	4	0**	Interne MDRE, hors DNE	Faible et souvent conflictuel
	Privatisation	2(«CTAP»)	0	Interne MDRE, hors DNE	
PASPE		2***	1	Indépendant, accueillie par l'APCAM	Etroit

Notes : * en général 1 expatrié à plein temps, mais aussi souvent 1 ou plusieurs à temps partiel

** sauf en fin de projet, voir note 81

*** cas du PAE, puis de la cellule centrale du PASPE. Il y eut de plus 3 cadres dans les antennes du PASPE (Sikasso, Mopti et Kayes), dont 2 volontaires d'une ONG française.

Dans les 4 cas, on est loin des grands projets des années 1970, qui pouvaient créer des structures très étoffées, pratiquement des administrations-bis. Ce type de projet n'a pas disparu du paysage de l'aide, mais semble désormais constituer plutôt des exceptions. Le cas du PNVA est un peu intermédiaire : il n'y a pas création d'une grande structure nouvelle, mais tout un service administratif se dédie à un projet.

Les expatriés jouent, entre autre, un rôle de lien entre le bailleur et la structure projet (PRMC, PASPE). La présence d'un cadre national au sein de l'agence locale de la BM pour le suivi du PNVA permet également ce lien étroit, mais ce lien reste limité à cet échelon local, et ne se retrouve pas avec le responsable de projet à l'échelon supérieur. Plutôt qu'un suivi particulier de la part du bailleur, il semble y avoir dans ce cas abandon de la volonté de suivi¹²³.

En définitive, on retiendra qu'il existe toujours une structure projet, de taille réduite dans les cas étudiés. Dans le cas du PRMC et du PASPE, cette structure apparaît comme le dernier niveau d'implication du bailleur dans la « chaîne de l'aide », avec un personnel en partie choisi par celui-ci (personnel national ou expatrié). Dans le cas du PNVA et du PARC au contraire, elle constitue un échelon approprié exclusivement par l'appareil d'Etat du pays, dans lequel le bailleur n'a plus son mot à dire.

Ainsi, selon la nature de la structure projet acceptée par le bailleur et par l'Etat d'accueil, le bailleur sera proche ou sera distant de la mise en œuvre, et donc sera ou ne sera pas en situation potentielle d'incitation au changement. De même, l'appareil d'Etat sera ou ne sera pas en situation potentielle de participation à un apprentissage collectif. Au vu des 4 projets étudiés, la main mise de l'appareil d'Etat sur la structure projet ne se révèle aucunement un critère d'efficacité des interventions de l'aide.

Circuits courts

Qui dit délégation de maîtrise d'ouvrage par le bailleur dit transfert d'argent, et donc gestion déléguée. Se pose alors la question des procédures administratives demandées au bénéficiaire. Dans les 4 cas étudiés, ressortent deux situations : ou bien les services comptables normaux du bénéficiaire sont chargés de la gestion, mais avec des procédures différenciées, ou bien la gestion se fait en dehors d'eux, dans un autre service administratif ou en dehors de l'administration. Dans tous les cas, on peut considérer qu'il y a existence de « circuits courts » (cf. chapitre 2.3.1).

PNVA Circuit comptable différencié au sein de l'administration

PRMC Gestion parallèle, en dehors de l'administration

PARC Gestion parallèle, au sein de l'administration

PASPE Gestion parallèle, en dehors de l'administration, et progressivement assumée par les CA.

¹²³ Il semble que l'embauche de nationaux comme responsable de suivi des projets T&V dans les agences locales de la BM (souvent l'ancien chef de projet lui-même) ait coïncidé avec le déclin des *Benor boys*, au milieu des années 1990.

La question des circuits courts semble refléter en fait celle des structures projet. Toutes les structures projet sont responsables, entièrement ou partiellement, de la gestion financière de leur intervention. Celle du PNVA, la plus intégrée à un service administratif, est donc celle qui détourne le plus le fonctionnement de ce service vers des procédures propres exigées par l'aide. Un peu de la même façon, la gestion du PASPE va occuper une bonne partie des capacités de gestion des chambres d'agriculture, tant qu'elles n'ont pas beaucoup d'autres ressources et activités à gérer. A l'opposé, la gestion du PRMC est entièrement assurée par la cellule projet, en dehors de l'Etat. Le PRMC n'impose pas à l'administration de gérer son fonctionnement « projet ». Mais, les services publics, principaux bénéficiaires du PRMC (OPAM, SAP, etc...), gèrent les sommes reçues selon leurs propres circuits, sans perturbation extérieure.

Au total, il semble que la question des circuits courts soit en général mal posée. Toute intervention individualisée, de type projet (aussi sectoriel soit-il), nécessite un circuit comptable et administratif particulier, propre au projet. La seule alternative à cela est l'aide budgétaire complète, où l'argent du bailleur se fond dans les ressources et les procédures de l'Etat (ou, pourquoi pas, d'une autre institution). Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, une opération comme le PNVA, bien que totalement identifiée à l'appareil d'Etat, reste un projet, et détourne donc les services des circuits internes normaux. L'intérêt d'une gestion parallèle, indépendante de l'Etat, peut précisément résider dans le fait d'éviter ce travers, en permettant le respect des circuits (ou le respect de leur réforme le cas échéant) sans les marginaliser.

Pour y parvenir, l'idée est de distinguer dans le projet ce qui est transitoire (propre au projet lui-même), de ce qui est destiné à durer, une fois mis en place par le projet. Il s'agit alors :

- De ne pas faire gérer l'aspect « projet » par le bénéficiaire, car ce n'est pas son affaire (or c'est ce que font le PNVA et le PARC) ;
- De lui faire gérer, dans le cadre du projet (et avec donc un éventuel appui pour cela), ce qui est de son ressort à terme, selon les procédures normales (cas du PRMC et du PASPE).

La pérennité des structures mises en place

La distinction, en cours de projet, entre ce qui est transitoire (propre à l'exécution du projet lui-même), de ce qui est destiné à durer (une fois mis en place par le projet) semble essentielle. Elle ne concerne pas que la question de la gestion des circuits administratifs (les circuits courts ci-dessus), mais également la fonction de la structure projet et la pérennité institutionnelle et économique des installations et structures mises en place dans le cadre du projet.

La prise en compte de cette distinction, de bon sens, explique sans doute en partie l'abandon progressif des structures projet lourdes, qui accaparaient une part importantes des financements et disparaissaient difficilement en fin de projet, et l'apparition de cellules plus légères. La question n'est pas réglée pour autant, ni du côté de la cellule projet, ni de celui des structures créées ou appuyées. Il reste en effet à savoir :

- si indépendamment de sa légèreté cette cellule (ou plutôt une partie des fonctions qu'elle exerce) a besoin d'être pérennisée pour que l'action du projet soit durable, et si oui sous quelle forme, à quel coût, avec quelles ressources et pour quelles fonctions.
- si ce qui est mis en place, distinctement de la cellule projet, est pérenne.

Les deux questions sont évidemment liées. Par exemple, le rôle d'« animateur » de la cellule du PASPE continuera à jouer un rôle important, et pourrait trouver sa pérennité dans les CA, fortement remises sur pieds grâce à l'exécution du projet. Inversement, certains vétérinaires privés, installés dans le cadre du PASPE dans des zones rurales reculées, ne pourront survivre économiquement que si des fonctions de service public leur sont durablement confiées, et ce sont précisément les CA qui pourront le faire.

Malgré une apparente ressemblance (structure projet réduite dans les deux cas, et appui à des institutions pérennes), le PNVA et le PASPE sont profondément différents sur l'aspect de la pérennité économique :

- Le PASPE constitue un *appui* à la profession vétérinaire et aux chambres d'agriculture, qui ont leur existence en dehors de lui. L'aspect projet est clairement distinct de l'objet appuyé dans le cas des vétérinaires, mais également dans le cas des Chambres, même si à terme celles-ci assureront une partie des actuelles fonctions de la cellule projet¹²⁴. En conséquence, le coût à terme du système introduit par le PASPE est plus faible que le coût du PASPE lui-même (cf. 3.2.1.1supra). Le système introduit par le PASPE devrait donc à terme pouvoir se passer d'aide extérieure, une fois l'appui terminé ou réduit.
- En revanche, le PNVA *s'identifie* à la DNA, la structure projet étant interne à celle-ci. Le coût du PNVA représente le coût prévisible moyen d'un système de vulgarisation de ce type. On imagine mal que le dispositif PNVA, dont les coûts ne baisseront pas (au contraire), puisse à terme se passer d'aide extérieure.

Il faut rappeler aussi que, même pérennisé, le PNVA n'assurerait que l'aspect vulgarisation alors que dans le cas du PASPE l'amélioration de la viabilité des vétérinaires privés leur permet également d'assurer de façon pérenne la vaccination, le soin et la vente de médicaments.

Ainsi, bien que dans les deux cas l'action prétende se situer dans la durée (le « projet » n'étant qu'une première phase), les perspectives d'avenir sont radicalement différentes.

Les cadres de concertation mis en place

L'existence éventuelle de lieux de concertation, avant d'être un *résultat* des projets (cf. Tableau 3-12), est d'abord un élément de leur *mise en œuvre*. En effet, leur existence est une initiative des projets eux-mêmes. Il faut que ces lieux soient mis en place pour qu'ils puissent éventuellement jouer un véritable rôle, et alors la question de leur pérennité se pose également.

La comparaison entre les initiatives du PNVA et du PASPE est à ce titre enrichissante. Dans les deux cas, il y a mise en place d'un dispositif permettant aux bénéficiaires de s'exprimer : les CRU pour le PNVA (les CRU sont en fait une initiative du PNRA, mais l'on considère que celui-ci est étroitement associé au PNVA) et les CSV (transformées en CLCE) pour le PASPE. Ces deux apparents lieux de concertation, qui pourraient paraître voisins, n'ont pourtant en réalité rien de comparable.

Les représentants paysans des CRU sont choisis par l'organisme national de recherche agronomique (l'IER), et donnent des opinions dont les décideurs feront ce qu'ils voudront, et dont les effets ne peuvent être qu'indirects et à long terme. Au contraire, les participants aux Commissions Sanitaires Volailles, puis aux Commissions Locales de Concertation sur l'Elevage, sont choisis par les villages, et ces commissions sont chargées de prendre, à l'échelon de l'arrondissement, des décisions à caractère financier sur des enjeux économiques de court terme. Il n'ont donc pas un rôle de consultation mais de décision. De ce fait, les CLCE sont des lieux d'apprentissage de la prise de décision, pas les CRU.

De plus, les CRU n'ont pas de « devenir institutionnel » en dehors de l'IER, organisme étatique à l'avenir en partie incertain, alors que les CLCE ont intégré le cadre des chambres locales d'agriculture, qui devraient constituer progressivement un élément important de la professionnalisation du monde agricole malien. Elles ont leur relais à l'échelon des chambres régionales d'agriculture avec les CRDE, où les éleveurs participent également à prendre des décisions.

¹²⁴ Le recours à de l'assistance technique expatriée va dans ce sens. L'un des mérites de l'AT est... de s'en aller, évitant ainsi de faire durer des structures projet dont ce n'est pas la vocation. Pour les agents nationaux de cette structure, la situation est plus difficile : s'ils veulent rester dans le système, ils risquent de devoir laisser leur position d'appui externe pour trouver une place dans le dispositif pérenne.

3.2.3 Conclusion sur la comparaison : facteurs de succès et clé d'analyse des interventions de l'APD

3.2.3.1 Récapitulatif des critères de succès et d'échec

Si l'on reprend les points où existent de fortes différences entre les projets qualifiés de succès et ceux qualifiés d'échecs, il semble possible d'établir une sorte de liste des facteurs positifs, des facteurs négatifs, et éventuellement de facteurs indifférents.

Ressortent de l'analyse trois ensembles de facteurs positifs pour des interventions de l'aide publique :

- La disponibilité d'une capacité de diagnostic local fin, différencié et évolutif ;
- Des objectifs permettant, en cas de succès, d'apporter un changement à fort effet de levier ;
- Des modes de mise en œuvre traduisant dans la réalité cette volonté de changement.

Pour chacun, il est possible de récapituler les points mentionnés dans les passages précédents.

Tableau 3-22 : récapitulatif des facteurs favorables et défavorables au succès des projets observés

	<i>Facteurs de succès</i>	<i>Facteurs d'échec</i>
Capacité de diagnostic	– Ressources humaines suffisantes dans l'agence locale du bailleur ou chez ses « complices » dans le pays. – Progressivité et flexibilité dans le financement. – Instances où se valide le diagnostic	– Automatisation de l'offre en terme de types d'intervention – Volumes d'offres a priori – Respect excessif de la demande locale, sans critique ou discussion, pour « faire plaisir »
Objectifs tournés vers le changement	– Ciblage fin du facteur limitant choisi comme objectif – Recherche d'un changement de comportement par apport de connaissance, par autorité de coordination, ou par modification du système de valeur (apprentissage en boucle double) – Délégation par l'Etat des politiques d'animation	– Choix <i>a priori</i> du domaine choisi comme facteur limitant sans négociation avec les acteurs concernés. – Objectif purement technique – Agents de l'Etat confortés dans leur « supériorité » et leur « omniscience »
Mise en œuvre	– Suivi rapproché par le bailleur – Schéma d'intervention « type III » – Distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre – Délégation de l'un et de l'autre – Distinction entre structure d'appui et objet appuyé – Mise en place de cadres de concertation pérennes à enjeux véritables.	– Imprévisibilité « en petit », zèle procédurier – Schéma « type II » – Maîtrise d'ouvrage purement étatique – Maîtrise d'œuvre purement étatique – Coûts de pérennisation élevés – Cadres de concertation absents ou biaisés.

S'il fallait résumer plus encore, on pourrait remarquer qu'il y a succès, c'est à dire déplacement de l'équilibre (de faible niveau) précédent, lorsque l'aide utilise ses avantages comparatifs :

- Trouver où il serait pertinent d'intervenir en priorité : pouvoir de diagnostic externe ;
- Intervenir avec des moyens réels (cognitifs et financiers) sans épouser la demande de l'un ou l'autre des protagonistes des situations locales (mais sans prétendre pour autant être neutre) : pouvoir d'extraterritorialité.

On notera que le tableau ci-dessus ne fait pas intervenir la question des coûts. En effet, il n'apparaît pas de lien direct entre volume financier et effets obtenus. Bien entendu, ceci s'applique à une gamme de projets qui, globalement, ont disposé de moyens relativement conséquents. Un trop petit volume empêchera d'envisager une action autre que purement locale, sans effet démonstratif crédible. A l'opposé, la nécessité de décaisser des sommes importantes peut nuire au ciblage de l'action et à la finesse de la mise en œuvre. Mais pour les projets de la taille de ceux qui sont étudiés ici (ce qui couvre un large spectre, cf. Tableau 3-9), le facteur volume financier semble globalement indifférent.

Au demeurant, poser la question du rapport coût/efficacité est légitime, mais doit se garder d'une vision trop statique (avant / après), alors que ce qui est essentiel, c'est le processus enclenché.

Il est important, encore une fois, de distinguer l'appui de ce qui est appuyé. La question est de savoir si ce qui est mis en place est viable, c'est à dire peut fonctionner à coûts compatibles avec les ressources pérennes (du moment, ou prévisibles à un terme raisonnable). Le coût de l'appui, ce qui est apporté par le concours extérieur, c'est le coût du changement, du « petit bond » évoqué par Hirschman (cf. 1^{ère} partie). C'est le lancement d'un processus d'apprentissage qui permet le changement institutionnel, et donc le dépassement des seuils dans le processus de croissance. Ce coût peut être considéré comme secondaire, la priorité étant à la réalisation effective du changement.

3.2.3.2 Construction d'une clé d'analyse des projets

En utilisant les résultats ci-dessus, il semble possible d'établir une grille d'analyse synthétique en 5 points. Cette grille est proposée ci-après (Figure 3-3). Elle est forcément simplificatrice.

Point n°1 : quel est le domaine ciblé ? Ce domaine constitue-t-il un *facteur limitant* de premier ordre (ou encore un risque grave) pour le développement économique, et son éventuelle résolution peut-elle susciter un phénomène de « croissance de rattrapage » (ou encore éviter une crise catastrophique) ? Si ce n'est pas le cas, il ne faut pas espérer de résultats spectaculaires.

Cette question renvoie bien sûr aux capacités de diagnostic, et d'évolution du diagnostic, des agences d'aide. D'autant que les véritables facteurs limitants sont souvent à rechercher dans le détail. Ainsi, alors que le secteur céréalier est commun au PRMC et au PNVA (dans sa majorité), les points d'intervention concernent des points pertinents dans le premier cas (ajustement sectoriel, puis PACA), et non pertinents dans le deuxième (la seule connaissance technique).

Elle renvoie aussi à la question du champs géographique, et non seulement sectoriel. Un projet purement local n'aura par définition qu'un impact limité, à moins qu'il n'ait en réalité une visée plus systémique, l'intervention locale constituant la mise au point ou la validation d'une intervention de plus long terme. Le mécanisme de changement d'échelle doit alors être précisé.

Point n°2 : le domaine ciblé est-il d'ordre institutionnel ? Ce 2^e point n'a pas d'incidence sur la comparaison présentée ici car les 4 interventions comparées sont dans ce cas. Il ne faut toutefois pas négliger cette question. Il peut exister des interventions où l'aspect institutionnel est totalement absent. Or il semble que la plupart des facteurs limitants soient au moins en partie de cette nature (du moins dans le domaine rural, comme on l'a vu dans les deux études de cas de la première partie). Notamment, les interventions qui négligent ou refusent de prendre en compte les aspects de comportements de l'appareil d'Etat (dysfonctionnements « par action ou par omission ») se privent d'un fort potentiel de résultats.

De plus, il est difficile d'imaginer une intervention sans aucun effet induit institutionnel, ne serait-ce que par le choix du maître d'ouvrage (explicite ou implicite). Les risques d'effet pervers des projets qui ignorent les questions d'ordre institutionnel sont donc importants, et la responsabilité des bailleurs devrait être soulignée dans ce cas.

Point n°3 : l'intervention a-t-elle vraiment pour objectif de changer quelque chose, au moins à moyen terme ? Vise-t-elle une redéfinition des rôles des acteurs, une répartition différente des ressources publiques, une modification des équilibres de pouvoir ? Ou bien au contraire vise-t-elle à répondre aux souhaits du groupe dominant, à conforter les structures, à améliorer les fonctionnements sans modifier les représentations ?

On retrouve aussi à nouveau la question de l'ampleur géographique du changement attendu : purement local, ou à visée plus générale ? Une action qui se cantonne délibérément dans le local renonce d'emblée à la possibilité d'être source de changement institutionnel.

La durabilité est aussi à prendre en compte : l'intervention vient-elle financer le coût additionnel et temporaire d'un changement, ou vient-elle se substituer à des coûts récurrents à long terme, empêchant ainsi les ajustement de se faire ? Et le changement visé est-il viable à moyen et long terme sans appui ?

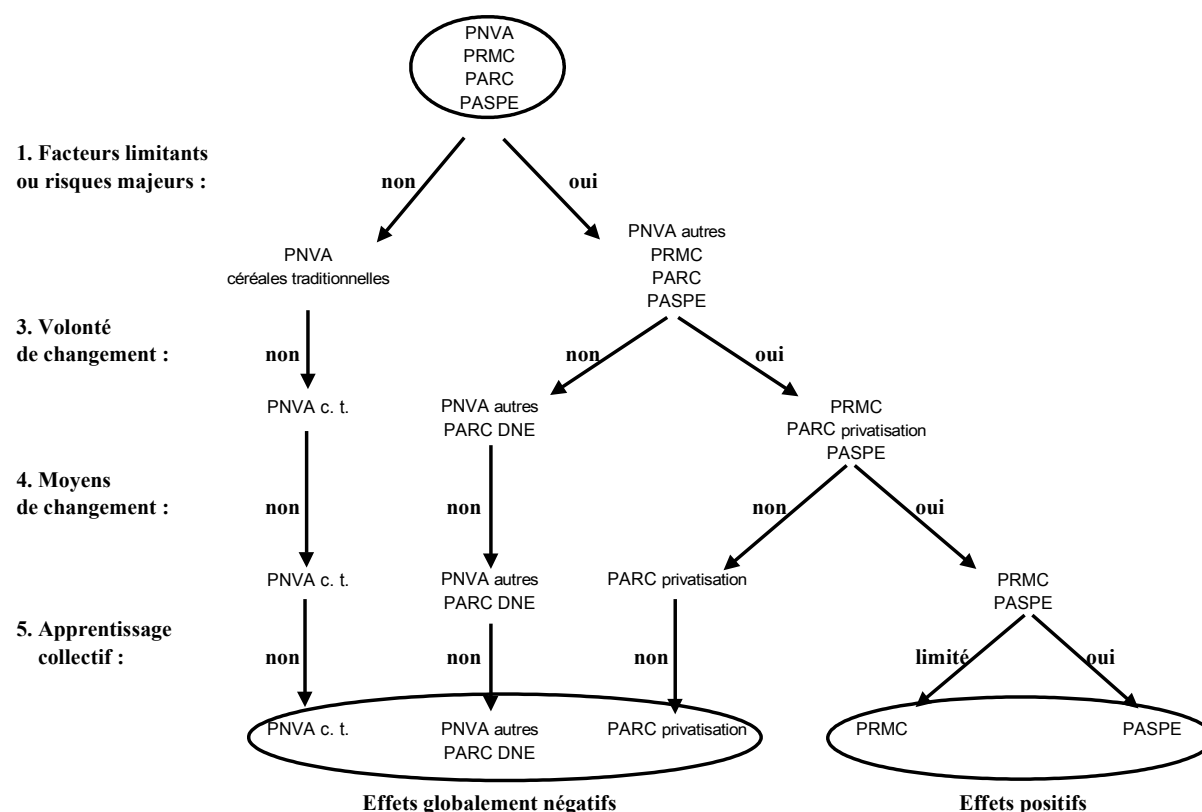
Point n°4 : dans les faits, les moyens sont-ils pris pour changer quelque chose ? Quel est le schéma d'intervention ? Qui sont les véritables partenaires du projet ? Qui prend les décisions d'affectation de ressources ? (et comment ?) A qui vont l'argent et les appuis en nature ? Les conditions d'une concertation inter-acteurs sont-elles mises en place ? La viabilité du nouveau système est-elle prise en compte ?

La question de la structure projet est ici d'une grande importance. Est-elle distincte du ou des acteurs pérennes appuyés par le projet ? Jouit-elle de suffisamment d'indépendance de la part des acteurs dominants, et notamment de l'Etat, pour jouer un rôle d'« animateur » auprès de l'ensemble des acteurs, services publics compris ? Est-elle compétente, a-t-elle un regard extérieur aux jeux de pouvoir locaux ? Bénéficie-t-elle le cas échéant d'assistance technique internationale ? Bénéficie-t-elle de l'attention, de l'appui, voire de la protection, et du relais de l'agence du bailleur ? Peut-elle se retirer sans que ce qu'elle a contribué à mettre en place ne s'arrête ?

Point n°5 : un apprentissage collectif semble-t-il avoir lieu ? Les lieux de concertation ouvrent-ils la voie à l'émergence de nouveaux comportements, à la négociation de politiques publiques par l'ensemble des acteurs, à l'évolution des représentations collectives de l'Etat et de son rôle dans le développement des filières de production ?

Appliquée aux 4 projets étudiés, cette grille donnerait le schéma suivant :

Figure 3-3 grille d'analyse schématique des interventions de l'APD



Retour sur les hypothèses

Ces résultats sont à rapprocher de la classification *a priori* qui a été faite en préalable aux études de cas (Tableau 3-1 p178). On a déjà constaté les bons résultats du PRMC et du PASPE, par opposition aux deux autres projets, ce qui laisserait penser que le critère « schéma d'intervention » a plus d'importance que le « domaine d'intervention ». Autrement dit, que le « comment faire » a plus d'influence sur les résultats que le « que faire ». Le PARC-privatisation, qui est bien ciblé, échoue pour des questions de mise en œuvre, et le PRMC, malgré un ciblage apparemment moins porteur, obtient des résultats positifs. Si l'on prend en compte la dimension institutionnelle dans les objectifs (dans le « que faire »), alors le « comment faire » en vient même à prendre le pas sur le « que faire ». Par exemple, la création de lieux de concertations permettant l'émergence de politiques négociées entre acteurs est un « comment faire », mais devient aussi en soi un « que faire » de toute première importance. On retrouve l'articulation des modalités et des objectifs déjà signalée en première partie.

Ainsi, si elle recherche l'efficacité de ses actions, en prenant en compte les aspects institutionnels, l'aide doit-elle porter une attention extrême à ses modes d'intervention.

On serait tenté d'en déduire que le domaine d'intervention est secondaire par rapport au mode. Ce n'est sans doute pas tout à fait vrai. Ce qu'indique surtout le résultat de la comparaison, c'est qu'en ce qui concerne le domaine d'intervention, l'opposition céréales/élevage était utile mais pas suffisante. En effet, le cas du PRMC montre qu'il a été possible de faire des choses utiles dans le secteur céréalier, où pourtant l'analyse montrait qu'il existait peu de potentiel de croissance de rattrapage. Cela a été possible pour deux raisons simples :

- D'abord parce qu'un tel potentiel existait bel et bien dans les années 1980, à condition de cibler les aspects institutionnels. Le diagnostic est donc très dépendant du moment où il est effectué.
- Et ensuite, à partir des années 1990, existait l'inverse de ce potentiel, à savoir l'existence d'un *risque* qu'il importait de prévenir¹²⁵ (d'une part le risque de « rechute » institutionnelle, face auquel l'aide joue le rôle d'agence de restriction, d'autre part le risque alimentaire lui-même, face auquel a été créé le dispositif de PACA).

D'autre part, la partie « DNE » du PARC montre qu'un projet d'élevage peut être mal ciblé dans le détail. C'est donc à un niveau d'analyse plus fin que le simple choix sectoriel (céréales/élevage) que se joue en fait l'influence du critère « domaine d'intervention ».

Ce qui apparaît aussi, c'est qu'il existe apparemment un lien entre le choix du domaine et du mode d'intervention : à l'exception du PARC-privatisation, les projets bien ciblés sont aussi les projets intelligemment mis en œuvre. Réciproquement, il n'existe pas dans cet échantillon de projet véritablement mal ciblé dans le détail et qui serait très bien mis en œuvre.

La raison pourrait en être que la capacité de ciblage et la capacité de mise en œuvre (de même aussi que la capacité de suivi opérationnel, de capitalisation des expériences, de gestion administrative fluide, de choix de la maîtrise d'ouvrage, et de négociation avec l'appareil d'Etat local) renvoient toutes à la même question, à savoir ce que l'on a appelé l'« intelligence de l'aide » en conclusion de la deuxième partie, et plus précisément à la ressource humaine disponible chez le bailleur et à sa capacité d'implication dans ce qu'il est prêt à financer. Un bailleur capable d'un ciblage fin s'attache à une mise en œuvre soignée. Un bailleur incapable de ciblage se contentera de mise en œuvre répondant à d'autres critères que ceux du développement.

¹²⁵ On pourrait légitimement se demander pourquoi ce risque, qui a été correctement prévenu tant dans le cas du PRMC que dans celui du PARC (peste bovine), conduit à attribuer un résultat final positif à l'un et négatif à l'autre. La raison en est que les effets institutionnels négatifs du PARC sur la DNE sont jugés supérieurs à l'effet de la prévention du risque, qui a été au demeurant pratiquement inexistant pendant cette période (les pays voisins n'ont pas connu non plus d'alerte, et le troupeau malien n'a pas eu à connaître d'irruption soudaine de souches virulentes). Alors que le système PACA, s'il n'a pas fait face à de grandes crises, a malgré tout assez bien traité les difficultés ponctuelles (de l'ordre de 10 000 T), et n'a pas engendré d'effets institutionnels négatifs.

3.3 Application de la grille d'analyse.

Cette grille s'appliquerait-elle à un plus vaste ensemble d'interventions de l'aide publique au développement ? L'idéal pour le savoir serait de disposer de la liste de la totalité des interventions de l'aide à une certaine époque, par exemple il y a une dizaine d'années, de connaître tous les éléments de diagnostic préalable, d'objectifs et de mise en œuvre de ces interventions, de réaliser des évaluations systématiques de leurs effets (effets directs et induits de chacune, effets globaux de l'ensemble), et de rechercher un lien entre caractéristiques et résultats, avec le recul nécessaire.

On ne peut disposer en réalité d'aucun de ces éléments, et il n'existe finalement qu'une impression générale : beaucoup de projets étaient exécutés en régie par les services publics, ou par des structures *ad hoc* apparentées à des services publics, ou par des sociétés d'exécution purement technique sous la tutelle directe et exclusive de l'appareil d'Etat, et ces projets n'auraient laissé pour trace que des aménagements abandonnés et des équipements rouillés, ainsi que de mauvaises habitudes chez les personnels. A l'inverse, les connaisseurs du milieu rural malien savent que la plupart des réalisations aujourd'hui utiles (culture du coton, périmètres de l'Office du Niger, routes, puits, forages, écoles, dispensaires, organisations de producteurs...) sont issues de projets de l'aide, à un degré ou à un autre.

L'absence de données systématiques est précisément ce qui a amené ici à pratiquer des études détaillées sur un petit nombre de cas, et le résultat de la comparaison de ces cas a été de proposer une façon de relier les caractéristiques d'une intervention à ses effets.

Ainsi, on peut penser qu'en connaissant certaines caractéristiques d'autres interventions de l'aide actuelle (ou d'une période récente), l'application de la grille élaborée ci-dessus permettrait d'obtenir un jugement sur leurs résultats les plus vraisemblables. Avec une appréciation portant sur un assez grand nombre d'interventions, c'est une image de la résultante prévisible de leurs effets sur le pays qui serait offerte.

Il faut insister sur le fait qu'il s'agit ici de l'application à un vaste secteur de l'aide des conséquences de l'étude menée dans les deux premières parties de ce document, étude validée par l'analyse comparée de 4 interventions de l'APD. C'est une application de cette étude, et non une nouvelle validation. Par exemple, on va voir que beaucoup de projets font encore l'objet d'une mise en œuvre linéaire, ce qui rend peu probable l'émergence en leur sein de lieux de concertations où puissent se forger de nouvelles formes institutionnelles. Néanmoins, ces projets n'ont pas fait l'objet d'évaluation confirmant cette prévision.

Une difficulté pour effectuer cette application de façon quelque peu systématique reste, même pour des périodes récentes, le problème du recensement des interventions et de leurs caractéristiques, problème signalé en 2^e partie. Constituer des listes de projets dont le degré d'exhaustivité puisse apparaître acceptable est difficile. Ce n'est sans doute possible que si l'on renonce à affecter à chaque intervention le montant et le calendrier réels de ses décaissements. C'est à dire si l'on se contente de données d'engagements et non de décaissement. Ce procédé retire beaucoup de « réalité » aux projets observés, mais il ne semble pas possible de faire mieux.

L'exercice d'application de la grille d'analyse est tenté ici à deux échelles successives :

- D'abord pour l'ensemble du secteur rural du Mali, mais l'on verra que cet exercice n'apporte pas beaucoup d'enseignements ;
- En « descendant » encore d'un niveau, en prenant en compte une vingtaine d'interventions liées au domaine de l'élevage.

3.3.1 L'aide au secteur rural du Mali

Sont considérées ici tous les concours financiers de l'aide publique au développement de la fin des années 1990 concernant de près ou de loin la production agricole et les conditions de vie en milieu rural, y compris les bourgs ruraux. Les sources d'information mobilisées sont :

- La base de données SNPC du CAD de l'OCDE, par année de notification. Sont pris en compte tous les financements notifiés de 1991 à 1998 ;
- Les deux bases de données du PNUD au Mali : celle utilisée pour tenter de comptabiliser les flux d'aide (cf. 2.1.16) et celle du recensement des financements disponibles pour le Nord du pays ;
- Les sites internet des agences qui mettent des informations chiffrées en accès libre (cas des Nations Unies et de la BM) ;
- La connaissance personnelle de certains projets eux-mêmes, indispensable pour les identifier réellement et permettre les recoupements entre sources.

La base SNPC permet de repérer de façon assez systématique les projets « discrets », ceux dont l'on parle peu, pour les bailleurs OCDE. Les base PNUD et l'observation locale permettent d'enrichir cette base avec les financements des pays et organismes qui ne déclarent pas au SNPC (notamment les pays et organisations arabes) ou qui déclarent partiellement (Allemagne). Elle permet aussi d'ajouter les financements à notification antérieure à 1991 (voire quelque fois postérieurs à 1998) mais en cours d'exécution dans la période considérée¹²⁶. Les financements fantômes, c'est à dire notifiés ou signés mais jamais exécutés, ont été retirés dans la mesure du possible, quoique leur existence virtuelle ne soit pas sans influence sur certains acteurs du jeu national, dont l'activité (ou l'inactivité) est suspendue à la mise en œuvre de ces projets toujours en attente.

Une fois regroupés les projets faisant l'objet de multiples notifications (les projets à notification annuelle de l'USAID par exemple), la base complétée répertorie pour le secteur rural 294 financements d'APD d'un montant unitaire de plus de 100 000 \$ (dont 257 répertoriés dans le SNPC). Leur liste figure en annexe. On notera qu'ils n'émanent que de 20 bailleurs (12 bilatéraux et 8 multilatéraux). Ils représentent un engagement total de 963 M\$ (721 dans le SNPC). Ce chiffre n'est pas incompatible avec l'ordre de grandeur des décaissements de l'aide dans le secteur rural tel que l'a estimé le PNUD Bamako (environ 180 M\$/an au cours de la décennie, cf. 2^e partie).

Cette première base de données ne permet de connaître, et encore de façon approximative et parfois erronée, que la répartition des domaines d'intervention.

Tableau 3-23 : Répartition sous sectorielle des financements 1991-98 au Mali dans le domaine rural

<i>en millions de dollars</i>	SNPC 2000	SNPC 2000 complété
Projets dits "institutionnels"	110,2	116,4
"Gouvernement - société civile"	9,1	15,3
Recherche agricole	58,5	58,5
Crédit rural	42,6	42,6
Projets à dominante sectorielle	250,9	303,5
cultures vivrières	84,8	93,8
cultures d'exportation (coton essentiellement)	73,4	81,4
élevage	17,4	30,2
forêts	31,6	32,3
environnement	43,7	65,8
Projets à dominante "aménagements"	359,8	543,6
grands aménagements hydro agricoles	122,8	184,3
hydraulique pastorale	22,9	103,8
puits, forages et adductions d'eau villageoises	84,4	92,4
petits aménagements, petits projets intégrés	73,2	106,1
"développement local"	56,5	57,0
Total	720,9	963,5

Ce tableau amène plusieurs commentaires :

¹²⁶ Il est difficile de fixer une période de référence exacte, car la date précise de démarrage et de fin des financements est souvent inconnue, et les projets ne finissent pas toujours avec l'arrêt administratif des décaissements extérieurs. Considérons que l'on essaie d'avoir un panorama de ce qui se passait vers 1995-99, d'où les années retenues pour le SNPC, du fait des délais entre notification et début de mise en œuvre.

- ◆ Les projets non déclarés au SNPC concernent majoritairement des aménagements, dont l'essentiel est situé dans le Nord du Mali. Ils sont plus ou moins liés aux grandes sécheresses des années 1980 et aux difficultés consécutives à la rébellion des années 1990. Ce sont pour beaucoup d'entre eux des projets de bailleurs n'ayant pas d'agence permanente au Mali (pays et organisations arabes), et sont donc difficiles à connaître, alors qu'ils représentent de grands volumes financiers.
- ◆ Beaucoup d'actions comportent une part d'appui institutionnel, le plus souvent dirigée vers les services étatiques, sans être catalogués dans la catégorie des projets « institutionnels ». Par exemple, le PNVA est ici situé dans la rubrique « cultures vivrières », et le PARC dans « élevage ». De même, la plupart des projets d'aménagements font fonctionner des services de la DNA, de la DNE, des Eaux et Forêts, ou des structures para administratives *ad hoc*. De façon générale, le tableau ci-dessus ne répond pas à la question « à qui va l'argent ? ».
- ◆ La grande part prise par les aménagements laisse penser que de nombreux bailleurs considèrent (de façon implicite ou explicite) les conditions physiques du Mali comme les principaux facteurs limitants dans le domaine agricole. Le marché des cultures irrigués étant relativement porteur au Sahel, ce choix n'a rien de choquant. En revanche, on sait que le principal problème des périmètres irrigués est de type institutionnel (gestion et entretien) plus que de financement de l'investissement initial. Comme par ailleurs on associe souvent grande irrigation et gestion étatique, il est loisible de penser, en l'absence de renseignements plus précis sur les conditions de maîtrise d'ouvrage, qu'une grande part des financements contribue à faire vivre les services techniques, et non à permettre les conditions d'une gestion participative durable. L'aide irait donc majoritairement dans le sens d'un *statu quo*, et ne laisse pas augurer de résultats plus favorables que par le passé. Il faut toutefois noter que ce jugement global reflète des réalités très variables. Par exemple :
 - La moitié des aménagements hydro-agricoles (environ 105 M\$) concerne l'Office du Niger, au Nord de Ségou, lequel a fait l'objet d'une réforme institutionnelle profonde précisément sous les efforts conjugués des bailleurs de fonds, parallèlement aux réhabilitations physiques des casiers rizicoles. L'ON connaît maintenant un fonctionnement satisfaisant, un entretien régulier, et un début de concertation avec les usagers sur la gestion hydraulique et foncière.
 - La rubrique ci-dessus dénommée « développement local » rassemble (dans la mesure où l'on a pu les identifier) des projets de petits aménagements qui se préoccupent de l'émergence de formes de prise de décision locale, dans la mouvance de la tendance accompagnant la décentralisation au cours au Mali.

En définitive, l'examen des bases de données existantes, mêmes corrigées et complétées, ne permet que de mettre en relief le poids des aménagements dans les financements destinés au secteur rural. Il ne permet pas de tirer de véritables conclusions sur le « pouvoir de changement » de l'aide.

Il serait sans doute possible d'aller plus loin, en disposant, à l'intérieur d'un secteur plus restreint, de données plus précises. C'est ce qui est fait ci-après avec le secteur de l'élevage.

3.3.2 L'aide dans le secteur élevage

Dans la base de données ci-dessus, 11 projets concernent le secteur élevage, et 6 les aménagements pastoraux. Il s'agit de projets où l'élevage est l'activité dominante. Mais la perception du « paysage » du secteur élevage est faussée si l'on oublie d'autres interventions, comportant un volet élevage important quoique non majoritaire. C'est le cas du PNVA par exemple. C'est aussi le cas de plusieurs projets de « développement local », exécutés dans des zones pastorales. Au total, on prendra en considération 13 actions « élevage » et 10 « aménagements pastoraux ». Cette liste n'est sans doute pas exhaustive pour les aménagements. Mais elle est proche de l'exhaustivité pour les autres projets.

Les projets d'aménagement pastoral.

Dans le domaine des aménagements pastoraux, où des sommes relativement importantes (à l'échelle de l'APD) ont été affectées, les résultats ont longtemps été considérés comme décevants, du fait du manque d'utilisation et d'entretien des réalisations effectuées. Toutefois, à l'inverse, il est vrai aussi

que la plupart des aménagements effectivement utilisés (puits à grands diamètres, forages pastoraux, surcreusements de mares...) ont été réalisés dans le cadre de projets d'aide. Dans le domaine des aménagements comme dans de nombreux autres, le résultat économique des investissements semble dépendre très étroitement des conditions institutionnelles dans lesquelles ils sont réalisés.

Si l'on tente d'appliquer la grille précédemment définie, le facteur limitant général (point n°1) implicitement diagnostiqué par les projets est la disponibilité en eau pour l'abreuvement, et quelque fois la disponibilité en ressources fourragères, d'autres thèmes pouvant se greffer de façon secondaire. On considère globalement que ce thème peut se voir reconnaître l'aspect facteur limitant, dans les situations du Nord et dans certains contextes particuliers du Sud¹²⁷, dans la mesure où les aménagements permettent de maintenir une activité d'élevage qui sinon pourrait disparaître ou se trouver fortement handicapée. L'aménagement permet donc d'utiliser des pâturages qui sinon ne le seraient pas.

Les questions institutionnelles qui peuvent se poser (point n°2) ont trait éventuellement à la définition des investissements à réaliser, toujours à leur gestion, et souvent aussi à la gestion des pâturages avoisinants, avec notamment la grave question foncière, particulièrement aiguë dans les sociétés pastorales et agropastorales. Dans le contexte malien, ces aspects impliquent presque toujours certains services techniques de l'Etat. L'examen des projets montre que, sauf pour deux d'entre eux, les thèmes choisis incluent des aspects d'organisation des éleveurs, de gestion des réalisations, etc...

La volonté de changement (point n°3) va alors par exemple se traduire par l'objectif d'émergence de nouvelles règles de décision et d'utilisation, dans lesquelles les pouvoirs publics ne sont plus forcément prédominants, et dans lesquelles les partenaires en présence doivent prendre des engagements publics, sur les questions d'accès foncier ou d'entretien. Les projets dans lesquels cette volonté transparait au niveau des objectifs sont apparemment ceux qui se sont inscrits dans l'optique de la préparation de la décentralisation, ou qui ont fait l'objet de phases de financement plus tardives et donc concomitantes avec l'arrivée de cette décentralisation¹²⁸.

L'examen des modes de mise en œuvre adoptés pour réaliser ce changement (point n°4) doit faire l'objet d'une attention particulière :

- ◆ Les 10 projets, en tant que projets, ont pour maîtres d'ouvrage l'Etat, mais la structure qui les exécute (la structure projet) est selon les cas constituée d'agents de l'Etat (directement dans leurs services, ou nommés dans une structure projet, avec parfois l'appui d'expatriés fournis par appel d'offre) ou constituée d'une équipe entièrement fournie par une société privée (ou autre forme) liée par contrat à l'administration et au bailleur. Cette équipe peut jouer un simple rôle d'exécution (exécution de travaux, cas du projet CEA0 2), ou peut se voir déléguer une grande part de la maîtrise d'ouvrage, avec une certaine indépendance sous le contrôle régulier du maître d'ouvrage principal (cas des trois projets financés par la France).
- ◆ A l'échelle des réalisations elles-mêmes, la question se pose à nouveau, et différemment. Suivant les cas, la maîtrise d'ouvrage est conservée par le projet (au nom de l'administration, sans que cela soit d'ailleurs clairement défini) ou transmise aux bénéficiaires, avec ou sans appui pour assumer cette fonction. De même, les réalisations peuvent être faites par le projet lui-même, ou faire l'objet d'appel d'offre à des (petites) entreprises locales indépendantes de la structure projet et de l'Etat.

La question des lieux de concertation (point n°5) est également à regarder à ces deux niveaux, voire à des niveaux intermédiaires. Par exemple, dans le PADL, qui couvre une immense zone de plus de 150 villages répartis sur 15 communes, c'est la structure projet elle-même qui fait en premier lieu la répartition des ressources par commune, puis les décisions d'affectation aux différentes actions sont du ressort de commissions communales, par rapport à des demandes de subvention qui émanent de

¹²⁷ L'un des projets du Sud, CAT-GRN, a pour origine des troubles dans le Nord ivoirien, ayant conduit au départ des peuhls maliens et de leur troupeau, et d'une crainte de problèmes de gestion de l'espace une fois ces troupeaux revenus dans le sud malien. Par la suite, la gestion des parcours et des abreuvements est devenu un thème récurrent dans les projets d'aménagements et de développement local au Sud, vu l'importance du bétail accumulé au sud grâce à la culture du coton.

¹²⁸ Aucun des projets ne semble avoir tenté une mise au clair de la distinction entre objectifs de structuration professionnelle et ceux de gestion locale, ni une articulation entre les deux. Ceci s'explique sans doute ici par la priorité donnée aux aménagements, qui impliquent une gestion plus « communale » que purement professionnelle.

comités locaux. (Dans le tableau ci-dessous, par simplification, l'existence de comités est résumée en une seule colonne).

Tableau 3-24 : projets comportant un aspect aménagement pastoral

Données générales sur les projets						Objectif institutionnel	Volonté de changement	Moyens de changement				
Projet	bailleur	Thème	Période	en M\$ Montant APD	Situation			Maîtrise d'ouvrage du projet ¹²⁹	Exécution du projet	réalisations Maîtrise d'ouvrage des	Matrise d'œuvre des réalisations	Lieux de concertation
Elevage Mali Nord Est 2	CCE	Aménagements, organisation, santé, crédit...	93-99	7,8	Nord	Oui	Oui	DNE			privée	Non
PRODESO	BADEA, BAD...	Hydraulique, gestion pastorale, santé, organisation, vulgarisation...	92-98	19,8	Nord Ouest	Oui	Non	DNE			DNE+privés	Non
CEAO 2	Koweït, OPEP	Puits pastoraux, approfondissement de mares, animation	96-00	11,1	Nord	Oui	Non	Etat	Privée int.			Non
Liptako Gourma	Koweït, BAD, BID	Hydraulique pastorale	?-99	29,4 ?	Nord	Non	Non	Etat	?			Non
PSARK	FIDA, BID, BAD...	Hydraulique humaine et pastorale	90-99	17,5*	Nord	Non	Non	Etat			Etat+privés	Non
Zones lacustres (PZL phase 3)	FIDA, Belg, BOAD...	Régénération de bourgoutières, animation, commercialisation	96-99	19,4	Nord	Oui	Oui	DNA			Etat+privés	Non
PGT Mali Sud 2	BAD	Aménagements de bas fonds, en partie à vocation pastorale	93-98	12,7	Sud	Non	Non	CMDT			CMDT+privés	Non
CAT-GRN	France	Aménagement agro pastoraux, gestion des ressources naturelles, dév ⁴ local	93-99	4,3	Sud	Oui	Oui	Etat	Privée int.	Comités	privés	Oui **
PACL Douentza	France	Id. CAT GRN.	93-99	4,0	Nord	Oui	Oui	Etat	Privée int.	Comités	divers	Oui **
PADL Gao ¹³⁰	France	Développement local, appui à la mise en œuvre de la décentralisation	97-02	11,3	Nord	Oui	Oui	Etat	Privée int.	Com-munes	privés	Oui
Somme des montants annoncés				126								

* dont moins de la moitié aurait été effectivement décaissé en fin d'exécution.

** voir ci-après.

Le PSARK (dont la présence sur le terrain fut irrégulière et tardive, du fait de l'insécurité dans la région de Kidal) et le PRODESO (aux premières phases duquel la France participa dans les années 1980), font encore partie de la génération des grands projets, à exécution étatique et personnel abondant.

Les projets CEAO 2 et Liptako Gourma sont ceux pour lesquels les informations sont les plus fragmentaires. Leur instruction se serait étalée sur près de 10 ans, et ils reposent sur de grands contrats de réalisations techniques à appel d'offre internationaux, sous la supervision exclusive de l'Etat.

Le projet Elevage Mali Nord Est (PEMNE) et le projet Zones Lacustres (PZL) ont manifestement pour objectif de provoquer des changements institutionnels profonds, devant permettre à des organisations d'agro-pasteurs de prendre en main la gestion de leurs problèmes fonciers, de leurs aménagements, et de la gestion des ressources fourragère. Mais la mise en œuvre utilisée est des plus classiques au PZL, où il est dit que les organisations (lesquelles ?) « n'ont pas encore atteint le niveau de maturité nécessaire pour prendre en main la responsabilité de gestion de leur environnement avec un appui minimum des services techniques »¹³¹ (cet appui doit donc rester important). Le PEMNE a tenté d'être plus moderne, en constituant sur le terrain des « équipes mobiles pluridisciplinaires » (au demeurant

¹²⁹ Dans ces colonnes, les services mentionnés (DNA, DNE) sont ceux d'avant la réforme de 1997 des services du MDRE. En général la DNAMR a hérité de la plupart des projets, la DNAER ne récupérant que les aménagements hydro-agricoles au sens strict. La mention « Etat » renvoie à d'autres services techniques : le PADL est ainsi sous la tutelle du ministère de l'environnement, héritier partiel d'un éphémère « ministère des zones arides et semi arides » (MZASA).

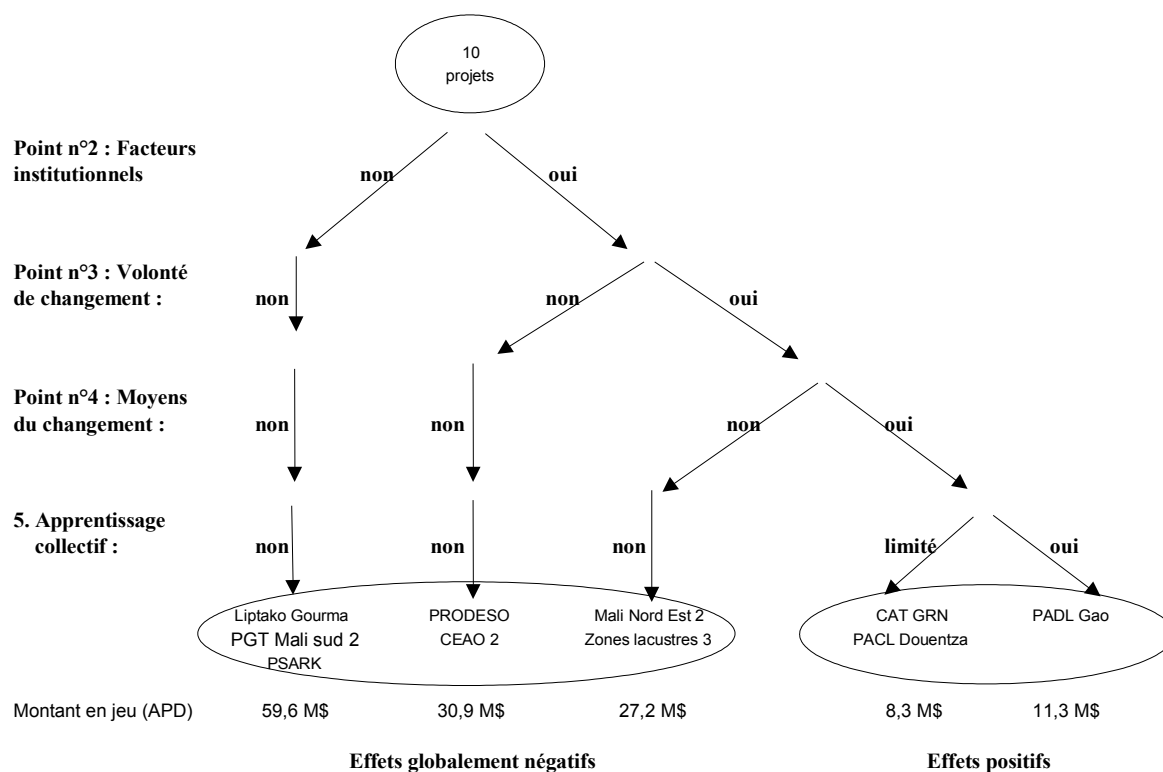
¹³⁰ Le PADL Gao est le moins spécifiquement « élevage » des projets listés. Il a été retenu car il couvre une zone essentiellement pastorale, et parce qu'il est complémentaire géographiquement du PEMNE, qui pour sa part est majoritairement orienté vers l'élevage.

comme dans la CAT GRN et le PACL Douentza), mais celles-ci restent constituées d'agent de l'appareil d'Etat, dans une structure projet rattachée à la DNE.

Pour CAT-GRN et PACL (renvoi ** dans le tableau ci-dessus), tous deux issus de reliquats financiers de grands projets d'aménagement étatiques, les lieux de concertations sont encore « paritaires », en ce sens qu'ils regroupent en même nombre, au niveau des arrondissements, des représentants des villages et des membres des services publics. Avec le PADL de Gao, mis en place en même temps que les nouvelles communes, les lieux de concertation et de décisions sont calqués sur le découpage communal, et les services publics n'ont plus qu'un rôle consultatif : ce sont les élus qui prennent les décisions. Ce n'est que dans ce dernier cas qu'il semble y avoir possibilité d'un véritable apprentissage collectif et pérenne de nouvelles représentations (point n°5).

En terme de mise en œuvre, il semble que l'on puisse parler de schéma II pour tous les projets, sauf les trois actions de développement local. Il n'y a que pour ceux-là que l'on peut dire que la mise en œuvre choisie contribue au changement institutionnel.

Figure 3-4 : application de la grille d'analyse aux projets d'aménagement pastoral



Avec cette répartition, il apparaît que ce sont les projets d'aménagement à l'approche la plus technique qui sont le moins susceptibles d'avoir des résultats positifs. Ceci s'explique non pas par une moindre importance en soi des aspects techniques (au contraire, l'absence de vice technique est une condition *sine qua non* du succès final), mais par une moindre possibilité pour les populations concernées d'avoir voix au chapitre, une fois que les services de l'Etat, au nom de leur prétendue compétence technique, se sont emparés de la *maîtrise d'ouvrage de fait* des aménagements.

A l'opposé, les interventions où des aménagements ont été faits avec la démarche *développement local*, où la maîtrise d'ouvrage réelle revient aux populations concernées, avec les appuis nécessaires,

¹³¹ Note sur le projet dans « situation des financements disponibles pour les régions du Nord Mali », septembre 1999, Ministère de l'économie, du plan et de l'intégration, Bamako.

devraient avoir plus de réussite. Ceci n'exclut pas les services techniques publics, mais les met dans le rôle qui devrait être le leur : conseil d'une part, contrôle de la réglementation d'autre part.

Il ne s'agit ici que d'un petit nombre de projets d'aménagements, liés à l'élevage. Il est fort plausible que des considérations du même type puissent être faites de façon générale sur l'ensemble des projets d'aménagement, notamment les projets hydro-agricoles de taille moyenne de la vallée du Niger et du Bani, qui représentent des volumes de financement considérables.

Les autres projets liés à l'élevage

Les thèmes de ces projets sont plus diversifiés, ce qui invite à se poser plus systématiquement la question du caractère réellement limitant du domaine choisi (point n°1).

Les points n°2 et 3 peuvent s'aborder de la même façon que pour les projets d'aménagement.

Le point n°4 ne nécessite pas autant que pour les projets d'aménagement d'insister sur la distinction entre les différents niveaux de maîtrise d'ouvrage. Il semble exister plus de variétés dans les schémas d'intervention.

Enfin, le point n°5 ne semble pas discriminant, les trois opérations ayant satisfait au point n°4 donnant également satisfaction sur ce point.

Tableau 3-25 : projets liés à l'élevage, hors aménagement pastoral

Données générales sur les projets					Caractère limitant	Objectif institutionnel	Volonté de changement	Moyens de changement				
Projet	bailleur	Thème	Période	en MS/Montant APD				Maîtrise d'ouvrage du projet	Exécution du projet	Schéma	AT extérieure	concertation/Lieux de
ONDY 4	CEDEAO	Amélioration de la race N'Dama	96-01	1,2	Non	Oui	Non	DNE	DNE	II	Non	Non
Périurbain	France	Devt agriculture et élevage périurbain de Bamako, amélioration génétique	94-99	1,4	Oui	Oui	oui	DNE	+/- privée	II	Oui	Non
PNVA	BM	Vulgarisation agricole, dont thèmes de petit élevage (vaccination volailles)	92-98	24,0	Oui	Oui	Non	DNA	DNA	II	Non	Non
PARC 3	CCE	Vaccination contre la peste bovine et privatisation vétérinaire	94-99	3,9	Oui	Oui	partielle	DNE	DNE	II	Non	Non
4 TCP élevage	FAO	Santé animale	98-99	0,5	Oui	Oui	Non	Etat	Etat	II	Oui	Non
Croix Rouge	CICR	Santé animale, vaccinations	98-99	??	Oui	Non	Non	CICR	CICR	I	Oui	Non
PAE et PASPE	France	Aviculture, Santé animale et privatisation vétérinaire	95-01	2,8	Oui	Oui	Oui	Chambres Agriculture	Privée	III	Oui	Oui
PDAM	BADEA	Aviculture villageoise, vaccinations, infrastructures de commercialisation	99-02	5,8	Oui	Non	Non	DNE	DNE	II	Non	Non
APEX	USAID	Commercialisation des produits de l'élevage : appui aux exportateurs	?-97	11,3	Non	Oui	Oui	DNE	DNE	II	Oui	Non
CIDR laiteries	France, ONG	Vente et transformation du lait	92-99	Env 1,0	Oui	Oui	Oui	Privé associatif	ONG	I	Oui	Oui
UTSPA	BADEA	Création d'une unité de transformation des sous produits animaux	97-02	2,5	Oui	Non	Non	Etat	Etat / privés	II	Non	non
AOPP	France	Appui aux organisations professionnelles agricoles	95-02	1,5	Sans objet	Oui	Oui	Mixte Etat-OPA	ONG	III	Oui	oui

Certains de ces projets demandent quelques mots d'explication.

➤ L'ONDY est le quatrième épisode de financement extérieur d'un ranch de production de géniteurs pour l'amélioration de la race bovine N'Dama, tolérante à la trypanosomiase, près de Yanfolila, en

zone d'endémie. Ce projet isolé serait inoffensif s'il n'avait par ailleurs perturbé la profession vétérinaire en finançant un gros privé qui possède plusieurs installations tenues par des non professionnels.

➤ Le projet périurbain est difficile à classer. L'attention prédominante donnée à l'insémination artificielle peut surprendre, mais est à situer dans un contexte périurbain, différent des zones d'élevage traditionnelles dans la mesure où l'on peut estimer que les questions de santé sont maîtrisées (même si, en réalité, il semble que ce ne fût que partiellement le cas). D'autre part, il a été mis en œuvre de façon relativement indépendante de l'Etat, avec des équipes privées contractuelles, mais n'a pu éviter de se voir affecter des agents de l'administration. De plus, il s'est comporté les premières années d'une façon identique à celle des services publics pour ses actions de vulgarisation. L'activité d'insémination artificielle a rencontré dès le début un grand succès, mais sa pérennisation sur un mode professionnel privé non subventionné fut sabotée par l'administration.

➤ Les « projets de coopération technique » de la FAO concernent la lutte contre la trypanosomiase dans le sud du pays, la recherche sur la fièvre de la vallée du Rift, et la santé des petits ruminants. Très techniciens, ils appuient les structures existantes sans aucune volonté de définition des rôles.

➤ Pourquoi le CICR se met-il à vacciner les animaux, alors que ce n'est ni dans sa vocation, ni dans ses compétences, ni dans son rôle au Mali ? Il affirme « ne pas pouvoir rester les bras croisés devant la situation », ajoutant à la confusion ambiante en matière vétérinaire. Il participe à dégrader les conditions d'exercice des rares installations privées dans les régions du Nord. Cette intervention étonnante montre certains dangers du schéma I (type ONG), qui se fait certes au contact direct des populations, mais quelquefois sans respecter aucun principe institutionnel.

➤ Cette confusion et cette mise en péril des règles de concurrence ne sont pas sans rappeler celles évoquées à propos du PNVA, dont les agents ont été amenés à faire des vaccinations aviaires, au demeurant dans de mauvaises conditions. Il y eut la même situation avec les services de vulgarisation de certains grands projets à dominante aménagement (cas en particulier du PRODESO dans le nord de la région de Kayes et à Nara).

➤ Le PDAM a pris en quelque sorte la relève du PNVA et du PRODESO en 1998 pour ce problème. Le PDAM est l'aboutissement tardif d'une assez ancienne demande de prêt à la BADEA¹³² pour un projet national d'aviculture d'un autre âge, prévoyant de nombreux investissements¹³³ à gestion étatique, et un volet de vulgarisation et de vaccination de masse par les services publics. Signé en 1997 malgré les réformes institutionnelles en cours au MDRE, ce projet a rencontré de vives oppositions, et ne réalisera sans doute que peu des investissements prévus. Mais son volet vaccination fut mis en place dès 1998 dans toutes les régions et zones où le PASPE n'était pas implanté. Avec ce projet, le MDRE importe lui-même les vaccins à distribuer, et compte équiper le LCV d'une ligne de production (que celui-ci ne pourra jamais rentabiliser sur la région). Le PDAM a embauché un personnel nombreux, en sus des services techniques existants. Sa présence, et les sommes qu'il manipule (dont une grande partie vient de la contribution nationale, qui paie tout le personnel malien), représente sans doute le plus grand obstacle à l'aboutissement des réformes promues par le PASPE.

➤ La question de la réalité du caractère *facteur limitant* se pose particulièrement en ce qui concerne les appuis à la commercialisation. Pour le lait et les sous produits (CIDR, UTSPA), ce caractère semble valide, car il s'agit de produits dont les conditions de commercialisation sont insatisfaisantes, et sources de sous utilisation. Pour les exportations bovines (APEX), il paraît plus discutable. L'apparente faible valeur ajoutée de la filière bétail viande, et son éventuelle répartition défavorable au Mali dans les flux vers la Côte d'Ivoire, ont été un thème récurrent dans le cercle de l'aide au développement, et ont été vues par beaucoup comme un véritable facteur limitant les revenus de l'élevage. En réalité, il semble que la filière fonctionne relativement bien, mais peut-être après tout

¹³² La Banque Arabe pour le développement des Etats Africains est un bailleur non négligeable du Mali. Mais isolée à Khartoum, sans représentation au Mali, elle est connue pour ses délais et sa rigidité. Elle est restée à l'époque des grands projets, sous traités par appels d'offres internationaux.

¹³³ une usine d'aliment volaille, une station de recherche avicole, 32 centres d'abattage, 32 marchés, 32 chambres froides et 32 camions gros porteurs.

faut-il voir là, au moins en partie, un effet du projet APEX. Celui-ci a notamment insisté sur les problèmes de taxation illicite, quoiqu'il n'ait pu les résoudre. Sa mise en œuvre est atypique : c'est un projet relativement indépendant, qui travaille directement avec un petit nombre de privés mais qui reste fortement lié à l'administration. De plus, si les sources concernant ses montants divergent, c'est qu'une partie du budget reste aux USA, finançant des programmes de recherche d'universités (ces sommes figurent dans les documents de projet disponibles localement, mais ne sont pas éligibles à l'appellation APD pour le CAD).

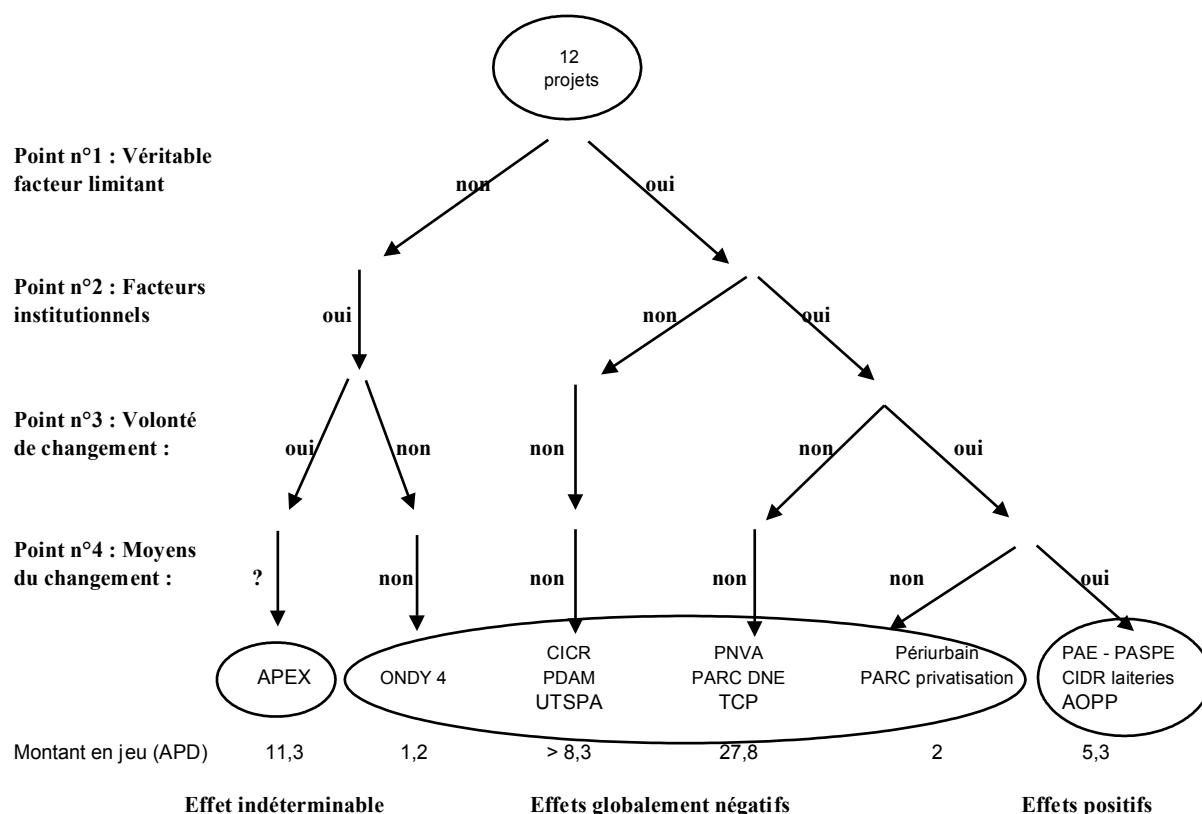
➤ Les laiteries créées avec l'appui du CIDR illustrent, au contraire de l'intervention du CICR, les potentialités d'un schéma de mise en œuvre de type I. Le CIDR est une ONG spécialisée dans l'épargne-crédit et l'appui au secteur privé. Elle a bénéficié de soutiens de l'APD française pour créer et accompagner le développement d'une puis de quatre petites laiteries, dont les actionnaires sont les producteurs fournisseurs [Duteurtre, 2000]. L'appui consiste en une prise temporaire de parts (portage) et une assistance technique et gestionnaire.

➤ L'AOPP n'a pas de vocation sectorielle prédéterminée. Il s'agit d'un appui à une association d'organisation professionnelles paysannes, appui qui a pour principal objectif de permettre à des représentants du monde agricole de se retrouver entre producteurs pour se définir eux-mêmes, et pour faire émerger un discours, aussi bien interne (forme d'organisation) que face aux pouvoirs publics (revendication). C'est à partir de l'action du PASPE que les questions d'élevage ont pris en son sein un relief particulier. L'AOPP illustre une forme d'appui institutionnel qui n'est pas dirigée vers les services publics, ni vers une institution d'Etat, mais entièrement vers une structure professionnelle naissante.

➤ Ne sont pas mentionnés dans le tableau ci-dessus les assistances techniques à la DNE, de la part de la France et des Pays Bas. Elles ont concerné 1 à 3 assistants seniors jusqu'à la fin des années 1990. Leur classification est difficile, car elle dépend en fait du comportement humain des assistants. Ceux-ci, selon les époques :

- ont constitué un moyen d'incitation au changement, une source extérieure de connaissance, de diagnostic des situations, d'animation interne et de médiation des conflits ;
- ou n'ont été que de simples exécutants, fournissant l'apport humain et matériel permettant à un service moribond de maintenir un minimum d'apparence d'activité.

Figure 3-5 : application de la grille d'analyse aux différents projets d'élevage.



La répartition des montants de financements dans le schéma ci-dessus est faussée par le poids du PNVA (24 M\$), mais néanmoins le constat est le même que celui qui ressort de l'analyse des projets d'aménagement pastoral (Figure 3-4) : les montants concernant des actions qui contribuent au changement institutionnel au Mali sont fortement minoritaires par rapport à ceux qui ne font que participer au maintien du *statu quo*.

L'aide au secteur élevage du Mali : élément du statu quo ou incitation au changement ?

Finalement, sur les 166 M\$ que représentent les 26 projets identifiés, 130 M\$, soit 78%, semblent aller dans le sens d'un effet négatif (cf. Tableau 3-26).

Tableau 3-26 : récapitulatif des volumes d'aide au secteur élevage en fonction de leurs effets présumés.

En millions de dollars US	Effet indéterminable	Effet globalement négatif	Effet positif	Total
Projets d'aménagement pastoral		90,7	19,6	110,3
Projets liés à l'élevage, hors aménagement	11,3	39,3	5,3	55,9
Total	11,3	130,0	24,9	166,2

Ce serait pourtant une erreur d'en déduire que l'aide dans son ensemble s'oppose au progrès institutionnel. En effet, les interventions qui sont favorables au changement, même si elles sont minoritaires en volume financier, représentent pour le pays un apport sans doute irremplaçable. De ce point de vue, l'aide possède une efficacité réelle. Ce que l'on peut dire, c'est qu'un assez grand nombre de projets constitue des obstacles au pouvoir de changement que possède un petit nombre. Ce grand nombre de projets, c'est ce que l'on peut appeler le « bruit », ou encore le « mouvement brownien » de l'aide, c'est à dire un ensemble d'interventions qui ne semble exister que parce qu'il existe une aide internationale, et qu'il « faut » donc faire des financements. Ce sont ces interventions dont l'effet de système est de dégrader la représentation des choses, et même de l'aide, et de maintenir ou renforcer le *statu quo* prévalent dans les pays bénéficiaires.

On remarquera sans grande surprise que les projets qui semblent donner de bons résultats sont ceux financés par des bailleurs¹³⁴ disposant de moyens humains sur place, et qui sont actifs dans ce domaine de façon régulière depuis un certain temps. A l'inverse, la plupart des concours financiers que l'on peut voir comme des obstacles sont issus de bailleurs intervenant de façon sporadique (CICR, CEDEAO, BOAD), nouveaux venus (Belgique), ne disposant pas de structure locale (FIDA, BAD, BADEA, BID, Koweït) ou dont les structures locales ne sont (ou n'étaient) pas favorisées dans la répartition des ressources humaines (BM, Délégation de la Commission Européenne).

Ceci semble confirmer le constat fait à l'issue de l'analyse détaillée des 4 interventions. La question de la ressource humaine disponible chez les bailleurs, en particulier à l'échelon local, paraît essentielle pour donner à l'aide la faculté d'être un facteur de déblocage de situation d'équilibres sous optimaux dans les pays où elle intervient, et même dans les pays à « régime d'aide ». C'est la ressource humaine qui donne aux agences d'aide l'« intelligence » leur permettant une certaine efficacité face à des situations d'une redoutable complexité.

¹³⁴ En fait un seul bailleur dans les tableaux ci-dessus : la France (ce qui ne veut pas dire, malheureusement, que tous les projets français aillent dans ce sens...). On peut y associer l'USAID, l'APEX ayant manifestement des résultats positifs, et les Pays-Bas, du fait de certains appuis en assistance technique. Dans tous ces cas, il s'agit de coopérations bilatérales. La France est le « bilatéral ex-colonial », ce qui explique sa place particulière au Mali en nombre de projets et en connaissance du pays.