

enseignements

Numéro 22, mai 2013

MALI ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS

Crises, conflits et développement rural dans le Nord du Mali

Depuis le début de ses opérations au Mali en 1982, le FIDA a financé cinq projets dans la bande sahélo-saharienne (le Nord du pays), quatre dans la bande sahélienne, un projet dans la bande soudano-guinéenne (le Sud) et deux à focalisation thématique qui chevauchent plusieurs zones. Le FIDA a répondu à la demande du gouvernement malien d'intervenir dans des régions dites sensibles. Pourtant, au Nord, le taux de pauvreté est moins élevé que dans d'autres régions et il y a moins d'habitants. La zone est vulnérable à la sécheresse et aux risques de conflit. Quelles conclusions peut-on tirer des interventions dans ces zones?

Au Nord: rareté des services de base, vulnérabilité, mais faible densité de la population et prévalence de la pauvreté monétaire au-dessous de la moyenne nationale

Pour les 15,2 millions d'habitants, la densité moyenne est de 12 personnes au km² avec d'énormes disparités territoriales: dans la région de la capitale Bamako, la densité atteint 2 400 personnes au km², dans les régions de Sikasso, Mopti et Ségou, elle se situe autour de 30 personnes/km², mais est seulement de 0,5 à 3 personnes/km² dans les régions du Nord (Kidal, Gao Tombouctou).

Les taux de pauvreté (en termes monétaires) sont moins élevés (29%) dans les régions du Nord (Tombouctou, Gao, Kidal) que dans celles de la bande sahélienne (Mopti-Ségou, 47%, et Kayes-Koulikoro, 36%), et de la région du sud de Sikasso (84% selon les statistiques officielles). Le Nord n'est pas dépourvu d'opportunités économiques: l'eau est abondante dans la région de Tombouctou et il y a une tradition importante d'élevage dans la région de Kidal.

Les problèmes principaux sont plutôt la vulnérabilité aux aléas climatiques (sécheresse) et la rareté des services de base.



Discussions avec une association de femmes exploitant un petit périmètre maraîcher. Région de Gao.

©FIDA/Moussa Yacouba Maïga

Les conflits dans le Nord entre des fractions Touaregs et l'État central ont existé depuis l'indépendance. Une rébellion Touareg a dominé la scène de 1990 jusqu'aux accords de paix de 1996 quand l'État a drastiquement réduit la présence des forces militaires et de sécurité dans le Nord ce qui a compliqué le contrôle effectif du territoire. Depuis 2006, les attaques dans le Nord du pays ont augmenté en nombre avec la participation de groupes de combattants liés à Al-Qaïda et le retour de soldats et mercenaires de Lybie. Il faut aussi noter que le Nord du Mali est un point de passage pour le trafic d'armes, de stupéfiants et de personnes. En mars 2012, le mécontentement de l'armée malienne, lié à la situation de conflit dans le Nord et au manque de moyens, a abouti au coup d'État qui a renversé

le Président de la République Amadou Toumani Touré. En avril 2012, le pouvoir a été remis aux autorités civiles. Suite au retrait de l'armée, les rebelles (Touaregs et groupes islamistes) en ont profité pour prendre le contrôle du Nord du pays, jusqu'à l'intervention de forces militaires internationales début 2013.

Les vicissitudes socio-politiques du Nord ont eu des répercussions sur les projets financés par le FIDA. En effet, dans les années 90, la rébellion Touareg avait perturbé la mise en œuvre de la première phase du Projet de développement dans la zone lacustre (région de Tombouctou) et du Programme de sécurité alimentaire et des revenus dans la région de Kidal. Deux projets mis en œuvre plus récemment dans ces mêmes régions (le Programme d'investissement et de développement rural des régions du Nord Mali et le Programme intégré de développement rural de la région de Kidal) ont dû réduire drastiquement leurs activités et, suite à la crise de 2012, ont dû déplacer leurs équipes à Bamako.

Les principaux résultats des interventions appuyées par le FIDA au Nord

Concernant les anciennes opérations financées par le FIDA dans les régions du Nord (du milieu des années 80 au milieu des années 2000), les effets principaux s'inscrivent dans le cadre de la sécurisation de la production agricole. Dans les cinq dernières années, les actions de développement du FIDA et des partenaires ont mis encore plus d'accent sur la fourniture d'infrastructures et de services de base et, nouvel aspect, le renforcement des capacités des collectivités locales.

Selon l'évaluation du programme de pays de 2012, l'attention à la planification communale, la formation des responsables des entités décentralisées ainsi que des services techniques déconcentrés de l'État, ont permis d'ancrer les projets dans un cadre potentiellement cohérent posé par les collectivités territoriales agissant en tant qu'autorités légitimes et pérennes. Les projets ont, à ce titre, été efficaces dans l'assistance à la formulation des plans de développement économiques et sociaux communaux et de plans communaux d'aménagements. On peut aussi noter l'importance des actions en matière de santé et de nutrition (détection précoce de la malnutrition infantile, sessions de pesée et sensibilisation communautaire).

La mise en œuvre de ces projets a dû faire face à des retards et à l'augmentation des coûts unitaires de certaines réalisations. Il s'agit notamment de nouveaux périmètres irrigués villageois, des pistes et de quelques infrastructures sociales. Ces investissements ne seront pas finalisés avant la clôture des projets ce qui pose la question de leur durabilité. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation dont:

- des estimations un peu optimistes à l'époque de la conception des projets;

- certaines procédures administratives de l'État – notamment en termes de passation de marchés- qui ne s'adaptent pas bien à la situation du Nord;
- les conflits intervenus dans les zones d'intervention des projets depuis 2006.

Quelques réflexions pour l'avenir

L'évaluation de 2012 souligne l'importance d'une approche plus stratégique dans l'articulation des interventions au Nord du Mali. Les éléments suivants peuvent alimenter les réflexions futures:

- *Pas de stratégie sans analyse des risques et mesures d'atténuation.* L'expérience montre l'importance de bien analyser les risques (climatiques et de conflits), en estimant la probabilité d'occurrence, l'impact et les mesures prévues, par exemple à travers l'élaboration de scénarii différents. Ceci permettrait de formuler des plans de réponse préalable.
- *Une focalisation thématique plutôt que géographique.* La concentration sur un secteur ou un thème plutôt que sur une région géographique peut représenter une orientation stratégique pour contrôler les risques. Elle permettrait, en effet, une réallocation d'activités et de ressources vers des zones où les opérations peuvent continuer dans des conditions de sécurité.
- *Prévoir des interventions d'urgence à travers des partenariats.* Du point de vue stratégique, il est justifié de prévoir des interventions d'urgence en cas de crise. Pour un bailleur comme le FIDA, l'option la plus opportune semblerait de forger une alliance avec des agences internationales spécialisées telles que le PAM ou des ONG spécialisées plutôt que de s'engager directement.
- *Le développement socio-économique n'est qu'un des domaines de la prévention des conflits.* D'autres domaines d'intervention tels que la bonne gouvernance, l'appui aux institutions de sécurité et à la culture de la justice, de la vérité et de la réconciliation, sont des créneaux cruciaux, mais qui restent en dehors de la sphère d'action du FIDA. Sans un engagement de la partie nationale à élaborer une stratégie holistique pour la paix et la sécurité, les initiatives de développement rural risquent d'avoir des effets éphémères.
- *Il reste que la pauvreté monétaire et la densité de la population sont concentrées au Sud* et un recentrage de l'axe stratégique sur cette région semble justifié, non pas seulement par la récente crise au Nord du pays, mais aussi par les opportunités d'augmentation des revenus et le nombre de pauvres au Sud.

Pour en savoir plus:

République du Mali, Évaluation du programme de pays, Rapport N° 3011-ML, Avril 2013, ISBN 978-92-9072-389-9, Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, Via Paolo di Dono, 00142 Rome, Italie. Le rapport complet, profil et enseignements sont disponibles en ligne à www.ifad.org/evaluation; courrier électronique: evaluation@ifad.org.