

Revue à mi-parcours du Programme indicatif de
Coopération (PIC III, 2015-2019) entre la
République du Mali et le Grand-Duché de
Luxembourg

Phase 2 Politico-Stratégique

Résumé

Phase 2

Sommaire exécutif

La Revue à mi-parcours du troisième Programme Indicatif de Coopération (PIC III, 2015 – 2019) entre la République du Mali et le Grand-Duché de Luxembourg a pour objectif principal d'alimenter et faciliter le dialogue politique entre les deux gouvernements partenaires autour d'un bilan intermédiaire du PIC III. La phase « politico-stratégique » de la revue, conduite en novembre 2018 au Mali, fait suite à une première évaluation technique conduite en juin-juillet 2018. La revue vise à évaluer l'atteinte des objectifs du PIC III et cherche à vérifier sa pertinence et son alignement par rapport aux principales politiques et stratégies de développement économique du Mali, notamment le Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable au Mali (CREDD, 2016 – 2018). Enfin, la revue propose des orientations en vue de la préparation d'un prochain cycle de programmation.

Le PIC III a été signé en mars 2015 pour une durée de 5 ans. Son objectif global est d'appuyer le gouvernement du Mali dans ses efforts visant à réduire la pauvreté par une croissance inclusive et durable, l'insécurité alimentaire et le retour de la paix et de la stabilité au nord du Mali. Ses principaux axes d'intervention sont le développement économique du monde rural, la formation professionnelle en vue d'améliorer le taux d'emploi des jeunes et des femmes (Formation et Insertion Professionnelle (FIP)) et l'accompagnement de la réforme de la décentralisation. Le genre, la gouvernance, l'environnement et le changement climatique sont abordés de façon transversale. Le PIC III intervient dans deux zones de concentration, au sud (région de Ségou et cercle de Yorosso dans la région de Sikasso) et au nord du pays (régions de Kidal et Gao). Il regroupe (i) des interventions bilatérales mises en œuvre par LuxDev au sud, et PROMAN au nord et par l'Université du Luxembourg ; (ii) des projets multilatéraux conduits par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Bureau International du Travail (BIT) dans la zone sud et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) dans la région de Gao ; et (iii) un projet mis en œuvre par l'ONG SOS Faim au sud. Le PIC III concentre près de 80% de la Coopération luxembourgeoise au Mali. Le volume financier alloué par le MAEE-Luxembourg au PIC III est passé de 55 millions € à sa signature à 63 millions €, suite à plusieurs avenants.

Principaux acquis du PIC III à mi-parcours : Agriculture – Les Chaines de Valeur Ajoutée (CVA) fonio, sésame et riz dans la zone sud sont en forte croissance. 210 coopératives de producteurs et 80 microentreprises de transformation sont renforcées. La mise en place d'un réseau de producteurs semenciers, d'un conseil agricole de proximité et d'équipements modernes sont des facteurs d'augmentation de la marge des exploitations familiales et de la valeur ajoutée sur les CVA. Le stockage (57 magasins de 50 tonnes) et la commercialisation (75 contrats en 2018) sont soutenus. En aval des CVA, 4 PME leaders sont en voie de renforcement. **FIP** – Le cadre réglementaire pour le secteur est en cours de mise en place et le pilotage du dispositif FIP est opérationnel dans la région de Ségou. Au total, près de 6 000 jeunes, dont 20 à 30% de filles, ont été formés (80% par apprentissage professionnel). Le taux d'insertion professionnelle des apprenants (20%) est à améliorer, toutefois 300 microentreprises ont été créées par les jeunes bénéficiaires de crédit. 8 000 actifs du monde rural ont été formés, dont 44% de femmes sur la transformation agroalimentaire. **Décentralisation** – 15 Programmes de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC) ont été élaborés, un dispositif qualitatif de formation des élus et des agents des collectivités territoriales (CT) est en place, ainsi que des équipements et outils de gestion dans 50 CT. Des actions pilotes en matière de recouvrement fiscal ont été conduites dans 5 CT et le logiciel « Redevances des Collectivités Décentralisées (RECODE) » sera étendu à 120 CT sur décision du ministère de tutelle. 3 centres d'assistance juridique et d'action citoyenne sont en place et de nombreuses journées de débat public ont été organisées. **Zone nord** – Les actions d'urgence ont touché 3 000 personnes au sein de 450 ménages vulnérables. Les appuis aux filières pêche, agricole et élevage ont concerné près de 50 organisations paysannes (OP) ainsi que 2200 producteurs et éleveurs, dont 15% de femmes, et de nombreuses infrastructures ont été réhabilitées. Un dispositif régional de pilotage de la FIP est en place à Gao et a été initié à Kidal : 500 personnes dont plus de 50% de femmes ont bénéficié de formations professionnalisantes et un centre de formation a été réhabilité et équipé à Kidal. Un dispositif de financement d'activités génératrices de revenus est en démarrage à Gao. A Kidal, de nombreuses actions de prévention et de gestion des conflits ainsi que de

participation au développement local ont été conduites, et 5 centres de santé communautaire (CSCOM) sont opérationnels et dotés de personnels qualifiés. Enfin, la mise en place des Autorités Intérimaires régionales est soutenue dans les 2 régions.

Hors PIC III, la stratégie 3D (diplomatie, développement, défense) du Luxembourg se concrétise par des appuis « Sécurité - Défense » à la Mission de soutien aux capacités de sécurité intérieure (EUCAP – détachement d’officiers de police luxembourgeois, projet intranet et base de données criminelles), à la Mission de formation de l’Union européenne (EUTM – détachement d’officiers de l’armée luxembourgeoise, projets divers), au G5 Sahel (appui médical et hôpital de campagne) et à la Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA – contributions au Trust Fund) pour un total de 4 040 000 €, ainsi que par des appuis « Diplomatie » centrés sur les droits de l’homme et la gouvernance via le PNUD (appui au processus électoral), la MINUSMA (Commission d’enquête, Observateur Indépendant) et le G5 Sahel (cadre de conformité) pour un montant total de 1 329 338 €. Des actions humanitaires et de développement en situation post-conflit et reconstruction sont conduites par des ONG luxembourgeoises, à savoir le PAM et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) pour un montant total de 9 613 302 €.

Pertinence / Alignement / Harmonisation et synergies – Le PIC III est globalement aligné sur les politiques nationales, le CREDD (2016 – 2018) et les stratégies sectorielles. Il s’inscrit pleinement dans la programmation conjointe de l’Union Européenne (2014 – 2018). Les options stratégiques retenues pour les secteurs de concentration sont pertinentes : (i) **Agriculture** : le développement des **filières agricoles** et CVA par le marché et l’amélioration de la qualité des produits sont créateurs de richesse et d’emplois ; (ii) **FIP** : les approches « Formation → Insertion → Emploi » et le renforcement systématique des capacités des acteurs et partenaires de mise en œuvre sont des points forts de l’intervention ; et (iii) **Décentralisation** : les appuis reposent sur la mise en place **de structures nationales et régionales** de planification et de suivi ainsi que sur une **démarche par « palier »** (expérimentation – capitalisation – extension / consolidation – démultiplication). **Au nord**, les actions combinent interventions d’urgences et mise en place de moyens d’existence à court et moyen terme, et assurent une réponse aux besoins réels des populations. La Coopération luxembourgeoise participe activement au Groupe Thématique « formation professionnelle » et dans la zone nord aux clusters « éducation et formation » et « WASH ». La lettre d’entente, signée en mai 2016 par les acteurs du PIC, favorise les synergies et complémentarités, toutefois sa mise en application est à améliorer.

Principales faiblesses – La pertinence et la crédibilité des politiques appuyées n’ont pas été analysées préalablement aux appuis, ce qui limite le ciblage des actions prioritaires. Le contexte post-crise de la formulation du projet peut partiellement expliquer cette situation. D’autre part, les appuis luxembourgeois ne sont pas inscrits en loi de finance. De ce fait, ils ne sont ni intégrés à la planification et au suivi sectoriel, ni au suivi du CREDD. Enfin, la contrepartie nationale n’est pas inscrite au budget de l’Etat : les ministères sectoriels de tutelle ne disposent pas de budget autonome de suivi supervision. L’ensemble de ces éléments entraîne une appropriation insuffisante des actions du PIC III.

Efficacité et impact – Dans le **secteur agricole**, une dynamique de changement fondée sur une logique économique est en place. Des résultats opérationnels satisfaisants ont été atteints avec des efforts réels de coordination par l’ensemble des acteurs et partenaires de la **FIP**. Le projet d’Insertion professionnelle et résilience de la **FAO** a favorisé la création d’emplois directs et l’installation de jeunes producteurs dans les CVA priorisées par le PIC. Les acquis de l’appui à la **décentralisation** (élaboration du Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC), opérationnalisation de commissions foncières, et autres) ainsi que les collaborations et complémentarités mises en œuvre sont appréciables. **Au nord** l’exécution est satisfaisante compte tenu du contexte.

Principales faiblesses – La diversité des domaines d’intervention au sein des secteurs de concentration est peu favorable à l’approfondissement de l’impact des actions exécutées. D’autre part, les stratégies adoptées n’intègrent pas systématiquement les questions de durabilité et de répliquabilité des actions mises en œuvre : déficit de capitalisation des bonnes pratiques en matière de financement des acteurs des CVA agricoles et complémentarités insuffisantes pour répondre à leurs besoins de financement ; absence de stratégie globale de renforcement des capacités des acteurs et subvention totale des services

non-financiers ; incertitude sur la qualité des activités exécutées dans le secteur FIP et capacités insuffisantes d'accompagnement de jeunes à l'insertion. Au nord, le contexte est un facteur limitant important et la priorisation des réhabilitations (et la diversification des actions) limitent les ambitions et l'impact des interventions.

Efficiace – A mi-parcours, 40% du budget du PIC III sont décaissés et 31% exécutés. Le niveau d'exécution est satisfaisant compte tenu du démarrage opérationnel courant 2016. Sous réserve d'un audit « value for money », le rapport qualité / coût des réalisations physiques et équipements est satisfaisant. Les coûts de formations et du suivi sont dans la norme (FIP). Un début de synergie entre le MLI/021 et SOS-Faim a permis la mise en place d'un crédit de commercialisation.

Principales faiblesses – Dans le **secteur agricole**, les déficits de synergies pour le financement des acteurs des CVA agricoles et l'absence de stratégie globale de renforcement des capacités influent négativement l'efficiace. Pour les **appuis FIP et de décentralisation**, l'exécution financière des accords de partenariats opérationnels (APO) est de l'ordre de 25% alors que ces accords mobilisent une part importante des budgets. Seuls deux accords entre signataires de la lettre d'entente ont vu le jour (SOS Faim/MLI021 et FAO/BIT). Faute de suivi opérationnel, l'effectivité des synergies recherchées est insuffisante. **Au nord**, la mise en œuvre est hétérogène en raison du contexte.

Durabilité – Le positionnement des acteurs institutionnels / sectoriels et leur renforcement de capacités (notamment dans le cadre des APO) est un facteur important de durabilité. De même, les options stratégiques de développement des CVA ; l'accès des jeunes formés au crédit, le transfert des ressources de l'Etat aux centres et instituts de formation professionnelle ; et l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance des collectivités territoriales sont appréciés positivement.

Principales faiblesses – Le délai d'exécution des projets / programmes du PIC (3 à 3,5 ans) et le déficit d'analyse préalable des politiques appuyées limitent la durabilité des interventions. La dispersion des axes d'intervention au sein d'un secteur donné est également un facteur limitant. De manière générale, les stratégies de sortie sont à ce jour insuffisamment élaborées et approfondies.

Renforcement des capacités – Le renforcement des capacités des institutions clés s'appuie sur une stratégie de faire-faire efficace et sur l'identification d'axes prioritaires de renforcement. Dans la zone nord, le contexte limite la mise en œuvre d'une telle démarche. Pour un plus grand transfert de compétences, un positionnement prioritaire de l'assistance technique sur le renforcement des capacités des institutions appuyées est souhaitable. **La gouvernance pour le développement s'appuie** sur un bon ciblage des acteurs clés (organisations de la société civile, organisations paysannes, micros et petites entreprises) et sur la mise en place de mécanismes d'inclusion. Des avancées sont constatées en matière **d'égalité de genre**, mais les stratégies opérationnelles sont à améliorer. La promotion des semences adaptées et de l'agro écologie est un facteur d'**adaptation au changement climatique** et les aménagements hydroagricoles favorisent la **résilience**.

Cohérence interne – Au sein du PIC III, les différentes actions conduites sont cohérentes et les actions multilatérales (et celles de SOS-Faim) ont une réelle valeur ajoutée. Les actions de Diplomatie et de Défense (hors PIC III) sont très pertinentes par rapport aux priorités politiques maliennes. Elles sont cohérentes avec les actions de Développement dont l'impact est conditionné par le retour de la paix et de la stabilité. Les actions humanitaires s'inscrivent dans cette même logique. La réflexion en cours sur le Nexus Humanitaire-Développement devrait améliorer la cohérence des interventions en zone post-conflit.

Principales faiblesses – La stratégie globale d'intervention et la logique interne du PIC III ne sont pas structurées à partir d'une théorie du changement (ToC). En l'absence de ToC, la matrice de suivi des résultats ne se présente pas comme un cadre de performance et les liens / complémentarités des interventions vers un objectif global, lui-même très large, sont difficilement lisibles.

Mécanisme de suivi du PIC III – **La matrice de suivi des résultats** est globalement renseignée par les 5 projets bilatéraux. Les cadres logiques de ces projets font référence à la programmation conjointe de l'UE et aux indicateurs sectoriels. Pour les projets multilatéraux il est plus difficile de faire le lien. En l'absence de lien opérationnel avec les Cellules sectorielles de planification et de statistique (CPS), il est complexe

d'apprécier la contribution de la Coopération luxembourgeoise à l'évolution des secteurs appuyés et à la mise en œuvre du CREDD.

Principales recommandations de la Revue mi-parcours du PIC III :

1. Structurer le PIC et sa matrice de résultats autour d'une théorie du changement. La future formulation devrait permettre d'élaborer une ToC pour le PIC, pour chaque secteur d'intervention et pour la zone nord. La programmation conjointe de l'UE constituera un des cadres de référence principaux, avec le document post-CREDD et les Objectifs de développement durable (ODD). L'objectif général du PIC devrait s'aligner autant que possible sur les ODD et le CREDD révisé. Un suivi rapproché et systématique des progrès du PIC et des hypothèses / risques devra être assuré par un dispositif de suivi-évaluation dédié et indépendant.

2. Améliorer la visibilité et la cohérence des appuis luxembourgeois par une plus grande intégration des appuis Diplomatie, Défense, Développement et Humanitaires autour des axes prioritaires identifiées par la ToC. Un comité de pilotage par axe d'intervention devrait faciliter les synergies entre les intervenants bi-, multilatéraux et ONG. Un budget « non-alloué » de 10 et 20% du budget total permettrait d'assurer une flexibilité d'intervention.

3. Définir une politique de coopération pays sur 2 à 3 cycles de PIC ? La finalité serait de faciliter le travail de renforcement des capacités et de construction de partenariats au-delà d'une perspective de 5 ans. La mise en œuvre d'une masse critique d'appuis sur une durée de 5 ans est recommandée.

4. Prolongation minimum d'1 à 1,5 ans du PIC III orientée sur 3 axes : (i) actions à poursuivre jusqu'en 2019 ; (ii) amélioration de la durabilité et mise en œuvre des synergies prévues ; et (iii) préparation des axes prioritaires pour une prochaine phase (capitalisation, actions pilotes).

5. Assurer l'intégration des financements du Luxembourg et de la contrepartie nationale dans la loi des finances. La signature d'une convention entre l'agence d'exécution et le ministère de tutelle permettrait l'immatriculation du projet, l'inscription du don par le Ministère de l'Economie et des Finances et de la contrepartie en loi de finance, et assurerait l'intégration des appuis dans la programmation et le suivi sectoriel. L'inscription de la contrepartie nationale pourrait permettre au ministère de mettre en place de façon autonome le mécanisme de suivi-supervision (rôle important des Cellules de planification et de suivi (CPS)) et le cas échéant de mobiliser la contrepartie pour du fonctionnement, voire de l'investissement.

6. Recentrer les axes de l'appui luxembourgeois de façon à approfondir l'impact des interventions. Il est recommandé de combiner des interventions au niveau régional et au niveau central / sectoriel. La finalité sera d'améliorer le contenu des politiques et stratégies sectorielles, et de renforcer les capacités de suivi et de pilotage dans le cadre de la réforme des finances publiques. Il est recommandé de prioriser une assistance technique axée sur le renforcement des capacités.

7. Faire évoluer l'approche dans le nord du Mali selon une approche Nexus Humanitaire – Développement en construction et intégrer les volets Défense et Diplomatie. La stratégie de Développement devrait cibler le développement économique local et le renforcement des capacités des CT à répondre de façon structurante à cet objectif. Les modalités devraient privilégier la durabilité en s'appuyant plus fortement sur les Organisations de la société civile (OSC) / Organisations communautaires de base (OCB) pour la mise en œuvre, ce qui implique un repositionnement des unités de gestion de projet.

8. Doter le PIC d'une stratégie transversale d'égalité entre les sexes : promouvoir une planification sexo-spécifique pour l'ensemble des projets / programmes et mobiliser une compétence « égalité entre les sexes » pour l'ensemble de la coopération luxembourgeoise.

Sur la base d'une analyse des enjeux clés pour le Mali et de la valeur ajoutée de la Coopération luxembourgeoise au Mali, les **options stratégiques identifiées en vue d'un prochain PIC** sont les suivantes :

Mettre l'accent sur le secteur privé et la transformation agroalimentaire en appuyant le développement des CVA par la demande (marché) et en améliorant l'offre de services financiers et non-financiers aux entreprises (niveau PME).

Développer l'offre dans les bassins de production par la modernisation des systèmes de production et le développement de services financiers et non-financiers aux OP et MPE. Spécifiquement pour la filière riz, concentrer les appuis sur la valorisation / rentabilité des zones déjà aménagées et le renforcement des capacités institutionnelles de l'Office du moyen Bani (OMB), tout en favorisant l'amélioration du cadre sectoriel et du dialogue public-privé.

Mettre l'accent sur les jeunes (15 – 24 ans) par la formation professionnelle et l'appui à leur insertion en renforçant la qualité et l'adéquation des formations aux besoins du secteur privé ; la professionnalisation des dispositifs de formation ; les dispositifs d'insertion et d'accompagnement, y compris en termes d'inclusion des jeunes peu ou pas formés.

Approfondir la réflexion stratégique sur les appuis à la décentralisation : appui au processus ou opportunité pour un environnement plus propice au développement économique à l'échelle régionale / inter-communale ? La réflexion devra tenir compte du financement du secteur (y compris par le budget de l'Etat) et de la présence de partenaires dans la zone Sud.