

Revue à mi-parcours du
Programme Indicatif de Coopération

entre

le Luxembourg et le Mali

Rapport consolidé

**Rapport final
26 Mars 2010**



Avant-propos

La mission d'évaluation du PIC II à mi-parcours s'est déroulée entre décembre 2009 et janvier 2010. L'équipe d'évaluation était composée de plusieurs experts internationaux et locaux qui disposent d'une large expérience dans la sous-région.

Les constats, analyses, conclusions et recommandations de la mission découlent de l'analyse des documents mis à la disposition de l'équipe ainsi que de très nombreux entretiens avec des interlocuteurs recommandés tant par le Ministère des Affaires Etrangères du Luxembourg (MAE) que par la Direction de la Coopération Internationale au Mali (DCI).

La dynamique participative a pu être garantie tout au long de l'exercice malgré les difficultés inhérentes à ce type de mission, entre autres pour la coordination sur place. La mission remercie l'ensemble des acteurs qui se sont mobilisés pour faire de cette évaluation une réussite et pour qu'elle puisse se centrer sur les perspectives et défis futurs en se basant sur les analyses de l'expérience en cours.

C'est ainsi que ce rapport d'évaluation à mi-parcours du PIC II au Mali est une appréciation objective de la contribution du Luxembourg à la stratégie de développement au Mali, tels que le prévoient les termes de référence.

Ce rapport final intègre les différentes remarques et commentaires faits lors de l'exercice de restitution réalisé à Dakar le 11 mars 2010 ainsi que ceux parvenus ultérieurement par écrit, lorsqu'ils étaient pertinents aux yeux de la mission.

La Coopération luxembourgeoise au développement et les PIC

La Coopération luxembourgeoise au développement a pour principal objectif l'éradication de la pauvreté, privilégiant notamment ainsi les pays les moins avancés. Ses actions, conçues dans l'esprit du développement durable par ses aspects sociaux, économiques et environnementaux s'inscrivent prioritairement dans la mise en œuvre pour 2015 des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

D'un point de vue géographique, la Coopération luxembourgeoise poursuit, par souci d'efficacité et d'impact, une politique d'intervention ciblée dans un nombre restreint de pays partenaires, dont le choix est principalement orienté par l'indice composite sur le développement humain du PNUD. La coopération avec ces pays privilégie le partenariat avec les autorités et les collectivités. Cet esprit de partenariat, complété par le souci de l'appropriation des programmes et projets par les bénéficiaires, préside à la mise au point de

programmes pluriannuels de coopération à visées sectorielles¹, les PIC (Programmes Indicatifs de Coopération).

Ces programmes sont des outils récents pour les bureaux de coopération². Ils sont considérés comme étant d'importants instruments de pilotage de la coopération entre le Luxembourg et les pays partenaires, introduisant un élément de prévisibilité ainsi qu'une dimension pluriannuelle dans le but d'améliorer la gestion de la coopération et l'adéquation de celle-ci aux priorités de développement des pays partenaires. Ils définissent entre autres les secteurs d'intervention, la durée du cycle de programmation, la localisation géographique et les options stratégiques majeures.

Les PIC de première génération (PIC I) possédaient un cycle de programmation différent des cycles nationaux. En outre, les projets qui en ont découlé étaient majoritairement antérieurs et déjà en cours de mise en œuvre, c'est pourquoi le PIC I a dû être élaboré de telle manière qu'il puisse donner une cohérence dans les différentes interventions en cours.

Les PIC de deuxième génération (PIC II), ont permis la rupture dans la pratique de programmation de la Coopération au développement en instituant un étage de concertation et de dialogue politique qui revient au MAE et à ses différents bureaux de coopération. De cette manière, ces derniers ont été amenés à agir en tant qu'administrateurs de la coopération au développement et en tant qu'interlocuteurs exclusifs des pays partenaires et des autres coopérations présentes. Considérant cela, l'identification et la consignation des engagements stratégiques et des contributions du Luxembourg à l'atteinte des objectifs sectoriels retenus par les contreparties nationales ont été des éléments essentiels ressortis de la formulation du PIC II.

Le renforcement de la collaboration avec le système des Nations Unies permet un meilleur suivi des activités dans le cadre de l'approche CCA/UNDAF par rapport aux objectifs du millénaire. Cette dynamique devrait pouvoir se renforcer à l'avenir par une plus grande implication des acteurs, entre autres l'agence Lux-Development.

Les approches sectorielles constituent également un élément essentiel dans la mise en œuvre du PIC II.

¹ Les principaux secteurs d'intervention de la coopération relèvent du domaine social : la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle et le développement local intégré. Les initiatives pertinentes dans le domaine de la microfinance sont encouragées et appuyées, que ce soit au niveau conceptuel ou au niveau opérationnel.

² Les premiers PIC de première génération ont été élaborés à partir de 2001 (Sénégal, Cap-Vert, Vietnam). Les autres ont suivi dès l'année suivante (Burkina-Faso, El Salvador, Laos, Mali, Niger, Nicaragua), excepté pour la Namibie où le PIC de première génération fut élaboré en 2003.

Résumé

Principaux constats de la mission

1. Les différents programmes sectoriels cadrent avec les priorités nationales et le Cadre stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) mais ne s'articulent pas entre eux et ne convergent pas vers des résultats pensés globalement alors même que les objectifs, tout au moins pour la région de Ségou parlent d'un développement régional harmonieux. L'approche est identique et cohérente entre les différents secteurs et s'appuie sur les structures décentralisées.
2. Genre : La dimension genre, si elle est prise en compte dans les propositions sectorielles, ne fait pas l'objet d'une attention spécifique.
3. Environnement : La problématique de l'environnement est prise en compte de manière relativement marginale dans les différents secteurs du PIC II.
4. Bonne gouvernance : La bonne gouvernance reçoit une attention particulière dans le cadre de l'appui apporté aux différentes administrations chargées de la mise en œuvre de la décentralisation et déconcentration.
5. Démocratie participative : La démocratie participative n'est pas vraiment mise en œuvre dans le cadre du PIC II.
6. Décentralisation : La décentralisation (niveau électif) et la déconcentration (niveau administratif) constituent un axe fondamental du PIC II.
7. Citoyenneté : Le thème de la citoyenneté est bien pris en compte dans le PIC II, plus particulièrement au travers de la composante appui à la communication.
8. Appropriation : Le PIC 2007-11 du Mali a été élaboré en étroite association avec les autorités maliennes à tous les niveaux, les partenaires multilatéraux concernés et également la société civile. En pratique, la collaboration avec l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales), laisse la porte ouverte à des questions relatives à l'appropriation et à l'alignement sur les procédures nationales.
9. Alignement : Malgré les constats relatifs à l'appropriation et le fait que les modalités de mise en œuvre des projets soient avant tout dictées par les procédures de Lux-Development (ce qui pourrait entraver un meilleur alignement sur les systèmes nationaux, l'harmonisation entre les donateurs et l'appropriation par les pays eux-mêmes), le Luxembourg se fait une priorité d'utiliser au maximum les systèmes nationaux consolidés et de renforcer conjointement avec le Mali ses capacités de développement, capacités de gestion des finances publiques et autres systèmes nationaux de passation des marchés.

10. Gestion axée sur les résultats : Les mécanismes de concertation, de dialogue, de négociation et d'échanges mis en place dans le cadre du PIC II vont dans le sens de l'amélioration du processus de décision en vue d'obtenir des résultats.
11. Responsabilité mutuelle : La signature du document de Stratégie Communie d'Assistance Pays – Mali (SCAP) par de nombreux partenaires techniques et financiers (PTF) va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des bailleurs, tout d'abord entre eux, mais également avec la contrepartie nationale. Cette stratégie et ses différents piliers devraient permettre une plus grande collaboration conjointe entre les bailleurs et le gouvernement malien.
12. Pertinence : La pertinence du PIC II par rapport au CSCRP et aux politiques nationales ne fait pas de doute. La pertinence est inscrite dans le choix des secteurs prioritaires. Toutefois les choix géographiques et la démarche méthodologique ne sont pas toujours pertinents, d'une part par la multiplicité des sites géographiques, d'autre part par le maintien en périphérie des actions des populations bénéficiaires.
13. Efficacité : Telle que l'analyse de l'état d'avancement du programme le fait ressortir, l'atteinte des objectifs du programme, tous secteurs confondus est fortement compromise par la durée excessive de la phase de démarrage et une mauvaise formulation du PIC.
14. Efficience : L'adéquation entre les budgets et les activités prévues semble ajustée aux ambitions annoncées du PIC II.
15. Impact : Aucune réalisation n'ayant encore vu le jour, il est difficile de parler d'impact.
16. Viabilité : La viabilité dépendra fondamentalement de l'appropriation aux différents niveaux de mise en œuvre du programme, non seulement par les administrations nationales ou décentralisées mais surtout par les populations. A ce niveau un travail très important reste à faire.
17. Etat d'avancement : La mise en œuvre du PIC II connaît des retards relativement importants.
18. Le passage de la logique projet à la logique programme n'est pas encore enclenché dans le cadre du PIC II. Les raisonnements et les pratiques sont encore fixés sur la modalité projets et l'exécution directe par Lux-Development des activités prévues. Les pratiques de gestion de la contrepartie nationale viennent renforcer cette dynamique et conforte l'agence d'exécution dans sa position et ses stratégies de contournement.
19. La logique de l'implantation géographique du PIC II est celle du prolongement du PIC I dans la région de Ségou. Le cercle de Yorosso, la poursuite des activités à Bamako, la présence dans le cercle de Kidal obéissent plus à des impératifs « politiques » qu'à une cohérence programmatique.
20. La concentration sectorielle est relative. Le secteur de la sécurité alimentaire se fonde plus sur la poursuite et la capitalisation de l'expérience du PIC I (plaine de San) que sur une logique cohérente intersectorielle. L'absence de synergie réelle entre les secteurs puise sans doute une partie de son explication dans cet historique. Le secteur de la formation professionnelle et celui de la santé

disposent d'une certaine cohérence, malgré les problèmes générés par la multiplicité des Directions nationales.

21. Les retards importants dans la mise en œuvre du programme, quel que soit le secteur, s'expliquent par ces multiples facteurs qui se renforcent mutuellement. Le niveau de préparation pour la mise en œuvre ainsi que les capacités nationales mettent en doute la capacité de clôturer les activités du PIC II dans les délais.

Suggestions, orientations, pistes

Suite à la revue à mi-parcours, les éléments suivants pourraient être pris en compte :

22. Orienter de manière spécifique les différents secteurs pour que les activités répondent partiellement et spécifiquement aux besoins des femmes, que ce soit au niveau de la formation professionnelle, de la création d'emploi, de la formation des élues, etc.
23. Reprogrammer la seconde partie du PIC II en tenant compte des retards et des perspectives réelles de mise en œuvre, ce qui inclut un cadre logique et un budget revus.
24. Au-delà de la mise en œuvre dans le cadre des structures décentralisées, le PIC II devrait pouvoir développer les synergies entre les différents secteurs de concentration et veiller à la mise en œuvre des thématiques transversales de manière systématique. C'est ainsi, à titre d'exemple, que l'appui aux programmes radio pourrait intégrer la mobilisation des populations, la collaboration avec les organisations de la société civile, etc.
25. La bonne gouvernance pourrait faire l'objet d'une attention particulière et devrait pouvoir s'appuyer sur (a) une plus grande concertation avec les autres PTF, plus particulièrement dans le cadre de la SCAP et (b) sur des structures de la société civile malienne.
26. La collaboration avec les associations de la société civile présentes dans les différents espaces géographiques concernés par le PIC II devrait pouvoir être renforcée et garantir ainsi une plus grande participation démocratique des populations bénéficiaires.
27. Des démarches conjointes avec d'autres PTF dans le cadre de la SCAP pourraient être envisagées en vue de garantir au mieux la bonne utilisation des fonds mis à la disposition de l'ANICT par la coopération luxembourgeoise et favoriser ainsi un meilleur alignement sur les procédures nationales.
28. Au niveau sectoriel, la coopération luxembourgeoise pourrait s'affirmer, forte de ses expériences dans d'autres pays, comme leader dans le secteur de la formation professionnelle liée à l'emploi et à la mise à disposition de mécanismes de financement sous forme de microcrédits. La coopération luxembourgeoise pourrait ainsi développer un programme qui aurait une couverture régionale dans ce secteur et permettrait d'intégrer le programme AFR/017 dans le PIC Mali.




29. Un programme de renforcement des capacités de la contrepartie nationale, à tous les niveaux, pourrait être mis en place dans le cadre du PIC III, en collaboration avec d'autres PTF dans le cadre de la SCAP.

L'élaboration du PIC III pourrait prendre en compte les éléments suivants :

30. Dans l'hypothèse de l'affirmation d'un leadership dans le secteur formation professionnelle / création d'emploi / microfinance, il s'agirait de l'appui programmatique dans le cadre de la politique nationale et de la mise en œuvre de la stratégie nationale en accompagnement aux structures locales. Dans cette mesure il n'y aurait plus, en tant que telle, de concentration géographique.
31. Le PIC III devrait se concentrer dans deux secteurs : la formation professionnelle dans l'approche telle qu'esquissée et un autre secteur à définir dans le cadre d'une concertation avec d'autres PTF. Cette concertation devrait pouvoir se mettre en œuvre dans la perspective d'une coopération déléguée entre différents PTF.
32. Le PIC III pourrait intégrer de manière plus significative les acteurs de la société civile malienne aux différentes étapes de sa mise en œuvre, depuis la phase d'identification jusqu'à l'exécution.
33. La coopération luxembourgeoise pourrait s'investir dans une collaboration et une concertation plus effective avec les autres PTF, entre autres dans le cadre de la SCAP. Pour cela elle devrait pouvoir se doter de ressources humaines et financières lui permettant d'avoir une présence politique plus nette et permanente au Mali.
34. La coopération luxembourgeoise, dans le cadre des priorités sectorielles définies, pourrait mettre en œuvre des programmes concertés d'appui et de renforcement des capacités de la contrepartie nationale, non seulement au niveau décentralisé mais également au niveau national, tant au niveau du renforcement de compétences techniques que de l'appui à la conception, définition, élaboration et mise en œuvre de politiques, stratégies et plans d'actions.

Malgré le fait que la mission n'ait pu se rendre à Kidal pour des raisons de sécurité inhérente à la situation politique locale, il apparaît important qu'une **mission approfondie d'évaluation** de ce programme puisse avoir lieu avant toute définition d'un troisième PIC, de manière à pouvoir tirer les leçons de cette présence et de cet appui.

Le tableau ci-après reprend :

-  Les principaux constats généraux de la mission.
-  Pour chaque constat général, des propositions de recommandations.
-  Pour chacune des recommandations, un calendrier indicatif.

Ce tableau intègre différentes propositions faites lors de la restitution au Mali et vient compléter les recommandations du rapport sur certains points spécifiques.

	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ECHEANCE
1	Manque d'articulation entre les différents programmes sectoriels dans le cadre du PIC II	Plus grande synergie entre les secteurs, conjointement avec le développement de l'approche programme.	PIC II
2	Faiblesse de l'approche genre	Renforcement de l'approche genre : <input type="checkbox"/> Au niveau de la gouvernance et des associations <input type="checkbox"/> Au niveau de la formation, entre autre des élues et des responsables des autorités déconcentrées. <input type="checkbox"/> Au niveau de la formation professionnelle	Immédiat PIC III
3	Peu d'attention à la problématique de l'environnement	L'environnement doit devenir un axe transversal réel et non pas un simple appendice obligé dans les différents secteurs.	Immédiat PIC III
4	La démocratie participative n'est pas mise en œuvre	Renforcement de la dynamique de participation citoyenne par une plus grande délégation et mise en œuvre par les différents acteurs nationaux tant au niveau des structures décentralisées qu'au niveau des acteurs de la société civile. Renforcement de l'appui aux acteurs de la société civile et intégration de ces acteurs de manière systématique dans la mise en œuvre du PIC III.	2010 PIC III
5	Questionnements sur l'appropriation par la contrepartie nationale	Mise en pratique et respect des procédures nationales en particulier dans le cadre de l'ANICT	PIC II
6	La Concertation et le dialogue vont dans le sens d'une gestion axée sur les résultats.	Renforcement des capacités nationales, au niveau central et aux niveaux décentralisés de manière à assurer un meilleur suivi, un accompagnement et une évaluation des activités du PIC II, dans la perspective du renforcement de l'approche programme.	PIC II PIC III
7	Collaboration et coordination effective avec l'ensemble des PTF.	Renforcement de la collaboration avec les PTF dans le cadre de la SCAP, entre autres : <input type="checkbox"/> Pour une meilleure concentration sectorielle et géographique <input type="checkbox"/> Pour un renforcement des capacités nationales	PIC II PIC III

	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ECHEANCE
		dans le cadre des principes de bonne gouvernance.	
8	Concentration sectorielle relative	<p>Concentration dans le secteur de la formation professionnelle, en lien avec la création d'emploi et l'utilisation de moyens financiers adéquats tels que le microcrédit.</p> <p>Renforcement des capacités de la contrepartie nationale en concertation avec les autres PTF,</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Dans le cadre du ou des secteurs de concentration <input type="checkbox"/> En priorisant les structures décentralisées et déconcentrées. <p>Tendre vers la concentration à deux secteurs.</p>	<p>PIC III</p> <p>PIC III</p>
9	Visions et approches distinctes entre le MAE/BCL et Lux-Development.	<p>Renforcement des ressources du BCL et réflexion à mener sur l'opportunité d'ouverture d'un bureau du BCL à Bamako.</p> <p>Evaluation des relations entre les BCL et Lux-Development dans les différents pays de concentration.</p> <p>Clarification des positionnements et responsabilités concrètes des deux entités ainsi que des mécanismes et flux d'information.</p> <p>Formalisation des canaux de communication entre les deux entités.</p> <p>Mise en place d'un mécanisme de suivi – évaluation permanent des PIC.</p>	<p>2010</p> <p>2010</p> <p>Immédiat</p> <p>Immédiat</p> <p>PIC III</p>
10	Insuffisance du lien entre la formation professionnelle et l'insertion	<p>Renforcement de la séquence formation professionnelle / création d'emploi / financement de l'insertion par le microcrédit.</p> <p>Renforcement des compétences aux niveaux décentralisés.</p>	<p>PIC III</p> <p>PIC II et PIC III</p>
11	Retards dans l'exécution	Elaboration du PIC sur une période plus longue (10 ans)	PIC III