Influencing policy in a pro-poor manner: Jean-Luc Virchaux, Mali

1. Involvement in promoting a pro-poor agenda in policy dialogue

Il y a un dialogue politique au niveau des pays qui cible dans l'ensemble la réduction de la pauvreté, le BuCo (Bureau de Coordination) et la DDC (globale) font partie de ce dialogue. La question est de savoir quelles sont vos expériences dans ce dialogue, comment y participe t-on, qu'est ce que vous pensez d'un tel dialogue?

Nous sommes tous impliqués dans ce dialogue sur la réduction de la pauvreté, déjà à travers le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Le focus de ce dialogue politique global est sur la pertinence du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, sur une réflexion qui est à la fois au niveau global, sectoriel, au niveau de mise en œuvre à travers les choix qui ont été faits par le Mali pour tenter de relever ces enjeux de la pauvreté. Il y a eu un atelier ici à Bamako sur ce que pourrait être l'approche de croissance, propos auquel j'ai participé et eu à présider un moment donné une des commissions de travail et à présider une réunion plénière la dessus. Ce débat intéressant a amené à voir peut être d'autres perspectives, d'autres façons d'appréhender cette problématique de la pauvreté sous l'angle de la croissance économique. Cela se fait dans les espaces formels et normatifs où je pense on est dans quelque chose qui se construit petit à petit, dans le temps avec relativement peu de résultats immédiats. Ce qui pose tout une série de questions.

La première est une question de stratégie. Est ce qu'on peut oser dire que la pauvreté est un problème ici au Mali en sachant qu'il y a environ 64% de personnes jugées pauvres. Quand 64% de la population est dans cette situation, une stratégie pro pauvre, il faut bien y réfléchir car elle ne peut se réfléchir qu'en terme de **disparité, d'inégalité**. La Suisse, qui peut avoir 3 à 5% du taux de pauvreté, a un problème de pauvreté et ça fait du sens qu' elle doit mener et mettre en place une politique pour lutter contre cette pauvreté. Mais pour le Mali c'est différent, la dimension de pauvreté doit être abordée autrement car s'il y a 64% de la population qu'est pauvre. C'est peut être que la pauvreté en soit n'est pas le problème, c'est beaucoup plus le manque de développement qui semble être le problème. On ne construit pas de la même façon si on construit une stratégie de lutte contre la pauvreté ou une stratégie de promotion de développement. Je reste persuadé que dans un pays comme le Mali le 1er souci à l'heure actuelle est la plus grande efficacité d'une action ou d'une coopération qui devrait s'orienter beaucoup plus sur la production de la richesse. Il s'agit d'abord de produire des richesses et en parallèle donner des réflexions sur le partage de ces richesses ou des richesses additionnelles. De cette façon peut être **la notion de croissance pro pauvre** me semble être plus intéressante et plus pertinente qu'une logique purement du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

Il est difficile de faire partager ces choix au niveau d'un gouvernement qui participe finalement à cette centralisation de richesses. Il y a des approches qu'on peut mettre en place, des choix politiques qui peuvent être faits de la part de petites coopérations et qui peuvent tendre à réduire ce l'abîme entre le centre et la périphérie, qui peuvent réduire le fossé entre des élites et une masse importante de pauvres.

Vous résumant ainsi qu'une stratégie de lutte contre la pauvreté c'est plutôt dans des circonstances où la pauvreté est une exception et en général un pays peut agir contre une telle faiblesse. Mais si la faiblesse devient générale comme le cas du Mali avec 64% de la population est considérée pauvre, il faut plutôt une stratégie de développement liée avec la croissance économique et de la richesse pour tous et toutes. C'est alors la distribution de cette croissance qu'il faut regarder, est-ce qu'il y a une certaine égalité dans la rediffusion de ces richesse et voir parallèlement comment « le pouvoir » acte dans cette approche?

Je parle plutôt de production de richesses que de croissance puisque la production de richesse participe à la croissance. Ici au Mali il y a plus de 10 ans qu'on a en moyenne 5% de taux de croissance ce qui pose tout le problème car les impacts sur la pauvreté sont quasi nuls et parce que la distribution n'est pas faite. C'est toute la nature et la qualité de la croissance sur laquelle il faut travailler. Il ne s'agit pas de travailler sur de l'immobilier à Bamako, il s'agit de travailler sur de la production de richesses là où l'on trouve l'essentiel des milliers des plus pauvres. En occurrence c'est donc un bon choix stratégique de travailler au niveau des populations rurales et également au niveau des populations urbaines qui ne sont pas dans la capitale.

Il y a un autre angle attacher sur des **inégalités, celui des** actions des échelles, une minorité de personnes extrêmement riches et une majorité de personnes

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

inter cooperation

odi Overseas Development Institute

The poverty-wellbeing platform is supported by
the Swiss Agency for Development and Cooperation
and operated by Intercooperation and Overseas Development Institute

extrêmement pauvres. Mais elle se situe aussi dans d'autres échelles à la foi territoriale et à l'intérieur de ces échelles territoriales. Si le budget de l'Etat est décaissé à 75% à Bamako, à 23% pour des service déconcentrés de l'Etat et moins de 1% transférer aux collectivités territoriales, on voit bien qu'il y a là aussi un problème d'inégalité qui semble être extrêmement important. Dans une analyse globale il y a, à mon avis des espaces de captation de richesses qui sont beaucoup plus forts que des espaces de rediffusion de ces richesses. En termes d'analyse de choix du politique, il me semble important d'avoir cela en tête pour ensuite faire un certain nombre de choix.

2. *Whose* policy we seek to influence

Concernant cet enjeu de vouloir mettre la distribution de cette croissance au centre de ce dialogue avec les autres. Est-ce que le gouvernement et les autres bailleurs qui participent dans ce dialogue suivent les mêmes priorités ou est ce que la Suisse avec peut être 1 ou 2 autres sont isolés dans ce positionnement?

A l'heure actuelle avec des politiques de la reforme de déclaration de Paris la plupart des 9 donateurs au Mali ont fait le choix de travailler sur l'approche en privilégiant l'instrument de l'aide budgétaire globale ou sectoriel. La Suisse est un des rares pays à ne pas avoir fait ce choix là autour du budget central. Ce qui a été la raison de prendre une autre position est le problème de travailler sur les **inégalités** qui existent entre le centre et les périphéries. Ce positionnement procède d'une analyse sur les inégalités afin qu'on ait des relations de coopération sur les niveaux décentralisés en **priorisant sur les gouvernements régionaux et locaux**. Quand on parle de petite coopération en termes de volume financier on doit réfléchir sur la valeur ajoutée qu'on peut donner à la valorisation de cet investissement. Notre stratégie permet cette valorisation de fonds relativement modeste, si c'est bien placé, bien réfléchi et soutenu par des revenus stratégiques qui soient pertinentes. On ne se pose pas en opposition de la tendance actuelle où les donateurs se retrouvent derrière le budget de l'Etat, on est beaucoup plus en complémentarité.

Est ce qu'il y a des secteurs spécifiques dans lesquels le BuCo participe plus dans ce dialogue politique ?

Il y a des secteurs d'intervention qui semblent être plus favorables que d'autres en termes d'impacts et d'effets sur la pauvreté. Dans un pays comme le Mali où 75% de la population est rural on peut bien s'imaginer de mettre l'accent sur le développement et la promotion du milieu rural qui aura des effets peut être plus rapides au niveau de la pauvreté que de choisir d'autres secteurs d'intervention.

Des espaces plus spécifiques, plus sectoriels où on mène un dialogue autour de la décentralisation avec le Ministère de l'Administration Territoriale. Pas directement dans les stratégies pro pauvre mais dans l'idée de ramener les sources de financement beaucoup plus proches de là où se jouent les **inégalités** et la construction des inégalités, cela fait notre propre stratégie à l'intérieur des politiques actuelles où on a fait un certain nombre de choix de privilégier des partenaires de dialogue (Ministère de l'Administration Territoriale, Ministère de l'Education, Ministère de la Santé). Nous participons à un 4ème forum qui est un forum du secteur privé. Ce qui fait 4 forums officiels qui sont articulés autour du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

La politique de qui en particulier cherchez-vous à influencer, avec des exemples. On peut commencer à dire ; » est ce que la Suisse est en mesure d'influencer vraiment les politiques » ?

On est bien en mesure d'influencer les politiques, il faut voir comment on l'appréhende, par quel pied on cherche à influencer. On peut le faire directement, mais c'est sûr qu'une coopération comme celle de l'UE (Union Européenne) ou la BM (Banque Mondiale) a plus de poids que nous dans ce dialogue politique par rapport à la masse d'argent que représente la crédibilité de leur dialogue. Nous travaillons directement par interpellation à travers les innovations que nous soutenons. Je pense que c'est un élément qui est important dans la visibilité et dans la valorisation de ces innovations à partir du local et tenter d'influer sur la scène nationale. Quand le gouvernement régional de Sikasso est en dialogue politique avec l'Etat au sujet de son budget, d'une politique de promotion économique qu'il a élaboré et que l'Etat est obligé d'entendre, je pense que nous avons influencé pas directement dans un dialogue direct mais dans un dialogue beaucoup plus sain à travers des **partenaires nationaux** en dialogue politique avec leur propre gouvernement. Nos priorités sont des gouvernements locaux et les gouvernements régionaux, mais en termes d'acteurs c'est aussi des organisations de types socioprofessionnels qui défendent leur métier. Nous favorisons également des espaces de négociation entre ces organisations socioprofessionnelles et les ministères. Cela fait partie des piliers de choix que nous avons faits dans le cadre de la stratégie globale de lutte contre les inégalités.

3. *Choice* of policy or policy issues

On ne peut pas travailler sur toutes les politiques en faveur des pauvres. Pour la Coopération Suisse, comment décidez-vous sur quelle politique on met le paquet dans l'influence ?

Cela procède de l'analyse que nous avons de la situation du pays et des enjeux qui sont à relever, qui sont des enjeux du développement Mais ça procède aussi d'où que nous avons développé nos savoirs faire. En occurrence, le choix que nous avons fait penche sur la promotion du développement rural et en particulier des économies rurales, des économies locales. Nous mettrons la priorité sur la dynamisation des économies locales parce que le but nous cherchons est de privilégier la production des richesses, produire donc pour la richesse. Nous avons privilégié et priorisé la formulation de politique de promotion économique au niveau des collectivités locales.

Notre stratégie de développement rural englobe donc également l'accès à une éducation de qualité et l'accès

à une santé de qualité. Pour l'instant nous avons priorisé au niveau de l'éducation la politique communale d'éducation locale et la politique régionale d'éducation et formation professionnelle. Il en est de même pour le secteur de la santé, nous travaillons en appui à la région sur politique de santé régionale, négocier avec les communes et les cercles et on est au début de ce processus. La marge de manœuvre sur l'innovation est beaucoup plus forte au secteur économique que sur secteur de la santé et d'éducation qui sont deux secteurs très cadrés par l'Etat et où l'Etat est représenté jusqu'au niveau décentralisé de la commune.

4. Knowing that an approach will be pro-poor

Comment savez vous si le domaine politique où les changements que vous chercher à réaliser seront en faveur des pauvres, ont un impact sur la pauvreté ?

C'est le choix du **partenaire**. Quand nous privilégions des organisations socioprofessionnelles comme une association paysanne ou association d'artisans nous touchons les pauvres. Quand nous travaillons avec les associations de femmes nous adressons la dimension d'exclusion et de **l'inégalité** par rapport aux femmes. Nous travaillons en direction de la branche pas la plus pauvre peut être mais en engobant une grande proportion des pauvres.

Si le BuCo a un partenariat avec des organisations qui sont à ce niveau et on sait que souvent leur encrage au niveau de base local n'est pas très fort et que ce système de «check and balance» entre les deux niveaux ne fonctionne pas de façon optimal. Comment on pense que les effets des actions ne se limitent pas à eux qui sont déjà en avant ?

C'est un travail de renforcement de capacité associative. Il y a un travail sur les institutions comme pour tenter de renforcer leur ancrage au niveau de base pour qu'une action qu'ils mènent soit sûre d'avoir des effets auprès des membres. On peut travailler à travers des instruments qui sont des instruments d'appui conseil ou des instruments financiers, on peut travailler sur des structures de service qui offrent un certain nombre de services à moindre coût au niveau des producteurs, donc il y a plusieurs facettes.

5. The *approach* in bringing in a pro-poor agenda

Sur l'approche, comment s'assurer que les enjeux des pauvres soient représentés dans les décisions et priorisation des programmes? Est ce qu'il y a des outillages au moins au niveau du suivi qui donnent un feedback sur le changement ?

On privilégie l'instrument de la recherche action. Nous mettons l'accent sur l'identification des enjeux majeurs par des groupes sociaux paysans et artisans, parie sur ces enjeux majeurs. Cette dimension n'est intéressante que si elle est partagée par plusieurs, ce n'est pas de la recherche action pour une personne, c'est une recherche action comme un instrument de changement social. L'idée est de travailler avec le groupe, de partager le plus largement possible. Si le groupe avance sur son hypothèse, formation des expériences liées à cette hypothèse font que ça change le mode de réflexion. Ces éléments liés à l'intégration par rapport à ces enjeux doivent être un élément qui parle d'acteurs eux-mêmes. Dans les éléments de suivi d'évaluation par rapport à des actions faites mais aussi des échecs, on les travaille d'abord sur le processus d'auto évaluation. Ensuite l'évaluation externe, le back-stopping qui nous permet d'apprécier ce changement.

Un partenaire financier comme la Suisse, sensé de ne pas avoir des agendas autres que la collaboration pour laquelle nous sommes là, est aussi en position d'avoir des actions innovatrice qui développent un peu des chemins que les autres peuvent exploiter après. Qu'en dites-vous ?

Ces des piliers forts sur lesquels s'inscrit notre programme, c'est travailler sur l'innovation. Des petites coopérations peuvent avoir une valeur ajoutée à partir du moment s'il y a un certain nombre de prises de risques qui ne sont jamais les nôtres mais la prise de risques de nos partenaires avec qui nous travaillons et que nous soutenons. Plus que l'implication de la Suisse dans le dialogue des politiques qui est là, on le fait, on est reconnu et apprécié pour notre analyse du développement et des enjeux du développement. Je crois que nous sommes respectés par rapport à un travail solide, précis, documenté par rapport à cela.

Ce qui me semble le plus important c'est qu'on a fait ce choix de se retrouver dans les périphéries parce du nouveau, travailler sur les **inégalités**, sur la pauvreté nécessite de faire un certain nombre de choix. Je ne sais pas dans quelle mesure on peut dire qu'il faut choisir son camp, je ne peux pas dire que c'est le camp des pauvres mais c'est pas loin de cela. Je crois que ce choix, nous les avons faits et ce sont des choix de motifs de développement. L'accompagnement que nous faisons par rapport à ces acteurs (associations paysannes, associations femmes, artisanes) est de mettre l'accent sur ces associations qui ont une forte représentativité et qui sont fortement marquées par les inégalités.

6. Collaboration with *other donors* on policy issues

Est-ce qu'on travaille avec d'autres bailleurs de fonds et est ce qu'on travaille plus avec certains bailleurs de fonds que d'autres ?

On dirai qu'il y a quand même un petit réseau de l'Allemagne et les pays nordiques. A l'heure actuelle avec les pays nordiques ils ont fortement fait le choix de l'aide globale budgétaire qui n'entre pas dans notre approche excepté la Danemark où là on est beaucoup plus sur les modèles locaux dans la région de Mopti. Ils ont la volonté de venir dans la région de Sikasso et finalement de s'intégrer au travail qui a déjà été entrepris par la Coopération Suisse et qui est rejoint par l'AFD (Agence Français de Développement) qui

demande la même logique partenariale que nous. D'ailleurs une approche budgétaire au niveau de l'AR (Assemblé Régionale) Sikasso est un aspect positif, en dialogue politique ensemble autour de l'AR de Sikasso. On est au début de la construction de ce partenariat. Nous avons travaillé très concrètement sur PEPSIR, pour que l'action que nous menons à travers l'aide budgétaire régionale à la région de Sikasso puisse être prise en compte par le budget national. Justement pour étudier si on ne pouvait pas favoriser cette instrument de l'engagement financier de la Suisse au niveau du budget national même si nous mettons directement notre argent au niveau de l'AR. Là, la BM était extrêmement intéressée, elle aimera en faire une étude de cas parce qu'elle voit bien qu'à l'heure actuelle tout ceux qui travaillent derrière une logique d'aide globale ou sectorielle se heurtent sur le même problème de la captation par le centre des sources financières. Je pense qu'on est proche dans l'analyse et nous sommes relativement souvent écoutés.

7. Tangible *outcomes* in promoting a pro-poor approach

Est-ce qu'on a des résultats tangibles qui s'inscrivent dans la promotion d'une approche en faveur des pauvres ?

Du nouveau on n'est pas dans cette logique là, on est dans la logique de travailler sur les inégalités les plus criantes. Où se situent les pauvres? Ils se situent tous dans les périphéries. Donc se frayer de l'accès à une ressource, travailler pour essayer de ramener ce moyen financier beaucoup plus proche pour qu'ils puissent au moins tenter d'avoir accès à ça. Pour ce travail **d'inégalité** sur lequel nous nous focalisons, oui nous avons des effets tangibles, quand le budget de l'AR qui était de 200 millions F CFA passe à 2 milliards sur deux ans avec une part calquée sur le budget central. Même si la part que nous mettons est importante, cette part là provoque un appel du fonds du centre, simplement beaucoup plus efficace que dans une logique d'approche budgétaire globale ou sectorielle.

Est-ce pour ainsi dire qu'une partie des influences que le programme suisse peut avoir au niveau des politiques se fait de façon plus efficace à travers le renforcement des partenaires. Mais est-ce qu'on peut avoir des effets d'échelle en partant du niveau local.

C'est vrai que dans la plus part du temps la tendance à travaillé l'inverse, d'autres coopérations le font, le gouvernement le fait. C'est dire qu'on conçoit des politiques au niveau national en étant persuadé qu'il y aura des effets échelle au niveau du local. Il suffit de voir la répartition du budget de l'Etat pour se rendre compte que ces effets sont extrêmement faibles. Là on se pose la question si le renforcement de la capacité de la périphérie n'a pas plus d'effets en terme de modification du politique parce que ça se construit au niveau du local proche des gens, négocié avec les gens et qu'il y a pertinence forte ce qui rend le plaidoyer beaucoup plus efficace. Quand l'AR monte au front pour tenter d'écarter une part du budget de l'Etat pour financer son propre budget, pour preuve il y a plusieurs président d'autres régions qui souhaitent l'appui de la Coopération Suisse. Malheureusement nous ne pouvons pas leur donner par ce que nous n'avons pas les moyens et on ne veut pas se disperser.

Au niveau national le flux des informations et les échanges et la dialogue avec les bailleurs de fonds ont fait que :

i) la BM est intéressée par ce que nous faisons, ii) que probablement nous avons pas mal d'influence sur la nouvelle politique de l'UE, iii) que l'AFD est entrain de cofinancer avec nous le budget de l'AR de Sikasso, iv) que les Danois cofinançaient avec nous le programme des collectivités territoriales de Youwarou. Il y a un effet d'entraînement qui semble être intéressant et surtout efficace.

8. Main challenges and main lessons

Voir des textes sous 1 et 5

9. An *example* of pro-poor policy influence

Avez-vous un exemple particulier d'influence politique en faveur des pauvres, l'histoire que vous pourriez partager « comment faire » et « comment ne pas faire »?

Recherche sur des médicaments traditionnels ce qui est totalement absents des politiques nationales de santé. 2000 ménages ont été soumis à un traitement de paludisme avec 8 plantes spécifiques extrêmement efficaces, plus efficaces que la référence (Nivaquine). Un Institut Médical Traditionnel décide de faire des médicaments traditionnellement améliorés mais qui est malheureusement aussi cher que la Nivaquine. L'alternative est de planter par ménage ces plantes dans les jardins pour un impact au niveau plus pauvre.

Hôpital régional Sikasso a enregistré en 10 ans un taux de mortalité infantile de plus de 25% dû au palu grave (neuro palu), mort par blocage assimilatif du sucre. L'assimilation du sucre sous la langue, pratiquée à des endroits où l'accès est parfois difficile, donne des résultats très rapide mais n'est pas toujours très efficace.

Leçons apprises : Mettre en valeur l'existant (savoir faire, ressources) et l'intégrer dans le système officiel (prise en compte dans les programmes nationaux/politiques).

Botton up : Ces 2 exemples mettent en évidence la logique de vouloir se positionner de façon la plus proche de la base par le support actif de la décentralisation au niveau région, cercle et commune. Cette proximité donne lieu de pouvoir renforcer l'existant et valoriser les solutions locales.

Interviewé par: Herman Mulder, Délégué Intercooperation
Bamako, May 2007

Jean-Luc Virchaux is an agro-economist by background. He has worked for SDC in West Africa for over 15 years, being based first in Burkina Faso as Deputy Director (5 years) and then Country Director (2 years). Following this, he was posted to Head Office (Bern) for 3.5 years as Head of Programme (Mali and Senegal). He returned to live in West Africa in March 2003 as Country Director, Mali, based in Bamako.