

**Revue du Programme
de l'Aide de l'Eglise Norvégienne
(AEN)-Mali**

**Tor A. Benjaminsen
Boubacar Ba
Trond Vedeld**

Octobre 1997

**NORAGRIC
BIBLIOTEKET
Postboks 2
N-1432 AS-NLH**

Sommaire

English summary and recommandations

1.0 Historique du Programme AEN-Mali et contexte actuel

2.0 L'objectif et l'approche de la revue du Programme

3.0 L'écosystème instable comme une contrainte au développement de la zone

4.0 Sécurité alimentaire

4.1 Les aménagements des rizières

4.2 La régénération des bourgoutières

4.3 Les aménagements de plaines à fonio

5.0 Réhabilitation de l'environnement

6.0 Systèmes de crédit

6.1 Les prêts cheptel

6.2 Les magasins d'approvisionnement

6.3 Appui aux groupements féminins

7.0 Formation et organisation paysanne

7.1 Formation

7.2 Organisation paysanne

8.0 Santé

9.0 Gestion du Programme et désengagement de l'AEN

9.1 Désengagement

9.2 Partenariat entre l'AEN et les services techniques

10.0 Conclusions

10.1 Points forts du Programme

10.2 Points faible du Programme

10.3 Conclusions générales

11.0 Recommandations

11.1 Sécurité alimentaire

11.2 La formation et l'organisation paysanne

11.3 La santé

11.4 Le foncier

11.5 Le désengagement

Annexe 1 Calendrier de la mission

Annexe 2 Termes de références

Annexe 3 Exemple de contrat entre une communauté et l'AEN

Annexe 4 L'organigramme de l'AEN-Mali

Annexe 5 Les acteurs de développement local

Annexe 6 A typology of participation

Annexe 7 Matrix of Programme components and institution building

English summary and recommendations

The AEN programme operates in a marginal area in northern Sahel under some of the most difficult and complex conditions an NGO can possibly do. This places particular demands on programme approaches and management. Overall, the programme has had remarkable and important results despite the armed conflict during 1991-1996 in northern Mali. This conflict, however, seriously set back the programme in a crucial period. The programme is now in a difficult transitory phase. AEN-Oslo has taken the decision to withdraw from the Gourma within year 2000. The idea is that a Malian NGO created by Malian AEN-staff will take over the implementation of AEN-activities after 31. December 1999 still with funding from AEN-Oslo. In AEN's present policy of reorientation, focus has been placed on development to meet food security and social service needs, and consolidation of peace. An aim is also to contribute to the decentralisation process and democracy information/training. This reorientation means that the total budget is scaled down considerably, the number of activities are reduced, new environmental investments are not taken on, and the number of Norwegians in the programme has been reduced. At large, the team supports AEN's reorientation policy. There are constraints in implementing the new policy, however, in part due to problems related to the initial programme approach.

Positive achievements

The AEN programme has, generally speaking, responded to local needs, and had major positive effects on local food security and production capacities. It has had positive impacts on health and health services and instituted systems of education and functional alphabetisation. The programme has introduced technologies and facilitated a diversification in production systems and infrastructure such as wells, irrigation schemes, and physical infrastructure (schools, cereal stores etc.). The building of competent project staff is an important result of the programme, some of whom have since acquired central positions in Malian society. The programme had a stabilising effect in a difficult political situation, and contributed to the peace that was finally endorsed with the ceremony (burning of arms) in Timbuctoo in March 1996. Staff is competent and well regarded at all levels, although the competence in production oriented activities seems stronger than in local institution building and in dryland ecology. The organisational structure seems to match programme activities well, given the priorities made. Positive environmental effects arise from more area-productive systems (e.g. improved fonio plains, rice schemes, bourgou management). Infrastructural investments are at the moment undertaken with the input of local labour and technology. The logistic support is well worked out.

Weaknesses

The AEN programme has been large, complex and with many different components and activities implemented over a large area. Total investments have far exceeded what the local economy and local structures can sustain. A main weakness with the programme today relates to long-term economic and institutional sustainability of various activities. As a reflection of the local economy, more efforts should have gone into the development of the pastoral sector. The impacts of activities related to environmental rehabilitation are small compared to the costs of investments, concerning actions within reforestation, sand dune stabilisation, and protection of trees and pastures. A matrix has been made to illustrate the various results - assessing ecological, economic, and institutional sustainability of various activities (Annexe 7).

Although local individual and communal capacities have been strengthened, there are few viable groups and institutions capable of sustaining programme activities at present, with some exceptions. The women groups (loans for commercial activities) and provision stores (magasin d'approvisionnement) are relatively successful organisations (but still subsidised). The programme has in various ways developed

consciousness and capacity for community organisation. Still a lot remains to be done regarding institutional sustainability surrounding the management of wells, irrigation (dams, canals, pumps), wetland pastures (bourgoutières), and fonio plains. It should again be stressed that viable institutions of such types are very difficult and time consuming to achieve in a context where people have basically a nomadic and pastoral tradition. If priorities of local people are within transhumant pastoralism, additional problems arise in organisation and management of collective investments in settled agriculture. Problems in creating and sustaining collective management systems seem to stem in part from the dependency created through relief/food aid and the use of "food-for-work" in earlier phases of the programme, in part from other problems with the approach of AEN. Concerning certain activities such as the organisation and management of improved fonio-fields, bourgoutières, rice schemes and wells, the programme lacks a clear definition of who are and who are not members of the groups and communities it works with. The former "food for work" approach of AEN, though contributing to short term food security, has clearly produced local dependency - mental and material. This is something AEN is clearly aware of. Its declared policy has therefore been to stop this practice, which it did in 1995.

Recommendations

The review team agrees with the present reorientation policy of AEN consisting of simplifying the approach and limiting the number of activities in order to increase the capacity of follow-up and monitoring. As a reflection of the local economy, higher focus should be placed on the development of the pastoral sector. The programme should continue to work out a more systematic and operational approach to creating local resource management organisations and institutions. This includes ways of improving participatory approaches. To this effect the few "success stories" among village and group organisations should be studied and "best practices" built upon. Inspiration should be sought from participatory training systems e.g. experimental schools/groups based on "learning by doing" principles (cf. NORAGRIC for further information). Studies of tenure conflicts should be given more attention, with the long-term goal of improving local communication/dialogue/trust, and arenas for resolution of resource conflicts. Civic education with the objective of informing people about rights and duties could complement such activities. Training of own staff in ecological dynamics related to tenure and institution building is recommended. It is important that the Malian NGO established soon becomes operational and starts working with AEN in ample time before the hand over. Because of social heterogeneity and hierarchy it will be difficult to have a representation of local communities in the NGO, at least from the beginning. More detailed recommendations are provided in the report within each of the domains food security, environmental rehabilitation, training and organisation, health and education.

1.0 Historique du Programme AEN-Mali et contexte actuel

L'AEN est venu au Mali et dans le Gourma en 1984 après une demande du Gouvernement malien préoccupé, en cette période de sécheresse, de la situation particulièrement critique des populations de la zone. Les premières actions de l'AEN se sont déroulées sous l'égide de l'UNICEF (juillet 1984-février 1985). Le 28. février 1985, un protocole d'accord-cadre a été signé entre le Gouvernement malien et le Représentant de l'AEN au Mali.

Le Cercle de Gourma Rharous a été défini comme la zone d'intervention. C'est une zone marginale dans le nord sahélien où l'appui au développement viable reste difficile. En 1986, la décision de passer d'une aide d'urgence à un programme de développement a été prise. Les objectifs principaux du nouveau programme étaient:

- d'améliorer les conditions de vie des populations
- de stabiliser le milieu naturel
- d'établir des ressources durables

Ce choix d'objectifs a été guidé par le fait que le AEN-Mali était financé par le Programme SSE du Ministère des Affaires Etrangères en Norvège. Les deux objectifs du SSE étaient:

- d'améliorer la production des vivres et la sécurité alimentaire
- d'améliorer la gestion des ressources naturelles pour aboutir à un développement durable.

Pour préparer le passage à un programme de développement dans le Gourma, il a été décidé de procéder à un certain nombre d'études (inventaire des ressources, étude pastorale et sylvicole, étude sur les institutions et la documentation, étude socio-économique).

Trois sous-zones d'intervention ont ensuite été définies:

- la zone de la vallée du fleuve
- la zone des lacs
- le Gourma intérieur

Cette option a permis de déconcentrer les activités, hors de Gossi, pour les étendre sur l'ensemble du Gourma. Ainsi, deux nouvelles antennes ont été créées (vallée et lacs). Donc, ceci a permis d'élargir la zone d'intervention pour inclure la zone de la vallée du fleuve et la zone des lacs. Cette réorientation était un résultat d'une constatation faite par l'étude socio-économique qu'il y a une complémentarité entre les différentes zones.

En avril-mai 1990, s'est déroulé à Gossi un atelier de réflexion sur la programmation pluriannuelle. Les discussions étaient focalisées sur la question: "Comment passer d'une planification "pour" les populations à une planification "par" les populations?" L'atelier a abouti au programme pluriannuel 1992-1996. Cependant, la rébellion et l'insécurité qui se sont installées dans le Gourma à partir de 1991 a perturbé cette programmation. Une grande partie de la population s'est réfugiée au Burkina Faso ou plus au sud au Mali. En 1996, la paix et la sécurité se sont réinstallées dans la zone, couronnées par la cérémonie de la "flamme de la paix" à Tombouctou en mars. Suite à la réinstallation de la paix, la Norvège a financé le Programme Retour (de 5 mill. NOK) pour faciliter le retour des réfugiés. Ce programme est exécuté par l'AEN.

Dans les années 1980, le "food for work" avait un rôle important dans le Programme. En 1995, l'AEN a arrêté l'appui dit "food for work". Cependant, avec le Programme Retour, commencé en 1996 et continué jusqu'en juin 1997, l'AEN a dû accepter de reprendre le "food for work", même si c'était évident que cela

pouvait créer des problèmes de participation par la suite (voir annexe 6 pour une discussion du terme "participation").

En 1995, le Programme de l'AEN-Mali a été l'objet d'une évaluation externe. Cette évaluation a recommandé à retenir comme objectifs du Programme:

- la sécurité alimentaire
- la protection et régénération de l'environnement
- la formation et organisation paysanne
- la santé
- la paix

La principale conclusion de l'évaluation était que, malgré l'insécurité, le Programme avait progressé de manière satisfaisante dans la plupart des domaines. Particulièrement positives étaient les actions réalisées en faveur de la sécurité alimentaire, la santé, le crédit pour les femmes et l'alphabétisation. Pourtant, le problème majeur identifié par l'évaluation de 1995 était le manque de participation et de prise en charge des populations dans les différentes activités.

En 1995/96 l'AEN a joué un rôle important dans le processus de paix dans le Nord du Mali en appuyant un nombre de rencontres intercommunautaires (voir J'Bayo et al. 1997). La présence de l'AEN sur le terrain pendant le conflit a aussi été un facteur sécurisant important.

En 1996, l'AEN s'est aussi engagé dans une collaboration avec UNHCR qui implique l'établissement d'un certain nombre de forages dans le Gourma. Egalement, l'AEN exécute le programme PURT du CARE avec un financement de la Hollande (soutien aux cantines scolaires).

Déjà avec l'atelier de Gossi en 1990, l'AEN a commencé à préparer son désengagement du Gourma. Cependant, ce processus s'est montré difficile principalement à cause des investissements lourds effectués (150-200 mill. NOK ont été dépensés depuis 1984), de la taille du budget annuel (pendant la fin des années 1980 et début des années 1990 c'était autour de 17-21 mill NOK, en 1997 le budget annuel est tombé à environ 8.5 mill. NOK)¹ et de la présence importante de Norvégiens sur le terrain (il y a eu jusqu'à 20 Norvégiens). Paradoxalement, l'insécurité est venu accélérer le processus de transfert de responsabilités aux nationaux, car pendant un an et demi dans la période 1994-1995 il n'y avait pas de Norvégiens en permanence dans le Gourma et le personnel malien sur place, qui était seulement 50% du personnel total a continué l'exécution du programme dans des conditions extrêmement difficiles. Cependant, depuis 1996 et la réinstallation de la paix, deux Norvégiens sont sur place en permanence dans le Gourma. La période d'insécurité a joué de façon défavorable au suivi des activités à cause de la réduction de 50% du personnel. La faible suivi par l'AEN pendant cette période a eu des conséquences néfastes sur la participation de la population.

La gestion du Programme semble efficace par rapport aux contraintes liées à l'appui au développement dans une zone enclavée et marginale. Le Programme a maintenant une politique d'investissements modestes sur les sites d'intervention. Cependant, les coûts de transport sont élevés, dû à la distance de Bamako et aux distances à l'intérieur du Gourma. Un système de motos subventionnées (50%) pour le personnel avec un remboursement sur quelques années devait diminuer les coûts de transport. Cependant, le personnel n'a pas toujours voulu utiliser leur motos dans le service du Programme. L'AEN a aussi diminué les coûts d'entretien des véhicules par l'établissement d'un garage à Gossi.

¹ Cependant, il faut aussi tenir en compte qu'en janvier 1994 le FCFA a été dévalué de 50%. Le budget de 5 mill. NOK du Programme Retour (1. janvier 1996-1. septembre 1997) vient s'ajouter.

Pour la gestion du Programme, la tendance actuelle est à la consolidation des compétences professionnelles de l'équipe actuelle et la création de conditions de participation plus accentuée et à la rentabilisation des investissements entrepris.

La décision est maintenant prise par l'AEN-Oslo de se retirer du Gourma le 31. décembre 1999 et si une nouvelle ONG malienne arrive à s'établir et monter un programme convaincant, il est vraisemblable qu'un financement de l'AEN sera obtenu.

Finalement, il faut aussi mentionner l'introduction de la démocratisation et la décentralisation, qui sont deux processus engagés par l'Etat malien ces dernières années qui peuvent avoir un impact sur le désengagement de l'AEN et l'établissement de la nouvelle ONG. Le processus de décentralisation arrive, après plusieurs années de réflexion, à un moment décisif avec la constitution de communes rurales et la préparation d'élections locales. Le découpage territorial des communes rurales a conduit à des concertations locales, une validation plus ou moins définitive et une adoption de la loi sur les communes. Dans ce contexte, la mise en place de la décentralisation prendra quelques années avant d'être pleinement effective. Les structures traditionnelles continueront à jouer un rôle important dans la zone. Il reste cependant à voir s'ils arrivent à s'intégrer progressivement dans les nouvelles structures communales.

2.0 L'objectif et l'approche de la revue du Programme

Le principal objectif de la présente revue du Programme AEN-Mali est d'examiner le suivi des conclusions de l'évaluation externe de 1995, ainsi que le processus de transfert des responsabilités aux institutions locales et à une nouvelle ONG malienne dans le Gourma pour prendre le relais de l'AEN. Le bailleur de fond (NORAD) reste le principale groupe cible de cette revue, mais elle devrait aussi contribuer à guider le Programme de l'AEN-Mali dans son orientation générale. Suite aux conclusions de l'évaluation externe et les termes de références de la revue (voir annexe 2), la mission a dégagé les volets suivants à examiner:

- Sécurité alimentaire
- Réhabilitation de l'environnement
- Systèmes de crédit
- Formation et organisation paysanne
- Santé
- Gestion du Programme et procédure de désengagement

Comme l'équipe a séjourné seulement cinq jours sur le terrain (voir annexe 1), une évaluation précise de l'impact du Programme ne serait pas possible. Donc, l'analyse suivante se base sur une combinaison d'observations, de discussions, d'impressions et de documentation. Au lieu de rentrer dans tous les détails, l'équipe a choisi de se concentrer sur

- l'approche du Programme
- la viabilité économique
- la viabilité institutionnelle

Ces thèmes, ainsi que la question du désengagement de l'AEN, ont guidé la mission dans les discussions engagées. La période du 9. au 14. septembre a été consacrée au travail sur le terrain. Lors de cette tournée, l'équipe de revue composée de

Tor A. Benjaminsen (géographe et responsable de la mission),
Boubacar Ba (juriste) et
Trond Vedeld (agro-économiste/expert d'institutions).

était accompagnée de Mons Sydness (directeur de l'AEN-Mali) et Rhissa Ag Mohammed Ahmed (directeur adjoint du Programme).

Les membres de la mission sont reconnaissant à l'AEN et ses agents pour la bonne et efficace organisation de la mission sur le terrain.

3.0 L'écosystème instable comme une contrainte au développement de la zone

Le Gourma se situe dans le nord sahélien avec une pluviométrie instable et très variable dans le temps et dans l'espace. L'économie du Gourma est dominé par l'élevage extensif (le pastoralisme nomade ou transhumant). Ce système de production s'est développé et s'est adapté, courant l'histoire, au climat sahélien. Aussi, la végétation sahélienne s'est adaptée au climat instable. Dans les périodes humides (par ex. les années 1950 et dans une certaine mesure 1988-1994), la densité des arbres et arbustes augmente. En période de sécheresse, une partie de ces ligneux meurt. Les herbacés, probablement la ressource la plus importante pour l'économie du Gourma, suivent des fluctuations plus courtes que les ligneux. Pendant les années bien arrosées, le couvert herbacé est abondant, tandis qu'un manque de pluie entraîne aussitôt un manque de pâturages.

S'ajoute à cela aussi une instabilité dans la répartition spatiale des pluies. C'est-à-dire que la sécheresse peut arriver dans une partie du Gourma, alors que le reste de la zone reçoit de bonnes pluies. C'est d'ailleurs une situation qu'on a vu cette année avec des pluies déficitaires dans la zone du fleuve et dans la zone des lacs, tandis que la zone intérieure autour de Gossi et de Fintrou a reçu des pluies satisfaisantes. Donc, en bref, l'écosystème sahélien, la base de l'activité économique dans la zone, est caractérisée par une grande instabilité, mais aussi par une résilience importante. C'est-à-dire que les ressources naturelles se régénèrent vite quand la pluie revient.

4.0 Sécurité alimentaire

L'AEN a fait de grands efforts pour améliorer la sécurité alimentaire du Gourma. Avec les dons gratuits de grains et ensuite le "food for work", ainsi que la présence de l'AEN sur le terrain pendant les 13 années, la sécurité alimentaire des populations à court terme a augmenté. À moyen terme, les actions de développement tels que les aménagements des rizières (constructions des digues, installation d'ouvrages, dotations de motopompes), les aménagements des plaines à fonio (construction des lignes à cailloux), les prêts cheptel (traité dans le chapitre 6) et les régénérations des bourgoutières ont amélioré la sécurité alimentaire. Pourtant, la faible participation et prise en charge des populations, un vieux souci au sein de l'AEN, posent la question de la viabilité de ces investissements et activités à long terme.

4.1 Les aménagements des rizières

Un certain nombre de communautés ont été appuyées pour mettre en valeur des anciennes rizières ou pour transformer des bourgoutières en rizières. L'appui a porté sur des dons d'ouvrages et de

construction et d'entretien de digues avec le "food for work". Certaines communautés ont aussi reçu des dotations de motopompes pour mieux contrôler et maîtriser le niveau d'eau dans les rizières.

La riziculture traditionnelle pratiquée dans la zone est un système très fragile avec des risques considérables. Ce système reste totalement à la merci de la crue du fleuve. L'amélioration introduite par l'AEN dans la zone, représentée par les ouvrages, augmente le contrôle humain sur la production, mais les risques sont toujours importants. En 1996, 1695 ha ont par exemple été emblavés en riz dans la zone du fleuve et seulement 426 ha ont réussi. Une communauté a emblavé 242 ha sans aucune production. Avec l'introduction des motopompes, on monte encore à un nouveau niveau de contrôle du milieu. Mais, ici le risque que la pompe peut tomber en panne s'ajoute. Cependant, si la pompe marche bien, elle peut augmenter la production considérablement. Certaines communautés avec une pompe ont transformé une partie de leur champs en périmètre irrigué villageois (PIV), ce qui augmente la production encore plus.

Les motopompes sont des dotations de l'AEN à la communauté. Selon le contrat établi (voir annexe 3), elles doivent être amorties sur 5 ans, c'est-à-dire que sur 5 ans, une somme correspondant à la somme nécessaire pour acheter une nouvelle pompe (environ 7 mill. FCFA) doit être épargnée par la communauté. Cela s'est montré très difficile, et aucune des communautés recevant une pompe n'a pu s'exercer conformément au contrat, bien qu'il y ait des communautés ayant établi des fonds pour les entretiens. Est-ce par manque de rentabilité de l'activité ou bien parce qu'ils croient que l'AEN va venir au secours?

Tant qu'il y a un bailleur de fond qui est là pour assurer la réparation ou le remplacement des pompes quand elles tombent en panne, ce système peut marcher. Il semble, néanmoins, avec les conditions actuelles du Gourma (priorité donnée par la majorité des populations à l'élevage, enclavement de la zone, limitation des marchés, manque de pièces d'échanges et de personnes compétentes pour les entretiens et les réparations), les motopompes ne soient pas viables ni économiquement ni institutionnellement. On peut même s'interroger sur la viabilité de certains ouvrages et digues. Nous proposons, cependant, que l'AEN étudie la viabilité des motopompes plus en détail pour voir si c'est une option réelle.²

Suite à ce problème de viabilité, les questions liées à la main d'oeuvre et à l'organisation sociale s'imposent. Avec la préférence accordée par la majorité de la population à l'élevage extensif, ainsi que la faible densité de la population, il y a un manque de main d'oeuvre dans certaines communautés donnant la priorité aux activités agricoles pour aboutir à une intensification viable de l'agriculture. Tant que l'AEN payait cette main d'oeuvre pour faire le travail (confection et maintien des digues) avec le "food for work", elle était disponible. Mais quand l'appui s'arrête, la main d'oeuvre a, en gros, le choix entre rester et investir d'avantage de travail dans une production agricole très risquée, ou aller en transhumance avec les animaux.³ Souvent, la deuxième alternative est choisie. Cela a aussi de grandes conséquences pour l'entretien des investissements. Un exemple concret d'illustration: A Banguel cette année, seule la rizière de 97 ha a été emblavée. Celle de 248 ha reste en jachère par manque d'entretien des digues. Cela peut être causé par un manque de main d'oeuvre donnant la priorité nécessaire à la riziculture. Une explication alternative ou qui s'ajoute pour expliquer la manque d'entretien serait que les chefs de la communauté sont toujours absents après le conflit.

² A Diré, où il y a une plus longue tradition avec les motopompes, il semble que l'expérience avec cette technologie est plus positive et qu'il y a des motopompistes locaux capables de les réparer.

³ De la recherche récente sur la stratégie de survie des populations sahéliennes parle maintenant de stratégies "opportunistes", c'est-à-dire qu'avec un environnement naturelle, mais aussi socio-économique, instable, les gens ont développé des stratégies qui consiste à chercher ce qui est disponible et sûr pour le moment au lieu de s'investir dans quelque chose d'incertain. Flexibilité et mobilité sont les principes guidant une telle stratégie.

Il faut souligner que ceci n'est pas un argument contre un appui à l'intensification agricole là où la population donne la priorité à une telle production. C'est le cas par exemple parmi les sédentaires dans la vallée du fleuve.

Mais, peut être pour la majorité de communautés dans la vallée du fleuve, une plus grande population disponible sur place serait nécessaire, par une sédentarisation ou une croissance de la population, pour aboutir aux investissements agricoles rentables et viables. En plus, une infrastructure mieux développée (routes goudronnées, accès aux marchés) serait nécessaire pour faciliter une intensification agricole. Une fixation des populations et la focalisation sur l'agriculture entraînerait aussi le besoin d'une nouvelle organisation sociale.

Cependant, une plus grande sédentarisation de la population n'est probablement pas une bonne idée à cause de l'insécurité écologique, ce qui aurait des conséquences néfastes pour la sécurité alimentaire. L'étude des nutritionnistes du Programme de recherche SSE montre par exemple que les enfants dans les populations nomades du Gourma étaient nettement mieux nourris que les enfants sédentaires et qu'ils avaient un niveau nutritionnel comparable à celui des enfants de la population du bassin cotonnier dans la zone de Koutiala (Oshaug et al. 1992).

4.2 La régénération des bourgoutières

Des bourgoutières ont été régénérées dans la vallée du fleuve et dans certaines mares de la zone intérieure. L'AEN a fait de cette action une condition pour avoir accès aux prêts cheptel. Nous avons les mêmes impressions que l'évaluation externe de 1995 que les résultats obtenus dans ce domaine sont très satisfaisants. C'est une activité qui paraît être bien vue et demandée par les populations. C'est probablement aussi une activité qui est viable économiquement si elle est bien gérée, surtout quand le prix de la botte est favorable comme à l'heure actuelle. Dans l'ensemble, les populations maîtrisent la technique et leur intérêt pour cette action est bien établie.

4.3 Les aménagements de plaines à fonio

Six plaines à fonio ont été aménagées dans le Gourma intérieur. La capacité d'aménagement est d'environ 4 ha par plaine par an. Des camions sont nécessaires pour chercher les cailloux et le travail est actuellement fait avec le "food for work" dans le Programme Retour. Les lignes de cailloux construites arrêtent l'eau et augmentent la production de fonio de façon spectaculaire. Alors, les effets sur la sécurité alimentaire sont très positifs. Cette hausse de la production a fait bénéficier aux plus démunis, les Bellas, qui sont les cueilleurs de fonio. On peut, cependant, se poser la question de la viabilité de cette activité à long terme. L'activité peut être un exemple des difficultés liées à l'organisation et le maintien des investissements collectives.

Les lignes de cailloux ne sont pas suivies et entretenues par les exploitants concernés. Cela fait que des ravins le long des lignes sont en train de se produire sur certaines plaines. Dans les ravins, de petites mares se développent, ce qui est en train de changer l'écosystème au micro-niveau. Des *Calotropis procera* s'installent à côté des ravins, ce qui peut ici être une espèce pionnière qui serait suivie des ligneux comme le *Balanites aegyptiaca* ou autres. Ce développement diminuera la production du fonio au fur et à mesure. Le changement écologique n'est peut être pas sérieux en soi (il y a un reboisement), mais le problème est qu'il pourra diminuer la production de fonio et miner, littéralement, les investissements entrepris.

Alors, pourquoi les lignes de cailloux ne sont-elles pas bien suivies et entretenues? Cela peut s'expliquer par le fait que le fonio a toujours été une ressource gratuite sans investissements humains hors la récolte, ce qui fait que la production par heure investit en travail est relativement bonne. Pourtant, il ne serait pas

intéressant d'investir davantage de travail dans le fonio. Mais, les aménagements sont là. C'est un acquis qui servira les populations du Gourma pendant des années encore.

Le rapport d'évaluation de 1995 a soulevé la question foncière liée aux plaines à fonio. Seulement des plaines sans litiges fonciers sont aménagées. Cependant, les conflits peuvent aussi survenir en aval d'un investissement. Avec la multiplication des actions d'aménagement dans la zone, des problèmes fonciers risquent d'apparaître, ce qui explique la nécessité d'explorer concrètement des stratégies en matière d'identification des sites d'aménagement afin de favoriser la viabilité des investissements et réduire l'émergence de conflits fonciers potentiels (Ba 1996, 1997).

L'AEN a récemment fait un accord de coopération avec l'UICN concernant cette activité d'aménagement des plaines à fonio. La contribution de l'UICN serait tout d'abord d'entreprendre des études (impact écologique, gestion, foncier etc.).

5.0 Réhabilitation de l'environnement

L'AEN intervient dans le Gourma depuis la grande sécheresse de 1984. A cette époque, la conception générale au Mali comme dans les milieux internationaux était que le désert était en train d'avancer vers le sud. Une telle expansion du Sahara serait principalement causée par l'action de l'homme à travers le surpâturage et le déboisement lié à la consommation du bois-énergie. Cependant, la recherche internationale durant les dernières décennies a démontré qu'il y a très peu de surpâturage écologique dans le Sahel, qui aurait des conséquences néfastes pour la régénération du couvert herbacé d'une année à l'autre. Le programme de suivi écologique du CIPEA dans le Gourma, démarré en 1984, a par exemple démontré qu'il y a une résilience et une régénération spontanée des herbacés dans la zone pendant les années bonnes (Hiernaux et al 1990).

Egalement, le déboisement observé dans le Gourma des années 1950 (humides) aux années 1980 (sèches) était causé par la baisse de la pluviométrie dans la période (Benjaminsen 1996). Aussi, la consommation de bois de chauffage dans les ménages n'est pas une cause de déforestation dans la zone et les gens utilisent du bois mort pour faire la cuisine (Benjaminsen 1992). En plus, il n'y a pas une forte croissance de la population du Gourma à l'heure actuelle (Pedersen 1995). Ceci est dû à la mortalité élevée et à une exode importante. Compte tenu de ces facteurs, il n'y a pas lieu d'avancer que l'environnement du Gourma est menacé par l'action de l'homme. La seule menace serait si les dernières sécheresses font partie d'un assèchement progressif du Sahel, par exemple lié à l'effet de serre et le réchauffement de la planète. Mais, ce serait à l'heure actuelle seulement des spéculations.

Pourtant, comme la plupart des ONG et autres organisations humanitaires, l'AEN a aussi été guidé par la vision que l'environnement au Sahel était en train de se dégrader sérieusement par l'action de l'homme. Le résultat a été des actions comme la fixation de dunes, le reboisement, la mise en défens et la construction sans bois. Les dernières années, la politique de l'AEN sur l'environnement s'est, pourtant, concentrée sur la protection des infrastructures et des investissements qui seraient menacés par un ensablement. Cependant, même de telles actions sont difficiles à justifier.

Premièrement, il y a très peu d'intérêt parmi les populations pour ces activités. Seul le "food for work" peut les inciter à "participer"⁴. Deuxièmement, la fixation des dunes et le reboisement sont des activités très

⁴ Déjà l'évaluation externe de 1989 avait souligné ce problème: "Dans l'ensemble ... les actions d'environnement et les mises en défens en particulier ne répondent ni à une demande ni à un besoin ressenti par les populations. Ces actions sont entièrement tributaires des appuis de l'AEN ... et sont vouées à s'interrompre dès la cessation de ces appuis." (Mathieu 1989, p.29)

chères avec des bénéfices modestes ou parfois minimes. Bref, c'est une activité qui s'arrête au même moment que le fond du bailleur tarit.

La mise en défens et la construction sans bois sont aussi des activités difficilement justifiables d'un point de vue viabilité économique et institutionnelle et participation/demande de la population. Celle-là peut même créer des conflits fonciers, car si on investit son travail pour protéger un endroit (même si on est payé en "food for work"), on veut ensuite aussi profiter des bénéfices de la protection.

Nous sommes donc d'accord, pour conclure cette partie, avec la décision prise par l'AEN en 1996 d'arrêter de nouvelles investissements liés à la réhabilitation de l'environnement.

6.0 Systèmes de crédit

Initiées dès les premières années d'intervention dans la zone, les actions de crédit ont connu une évolution et une diversification dans les activités. Ainsi des activités comme les prêts cheptel, les magasins d'approvisionnement et l'appui au groupements féminins ont été l'objet d'une grande attention.

6.1 Les prêts cheptel

Par sa conception initiale "d'action de redistribution de cheptel" et par la suite "prêt cheptel", l'AEN a mis en oeuvre une approche de prêt d'animaux aux communautés, prêts que ces dernières s'engagent à rembourser dans le cadre de contrat établi entre les deux parties. Il convient de préciser que cette action a été bien appréciée et saluée par les communautés.

Bénéficiant du suivi-vétérinaire de l'AEN, les communautés ont défini les conditions relatives à la gestion du cheptel prêté, c'est-à-dire la répartition par les populations (groupes et individus). Au niveau de cette action prêt cheptel, il est apparu de nombreuses interprétations des clauses contractuelles par les leaders communautaires, alors que l'engagement des parties a été préalablement défini avec une implication du CLD et des CDA. Selon l'évaluation externe de 1995, les taux de remboursement ont été très faibles. Cependant, il est important de prendre en compte que la période d'insécurité a joué en défaveur de la mobilisation du remboursement du prêt cheptel. Cette situation justifie en partie la faiblesse du taux de remboursement, car l'AEN n'a pas eu la possibilité d'assurer le suivi de cette action. Avec le retour de la paix, les remboursements sont nettement plus élevés, même s'ils sont toujours à améliorer.

6.2 Les magasins d'approvisionnement

L'organisation des communautés au niveau des magasins d'approvisionnement de céréales existe dans la quasi totalité de la zone du Programme. L'approche s'insère dans le cadre de l'amélioration de la sécurité alimentaire et les populations ont sollicité l'inscription de cette action au Programme compte tenu de la fluctuation des prix des céréales et l'inexistence de circuits de distribution locaux en dehors des marchés hebdomadaires. D'une manière générale et compte tenu de l'appréciation des bénéficiaires de cette action, l'AEN a favorisé la multiplication des magasins d'approvisionnement en développant une approche organisationnelle. Dans l'ensemble, les communautés veulent renforcer leurs groupes pour pouvoir poursuivre cette action avec leurs propres ressources financières avec un appui limité de l'AEN.

6.3 Appui aux groupements féminins

Avec le programme conjoint ACOPAM/AEN/AFAR, le projet a redéfini une autre approche de système de crédit en direction des femmes dans certaines localités. Compte tenu d'une forte mobilisation des femmes pour cette approche, l'AEN a dégagé une méthodologie participative très prometteuse due à une forte demande des bénéficiaires.

Dans les localités visitées, les femmes bénéficiant de crédit affirment avoir tiré de nombreux avantages, notamment l'augmentation de leur revenu. Sans qu'on ait pu évaluer de façon précise le montant exact de cette augmentation, deux indicateurs permettent de l'approcher:

- les femmes affirment mieux parvenir à couvrir les dépenses familiales.
- beaucoup d'entre elles disent qu'elles financent des dépenses qu'elles ne couvraient pas jusqu'à présent.

Pour l'instant les femmes reconnaissent que le plafond du crédit en fonds de roulement est relativement faible du fait de l'importance du nombre des adhérents. Même en évoquant la perspective du désengagement de l'AEN, les femmes pensent qu'avec leurs fonds de groupe renforcés et plus d'épargne, elles parviendront à continuer à s'organiser dans le système de crédit. Il apparaît que ce processus d'appui au crédit féminin est viable et qu'il faut aborder une réflexion institutionnelle sur la pérennisation du système dans la zone par le renforcement d'une formation appropriée.

7.0 Formation et organisation paysanne

7.1 Formation

L'objectif de la formation est de renforcer la capacité des communautés à l'autogestion. D'où la conception et l'élaboration d'un programme formation. La plupart des actions entreprises se sont accompagnées d'un programme d'alphabétisation de base à l'intention des populations concernées, étape indispensable à la formation à la gestion écrite. L'organisation des besoins de formation découle d'un plan d'action initiale d'alphabétisation, de post-alphabétisation et d'appui aux écoles. La formation est assurée par des formateurs villageois identifiés pour les circonstances en fonction des préoccupations des communautés.

Depuis 1996, avec les résultats obtenus, la formation est plus ciblée dans la gestion des activités par les structures de gestion (crédit féminin, magasin d'approvisionnement etc). Il faut mettre à l'actif de l'AEN un effort important d'alphabétisation en mesures d'accompagnement des actions entreprises. L'impact de ces mesures est envisagé très favorablement au niveau des sites et des villages comme l'atteste l'évaluation de la DNAFLA des centres d'alphabétisation et de post-alphabétisation en 1997. Il est à souligner que l'organisation de crédit est appuyée cette année par le programme conjoint ACOPAM/AEN/AFAR en vue d'une formation à l'autogestion des caisses de crédit par les bénéficiaires dans le Gourma. Cette formation contribuera à renforcer les capacités d'intervention des agents de l'AEN et celle des bénéficiaires.

Un autre aspect de la formation relatif au soutien des écoles (construction et réparation des écoles, appui aux cantines scolaires, formation des responsables d'associations de parents d'élèves (APE)) est remarquable dans la zone. A ce niveau, l'AEN a déployé des efforts d'appui et de collaboration (programme inter-ONG coordonné par CARE) afin d'augmenter la fréquentation et le rendement scolaire. La formation des responsables des APE est reconnue comme une innovation en vue d'amener les responsables de l'éducation scolaire à mieux s'impliquer au niveau de l'école.

7.2 Organisation paysanne

L'objectif recherché dans l'organisation paysanne est d'amener les communautés encadrées à une meilleure appropriation et gestion des actions entreprises. Au terme de l'identification des besoins ressentis au niveau des villages et/ou groupements contactés dans le cadre de la programmation, il est défini un cadre organisationnel. Deux instances d'organisation existent dans la zone: les associations coopératives et les structures pré-coopératives. Les comités de gestion sont les plus représentatives des activités sur le terrain et spécifiquement dans le domaine de l'approvisionnement de céréales, la gestion de rizières et le crédit féminin.

Les problèmes d'organisation des communautés aux fins de gérer des infrastructures (puits villagois) et des aménagements (riziculture, plaines à fonio) se posent dans un contexte particulier de la zone. L'AEN a choisi d'accompagner pour le moment ce mouvement en favorisant l'organisation à plusieurs niveaux des activités dans la zone d'intervention et n'a pas développé une stratégie détaillée de diagnostic et d'inventaire institutionnel (forces et faiblesses des structures). Ceci est lié à la stratégie de l'approche de l'AEN qui aurait pu évaluer la capacité fonctionnelle des structures institutionnelles d'une manière plus rigoureuse et systématique. Il semble que l'approche dépend de méthodes assez informelles, comme l'observation directe et des entretiens. Le programme a peu mentionné les instruments pour mesurer un diagnostic de la capacité de ces structures. Dans l'ensemble, les structures organisées sont des comités de gestion de plusieurs activités ou d'un comité de gestion chargé de divers volets. Toutes ces structures s'appuient largement sur les autorités traditionnelles dans le processus décisionnel. La principale difficulté rencontrée provient, cependant, de l'imprécision du cadre organisationnel qui peut être mieux élaboré. L'organisation paysanne est un processus continu pour préparer l'appropriation des investissements nombreux et diversifiés dans l'ensemble de la zone. Elle intègre les mesures d'accompagnement telles que la formation et le suivi des actions.

8.0 Santé

L'AEN s'est largement investie en étroite collaboration avec le service de santé publique du Cercle de Gourma Rharous pour l'amélioration des conditions sanitaires dans les villages et groupements. D'importantes réalisations furent obtenues dans le cadre des actions d'information de masse (IFM) et du programme élargi de vaccination (PEV). Les différents appuis ont porté sur la formation d'agents de santé de base dans les trois zones du Programme, la dotation en logistique des services de santé et la vaccination des enfants et des femmes. Avec les résultats sur le terrain, l'AEN s'est vue largement impliquée à la planification des activités socio-sanitaires de la région. Les activités sanitaires de l'AEN furent intégrées au niveau du "plan opérationnel" du service socio-sanitaire du Cercle. L'AEN est membre depuis le début d'année du comité régional d'orientation, de coordination des études et programme socio-sanitaire (CROCEPS).

En plus des acquis classiques, l'AEN s'est engagée au niveau du PEV dans le financement d'un programme information, éducation, communication (IEC). Dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique sectorielle de santé et de population, l'AEN a participé cette année à l'élaboration de la carte sanitaire du Cercle. La négociation avec les communautés composant l'ensemble du Cercle concernant les aires de santé sont en voie de finalisation. La carte sanitaire, une fois approuvée fera partie de la carte sanitaire nationale. Il sera identifié avec les communautés des zones de création de centre de santé communautaire (CESCOM). Les communautés vont aussi à travers des comités de gestion, gérer les centres bénéficiant de l'appui conseil des services socio-sanitaires du Cercle. Les populations vont faire le "recensement sanitaire" et des conventions seront établies entre le service socio-sanitaire du Cercle, les structures de gestion des CESCOM et les représentants des collectivités décentralisées.

L'AEN a maintenant décidé de se désengager des activités liées au volet santé pour renforcer le suivi des autres activités.

9.0 Gestion du programme et désengagement de l'AEN

9.1 Désengagement

La question du désengagement de l'AEN dans le Gourma est un vieux sujet qui a été discuté depuis l'atelier de Gossi en 1990 et même avant. Ce désengagement en vue est le fruit d'une longue réflexion entre les cadres du Programme et les partenaires de développement de la Norvège. Ce partenariat a conduit à l'AEN-Oslo d'élaborer, en 1993, un document stratégique portant sur le plan de terminaison graduelle du Programme AEN dans le Gourma.

Le désengagement de l'AEN soulève des espoirs mais aussi des craintes. Les cadres du Programme interrogés ont des appréhensions sur la participation des communautés dans la structure de gestion de la nouvelle ONG. Pour un grand nombre d'agents, ces populations, hétérogènes et hiérarchiques, risquent de faire "dévier la chose" au profit de leurs propres intérêts. Donc, leur implication ne pourra qu'être progressive avec une formation plus accrue dans le domaine de la gestion du développement local.

9.2 Partenariat entre l'AEN et les services techniques

Le programme s'est préoccupé de plus en plus de la coordination des actions envisagées avec les programmes des CLD (Comités Locaux de Développement) dans la planification des activités dans l'ensemble de la zone (annexe 5 présente comment l'AEN voit les différents acteurs de développement dans le cercle). Pourtant, la logique de programmation des CLD et celle de l'AEN ne relèvent pas forcément des mêmes principes. L'AEN met l'accent sur un programme prioritaire pluriannuel s'échelonnant dans le temps, alors que le CLD raisonne en termes essentiellement annuels avec les services techniques et manque en plus de ressources financières.

D'autres difficultés se trouvent dans la coordination des activités avec les services techniques, notamment dans l'exécution du suivi, même si un certain nombre d'acquis existent dans ce domaine. Avec le plan d'action et la réstructuration du Ministère de Développement Rural, de nouvelles structures techniques sont créées et sont orientées vers l'appui conseil du monde rural d'une part, à la réglementation et le contrôle d'autre part. Cependant, le problème majeur des services techniques reste le manque de moyens et leur inefficacité. La collaboration avec les services techniques dépendra en grande partie des financements des missions de suivi sollicitées par les services techniques. L'AEN peut favoriser cet appui, mais doit rester gestionnaire du Programme en cherchant l'efficacité des actions dans le partenariat avec les services techniques.

10.0 Conclusions

10.1 Points forts du Programme

- La présence de l'AEN a contribué à une stabilisation politique et à une sécurisation de la paix au Nord.
- La présence de l'AEN dans le Gourma a représenté une possibilité d'emploi pour les cadres et les jeunes diplômés du Nord du Mali. Cela a contribué à une augmentation de la capacité et la compétence de ceux-ci.
- Avec l'aide d'urgence d'abord (1984-1986), ensuite à travers le "food for work" (jusqu'en 1995), les aménagements des rizières et des plaines à fonio, la régénération des bourgoutières, le prêt cheptel et les magasins d'approvisionnement, l'AEN a contribué à une augmentation de la sécurité alimentaire dans une zone marginale où l'appui au développement viable reste très difficile.
- Les actions liées à la formation, la scolarisation, l'alphabetisation et la post-alphabetisation sont considérées comme des points forts qui sont à continuer et à renforcer.
- Les actions liées à la santé ont contribué à une amélioration de l'état de la santé des populations. Présentement, l'AEN fait un travail important pour la facilitation de l'élaboration des cartes sanitaires dans le cercle de Gourma Rharous.
- Le crédit féminin est une activité prometteuse avec un bon potentiel.
- La régénération des bourgoutières semble être une activité avec de très bons résultats et une bonne maîtrise communautaire.
- L'AEN a fait un bon effort dans la coopération avec les partenaires locaux (services techniques, CLD/CTA etc.).

10.2 Points faibles du Programme

- Dans un nombre d'activités de développement du Programme, il y a une faible participation des communautés concernées. La faible participation des populations a été un souci au sein de l'AEN depuis l'atelier de Gossi en 1990 et même avant. Cette lacune a aussi été soulignée par le rapport de COWIconsult de 1992 et par l'évaluation externe en 1995. Selon l'AEN, la participation s'est améliorée depuis la réinstallation de la sécurité et la paix dans le Nord. Cependant, le problème de participation persiste et pose toujours la question de la viabilité économique et institutionnelle des activités.
- Les dons gratuits de grains étaient nécessaires pendant la première phase d'intervention de l'AEN, mais la continuation de distribution de grains par le "food for work" ont créé une "mentalité d'assistés" dans la population. Cela a miné une plus grande participation et une prise en charge des communautés. Tout dernièrement, des facteurs hors contrôle de l'AEN, comme le Programme Retour et les activités de l'UNHCR, ont, en fait, perturbé la transition à une plus grande participation des populations aux actions de développement, bien que ces deux programmes soient nécessaires pour assister les réfugiés de retour dans le Gourma.
- Les efforts liés à la réhabilitation de l'environnement sont considérés comme gonflés par rapport aux problèmes réels. Les investissements dans ce domaine pendant les 13 années d'intervention sont très importants, tandis que les bénéfices sont modestes ou même minimes. Nous sommes, donc, d'accord avec la décision finalement prise par l'AEN en 1996 d'arrêter les investissements de "réhabilitation de l'environnement" et plutôt de se concentrer sur la gestion des investissements déjà faits.

-Même si l'AEN a fait un effort dans ce domaine, il apparaît que le Programme ne reflète pas d'une manière suffisante la domination de l'économie pastorale du Gourma. Cette économie est avant tout basée sur l'élevage extensif. Pour arriver à une meilleure sécurité alimentaire dans de telles conditions, il faut avant tout soutenir cet élevage et l'assister à continuer une utilisation flexible et dynamique (transhumant) des ressources naturelles. Il y a des potentialités ici. Le bétail est le deuxième produit d'exportation du Mali (après le coton). Une partie importante de ce bétail exporté vient du Gourma, mais elle peut certainement augmenter. Cependant, les politiques sahéliennes en élevage jusqu'à l'heure actuelle ont visé sur une plus grande sédentarisation, une limitation du cheptel et à une augmentation de la production de chaque animal (au lieu d'une augmentation du nombre). Ces politiques ont aussi influencé les actions de l'AEN, qui ont probablement poussé un peu trop envers la sédentarisation (ou la fixation). Dans le prêt cheptel, un souci a aussi été de ne pas augmenter le nombre total des animaux par crainte de surpâturage (l'AEN a plutôt parlé d'une redistribution du cheptel des riches aux pauvres). Une meilleure approche serait, pourtant, d'augmenter le nombre d'animaux dans les années bonnes, ce qui est la stratégie traditionnelle des éleveurs, et à viser à une hausse de l'exportation.

10.3 Conclusions générales

Le Programme de l'AEN a fait une contribution remarquable et importante au développement générale dans une zone marginale et difficile. Ceci concerne surtout les actions liées à la sécurité alimentaire, à la santé, à la sécurisation de la paix et à l'appui à la valorisation du capital humain (alphabétisation des populations, responsabilisation des cadres du Mali Nord). Cependant, le problème de la faible participation des populations dans les activités du Programme persiste. Ce problème a été souligné par plusieurs évaluations externes (1989, 1992, 1995) et a été reconnu par l'AEN elle-même comme un obstacle majeur depuis la transition d'aide d'urgence à l'aide au développement en 1987. La cause principale de ce problème reste dans l'histoire du Programme comme une aide d'urgence et dans les fonds importants qui ont été investis les premières années. Ceci a contribué à la création d'une mentalité d'assisté dans la population. S'ajoute à cela que certaines activités n'ont pas répondu aux besoins et priorités des populations (réhabilitation de l'environnement et une partie des actions liés à la riziculture). Pourtant, il faut souligner que le conflit armé du Mali Nord a perturbé le Programme dans une phase cruciale (1991-1996). Ceci a eu des conséquences sur la capacité de suivi des activités avec seulement 50% du personnel sur le terrain pendant cette période. Enfin, le Programme devrait accepter que le plus grand potentiel pour un développement économique viable dans le Gourma à l'heure actuelle demeure dans l'élevage extensif, toujours en tenant compte de la complémentarité entre les différentes zones dans le Gourma. Avec une concentration des activités dans ce domaine dans l'avenir, le taux de participation s'améliorerait.

11.0 Recommandations

Nous soutenons le changement récent de stratégie de l'AEN. Au lieu de continuer les investissements dans l'infrastructure, la stratégie consiste maintenant d'améliorer la gestion et la rentabilité des investissements existants. Pour arriver à une telle amélioration, il faut viser à une meilleure participation et prise en charge des communautés. Pour le moment, les activités sont trop nombreuses par rapport aux capacités et le nombre d'agents. Aussi, le suivi des contrats doit être plus stricte. Maintenant, la plupart des contrats que l'AEN a signé avec les communautés ne sont pas respectés par manque de sanctions réelles de la part de l'AEN. Nos propositions par rapport aux différents volets sont traités ci-dessous. Une proposition générale serait d'étudier les cas où les activités marchent bien, pour essayer de comprendre pourquoi. Il faut souligner qu'un nombre des recommandations sont déjà effectuées ou planifiées par l'AEN elle-même.

11.1 Sécurité alimentaire

Si on vise à augmenter la sécurité alimentaire, il faudrait d'abord trouver des moyens pour soutenir une exploitation flexible et dynamique des ressources pastorales. Toutes les activités qui favorisent une augmentation du nombre de bétail et une hausse de l'exportation du bétail sont à recommander. Pour cela, nous proposons de chercher les données disponibles sur l'économie du Gourma, surtout sur l'économie pastorale, pour essayer d'identifier les contraintes ou les goulots d'étranglement. Là où les données n'existent pas, il faudrait combler cette lacune par des études ponctuelles. Un exemple serait une étude pour trouver les contraintes liés à la commercialisation du bétail (identification de l'exportation du bétail, étude des marchés à bétail etc.).

Une autre proposition serait d'étudier la possibilité d'introduire des médicaments vétérinaires dans les magasins d'approvisionnement.

Comme l'AEN a déjà fait un investissement important dans la riziculture, nous proposons aussi que l'AEN étudie plus en détail la viabilité économique des motopompes dans les rizières de la vallée du fleuve, pour voir si c'est une option réelle et éventuellement sous quelles conditions.

11.2 La formation et l'organisation paysanne

L'AEN devrait élaborer une stratégie plus détaillée de développement institutionnel. Il est nécessaire que l'organisation des communautés soit renforcé sur la base d'un dispositif institutionnel participatif. Il s'agit d'appuyer les instances de réflexion et de prise de décision au niveau des groupements, associations et/ou comités de gestion. Ces instances sont les composantes des structures déjà identifiées dans le partenariat. Ce sont:

- Un comité technique villagois constitué de "facilitateurs" représentant les divers groupes socio-professionnels (éleveurs, agriculteurs, artisans, femmes, jeunes etc.).
- Un comité de "décideurs" composé d'individus ayant pouvoir de décision au sein de la communauté.
- L'assemblée villagoise mobilisée au fur et à mesure de la conduite des activités, des restitutions et des prises de décision.

La maîtrise des organisations de base (comité de gestion, etc), de la gestion des activités et le renforcement de leurs capacités nécessite une formation plus accrue dans certains domaines:

- éducation civique et gouvernance démocratique
- représentativité dans la prise de décision des membres des institutions locales et associations
- connaissance de droit et devoir interne à l'association
- formation juridique (rôle des élus dans la Commune, droit et devoir du citoyen et de la collectivité décentralisée).
- promotion et alternance dans les postes de responsabilité
- rôle et responsabilités internes bien définis
- conditions de transparence dans la gestion des activités.

Le personnel de l'AEN a bénéficié des formations variées qui couvrent plusieurs domaines. Il est important que l'AEN renforce cette formation des cadres afin qu'ils disposent d'instruments de conception et d'application adéquats dans les choix méthodologiques et organisationnels. Une proposition concrète serait une formation dans le domaine de l'écologie sahélienne, les stratégies d'adaptation des systèmes de production locales et le renforcement des institutions locales.

Les avantages attendus dans le renforcement des institutions portent sur:

- la maîtrise d'une démarche reconnue comme fondamentale dans le contexte actuel,
- la préparation du processus de décentralisation au niveau des communautés,
- l'amélioration des capacités de mobilisation, et de compétences dans le développement local.

L'AEN peut étudier les possibilités pour la création d'une association syndicale des éleveurs de la zone du Gourma. L'objectif fondamental de cette structure serait de mieux rapprocher les groupes d'éleveurs afin de mieux optimiser les productions d'élevage (exportation du bétail, concertation sur la gestion des pâturages). Cette structure s'avère nécessaire dans le contexte institutionnel actuel marqué par l'émergence des organisations régionales ou zonales à vocation syndicale pour la promotion du développement économique.

Finalement, l'AEN pourrait considérer la possibilité d'établir des bourses pour les autochtones du Gourma pour continuer les études au lycée et au niveau universitaire. Jusqu'à l'heure actuelle, il existe très peu de cadres ou d'intellectuels venant du Gourma.

11.3 La santé

D'un côté, ne tenant compte des prévisions liées à l'élaboration de la carte sanitaire du Cercle de Gourma Rharous et la mise en oeuvre du programme sanitaire d'ici fin 1998, il est souhaitable que l'AEN continue les différents appuis afin d'améliorer la couverture vaccinale et la maintenir. De l'autre côté, nous comprenons la décision prise par l'AEN de se désengager de ce volet pour renforcer le suivi d'autres activités. Nous avons, cependant, confiance que l'AEN trouve une formule en se désengageant du volet santé qui tient compte de la nécessité de soutenir la finalisation des cartes sanitaires.

11.4 Le foncier

En ce qui concerne la question foncière liée à la gestion des ressources naturelles (puits pastoraux, périmètres irrigués), l'AEN devrait dégager une stratégie d'intervention portant sur la négociation et le dialogue constructif avec les communautés de la zone. Cette approche s'appuie sur l'identification des pouvoirs fonciers suivant les zones faisant remonter l'évolution de l'exercice des pouvoirs en tenant compte du processus de gestion communale sans prétendre gérer les conflits. Il s'agit de propositions permettant de mettre en oeuvre des mécanismes de prévention de litiges fonciers en émergence dans la zone. L'AEN pourra étudier l'expérience du FED/VRES dans le delta dans le cadre de la gestion des périmètres irrigués. Cette expérience est une approche pratique d'appui aux structures institutionnelles dans les propositions de solutions alternatives. Elle donne des possibilités aux différents acteurs dans la négociation et la viabilisation des procédures édictées.

11.5 Le désengagement

Il est important que l'ONG malienne s'établisse, commence à fonctionner et à travailler avec l'AEN aussitôt possible. Ceci serait nécessaire pour arriver à un transfert souple de l'exécution du Programme.

A cause de la caractère hétérogène et hiérarchique des communautés locales, la représentation de ces communautés dans la gestion de la nouvelle ONG, ne pourra qu'être progressive.

Les enseignements tirés du Programme actuel et l'impact des réalisations sur le terrain conduisent à mettre en place une procédure réaliste pour engager une dynamique de développement soutenable dans la zone:

Tenant compte des acquis des réflexions en cours, 4 étapes peuvent être envisagées d'ici fin 1999:

Première étape: Création d'un comité de suivi de mise en oeuvre du désengagement et du processus de création de l'organisation relais. Ce comité est chargé de l'application des décisions adoptées.

Deuxième étape: Finalisation du cadre juridique de la structure identifiée par les employés de l'AEN notamment la reconnaissance juridique et l'élaboration d'une convention cadre avec le Ministère de l'administration territoriale. Cette phase est en train d'être finalisée au moment de la rédaction du rapport.

Troisième étape: Le comité de suivi devrait proposer à partir de 1998 une stratégie plus accrue de professionnalisation des cadres du Programme et initier avec eux des expérimentations d'approches méthodologiques et de prestations sur le terrain ou auprès d'autres partenaires. Les ressources obtenues seront mises à la disposition de la structure relais. Il s'agit ici de préparer une volonté commune des employés dans cette option.

Quatrième étape: Le comité de suivi disparaîtra au profit de la structure de relais dont les responsables seront désignés selon le type d'organisation en partenariat avec les communautés (par zone) et les représentants des collectivités élues. Les responsables de la structure relais auront à organiser des rencontres avec tous les partenaires et auront à proposer une convention de financement avec les bailleurs norvégiens.

Bibliographie

- AEN: -Rapport annuel de 1996.
 -Rapport pluriannuel 1992-1996.
 -Rapport sur l'alphabétisation, santé.
 -En marche vers l'an 2000. Une stratégie pour l'Aide de l'Eglise Norvégienne. Nov. 1991.
 -Plan de termination graduelle du Programme AEN-Mali. Oct. 1993.
- Ba, B.: Etude sur l'identification et la prévention des conflits fonciers en émergence au niveau des périmètres irrigués. Zone de Mopti et Youvarou. Nov./Déc. 1996.
- Ba, B.: Modules de formation des animateurs en méthodologie d'identification foncière de sites d'aménagement. FED/VRES. Mars 1997.
- Benjaminsen, T.A.: L'énergie combustible dans le Gourma malien. Rapport SSE. 1992.
- Benjaminsen, T.A.: Bois-énergie, sécheresse et déboisement dans le Gourma malien. Dans "Sécheresse" no 3, vol 7, septembre 1996, pp 179-185.
- COWIconsult 1992. Evaluation of the Sahel-Sudan-Ethiopia Programme. Report 2. 92.
- Dicko, M.S., B. Tamboura et A. Solheim: Rapport d'évaluation du Programme AEN-Mali. Décembre 1995.
- Hiernaux, P., Diarra, L. et Maiga, A.: Dynamique de la végétation sahéenne après sécheresse. Un bilan de suivi des sites pastoraux du Gourma en 1989. Document de travail. (001/90), CIPEA, Bamako. 1990.
- J'Bayo, A., Berge, G., Lumsden, M. et Skjelsbæk, I.: Norwegian Church Aid's humanitarian and peacemaking work in Mali. Evaluation report. PRIO. Oslo. 1997.
- Marty, A.: Reflexions sur le devenir de l'AEN dans le Gourma. Rapport de mission. IRAM. Avril 1996.
- Mathieu, P.: Rapport d'évaluation du programme AEN-Gourma. Première partie. Appréciation générale, aspects socio-économiques et institutionnels. 1989.
- Oshaug, A., Diarra, M., Dembélé, N. S., Ag Bendeche, M., Pedersen, J., Hatløy, A., Beseth, M., Diakité, M.: La situation alimentaire et nutritionnelle au niveau des ménages et le rôle des femmes dans la gestion et l'exploitation des ressources naturelles en vue de la sécurité alimentaire au Gourma et à Koutiala. Rapport d'étape. Programme de Recherche SSE. Bamako/Oslo. Juin 1992.
- Pedersen, J.: Drought, migration and population growth in the Sahel: the case of the Malian Gourma: 1900-1991. Dans "Population Studies", 49: 111-126. 1995.
- Pretty, J.: Sustainable agriculture, people and the resource base: Impacts on food production. Dans "Forum for Development Studies". No 1, pp7-33, 1997.

ANNEXE 1

Calendrier de la mission

6-7.9: Arrivées à Bamako.

8.9: Contact à Bamako avec l'AEN.

9.9: Départ de la mission par avion à Gao, ensuite par véhicule à Gossi. Arrivée à Gossi, séance de travail avec le directeur Mons Sydness, le DAD Rhissa Ag Mohammed Ahmed et le chargé de personnel Omar Poudiougou.

10.9: Rencontre avec le responsable du volet formation et santé Mohammed O. Touré. Entretien à Gossi avec le le chef d'arrondissement, le CDA, le chef de village et des représentants des populations. Visite à Tin Tabakat (plaine à fonio). Visite à Adiora, rencontre avec le chef d'arrondissement et des représentants des populations.

11.9: Voyage de Gossi à Gourma Rharous. Visite à Egachar et Sadia pour voir les rizières et discuter av les gens sur place.

12.9: Rencontre avec le commandant de Cercle. Entretien avec l'équipe de l'AEN à Rharous. Rencontre avec des représentants de Modi Youssouf. Visite à Nana, Tibi et Banguel. Rencontre avec les population à Banguel. Entretien avec le groupe féminin de Rharous.

13.9: Voyage de Rharous à Madjakoye. Entretien avec le chef d'arrondissement. Rencontre avec le groupe féminin de Madjakoye et avec un groupement d'artisans. Voyage de Madjakoye à Bambara Maoudé. Visite à Daka Fifo au cours de route.

14.9: Entretien avec le chef d'arrondissement de Bambara Maoudé. Entretien avec l'équipe de l'AEN sur place. Entretien avec le groupement féminin. Entretien avec les responsables du village et quelques autres villages et fractions de la zone. Voyage de Bambara Maoudé à Sévaré.

15.9-19.9: Rédaction à Sévaré du premier brouillon du rapport.

Kirkens Nødhjelp,
Att. Njell Lofthus og Riborg Knutsen
Postboks 4544 Torshov
0404 OSLO

Your ref:

Our ref.:

Date: ÅS, 5.8.97

TERMES DE REFERENCES POUR LA REVUE DU PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT DE GOURMA

1. Historique - Objectifs du projet

Le projet de l'Aide de l'Eglise Norvégienne au Mali a été mis en oeuvre en 1986. Son objectif était à l'origine d'aider les populations pastorales et semi-pastorales du Gourma, qui avaient été sévèrement frappées par les sécheresses du milieu des années 1980. Il s'agit d'un projet complexe, qui comporte environ 50 différentes activités se regroupant en 5 principaux secteurs : amélioration de la sécurité alimentaire, renforcement et développement institutionnel du groupe et de la communauté, réhabilitation de l'environnement, formation et organisation de la population locale, santé et promotion de la paix.

Ce projet a traversé une période de turbulence lorsqu'au milieu des années 1990 la situation politique du région Nord du Mali a entraîné l'évacuation de tous les personnels expatriés. Les activités du projet se sont toutefois poursuivies sous la direction du personnel local.

En 1995 a été effectuée une évaluation externe sur l'initiative de l'aide de l'église Norvégienne. Sa principale conclusion fut que malgré les troubles politiques le projet avait progressé de manière satisfaisante dans la plupart des domaines. L'équipe d'évaluation conclut également qu'elle avait un très grand respect pour les progrès accomplis dans des circonstances si difficiles. Particulièrement positives étaient les actions réalisées en faveur de la sécurité alimentaire, des crédits pour les femmes et des programmes d'alphabétisation. Des problèmes majeurs subsistent dans l'organisation et la gestion des banques de céréales ainsi que du système de crédit pour les animaux.

L'AEN est aujourd'hui en train de progressivement se désengager du projet. Il est prévu qu'elle cessera d'intervenir directement d'ici 1999-2000 et que les activités se poursuivront dans le cadre d'une ONG malienne reposant sur le personnel actuellement en place. L'équipe d'évaluation a préconisé une démarche en deux volets, selon laquelle certaines activités seraient transférées à des organisations locales/communautaires et d'autres à la nouvelle ONG malienne. Ces deux types d'organisations veilleraient tout particulièrement à ce que soient établies des structures démocratiques

et transparentes, solidement ancrées au sein de la population locale. L'équipe a également recommandé que l'AEN procède à son désengagement de manière graduelle et prévoie un certain temps pour l'élaboration de l'ONG malienne.

2. La revue du projet

Le principal objectif de la revue de Noragric serait d'examiner le suivi des conclusions de l'évaluation sus-résumée, ainsi que le processus de transfert de responsabilités à des institutions local et l'établissement d'une ONG malienne.

3. Questions à examiner

Les questions à examiner de plus près seraient les suivantes :

Activités dans la domaine sécurité alimentaire

Progrès dans le rendements du rix flottant, mil et sorgho. Le développement et progrès dans la cultivation du fonio.

Revue des activités de l'élevage et leurs importance sur la situation de sécurité alimentaire pour la population locale. Sugeré des activités pour l'amélioration de l'élevage.

Examiner la fonction des banques des céréales par rapport au sécurité alimentaire.

Réhabilitation de l'environnement

L'aide au reboisement et aux pépinières devrait être examiner. Il faudrait essentiellement assurer la durabilité des activités subsistent en ce domaine.

Système de credit

D'importants problèmes s'avèrent exister dans l'organisation et la gestion des banques de céréales ainsi que dans le système de crédit pour l'élevage. Il est nécessaire d'examiner la gestion et organisation des différentes systèmes, ainsi les critères de sélection des bénéficiaires de prêts. Le volet vaccination des animaux devrait être réexaminé.

Volet santé

Les problèmes de transfert des responsabilités pour les activités de volet santé vers les services de santé locales devrait être examiner.

Gestion du projet

La mise au point d'un système approprié permettant de mesurer l'impact des activités devrait être examiner. .

Procédures de désengagement

La création d'une ONG malienne avec ses bases et structures formelles devrait être examiner. Surtout le processus pour obtenir et établir une organisation transparente et démocratique solidement ancrées au sein de la population locale. Différentes mesures destinées à garantir la participation et l'appartenance locales devraient être examinées.

Il faudrait examiner aussi les possibilités et modes de création d'institutions ou groupement locales durables, capables de reprendre en charge certaines des sous-composantes et activités du projet.

S'agissant du volet santé, le processus de transfert des responsabilités vers les services locaux ainsi que les mesures visant à le faciliter devront être discutés.

4. Méthodologie

L'équipe examinera les documents d'information pertinents tels que les rapports annuels et le récent rapport d'évaluation. Au cours de sa visite sur le terrain, elle s'entretiendra avec les responsables du projet, la population locale et les autorités locales.

5. Composition de l'équipe

L'équipe sera composé de :

Tor Arve Benjaminsen (Chef de l'équipe)

Principal responsable de l'examen des question concernant la sécurité alimentaire et les système de credits, activités dans le domaine réhabilitation environnementale et les question sur la production de carte sur la base de GIS.

Trond Vedeld

Principal responsable de l'examen sur le rôle de l'élevage pour la sécurité alimentaire et des mesures pour ameliorer la situation.

Principal responsable de l'examen des processus de désengagement et de la création d'institutions locales.

Boubacar Ba

Principal responsable pour suggerer des mesures pour une bonne collaboration avec la population locales et les autorités locales dans la processus de désengagement.

Principal responsable des questions concernant le désengagement de l'AEN dans le volet santé.

6. Calendrier d'action

La visite sur le terrain aura lieu entre le 14 et le 20 septembre 1997.

Avant de son départ, l'équipe organisera une réunion de debriefing avec les responsables du projet, au cours de laquelle seront exposées ses principales conclusions.

L'équipe rédigera un bref rapport sur son visite, qui sera remis à l'AEN et à NORAD au plus tard au milieu du mois de novembre.

Avec des meilleures salutations

Sidsel Grimstad
Coordinateur SSE

ANNEXE 3

CONTRAT DE DOTATION DE MOTOPOMPE
entre
L'AIDE DE L'EGLISE NORVEGIENNE

et

LA COMMUNAUTE de Baneye

Article 1 : Le présent contrat a pour objet de définir les modalités d'une dotation de motopompe à la communauté de Baneye pour sécuriser la production du riz flottant d'une superficie de _____ ha, et pour l'introduction d'agriculture d'irrigation d'appoint.

Article 2 : L'AEN s'engage à donner une motopompe type LISTER à la Communauté de Baneye

Article 3 : L'AEN assurera :

- la formation d'une personne (motopompiste) désignée par la communauté comme le responsable pour la motopompe (exploitation et entretien).
- le salaire du motopompiste, 15.000 F CFA par mois, pendant 3 (trois) mois (seulement la première année)
- l'établissement d'un compte bancaire pour la communauté de Baneye ou d'une autre manière sécuriser l'argent que la communauté de Baneye épargnera chaque année.
- la fourniture du carburant la première année ; sous forme de prêt remboursable.

Article 4 : La Communauté est obligée de :

- former un Comité de gestion pour l'exploitation de la motopompe.
- établir un règlement intérieur.
- désigner une personne (motopompiste) qui, quotidiennement sera comme le responsable de la motopompe.
- prendre la motopompiste en charge à partir de la deuxième année.
- de réunir le montant de l'amortissement chaque année de 510 643 F CFA.
- être responsable pour tout l'entretien et toutes les réparations de la motopompe (réserver _____ F CFA chaque année pour cet effet).
- mettre à côté chaque année un montant correspondant aux frais de carburant.
- cultiver chaque année une rizière de _____ ha.

Article 5 :

La Communauté de Banèye est à considérer comme la propriétaire de la motopompe après 5 ans, si la Communauté de Banèye a rempli ses obligations ci-dessus citées.

Article 6 :

En cas de non respect des clauses du présent contrat, l'AEN se réserve le droit de récupérer la motopompe après en avoir avisé le Comité Local de Développement.
Si l'AEN réclame la motopompe, la communauté doit rembourser le carburant non payé et la location de la motopompe.
(La location annuelle est 510 643 F CFA)

Rharous
Fait à Gossi, le 5 / 10 / 1993

Pour la communauté

Le Chef de village de
Rharous
[Signature]

Vu et approuvé par le CLD

110
D.M. Tombouctou
[Signature]
Structure 1.01

Pour l'AEN

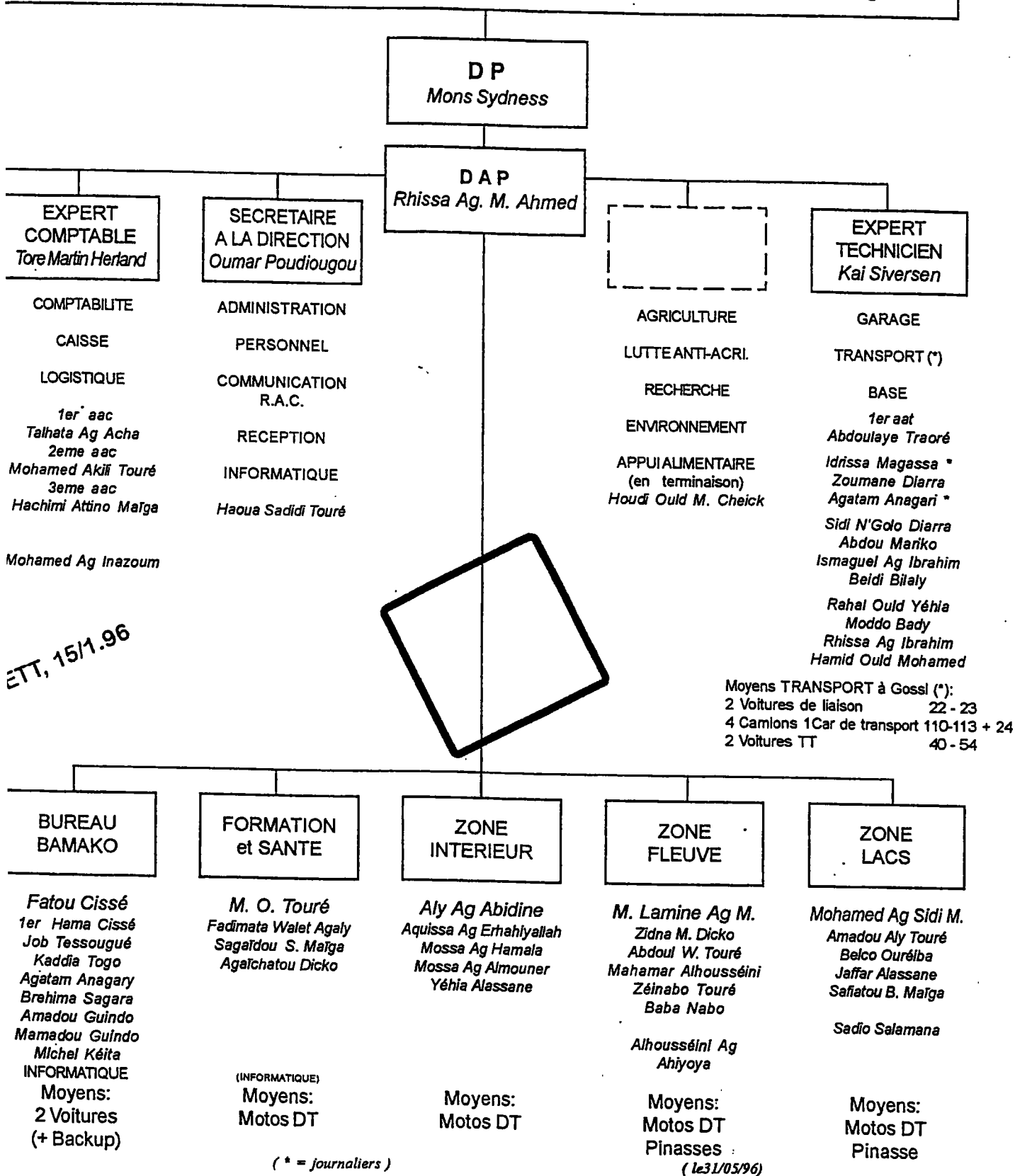
[Signature]



Organigramme pour l'AEN au Mali

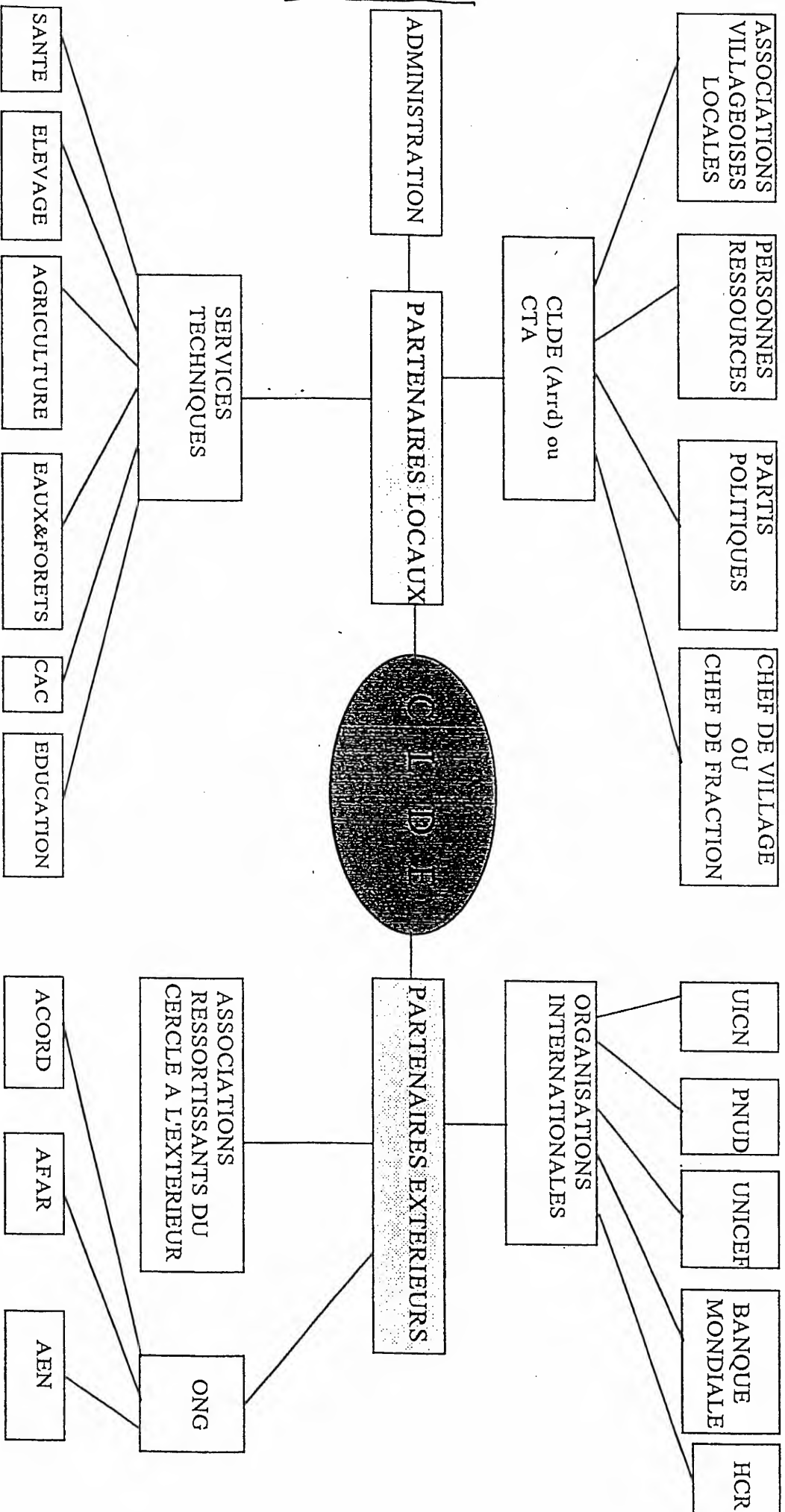
Révision le 5/10 à Gossi, le 17/10 et 20/12 1994 à Bamako etc.
par le Cadre supérieur et les expatriés du programme.

Directeur de Programme pour l'Afrique-ouest, Njell Lofthus, AEN, Oslo, Norvège



ETT, 15/1.96

LES ACTEURS DE DEVELOPPEMENT LOCAL



ANNEXE 6

A typology of participation

<i>Typology</i>	<i>Characteristics of Each Type</i>
1. Manipulative Participation	Participation is simply a pretence
2. Passive Participation	People participate by being told what has been decided or has already happened. Information being shared belongs only to external professionals.
3. Participation by Consultation	People participate by being consulted or by answering questions. Process does not concede any share in decision-making, and professionals are under no obligation to take on board people's views.
4. Participation for Material Incentives	People participate in return for food, cash or other material incentives. Local people have no stake in prolonging technologies or practices when the incentives end.
5. Functional Participation	Participation seen by external agencies as a means to achieve project goals, especially reduced costs. People may participate by forming groups to meet predetermined objectives related to the project.
6. Interactive Participation	People participate in joint analysis, development of action plans and formation or strengthening of local groups or institutions. Learning methodologies used to seek multiple perspectives, and groups determine how available resources are used.
7. Self-Mobilisation	People participate by taking initiatives independently of external institutions to change systems. They develop contacts with external institutions for resources and technical advice they need, but retain control over how resources are used.

Source: Pretty (1997).

Annexe 7: Matrix of programme components and institution building

The results of the various AEN programme components can be crudely summarised as in the matrix below - focussing on ecological, economical and institutional viability. This matrix is not to be considered as an impact assessment, although it does illustrate that the AEN programme faces problems in building viable local institutions. The matrix is included basically to illustrate how the various programme components demand diverse institutional approaches, moving from social investments via support for individual economic activities to more community-based components for collective resource management. A precondition for development of successful irrigation schemes, for example, is that the institutional complexity introduced by the new technology is recognised and made an explicit part of training and management.

	Social investments	Economic investments	Improved land management at individual fields (with collective investments)	Improved management of community land through investments	Changes in land tenure and management systems (without direct investments, but training/support)	Decentralisation and local government (with training/enabling arrangem.)
Nature of investment	schools, post-alphabetisation, women groups health	rice schemes, wetland pasture improvements, vaccination	rice schemes, pumps, canals, dams, wells	wells, fonio, reforestation, pasture protect. fixation of dunes	field training conflict regul. mechanisms, regulation of grazing and use of irrigation, fonio plains	training community hearings experimental schools
Local demand	high	high	high	high for wells and fonio, low for the rest	depends on ecol./social factors high for key resources (wetland grass, fonio, rice)	depends on soc. factors high reg. inform. and civic education
Nature of goods	public	private, but collective provision	private, but collective provision	public/collective	public investments and private benefits	public
Ecological viability	n.a.	positive and important	important	low/variable and site specific	allocation specific	n.a.
Economic viability	n.a. potentially high e.g. education	- good and short term at household level - costs to programme - credit failures	- high risks - uncertain for pumps and dams - depending on maintenance	- low, except for wells and fonio, - potentially site specific benefits in the long term	uncertain, likely to be pos. in the long term if appropriate approaches	uncertain, positive in the long term
Institution. and financial sustainab./dependence on external support	- low, only if support from national agency and programme - high dependence	- low at the moment due to failure to create local institutional capacities - high dependence	- low, except for individual skills in resource management (e.g. improved management of fields) - high dep. for collective inv.s.	- low, except for a few wells - dependent on village org.s. - maintenance dependent on food-for-work?	low, dependent on existing vill. organisations due to few systematic efforts to build local resource management institutions	low for village government at present, but high potentials in the long term