

ÉVALUATION FINALE

MLI/023

Décentralisation
et
bonne gouvernance

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Mali
Titre long du Projet	Décentralisation et bonne gouvernance
Titre court du Projet	Décentralisation et bonne gouvernance
Code LuxDev	MLI/023
Version du Rapport	Octobre 2021

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (Efficacité)	B -> 2,5 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : A ->1 Efficience : A ->2 Cohérence : A -> 1 Durabilité : B -> 3

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le projet « Décentralisation et bonne gouvernance » (MLI/023) a été mis en œuvre d'avril 2016 à décembre 2019, prolongé jusqu'en juin 2021, et est intervenu dans la collectivité territoriale de la région de Ségou sur les cercles de Ségou, Barouéli, San, Tominian, Bla (soit 5/7 cercles de la région) et le cercle de Yorosso (région de Sikasso). 103 communes ont ainsi été concernées. Les cercles de San et de Tominian sont plus particulièrement concernés par l'insécurité.

Dans ce cadre, LuxDev a mandaté PARTICIP GmbH en mai 2021 pour en effectuer l'évaluation finale afin de :

- savoir si l'organisation et les méthodes utilisées pour la mise en œuvre du projet ont été adaptées ;
- disposer d'une évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs (en fonction des critères de pertinence des activités, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, gouvernance pour le développement, genre, environnement et changement climatique) ; et
- évaluer les impacts d'ores et déjà appréhendables et visibles découlant des actions.

Le projet s'est fixé comme objectif d'appuyer localement l'État malien qui s'est engagé dans un vaste processus de décentralisation et de déconcentration, en agissant sur des thématiques majeures : le renforcement issu du processus d'Alger de la décentralisation, donc des capacités locales de maîtrise d'ouvrage, l'amélioration des bases et systèmes de perception des recettes des collectivités territoriales/locales, l'analyse et le renforcement de la répartition des rôles dans le secteur public et d'en clarifier l'articulation, d'accompagner la mise en place de nouveaux Plans de Développement économique, social et culturel (plus réalistes et inclusifs), la promotion de la redevabilité, la restitution et des principes de bonne gouvernance, d'appuyer ces processus jusque dans les organisations de la société civile, l'amélioration de la gestion foncière au bénéfice des plus démunis.

Résultat 1 : Des conditions favorables au développement socio-économique (y compris l'accès à la terre et à l'eau) sont promues ainsi que leur gestion durable.

Le programme a aidé 252 foyers démunis sur une cible de 250 ménages, jeunes et femmes dotées en terre récupérées et aménagées puis équipées. Les ménages ont bénéficié des appuis en matériels agricoles et formations sur les technologies et pratiques agro écologiques (semences améliorées, plantation d'arbres, le compostage). Les bénéficiaires des terres négociées ont eu des titres de donations permettant la sécurisation foncière et leurs terres sont enregistrées dans les registres des commissions foncières. 45 commissions foncières communales sont dynamisées et 18 commissions foncières villageoises mises en place. Le projet a également permis de renforcer les chefs traditionnels dans leurs rôles et de s'organiser en coordination. En outre, deux guides nationaux (élaboration de Plans de Développement économique, social et culturel et maintenance des six infrastructures hydro-agricoles sous maîtrise d'ouvrage communale) ont été élaborés avec l'accompagnement du programme en régie avec des expertises ponctuelles. Ces outils ont été utilisés dans le cadre de l'appui à l'élaboration des Plans de Développement économique, social et culturel pour 50 collectivités territoriales.

Le niveau global de réalisation est de 100 %.

Résultat 2 : Les collectivités territoriales sont consolidées dans leur rôle de maître d'ouvrage pour l'exercice performant des compétences qui leur sont transférées.

Le programme a renforcé le Centre de formation des collectivités territoriales dans son rôle d'organe formateur des collectivités territoriales tant en termes de matériels qu'en terme d'appui techniques (formations de la Task force et appui technique), sans oublier un complexe de salles de formation construit au profit du Centre en vue de sa délocalisation dans la région de Ségou. À travers la collaboration de LuxDev pour la mise en œuvre du parcours d'acquisition de compétences, le Centre de formation des collectivités territoriales à mise en œuvre cinq parcours d'acquisition de compétences qui ont été déroulés au profit de 650 élus et agents techniques des collectivités et quelques formations hors parcours d'acquisition de compétences. Il s'agit de :

- **formations avec parcours d'acquisition de compétences** : ces formations ont permis d'atteindre 135 élus et agents enrôlés et formés sur les thématiques suivantes : 677 agents des collectivités territoriales sont enrôlés dans le processus parcours d'acquisition de compétences parmi lesquels 537 ont complété le parcours d'acquisition de compétences sur une prévision de 650 et 511 ont été évalués à leurs postes de travail, 26 auditeurs n'ont pu être évalués ; scénarisation et mise à disposition des outils relatifs au parcours d'acquisition de compétences : trois modules ont été numérisés et scénarisés pour l'utilisation du Modelbox, il s'agit notamment du module sur l'archivage (75 auditeurs formés) pour ce qui concerne le parcours d'acquisition de compétences administration et le suivi contrôle des travaux (27 auditeurs) pour le parcours d'acquisition de compétences maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et la rédaction administrative. Au total, 102 auditeurs ont été formés sur l'utilisation de la Modelbox ; et
- **formations hors parcours d'acquisition de compétences** : ces formations ont permis d'atteindre 135 élus et agents enrôlés et formés sur les thématiques ci-après : les fondamentaux de la décentralisation avec 27 agents formés ; le fonctionnement des organes des collectivités territoriales avec 23 agents formés ; le maire officier de police judiciaire avec 27 agents formés ; la mobilisation des ressources financières et gestion déléguée des infrastructures avec 26 agents formés ; le budget annexe avec 32 agents des instituts de formations professionnelles, des centres de formations professionnelles, des agents du trésor et du conseil régional de Ségou. Aussi 50 collectivités territoriales et 24 bureaux de sous-préfets ont été équipés en source d'énergie photovoltaïque et en équipements informatiques pour renforcer d'avantage leurs services.

Le niveau global de réalisation est de 100 %.

Résultat 3 : La démocratie et la gouvernance sont renforcées au niveau des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État.

Le programme MLI/023 à travers les conventions de Délégation de Fonds et de Mise en Œuvre signées avec le Cercle de Réflexion et d'information pour la consolidation de la démocratie au Mali (2002) et l'organisation non gouvernementale Environnement, Développement et Action dans le Tiers Monde a permis de renforcer les organisations non étatiques pour les rendre plus fonctionnelles. Sur 150 organisations non étatiques appuyées, 80 ont été accompagnées en vue d'améliorer leur gouvernance et sont déclarées plus autonome. Il s'agit des Chambres régionales Consulaires des Métiers, des Chambres régionales d'Agriculture, des organisations de la société civile, des micros et petites entreprises, des organisations professionnelles agricoles, etc. Ces organisations non étatiques ont aussi complété le parcours d'acquisition de compétences (formations et coaching) qui, ainsi déployés à ce niveau, ont permis d'atteindre ce résultat. En effet, en plus des personnes ressources de 150 organisations non étatiques initiales, les personnes ressources de 50 nouvelles organisations non étatiques ont été aussi formées et coachées.

Grâce à la mise en œuvre de ces activités, il est constaté une régularité dans les affaires publiques, les collectivités territoriales respectent les délais pour l'organisation des sessions ordinaires notamment la tenue des restitutions administratives et du compte administratif, impliquent de plus en plus les organisations de la société civile dans la gestion des affaires publiques, l'implication des autorités traditionnelles à toutes les étapes de planification de la commune. Il faudrait noter ici le nouveau guide méthodologique d'élaboration des Plans de Développement économique, social et culturel qui oblige les collectivités territoriales à impliquer d'avantage l'ensemble des acteurs de la commune et à intégrer les nouveaux besoins du moment notamment le changement climatique, l'environnement, la sécurité alimentaire et la nutrition ainsi que les besoins liés au genre.

Le niveau global de réalisation est de 100 %.

Résultat 4 : les mécanismes de financement des collectivités territoriales sont renforcés.

Sur ce résultat, le programme MLI/023 a mis en place deux mécanismes innovants qui ont permis de faciliter la mobilisation des ressources propres des collectivités et de faciliter le travail des agents des collectivités territoriales chargés du recouvrement des recettes. Il s'agit de la mise en œuvre de :

- cinq bonnes pratiques de mobilisation de ressources locales identifiées et expérimentées ;
- l'appui à 60 collectivités territoriales du logiciel de gestion ReCoDe qui assure une gestion informatisée des budgets communaux et des ressources.

Les bonnes pratiques de mobilisation des ressources propres des communes ont permis à plusieurs communes de faire le recouvrement de leurs recettes (le recouvrement est même estimé à plus de 90 % dans certaines communes pendant trois années successives), nous pouvons citer ici les communes de Zinzana, Penegana, Saméné: De plus, le ReCoDe est de plus en plus utilisé dans d'autres communes avec l'appui financier de l'Agence nationale d'Investissement des Collectivités territoriales par exemple les communes du district de Bamako.

Le niveau global de réalisation est de 100 %.

Évaluation du projet

Pertinence : le programme MLI/023 « acteur d'appui et facilitateur », répond réellement aux problèmes identifiés dans le document technique et financier. Il s'agit principalement des problèmes liés à la refondation de l'État à travers les réformes de décentralisation et de développement institutionnel, il est aligné sur les procédures nationales ainsi que les dispositifs institutionnels et techniques. Il valorise les expertises et compétences nationales, régionales et locales, le tout accompagné d'un dialogue civil avec les citoyens, technique et politique avec l'État, et les organisations de la société civile. Elle ressort aussi des approches et stratégies adoptées dans la mise en œuvre : vivification des commissions foncières et de la Commission régionale d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement. Il accroît le dialogue civil avec les citoyens. Il est aligné aux axes stratégiques 2 et 3 de la politique définie dans le Cadre stratégique pour la Relance économique et le Développement durable du Mali 2016-2018.

La mission d'évaluation estime que la pertinence du projet est bien au-dessus de la moyenne, avec des performances qui atteignent ou dépassent les objectifs, sauf sur la collecte des ressources, le nombre de collectivités locales ayant amélioré leur maîtrise d'ouvrage, et le nombre de Plans de Développement économique, social et culturel élaborés (note A).

Efficiace : le niveau de consommation du programme MLI/023 est très satisfaisant, à la fin du projet et dans la durée prévue, avec une exécution globale du budget de 96,96 %. Cette bonne exécution résulte de la délégation des activités à plusieurs partenaires à travers les Délégation de Fonds et de Mise en Œuvre. Ces partenaires avaient tous reçu un renforcement de capacités techniques et un appui logistique. Ces actions ont permis de faciliter la mise en œuvre des activités selon les compétences de chacun. Notons aussi que le programme s'était beaucoup investi dans la préparation d'études et de diagnostics. Les activités étaient très diversifiées, la flexibilité du MLI/023 a été un facteur déterminant et a permis aux partenaires d'adopter les activités. Signalons seulement le long délai de démarrage, les délais mis pour l'animation des commissions foncières et la sélection des attributaires, la complexité des processus d'identification des terres et des vulnérables, qui ont nécessité plus de temps que prévu notamment les activités environnementales, des attermolements sur la certification des auditeurs.

Globalement la mission d'évaluation retient que l'approche proposée par le projet répond de manière plutôt efficiente aux besoins des parties prenantes pour l'amélioration du développement local et de la gouvernance locale (collectivités territoriales et organisations non étatiques) (note A).

Efficacité : la mission d'évaluation estime que le projet a atteint ou dépassé quasi tous ses objectifs chiffrés sur les indicateurs, à l'exception de trois, à savoir la croissance des ressources des collectivités territoriales/locales (34 % seulement, mais il a au moins doublé par rapport à la situation sans appui), la croissance de la maîtrise d'ouvrage dans les collectivités locales (62 %, face au risque de turnover de la ressource humaine), le nombre de Plans de Développement économique, social et culturel élaborés (71 % face à l'incertitude de leur plus grand réalisme).

La mission d'évaluation estime que l'efficacité du projet est bonne, mais il y a des possibilités d'amélioration sur trois critères importants qui confrontent les capacités de la ressource humaine des collectivités locales sur la maîtrise d'ouvrage, le réalisme à démontrer des nouveaux Plans de Développement économique, social et culturel face aux ressources collectables/mobilisables (note B).

Cohérence : la mission d'évaluation estime qu'elle a été particulièrement assurée vis-à-vis des cadres nationaux avec le Document cadre de Politique Nationale de Décentralisation en cours, les différentes lois sectorielles (Loi foncière agricole, Programme national contre le Changement climatique et appui à la Stratégie nationale d'Adaptation au Changement climatique, le Plan national de la Sécurité alimentaire, la Stratégie nationale Sécurité alimentaire, Plan national Gestion axée résultats, Politique nationale genre et avec les structures nationales qui en pilotent l'exécution (le ministère de la Décentralisation et de la Réforme de l'État, la Direction générale des Collectivités territoriales, etc.). Elle est aussi assurée par le développement de partenariats publics (l'Agence nationale d'Investissement des Collectivités territoriales) et privés (via les organisations non gouvernementales, Environnement, Développement et Action dans le Tiers Monde, Groupe Énergies renouvelables, Environnement et Solidarités, l'Association malienne d'Éveil au Développement durable, etc.) ; en revanche, elle aurait pu l'être un peu mieux entre les trois projets, malgré la mise en place à cet effet d'une commission technique du programme.

Au regard de tout ce qui précède, la cohérence est évaluée comme satisfaisante (A-).

Durabilité : il reste prématuré d'exprimer un jugement solide sur la durabilité de l'action même s'il augure de bonnes perspectives de pérennité (l'usage du ReCoDe, les modules de formation nouveaux du Centre de formation des collectivités territoriales, le nouveau guide de formalisation des Plans de Développement économique, social et culturel, le système de formation parcours d'acquisition de compétences, les mesures d'usage des énergies renouvelables, etc.). Des incertitudes demeurent tout de même sur l'effectivité du réalisme Plans de Développement économique, social et culturel et les capacités des collectivités locales à renouveler financièrement l'exercice même s'il est pertinent et plus participatif, sur le devenir de l'inclusion des autorités traditionnelles dans les instances décisionnelles.

La mission d'évaluation, au regard de ce qui précède, évalue la durabilité comme satisfaisante (B).

Gouvernance pour le développement : le projet a impliqué tous les acteurs des sphères socio-économiques et politico-administratives dans les actions concernant les collectivités territoriales, et a favorisé la participation des populations aux affaires publiques en y incluant les collectivités territoriales, la tutelle/ les services techniques déconcentrés, les opérateurs Délégation de Fonds et de Mise en Œuvre, l'équipe du projet, dans les dynamiques de débats et restitutions publiques, les démarches de planification, les journées d'engagement citoyen, les approches de débats et de restitutions publiques etc. La responsabilisation-redevabilité est effective. Nuance peut-être à la durabilité sur ce thème : l'appui programme a été exclusif, créant ainsi une espèce de dépendance à la ressource externe.

Égalité de genre : bien qu'en correspondance avec la Politique nationale genre et la Cadre stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté sur ce plan, et l'affichant comme une priorité dans les actions, la distinction de genre est peu marquée dans la documentation du projet, ce qui en limite la lisibilité des efforts du projet dans ce domaine. On relève l'absence d'une planification et une budgétisation sensible au genre qui a pour conséquence de réduire, voire de ne pas programmer de mesures d'accompagnement favorables à une instauration durable de l'égalité de chance en vue d'un accès équitable aux ressources du projet. Les structures locales spécialisées (Comité régional, Direction régionale promotion de la femme et l'enfant) sont d'ailleurs peu intervenues.

Environnement et changement climatique : les principales activités prévues par le programme mettant l'accent sur la gestion des ressources naturelles qui ont été menées sont la gestion foncière avec récupération et réhabilitation des terres dégradées, la réhabilitation des aménagements hydro-agricoles, l'investissements et infrastructures de production prévus dans les Plans de Développement économique, social et culturel prenant en compte dans leur réalisation les questions d'impact environnemental, climatique et social. Mais on peut regretter pour nombre d'entre elles l'éparpillement géographique (alors qu'il faut concentrer pour en tirer tous les bénéfices), l'incomplétude peut être également (absence d'Étude d'Impact environnementale et sociale / Notices d'Impact environnemental et social sur certaines opérations), les formations et sensibilisation à l'environnement et à l'agriculture de conservation.

Leçons apprises

Nous pourrions ici tirer les quelques leçons¹ apprises suivantes :

Une approche d'intervention basée sur l'expertise des acteurs d'exécution :

Le programme MLI/023 a choisi l'approche « faire-faire » à travers la signature des Délégation de Fonds et de Mise en Œuvre avec les acteurs spécialisés et selon leurs axes de compétences. D'abord les partenaires étatiques tel que l'Agence nationale d'Investissement des Collectivités territoriales, les Agences de développement régional de Ségou et de Sikasso, le Centre de formation des collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés, les représentants de l'état. Ces acteurs ont été d'abord renforcer dans leurs domaines d'expertises à travers des formations, des appuis techniques et des appuis en matériels et en logistique (matériels roulants et infrastructures) leur permettant d'être en capacité de jouer leurs rôles.

Une bonne préparation (études, expériences pilotes et innovantes) préalable de la réussite du programme MLI/023 :

Le programme MLI/023 a connu une phase longue de démarrage et de préparation (presque un an et demi). En effet, des études et des diagnostics préalables ont été commandités par LuxDev à travers des expertises externes ponctuelles dont les résultats ont été testés dans des communes pilotes, capitalisés et ensuite déployés dans la zone de concentration opérationnelle. À titre d'exemple, nous avons l'étude pour l'élaboration du nouveau guide d'élaboration des Plans de Développement économique, social et culturel, les études et la conception des outils et démarches d'intervention (réflexion, préparation, choix des cibles, choix des partenaires prestataires) pour ce qui concerne la mise en place des parcours d'acquisition de compétences etc. et ensuite les bonnes pratiques pour la mobilisation des ressources et l'utilisation du logiciel ReCoDe.

Formation et renforcement des capacités¹ :

L'un des axes majeurs de l'intervention de MLI/023 porte sur le renforcement de capacités et la formation des acteurs cibles. Une nouvelle approche innovante a permis de mettre en place une approche plus formative et plus efficace, il s'agit du parcours d'acquisition de compétences et ses modules de formation, qui a permis aux auditeurs ciblés de mieux jouer leurs rôles et responsabilités.

Processus d'élaboration des Plans de Développement économique, social et culturel assez participatif et réaliste :

Pour la première fois dans les communes de la zone de concentration opérationnelle, le nouveau guide a été utilisé. Pour rappel, ce guide complète les aspects d'environnement, de changement climatique, la sécurité alimentaire et la nutrition et l'intégration du genre. L'approche assurant le suivi et l'appui technique des Agences de développement régionale a permis un respect scrupuleux des différentes étapes.

Mobilisation des ressources propres de la commune :

Les bonnes pratiques de mobilisation des ressources propres des communes ont permis à plusieurs communes de faire le recouvrement de leurs recettes (le recouvrement est même estimé à plus de 90 % dans certaines communes) pendant trois années successives, nous pouvons citer ici les communes de Zinzana, Penegana, Saméné. À côté de tout ceci, il y a la plus grande innovation introduite dans le cadre de la mobilisation des ressources au niveau des collectivités territoriales, il s'agit de la mise en place du dispositif ReCoDe dans la zone de concentration opérationnelle.

¹ Rapport d'Évaluation à mi-parcours MLI/023 59/ 102

Recommandations

Perspective du programme :

Prévoir des actions ponctuelles dans les programmes en cours pour renforcer les domaines suivants :

- apporter un appui technique et financier aux Agences de développement régionale de Ségou et Sikasso pour leur permettre d'avoir la capacité d'appuyer les communes dans l'élaboration des Plans de Développement économique, social et culturel et aussi de renforcer la mobilisation des ressources propres des communes ;
- revoir une nouvelle fois la procédure d'élaboration Plans de Développement économique, social et culturel en y incluant une phase de hiérarchisation des actions demandées selon deux ou trois priorités, de façon à faire coïncider « besoins et perspectives de ressources » (aspect réalisme prévision-programmation) ;
- accompagner d'avantage les conseils régionaux de Ségou et de Sikasso pour assurer le pilotage, le suivi des actions de gouvernance dans ces régions afin de pérenniser les acquis du projet ;
- appuyer la Direction régionale de la Planification, de la Statistique, de l'Informatique, de l'Aménagement et de la Population pour maintenir la base des données afin de produire des annuaires statistiques réguliers ;
- appuyer la coordination des chefs de quartiers pour le renforcement des chefs traditionnels et assurer leurs implications dans la prise des décisions (dans le traitement de certains dossiers, comme la visibilité des cursus nouveaux – ou à venir – de formation dans les Centres de formation technique / Instituts de formation technique à destination de jeunes et femmes). Les chefs traditionnels doivent être munis de leurs décisions de nomination et être renforcés davantage dans leurs rôles de premiers représentants des communautés.

Gestion foncière :

- renforcer la sécurisation foncière des bénéficiaires des terres (particulièrement pour les bénéficiaires qui avaient déjà des terres) ;
- apporter un appui aux bénéficiaires vulnérables à travers le projet agricole pour meilleure exploitation de leurs terres ;
- renforcer les commissions foncières dans leur fonctionnement et appuyer leur mise en place dans les villages pour une meilleure prise en charge des conflits fonciers (application des techniques de récupération de sols et terroirs dégradés : des résultats positifs probants ont été obtenus en de nombreux points de la sous-région – zaï mécanisé, demi-lune, fumure microdose phospho-organique, cordons pierreux, compost, avec des résultats de + 50 à 200 %).

Renforcement des capacités :

Accompagner le Centre de formation des collectivités territoriales pour développer des expertises, thèmes et modules de formation avec l'approche parcours d'acquisition de compétences sur les thèmes suivants :

- sur le genre : planification et budgétisation sensible au genre ;
- sur la nouvelle nomenclature budgétaire des collectivités territoriales ;
- sur l'informatique ;
- sur l'élaboration des budgets (le Document Cadre de la Politique nationale de la Décentralisation) ;
- développer une expertise pour concevoir une formation E-learning sur les modules parcours d'acquisition de compétences dispensés pour assurer le recyclage et permettre de suivre les modules à distance.

Mobilisation des ressources :

- prévoir un module pour renforcer les services techniques déconcentrés sur la mobilisation des ressources ;
- renforcer l'appui des collectivités territoriales en équipement informatique, en recyclage de formation sur le ReCoDe pour une bonne maîtrise de son utilisation, en connectivité pour assurer l'interconnexion et en électricité (par les voies renouvelables) pour les zones non couvertes.