



Le marché de Kona en mars 2013. Photo : Habibatou Gologo/Oxfam

MALI : UN NOUVEAU CONTRAT POUR LE DÉVELOPPEMENT

Quelle aide pour sortir de la crise ?

Le Mali a besoin d'une réponse globale aux problèmes de pauvreté et de gouvernance. Dans ce troisième pays africain producteur d'or, 1 Malien sur 5 vit dans l'extrême pauvreté. La conférence de soutien au Mali à Bruxelles, le 15 mai, donne l'occasion de lancer la dynamique d'un nouveau contrat pour le développement du Mali. Il doit en premier lieu être discuté entre les autorités maliennes et les citoyens : le développement doit se baser sur les besoins et les intérêts des populations qui doivent jouer un rôle plus central dans la construction de leur avenir. Compte tenu du poids de leur aide, les bailleurs ont aussi un rôle important à jouer avec un engagement sur les quinze prochaines années. L'aide peut contribuer à améliorer la gouvernance et la transparence des autorités maliennes. Les bailleurs doivent évaluer l'impact de leur aide au Mali depuis vingt ans et donner l'exemple en fournissant une aide transparente qui n'alimente pas le conflit, mais contribue à la construction d'une paix durable.

RÉSUMÉ

Dans le nord du Mali, l'opération militaire franco-malienne, soutenue par les soldats de la MISMA (Mission internationale de soutien pour le Mali) contre les groupes armés se poursuit. La MISMA se transformera en mission de maintien de la paix des Nations unies (MINUSMA) au mois de juillet. Dans ce contexte, les autorités intérimaires maliennes ont annoncé l'organisation d'une élection présidentielle et travaillent au retour de l'administration dans les régions du Centre et du Nord. Les bailleurs, eux, sont appelés à répondre à d'importants besoins humanitaires, et ont annoncé, pour la plupart, reprendre leur aide au développement. La conférence de Bruxelles en soutien au Mali intervient donc à un moment critique où un éventail de principes et d'actions doit être mis en place pour remettre le pays sur la voie du développement et de la paix.

Pauvreté et gouvernance doivent être au centre des débats : déjà avant la crise, 1 Malien sur 5 vivait dans une situation d'extrême pauvreté sans avoir les moyens de subvenir à ses besoins alimentaires. La population souffre d'une situation de vulnérabilité chronique : elle a connu trois crises alimentaires en l'espace de sept ans. Douze mois de conflit, d'insécurité et de violations des droits humains ont définitivement fragilisé les communautés du Nord. Les experts prévoient une situation d'urgence dans les mois à venir, si rien n'est fait. Le Mali est devenu avec la crise l'un des cinq pays les plus pauvres au monde.

Le développement du pays ne pourra être amélioré sans une réforme de la gouvernance qui place réellement les citoyens et les contre-pouvoirs au cœur des décisions. Oxfam recommande la mise en place d'un nouveau contrat pour le développement entre les citoyens et les autorités maliennes, qui sont responsables devant eux des politiques menées. À travers ce nouveau contrat, les autorités doivent s'engager à mieux redistribuer les bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles, à être plus transparentes dans la gestion des affaires publiques et à lutter contre la corruption.

Pour soutenir ce nouveau contrat, les bailleurs doivent engager leur aide sur une période de quinze ans. C'est le temps nécessaire pour accompagner les réformes de gouvernance, davantage que par le passé, et pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté. Les bailleurs doivent également donner l'exemple en impliquant davantage la société civile et les communautés dans la mise en œuvre de leur aide. Ils doivent favoriser la transparence en publiant les réalisations attendues dans le cadre de leurs projets. Enfin, l'aide doit être allouée sur la seule base des besoins des populations en évitant d'attiser les sources de conflits ; ceci est un prérequis indispensable pour contribuer à la construction de la paix.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

L'ensemble des recommandations est disponible à la fin du rapport.

Les autorités maliennes doivent :

- **Réformer la gouvernance** pour une gestion plus transparente et participative des affaires publiques ;
- **Augmenter leurs ressources propres** à travers des réformes fiscales équitables pour la population ;
- **Élaborer un plan d'action** dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du respect des droits humains, ainsi que de la transparence et de la redevabilité.

Les bailleurs présents au Mali doivent :

- **Évaluer** les résultats et l'impact de l'aide internationale en matière de réduction de la pauvreté et de gouvernance au Mali;
- **Coordonner leur aide**, en particulier les conditions de l'aide budgétaire avec les autorités maliennes et la société civile,
- **Renforcer les capacités** avec au moins 5% d'appui budgétaire consacré au renforcement des contre-pouvoirs ;
- **Accroître leur aide humanitaire** immédiatement pour répondre aux besoins des populations ;
- **Être flexibles** dans leurs modalités de financement pour assurer une transition souple entre les réponses d'urgence, de reconstruction et de développement équitable.

Les organisations de la société civile doivent :

- **Améliorer leur gouvernance interne** pour faire exister la voix des plus vulnérables et marginalisés.

Tous les acteurs de l'aide doivent :

- **Être impartiaux pour allouer leur aide** sur la base de l'analyse des besoins des populations avec de rigoureux indicateurs ;
- **S'assurer que leur aide soit adaptée au conflit**;
- **Financer la réconciliation** à travers des programmes spécifiques de construction de la paix.

GOUVERNANCE ET PAUVRETÉ AU COEUR DE LA CRISE MALIENNE

Défis du développement, mauvaise gouvernance, corruption et perception d'inégalités grandissantes dans la gestion des ressources sont au cœur de la crise malienne. Au-delà du rétablissement de la sécurité, le Mali a besoin d'une réponse globale aux problèmes de pauvreté et de gouvernance.

Un niveau de pauvreté inquiétant

Au Mali, troisième producteur d'or en Afrique, 1 personne sur 5 vit encore en situation d'extrême pauvreté¹, ne pouvant subvenir à ses besoins nutritionnels de base. Les chiffres de la pauvreté au niveau national sont à la baisse sur la période 2001-2010. Il est cependant intéressant de regarder plutôt l'évolution des chiffres de l'extrême pauvreté par région, sur la même période :

- dans les zones urbaines, ainsi que dans les régions de Sikasso, Mopti, Ségou, l'extrême pauvreté est en légère augmentation depuis 2006²;
- Dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal l'extrême pauvreté n'a pas baissé de 2001 à 2010, contrairement aux autres régions, mais a augmenté de 10%³.

Cela interroge la capacité des politiques publiques d'avant la crise à atteindre les plus pauvres et à redistribuer de manière durable les fruits de la croissance, qui était de 5% en 2011.

En outre, la crise politique avec la crise économique et la suspension de l'aide internationale en 2012 ont fait reculer le pays de sept places sur l'Indice du Développement Humain par rapport à 2011, classant le Mali parmi les cinq pays les plus pauvres au monde.

Une vulnérabilité chronique

À l'enclavement géographique du Mali et son climat difficile s'ajoutent aujourd'hui, comme dans l'ensemble du Sahel, les impacts du changement climatique. Alors que la grande majorité de la population est rurale, on estime qu'en 2009, 20% de la population ont été touchés par la sécheresse et seraient ainsi en situation d'insécurité alimentaire⁶. En sept ans, pas moins de trois crises alimentaires en 2005, 2010 et 2012 ont fragilisé l'ensemble des communautés⁷.

Au Nord, depuis la grande sécheresse de 1972-74, la répétition de ces crises a accéléré l'appauvrissement des populations pastorales et leur sédentarisation, tandis que les « populations du fleuve » ont eu de plus en plus recours à l'élevage pour diversifier leurs moyens de subsistance⁹. Ce qui a entraîné une dégradation des équilibres socio-économiques entre les communautés du Nord et un étiolement des solidarités traditionnelles. Peu d'opportunités s'offrent dans ce contexte à une jeunesse désœuvrée, plus facilement tentée de rejoindre les

Dans le 3^{ème} pays africain producteur d'or, 1 personne sur 5 vit dans l'extrême pauvreté

Seuls 29% des adultes sont alphabétisés en 2010 : les femmes le sont deux fois moins que les hommes

INSTAT⁴

Le changement climatique pourrait faire passer plus d'un million de personnes supplémentaires sous le seuil de pauvreté au Mali d'ici à 2050

FAO⁵

« "Ces milliards énormes, nous ne les voyons pas arriver sur le terrain, seules des miettes parviennent à destination" »

Des habitants du Nord du Mali⁸

groupes armés. Cette situation d'appauvrissement a alimenté chez certains un sentiment de marginalisation et d'abandon de la part de l'Etat¹⁰.

Une mauvaise gouvernance qui nourrit l'instabilité politique

Les causes du conflit sont multiples et connues : développement des réseaux criminels internationaux, développement de groupes armés, résurgence des demandes indépendantistes, mais aussi corruption endémique et crise de gouvernance de l'État et de ses forces de sécurité. De plus, une gouvernance qui ne représente pas assez la voix et les besoins des différentes communautés ainsi que la faiblesse des services de l'État et des autorités élues, n'ont pas permis au pays de sortir de la pauvreté.

LES CITOYENS, ACTEURS MAJEURS DE LA GOUVERNANCE

La responsabilité de mettre en place un nouveau contrat pour le développement incombe en premier lieu à l'État malien.

Une décentralisation pas encore à la hauteur des besoins

La décentralisation initiée dans les années 1990 visait à accélérer le développement et favoriser le dialogue entre l'État et ses citoyens, mais elle n'est globalement pas encore parvenue à répondre aux besoins des populations. Leur accès aux services sociaux décentralisés est souvent limité pour des raisons de coût, de distance géographique ou de qualité. « Officiellement, depuis 1991, aucun frais n'est exigé pour l'enseignement primaire dans les écoles publiques du Mali. Mais dans la pratique, la plupart des familles payent encore pour l'éducation de leurs enfants. »¹³. Au-delà des questions de compétences des nouveaux élus et des services déconcentrés, le système décentralisé connaît toujours d'importantes difficultés en ce qui concerne sa viabilité financière¹⁴, avec une dépendance très forte à l'aide internationale. Enfin, un certain clientélisme local s'est développé, occasionnant parfois des malversations financières à l'occasion notamment de l'attribution des marchés publics¹⁵. Quelles que soient les options retenues à l'issue du dialogue politique à venir, l'implication des communautés et des organisations de la société civile est un facteur clé à l'échelle locale, comme à l'échelle nationale.

« La focalisation sur le terrorisme ne laisse aucune place à un examen dépassionné des vrais problèmes du Nord. Dans la hiérarchie des causes de la crise, la corruption et le laxisme dans la gouvernance viennent loin devant un problème terroriste, touareg ou même Nord-Sud. »

International Crisis Group, 2013¹¹

« En 2008 et 2009, 93% des subventions allouées aux collectivités territoriales [pour leurs infrastructures] proviennent des bailleurs »

Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, 2011¹²

La transparence et la redevabilité au cœur du nouveau contrat pour le développement

Les rapports annuels du Vérificateur général¹⁷ mettent en lumière une partie de la mauvaise gestion financière et certains détournements, au sein des services centraux et déconcentrés de l'Etat malien. Si la réforme du système judiciaire est primordiale pour améliorer la lutte contre la corruption, les autorités maliennes doivent plus généralement garantir aux institutions de contrôle, aux parlementaires, aux organisations de la société civile et à tout autre contre-pouvoir la possibilité de jouer leur rôle, en leur donnant accès aux informations dont ils ont besoin. Le développement du pays ne pourra progresser sans une réforme de la gouvernance nationale qui place réellement les citoyens au cœur des décisions et renforce les contre-pouvoirs.

UNE AIDE À RÉFORMER

L'aide est, en effet, cruciale pour réduire la pauvreté et améliorer la gouvernance au Mali. L'impact que l'aide a eu dans ces domaines ces deux dernières décennies doit être évalué pour la rendre encore plus efficace. Les bailleurs doivent s'engager au minimum sur quinze ans pour relever les défis structurels de développement dans l'ensemble du pays et favoriser une sortie de crise durable.

Évaluer l'action des bailleurs pour une aide 'intelligente'

Selon le Groupe de Suivi Budgétaire¹⁹, la suspension de l'aide internationale à la suite du coup d'État de mars 2012 aurait réduit d'environ un tiers le budget de l'État originellement prévu. La dépendance du Mali vis-à-vis de l'aide internationale est considérable. Les bailleurs semblent pourtant avoir raté l'occasion d'encourager à travers l'aide davantage de redevabilité de la part des autorités maliennes vis-à-vis de leurs citoyens.

L'Union européenne et d'autres bailleurs ont déjà décidé de reprendre leur appui budgétaire à l'État malien. Oxfam est favorable à ce type d'aide qui permet de renforcer l'État, a fortiori dans un contexte de fragilité²⁰, mais il doit être accompagné d'un dialogue politique plus exigeant que par le passé sur la transparence et la redevabilité des autorités maliennes. Les bailleurs ont su pousser certaines réformes, comme la privatisation controversée du secteur coton²¹. Il est temps que les bailleurs placent la lutte contre la pauvreté, le respect des droits humains et l'amélioration de la gouvernance au cœur du dialogue politique. Par conséquent, il convient d'appuyer l'élaboration d'un plan d'actions mesurables dans ces domaines. Si aucun progrès n'est constaté à terme, l'Union européenne et les autres bailleurs devraient reconsidérer leur appui budgétaire général et acheminer l'aide à travers d'autres modalités.

Pour favoriser la redevabilité des autorités maliennes vis-à-vis de leurs citoyens, les bailleurs, comme les ONGI ou d'autres acteurs

« L'éducation gratuite, c'est un slogan, c'est tout. Si vous avez un professeur pour six classes, alors qui reçoit vraiment une éducation ? Personne ! Si l'État affirme que l'enseignement est gratuit, il doit faire en sorte qu'il y ait un bon professeur pour chaque classe, et non propager cette formule vide de sens : « Une école dans chaque village ». Ces slogans sont intéressants, mais ils n'ont pas été mis en œuvre. »

Un membre du comité de gestion scolaire du village de Doro, dans la région de Gao¹⁶

La suspension de l'aide internationale à la suite du coup d'État de mars 2012 aurait réduit d'environ un tiers le budget de l'État originellement prévu

Groupe Suivi Budgétaire au Mali¹⁸

internationaux, doivent aussi soutenir une société civile diverse, à tous les échelons de décisions du pays, qui puisse faire exister la voix des plus pauvres. Un environnement favorable à l'ensemble des contre-pouvoirs doit également être encouragé.

Donner l'exemple à travers l'aide

Au moment de la reprise de l'aide, l'amélioration de ces modalités peut aussi jouer un rôle direct et important dans la perspective de l'amélioration de la gouvernance. En premier lieu, l'aide doit être prévisible et engagée sur plusieurs années pour accompagner les transformations institutionnelles. C'est indispensable notamment pour la planification budgétaire du gouvernement malien et les investissements d'envergure. Pour Oxfam, si les bailleurs veulent être à la hauteur des enjeux de gouvernance et des causes structurelles de la pauvreté au Mali, leur aide doit se planifier à un horizon de 15 ans.

Deuxièmement, dans la mise en œuvre de l'aide, les risques de détournement de l'aide sont moins importants que dans d'autres secteurs compte tenu des nombreux contrôles des flux d'aide. Ils existent cependant : les programmes du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme avaient par exemple dû être suspendus à partir de 2010, à la suite d'un important scandale de corruption²³. Pour éviter cela, les bailleurs devraient dorénavant rendre publics les résultats attendus sur le terrain de leurs différents projets et en informer les populations, afin d'encourager la redevabilité des différents acteurs chargés de la mise en œuvre des projets, internationaux comme nationaux. Le contrôle citoyen doit être renforcé par l'implication des communautés à tous les stades, de la conception à l'évaluation des projets, afin de garantir une plus grande efficacité et de mieux répondre aux besoins des populations.

Une crise humanitaire sous-financée qui perdure

Au Nord du pays, la situation de crise se poursuit. L'insécurité qui y sévit a entraîné un déplacement massif de populations en 2012 et 2013. Les personnes déplacées internes (PDI) sont encore estimées à 300 783 et les réfugiés dans les pays voisins à 174 129 personnes²⁶. Les populations restées au Nord sont confrontées à une crise d'insécurité alimentaire pour la seconde année consécutive²⁷. Les experts et le gouvernement malien ont déclaré que, sans amélioration, la situation risque de sombrer dans une phase d'urgence – celle précédant la situation de famine – déjà déclarée pour deux cercles de Kidal²⁸. La situation de ceux qui ont fui le pays n'est guère meilleure. Les conditions de vie dans les camps deviennent de plus en plus difficiles et les risques sanitaires augmentent. Les populations sont la plupart du temps accueillies par des communautés déjà vulnérables et qui elles-mêmes se remettent à peine de la crise alimentaire qui a frappé la région du Sahel en 2012²⁹. Pourtant, l'appel global consolidé pour les besoins humanitaires n'est financé qu'à hauteur de 28%³⁰. Seule une aide humanitaire fournie à temps sur la base des besoins des populations du Mali contribuera à créer les conditions d'une véritable relance du pays et d'une sortie de crise durable.

Dans les États fragiles, l'aide est deux fois plus volatile que dans les États non fragiles

Banque mondiale, 2011²²

Une personne sur trois des communautés du Nord a fui sa région d'origine²⁴

Dans un camp du Burkina Faso la malnutrition touche 1 enfant sur 4. HCR²⁵

UNE AIDE POUR BÂTIR LA PAIX

Les tensions générées par le conflit et les violations des droits humains commises de part et d'autre ont ravivé des tensions et provoqué des fractures entre communautés ou au sein même des communautés. Les alliances historiques et relations de cousinage, qui régulent les liens sociaux, ont été bouleversées³¹. De nombreuses personnes ont fui leur domicile depuis janvier 2012 par peur des représailles de l'armée malienne ou celles des habitants, suivis par d'autres encore à partir de janvier 2013, suite à l'offensive militaire franco-malienne³².

Une aide impartiale

Dans d'autres contextes, Oxfam a pu observer à quel point il était parfois compliqué pour les bailleurs et les agences d'aide de veiller à ce que les considérations politiques n'interfèrent pas dans l'objectif de réduction de la pauvreté³³. En Afghanistan, certaines communautés se sont vu attribuer davantage d'aide pour des raisons politiques : les communautés dans les zones de guerre ont reçu « per capita » plus d'aide que les habitants des autres régions, en dépit de besoins comparables³⁴. De telles pratiques doivent être évitées afin de créer les conditions d'une paix durable au Mali. La question des besoins respectifs des populations au Nord ou au Sud sont déjà des sujets sensibles, très débattus.

Actuellement, dans le contexte économique difficile de Gao, des tensions émergent déjà entre les populations qui s'étaient déplacées et retournent chez elles et celles qui sont restées tout au long de 2012. Ces dernières estiment qu'elles devraient avoir la priorité sur les quelques opportunités d'assistance ou de créations d'emploi qui se présentent³⁵. Des solutions appropriées doivent donc être trouvées pour allouer l'aide de manière impartiale, sur la base de rigoureux indicateurs de besoins, pour toutes les populations maliennes.

Connaître le contexte pour « ne pas nuire »

Les agences de développement ont souvent eu des difficultés à intégrer les dynamiques de conflit dans leur travail. Pourtant, une programmation de l'aide sur la base d'une analyse de conflit rigoureuse aux échelles locale, nationale ou sous-régionale, est essentielle pour s'attaquer aux racines du conflit dans ses multiples dimensions et pour ne pas adopter une perspective uniquement sécuritaire.

Au minimum, une analyse de contexte permet de prendre conscience des impacts négatifs ou positifs que tout programme d'aide peut avoir sur les dynamiques de conflit. Toutes les organisations d'aide doivent s'assurer que leurs programmes n'alimentent pas le conflit, mais contribuent à réduire les tensions existantes. Pour cela, elles doivent s'en donner les capacités et adapter leurs activités en ce sens. Oxfam travaille actuellement à intégrer davantage une approche adaptée au conflit dans ses différents programmes pour minimiser les impacts négatifs, mais aussi progressivement pour construire des programmes qui ont les capacités de transformer les dynamiques de conflit à l'œuvre,

par la capitalisation³⁶. Toute analyse de contexte doit donner une place particulière aux relations de genre et aux relations intra et intercommunautaires et à leurs complémentarités socio-économiques. C'est peut-être sur ce type d'interdépendances que peut se jouer la construction de la paix à long terme au Mali, parallèlement avec des programmes spécifiques de réconciliation et de construction de la paix.

RECOMMANDATIONS

1 Une meilleure gouvernance à travers un nouveau contrat pour le développement

Les autorités maliennes doivent :

- **Favoriser une gestion transparente et participative** des affaires publiques et impliquer les communautés, les organisations de la société civile, et en particulier les organisations de femmes, dans les processus de développement nationaux et locaux à savoir l'information budgétaire en direction des citoyens,; la participation à l'élaboration et au suivi de l'exécution des budgets de l'Etat et des collectivités, l'élaboration d'une loi sur l'accès à l'information ;
- **Améliorer la mobilisation de leurs ressources propres**, notamment à travers des réformes fiscales équitables pour la population. Dans le cadre de l'actuelle exploitation des ressources naturelles, comme pour toute future exploitation³⁷, les normes les plus élevées en matière de transparence des revenus des industries extractives doivent être mises en œuvre. Les revenus doivent être maximisés pour contribuer équitablement à la réduction de la pauvreté sur l'ensemble du territoire³⁸
- **Élaborer des plans d'actions** dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du respect des droits humains, ainsi que de la transparence et de la redevabilité des autorités vis-à-vis des citoyens. Ces plans d'actions doivent être accompagnés d'indicateurs clairs qui feront l'objet d'un processus de vérification indépendant.

Les bailleurs présents au Mali doivent :

- **Évaluer** avec une réflexion approfondie les résultats et l'impact de l'aide internationale durant ces vingt dernières années en matière de réduction de la pauvreté et de gouvernance au Mali³⁹ ;
- **Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre** de plans d'action pour la réduction de la pauvreté, le respect des droits humains, ainsi que pour la transparence et la redevabilité. L'absence de progrès mesurables dans ces domaines devrait entraîner une reconsidération de l'allocation de l'aide budgétaire directe ;
- **Coordonner entre les bailleurs** les conditions d'attribution de l'aide budgétaire, en concertation avec les autorités maliennes et la société civile, et les publier pour une plus grande redevabilité conformément à la Déclaration de Paris et aux autres engagements sur l'efficacité de l'aide. Les indicateurs de l'aide budgétaire globale devraient inclure des mesures concrètes sur l'amélioration de la transparence budgétaire et de la lutte contre la corruption ;

- **Consacrer au moins 5% de l'aide** accordée sous la forme d'appui budgétaire au renforcement des organisations locales de la société civile, en particulier pour le suivi budgétaire, du Parlement national, des media, ainsi que des institutions de contrôle. Les bailleurs doivent également s'assurer que les organisations de la société civile puissent mener leurs activités dans un environnement favorable et faciliter leur participation aux affaires publiques aux niveaux national et local ;

Tous les acteurs de l'aide et les bailleurs doivent :

- **Soutenir une société civile riche et diverse**, aux différents échelons, pour faire exister la voix des plus vulnérables et des plus marginalisés, notamment en adoptant des modalités de financement plus flexibles.

Les organisations de la société civile doivent :

- **Améliorer leur gouvernance interne**, notamment pour faire entendre la voix des plus vulnérables et marginalisés, ainsi que garantir leur neutralité politique et le respect des droits humains pour assurer un travail de qualité sur le suivi des politiques publiques et le suivi des activités des bailleurs.

2 Une aide prévisible et efficace

Les autorités maliennes et les élus locaux doivent :

- **Coordonner les initiatives des bailleurs** et celles des organisations internationales d'aide, alignées sur leurs priorités, au sein d'un mécanisme ad hoc sous-régional (dans l'esprit du Commissariat au Nord qui doit être évalué), qui inclue les élus, les associations communautaires, les leaders et les représentants des différentes communautés, afin de rétablir la confiance après de longs mois d'absence de l'État dans les régions, notamment au Nord du pays.

Les bailleurs présents doivent :

- **Accroître immédiatement leur assistance humanitaire** dans les secteurs prioritaires pour répondre aux besoins les plus urgents des populations à l'intérieur et à l'extérieur du pays, et renforcer leur coordination ;
- **Adopter des modalités de financement flexibles** pour assurer une transition souple entre les réponses d'urgence, de reconstruction et de développement équitable⁴⁰ ;
- **Renforcer leur coordination**, à travers notamment des évaluations conjointes de besoins, tant au niveau national (rapprochement du système des clusters et des groupes thématiques de développement) qu'au niveau local, pour s'aligner sur les priorités locales et nationales.

3 Une aide qui contribue à bâtir la paix

Les autorités maliennes, les bailleurs et tous les acteurs de l'aide doivent :

- **Allouer l'aide de manière impartiale** sur la base de l'analyse des besoins des populations sur l'ensemble du territoire et non sur la base

d'objectifs politiques ou sécuritaires ;

- **S'assurer que leur aide ne soit pas « nuisible »**⁴¹ dans le contexte fragile du Mali. Cela implique une analyse de contexte actualisée, qui intègre au moins une analyse de conflit et des relations de genre, ainsi qu'un suivi de l'impact de leurs interventions et une adaptation pour en minimiser les aspects négatifs ;
- **Investir dans des programmes spécifiques de réconciliation** et de construction de la paix, sur la base d'une analyse de l'impact de la crise (sécuritaire, politique, humanitaire) sur les relations sociales.

NOTES

- 1 « Les ménages dans l'extrême pauvreté ont été définis comme étant ceux dont le niveau de vie ne répond pas à leurs besoins nutritionnels de base », Institut National des Statistiques (INSTAT), « Enquête par grappe à indicateurs multiples et de dépenses des ménages (MICS/ELIM 2010) », mai 2011, p. 48 : <http://bamakobruce.files.wordpress.com/2012/01/rapport-elim-draft-juin-2011.pdf>
- 2 INSTAT, op.cit. p. 21
- 3 Les trois régions du Nord connaissent une augmentation de 10% de l'extrême pauvreté sur la période 2001-2010. Toutes les autres régions connaissent une baisse globale de l'extrême pauvreté sur la même période (de 63% de baisse pour les régions de Koulikoro et de Kayes à 9% de baisse pour la région de Sikasso), en dépit d'une légère augmentation sur la période 2006 - 2010 pour certaines. Calculs de l'auteur à partir d'INSTAT, op.cit. p. 21.
- 4 En 2010, le taux d'alphabétisation des adultes (plus de 15 ans) est de 41,6% chez les hommes et 18,8% chez les femmes : INSTAT, op.cit. p. 44.
- 5 Pedercini, M., Kanamaru, H. and Derwisch, S. 2012. "Potential impacts of climate change on food security in Mali. » Natural Resources Management and Environment Department, FAO, Rome.
- 6 « Le système d'Alerte Précoce (SAP) estime que 2,8 millions de personnes en 2009 sont touchées par les sécheresses et peuvent être considérées comme souffrant d'insécurité alimentaire » in « Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2012 – 2017 », 2011, p. 24.
- 7 Oxfam, « Quelles leçons tirées ? Un bilan de la réponse à la crise alimentaire 2012 au Sahel pour construire la résilience », avril 2013 : <http://www.oxfam.org/fr/policy/quelles-le%C3%A7ons-tirees-sahel>
- 8 Ibrahim AG YOUSSEF, Ferdaous BOUHLEL, André MARTY, Jeremy SWIFT, « Etude sur les stratégies de développement économique et social des régions nord du Mali (Tombouctou, Gao, Kidal) », mars 2012, commanditée par le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement dans le Nord du Mali (PSPSDN) ainsi que l'Ambassade de Suisse et l'AFD, p. 52.
- 9 Abdul Aziz DIALLO, Etude relative à l'analyse de l'impact de la crise pastorale sur les moyens de vivre des populations vulnérables des zones semi-arides du Sahel, commanditée par Oxfam GB, 2010
- 10 « Etude sur les stratégies de développement économique et social des régions nord du Mali (Tombouctou, Gao, Kidal) », mars 2012, op. cit.
- 11 International Crisis Group « Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur », 11 avril 2012 : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/mali/201-mali-securiser-dialoguer-et-reformer-en-profondeur.pdf>
- 12 Ces chiffres proviennent de la base de données de l'Agence nationale d'investissements pour les collectivités territoriales (ANICT) et ne recensent peut-être pas l'ensemble des financements publics aux entités décentralisées in Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, « Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali », mars 2011, p. 44 : <http://www.matcl.gov.ml/PDF/ForumRapport.pdf>
- 13 « Les visites effectuées par Oxfam et les rapports en provenance de ses partenaires révèlent que les charges s'échelonnent de 1 500 à 3 000 FCFA environ (USD 3 à 6/EUR 2,30 à 4,60) par enfant et par an. » in Coalition des organisations de la société civile pour l'Education Pour Tous au Mali (COSC-EPT) et Oxfam, op. cit., p. 20.
- 14 « Etude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali », 2011, op.cit., p. 44.

- 15 « Selon un responsable de programme de développement à Kidal, la corruption des pouvoirs publics locaux, qui est assez récente, est la conséquence d'un phénomène qui a évolué en cascade. Il explique : « Il y a par exemple des courtiers politiques qui s'insinuent dans les marchés locaux entre la mairie et l'entreprise. Et ça c'est nouveau. Prenons un exemple : une mairie doit faire une école. Le maire s'assure de quelqu'un qui lui apporte un certain électorat, c'est lui par le biais d'une entreprise qui réalisera les travaux. On pourrait dire qu'ils influencent seulement, sauf qu'en réalité, le maire touche de l'argent pour avoir attribué le marché et le courtier touche lui aussi de l'argent. L'entreprise se retrouve avec peu d'argent pour faire l'école. Elle ne se plaint pas car ça demeure un marché avec des revenus non négligeables, elle fait avec ce qu'elle a. Cette corruption dans la passation des marchés, c'est comme ça que ça se passe dans le Sud avec les gros marchés publics, et c'est venu ici chez nous. » in « Etude sur les stratégies de développement économique et social des régions nord du Mali (Tombouctou, Gao, Kidal) » op. cit. p. 27.
- 16 Coalition des organisations de la société civile pour l'Education Pour Tous au Mali (COSC-EPT) et Oxfam, « Assurer l'éducation pour tous au Mali », rapport de recherche, juin 2009, p. 14 : <http://www.oxfamfrance.org/Assurer-l-education-pour-tous-au-582>
Coalition des organisations de la société civile pour l'Education Pour Tous au Mali (COSC-EPT) et Oxfam, op. cit., p. 14 :
- 17 Le statut du Vérificateur général a été créé en 2003 avec la mission de vérifier les ressources publiques. Tout citoyen peut saisir le Vérificateur général, qui fait un rapport chaque année au Président de la République, au Premier ministre et au Président de l'Assemblée nationale sur la base des vérifications qu'il a effectuées.
- 18 « Sur une prévision initiale de 1483,5 milliards FCFA, les dépenses totales du budget 2012 ont été révisées à 988,6 milliards FCFA, soit une forte baisse de 33,4%, notamment à cause de l'annulation des engagements financiers de la plupart des partenaires financiers » in Groupe Suivi Budgétaire, « Rapport d'analyse de la loi de finance rectificative 2013 », avril 2013, p. 6.
- 19 Le Groupe Suivi Budgétaire au Mali est une coalition d'organisations de la société civile qui se donne pour mission d'exercer un contrôle citoyen sur les questions budgétaires nationale et locale.
- 20 Oxfam International, « Fast forward : how the European commission can take the lead in providing high-quality budget support to education and health », 2008
- 21 « La Banque mondiale a fait de la privatisation de la CMDT et de la libéralisation de la filière intégrée une des conditionnalités de ses appuis. Formellement acceptée par l'équipe du président Alpha Oumar Konaré dès 1999, cette privatisation a maintes fois été repoussée depuis (à 2005, 2008, puis juillet 2010) » in Isaline BERGAMASCHI, « 'Appropriation' et 'lutte contre la pauvreté' au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents », Revue Tiers-Monde, n° 205, janvier – mars 2011, p.145.
- 22 Banque mondiale, "World Development report. Conflict , security and development", 2011, p. 25 : http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf
- 23 « Une enquête menée début 2011 par l'inspecteur général du Fonds mondial avait permis de mettre à jour le détournement d'environ 4 millions de dollars (2,86 millions d'euros). Le 2 mars 2011, le directeur exécutif du Fonds, Michel Kazatchkine, annonçait qu'il suspendait le jour même une subvention de près de 10 millions d'euros précédemment allouée à la lutte contre le sida dans le pays. En décembre 2010, le Fonds mondial avait déjà suspendu au Mali deux subventions destinées à la lutte contre le paludisme et en avait résilié une troisième ciblant la tuberculose, après avoir établi que des fonds avaient été détournés et que certaines dépenses n'étaient pas justifiées. » in Jeune Afrique, 11 février 2013 : <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaaharienne/15470-le-fonds-mondial-renoue-avec-le-mali.html>
- 24 « Le Nord Mali compte, en 2010, 1,3 million d'habitants (sur 66% du territoire national). Entre 1960 et 2010, la population malienne a été multipliée par 3,2 ; celle du septentrion par 1,9. C'est donc une région d'émigration nette liée tant à la rudesse du milieu qu'aux problèmes sécuritaires chroniques. » in Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, « Le complexe sécurité et développement- Défis régionaux », juin 2012 : http://www.oecd.org/fr/csao/evenements/colloque_Fr.pdf
- 25 UNHCR Mali situation update as of 31 March 2013 (report date 12/04/2012) : <http://data.unhcr.org/MaliSituation/regional.php>
- 26 OCHA, « Mali urgence complexe », rapport de situation n°32, le 8 mai 2013.
- 27 Oxfam, « Quelles leçons tirées ? Un bilan de la réponse à la crise alimentaire 2012 au Sahel pour construire la résilience », avril 2013
- 28 Le Cadre harmonisé a été créé par le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) estime qu'entre 26 et 65 % de la population du nord du Mali, selon les régions, sont menacés par une forte insécurité alimentaire in <http://www.oxfam.org/fr/pressroom/pressrelease/2013-04-25/nord-mali-communautés-affectées-crise-alimentaire>
- 29 Oxfam, « Mali's conflict refugees. A growing crisis », janvier 2013, p.11 : <http://www.oxfam.org/en/policy/malis-conflict-refugees>

- 30 Oxfam est particulièrement inquiet du sous-financement de secteurs jugés prioritaires : la sécurité alimentaire, l'eau, l'hygiène et l'assainissement, la protection, l'éducation, la santé et l'appui aux moyens d'existence in OCHA, « Mali urgence complexe », rapport de situation n°32, le 8 mai 2013.
- 31 Entretiens durant un atelier d'Oxfam avec différents représentants de la société civile malienne, à Bamako en septembre 2012.
- 32 Entretiens avec le personnel d'Oxfam à Gao, en janvier 2013 ; Rapport du Secrétaire général des Nations unies au Conseil de Sécurité, 26 mars 2013, paragraphe 16, p. 4 ; OCHA (2013) 'Mali: Humanitarian Snapshot', 17 Janvier, <http://reliefweb.int/map/mali/mali-humanitarian-snapshot-17-january-2013-enfr>.
- 33 Oxfam, « À qui doit profiter l'aide ? Politisation de l'aide dans les conflits et les crises », février 2011, http://www.oxfamfrance.org/IMG/pdf/a-qui-doit-profiler-l-aide_oxfam.pdf
- 34 Des recherches d'Oxfam ont montré que « Bien que les données soient très incomplètes, en Afghanistan, depuis 2004, plus de 70 % de l'aide du CAD de l'OCDE identifiable par affectation géographique ont été dépensés soit dans la capitale, Kaboul, soit dans les trois provinces (sur 34) où se déroule l'essentiel des opérations des troupes de l'OTAN et afghanes contre l'insurrection : Kandahar, Herat et Helmand. Le centre et le nord de l'Afghanistan, pauvres mais plus paisibles, semblent en revanche avoir été oubliés, comme en témoignent les données sur l'aide et la perception qu'en ont les Afghans. », rapport d'Oxfam « A qui doit profiter l'aide ? », op.cit., p. 12.
- 35 Entretiens avec le personnel d'Oxfam à Gao, avril 2013.
- 36 Voir notamment, Oxfam, Jo Rowlands, « Programming in Fragile and Conflict-Affected Countries: Programme policy guidelines », Avril 2011 : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/programming-in-fragile-and-conflict-affected-countries-programme-policy-guideli-139791>
- 37 Selon l'agence des investissements pour le Mali (API) : « La recherche pétrolière est en cours, actuellement, sur cinq bassins sédimentaires (Taoudenou, Tamesna, Lullemeden, graben de Gao, fossé de Nara/Macina) subdivisés en 28 blocs de formes régulières. », http://www.apimali.gov.ml/uploads/profil_secteurs/mines.pdf. « Pour l'heure, aucun grand groupe minier n'a été persévérant dans ses exploitations au nord du Mali. N'empêche, certains s'y sont fortement intéressés. L'italien ENI et l'algérien Sipex, filiale de Sonatrach, en font partie. Associés, les deux majors se sont focalisés en 2006 sur les blocs 4 et 20 des 29 blocs découpés par l'AUREP un an auparavant. Mais, depuis, ENI et Sipex n'ont pas réalisé de forages indispensables au développement du projet. Normalement, ils avaient prévu de le faire en février 2012. » (Frederic Powelton, Sahel intelligence, le 20 juillet 2012 : <http://fr.scribd.com/doc/100733786/Nord-Mali-Le-Petrole-du-MUJAO> et Benjamin Augé, chercheur à l'IFRI dans Le Monde du 4 avril 2012 « Au Mali, le pétrole est pour le moment un mirage »). En ce qui concerne l'uranium « Depuis 2007, l'australien Oklo Uranium Limited explore la zone montagneuse de l'Adrar des Iforas. De l'uranium y a été découvert mais n'est pas encore exploité » (<http://www.arte.tv/fr/7273746.html> et aussi <http://carnegieendowment.org/2013/01/22/uranium-in-saharan-sands/f4ej>).
- 38 Voir Oxfam America, « Trésor caché ? A la recherche des revenus de l'exploitation aurifère du Mali », 2007 (<http://www.oxfamamerica.org/files/tresor-cache.pdf>) et Oxfam International, « Lever la malédiction des ressources. Comment les pauvres peuvent et devraient profiter des revenus des industries extractives », 2009, <http://www.oxfam.org/fr/policy/lever-malediction-ressources>
- 39 Katrin Hoyer d'International Alert propose aux bailleurs d'aller plus loin, pour accompagner un futur dialogue politique au Mali, en évaluant l'impact de leurs actions depuis l'avènement de la démocratie, sur la gouvernance et la paix au Nord : « A useful contribution to this would be an objective review of Western involvement in Mali over the past two decades since the end of the Moussa Traoré dictatorship, exploring the degree to which it fostered or undermined democratic progress and peace in the north, perhaps using recent OECD Development Assistance Committee statebuilding and peacebuilding norms as a reference. This would help identify practices to maintain or avoid in the next phase. », Katrin Hoyer, « Crisis in Mali. A peace building approach », Peace Focus de mars 2013, p. 4.
- 40 Les financements humanitaires, dans la ligne des principes du Good Humanitarian Donorship, doivent être préventifs et étalés à plus long terme (18 mois minimum et 36 mois idéalement) en lieu et place de multiples projets courts. Ils doivent aussi être flexibles tant d'un point de vue géographique que programmatique. Les financements du développement doivent intégrer une analyse des risques pour les rendre plus flexibles et prompts à réagir pour prévenir une crise imminente. Des arrangements de financements flexibles sur une échelle de 6 à 10 ans seraient les plus appropriés.
- 41 Les organisations humanitaires en particulier doivent respecter les standards minimum de Sphère dans chaque secteur et les principes de Sphère en matière de protection.

© Oxfam International Mai 2013

Ce document a été rédigé par Maylis Labusquière. Oxfam remercie Elise Ford et Eveline Rooijmans pour leur assistance dans sa réalisation, ainsi que le personnel de toute l'organisation pour les nombreux apports et conseils fournis. Oxfam souhaiterait également remercier ses partenaires, en particulier le personnel de Tassaght, du Groupe Suivi Budgétaire et de WILDAF pour leurs importantes contributions à la rédaction de ce document. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-333-9 mai, 2013.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 92 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Intermon Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

www.oxfam.org



OXFAM