

## EVALUATION INTERMÉDIAIRE

**MLI/803**

Relance de l'économie locale et  
appui aux collectivités  
dans le Nord du Mali II  
(RELAC II)

### FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Mali
Titre long du projet	Relance de l'économie locale et appui aux collectivités dans le Nord du Mali II
Titre court du projet	RELAC II
Code LuxDev	MLI/803
Version du rapport	Mars 2018

### NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	<b>3</b> 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 : <b>2</b> Efficience : <b>3</b> Durabilité : <b>3</b>

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le projet RELAC II (MLI/803), « Relance de l'économie locale et appui aux collectivités », financé à hauteur de 10 millions d'EUR par l'Union européenne à travers le fonds fiduciaire d'urgence, a démarré en septembre 2017 pour une durée de 36 mois. Il couvre 30 communes des régions de Gao, Tombouctou, Ménaka et Taoudéni. Il fait suite au projet RELAC I (MLI/802) dont les 12 communes des régions de Tombouctou et Gao sont toujours couvertes par le RELAC II.

LuxDev a mandaté ARTEMIS en décembre 2017 pour une durée de six mois, pour conduire l'évaluation finale du projet RELAC I et l'évaluation intermédiaire du projet RELAC II (renforcement et extension du projet RELAC I, démarré en septembre 2017, financé par le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne et devant couvrir 30 communes sur une durée d'intervention de 36 mois). Les deux évaluations ont été conduites en même temps et par la même équipe. La mission de terrain s'est déroulée du 6 au 24 février 2018, à Bamako et dans les régions de Tombouctou et de Gao. En ce qui concerne l'évaluation finale du RELAC I, il a été convenu de mettre l'accent sur l'atteinte des résultats et les effets/impacts. Les principaux résultats attendus pour cette évaluation étaient :

- **R1** - Une description des résultats atteints/non atteints et de la zone couverte ;
- **R2** - Une analyse et appréciation de la gestion et des méthodes du projet ;
- **R3** - Une évaluation sur base de critères du Comité d'aide au développement - Organisation de Coopération et de développement économiques ;
- **R4** - Une appréciation de l'impact du projet et proposition de pistes pour la stabilisation du Nord Mali (MLI/802) ;
- **R5** - Une analyse pour une liste de questions spécifiques ;
- **R6** - Une liste de leçons apprises et de recommandations pour la suite de RELAC II (MLI/803) et des projets similaires futurs.

En ce qui concerne l'évaluation intermédiaire du RELAC II, il a été convenu de mettre l'accent sur les réorientations et recommandations.

Le projet RELAC II vise à « poursuivre la stabilisation de zones post-conflit ciblées en accompagnant la relance de l'économie locale et l'amélioration des services rendus par les collectivités » (objectif global). Ce projet vise à consolider les acquis en termes de réhabilitation des équipements/matériels des collectivités et de soutien aux micro-projets / activité génératrice de revenu mis en œuvre dans les communes ciblées par le RELAC I mais aussi à contribuer au renforcement des compétences des collectivités en matière de qualité des services rendus aux populations. Ses objectifs spécifiques sont : 1. l'économie locale est relancée ; 2. les collectivités accompagnées sont en mesure de mieux remplir leurs missions au service des populations.

À mi-parcours, la mission d'évaluation ne dispose pas de suffisamment de données fiables pour se prononcer sur la contribution du projet à l'atteinte de **l'objectif général**. Cependant, après avoir capitalisé l'expérience du RELAC I, le projet est engagé dans un processus qui devrait permettre d'atteindre les résultats attendus. Dans cette optique, il devrait contribuer au moins partiellement à l'atteinte de l'objectif général, qui reste ambitieux et complexe au regard de la situation institutionnelle et sécuritaire dans le nord du pays.

Par rapport aux deux indicateurs d'effet définis pour **l'objectif spécifique 1**, « l'amélioration de l'appréciation des populations de l'économie locale » et « l'amélioration des scores d'actifs de l'ensemble des ménages appuyés », la mission d'évaluation intermédiaire estime que les conditions ne sont pas encore réunies à ce stade pour se prononcer sur l'atteinte de cet objectif spécifique. Les perspectives d'atteinte de cet objectif d'ici la fin du projet restent cependant bonnes en raison du nombre relativement élevé de micro-projets financés et surtout de l'accompagnement prévu par le projet. Toutefois, si le financement d'un plus grand nombre de micro-projets et l'extension de la zone d'intervention du projet étaient nécessaires, cela reste insuffisant dans le contexte d'intervention du projet. La relance de l'économie locale suppose la mise en place de programmes structurants dotés de ressources conséquentes à long terme, qu'une coopération seule ne peut satisfaire, malgré l'engagement d'un budget substantiel. Il y a lieu de préciser que le seul fait d'identifier des micro-projets et de mettre en place un dispositif d'accompagnement des porteurs de micro-projets ne peut induire à lui seul une relance de l'économie locale.

En ce qui concerne l'**objectif spécifique 2**, la réponse apportée par le projet à mi-parcours est satisfaisante puisque : (i) Les besoins des communes ont été identifiés, les appels d'offres ont été lancés et le processus d'acquisition est en cours ; (ii) Les débats ont été amorcés avec les populations sur leur appréciation des services rendus par leurs élus dans les 18 nouvelles communes. Ces deux volets sont importants mais ils restent insuffisants globalement, pour permettre aux collectivités locales de mieux remplir leurs missions aux services des populations. Par exemple, les collectivités territoriales doivent disposer de ressources propres pour contribuer durablement au financement des Plans de développement social, économique et culturels des communes.

Le projet **couvre** 30 communes dont les 12 déjà couvertes par RELAC I et 18 nouvelles communes dans les régions de Tombouctou, Gao, Ménaka et Taoudéni. Sur un total de 76 communes, cela représente une couverture de 39,5 % des communes de ces régions d'intervention. Le nombre de communes couvertes au moment de l'évaluation dans les régions de Taoudéni et de Ménaka est insuffisant mais cela se justifie au regard de l'insécurité qui prévaut dans ces deux régions. Par rapport au RELAC I, le projet RELAC II a augmenté non seulement le nombre de communes (+ 60 %) mais plus encore la couverture des ménages (+ 70 %). Alors que le RELAC I a soutenu 43 micro-projets, le RELAC II a identifié et formulé 99 micro-projets (au moment de l'évaluation). Enfin, le projet RELAC II prévoit d'inclure les populations les plus vulnérables, telles que les jeunes, les femmes et les populations nomades, qui n'étaient pas assez prises en compte dans le RELAC I.

**Résultat 1 :** Des projets économiques locaux sont appuyés. Après un processus rigoureux d'identification et de validation des micro-projets et une démarche participative en quatre étapes, avec l'appui de trois Organisations non gouvernementales nationales partenaires : (i) 99 micro-projets ont été sélectionnés et formulés pour les régions de Gao et de Tombouctou ; (ii) 78 conventions tripartites de mise en œuvre sans délégation financière ont été signées entre les responsables des organisations bénéficiaires, les maires de 16 communes des régions de Gao et de Tombouctou, et le projet ; (iii) 11 conventions additionnelles de mise en œuvre ont été signées pour cinq micro-projets dans la région de Gao et six micro-projets dans la région de Tombouctou, portées exclusivement par des jeunes.

**Résultat 2 :** Les besoins matériels des collectivités les plus urgents pour leurs missions vers les populations sont comblés. Dans la continuité des activités actions d'appui matériel réalisées dans le RELAC I, les diagnostics communautaires ont permis de discuter des besoins des communes et d'identifier les priorités de la population en matière de renforcement des services publics pouvant être soutenus par le projet, sur une démarche participative. En complément du projet RELAC I, le projet RELAC II a financé les réhabilitations des bâtiments des communes de Lafia, Alafia, Bourem Inaly, Tienkour, Tindirima et Tinguériguift. Les réhabilitations des points d'eau identifiés et validés pour les 12 communes ont également été prises en charge par le projet RELAC II. Pour les 18 nouvelles communes, les listes de besoins matériels prioritaires ont fait l'objet d'une analyse technique en Comité local d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement puis d'une validation finale par les conseils communaux, et les listes d'équipements et de réhabilitations des infrastructures communales ont été validées, les processus de passations de marchés lancés. Quelques obstacles freinent les interventions à Ménaka et Salam, d'ordre sécuritaire et institutionnel.

**Résultat 3 :** Les collectivités sont appuyées dans l'exercice de leurs missions en faveur des populations. Les besoins en formation des élus et des fonctionnaires des communes d'intervention du projet ont été identifiés de façon participative. Pour compléter la formation demandée au niveau des collectivités, le projet RELAC II a pris en charge la réalisation d'un 2<sup>e</sup> cycle de session de formation au bénéfice des élus et des agents des collectivités territoriales des 12 communes du RELAC I. Pour les communes de la région de Tombouctou, les formations complémentaires ont porté sur la police judiciaire et administrative, la rédaction administrative et la gestion financière au profit de 80 élus et agents communaux. Pour les communes de la région de Gao les formations ont porté sur les techniques d'archivage et de rédaction administratives au profit de 44 participants.

## Évaluation du projet

**Pertinence :** Le projet apporte, en général, une réponse à un problème crucial d'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires dans la zone d'intervention. Les objectifs du RELAC II sont alignés et en parfaite adéquation avec les politiques nationales et sectorielles, et locales. Sa conception répond aux besoins prioritaires des populations ciblées dans des zones parmi les plus démunies du Nord Mali. Il inclut également des régions où l'insécurité est plus marquée et par conséquent où les populations sont encore plus vulnérables. Les interventions du RELAC II sont d'autant plus pertinentes qu'elles sont conçues pour contribuer à apporter des solutions aux contraintes des communes : par la mise en place d'infrastructures de production afin de satisfaire les besoins alimentaires de la population et par la réhabilitation d'infrastructures sociales et sanitaires pour rendre les conditions de vie moins précaires.

La pertinence s'observe également dans le ciblage des différentes composantes sociales et une meilleure prise en compte des jeunes par rapport au RELAC I. Cependant, il convient de rester prudent car à ce stade, il n'est pas possible de dire si les effets du projet auront un impact significatif sur la réduction de la pauvreté et notamment si ce le sera de manière durable. La mise en place des micro-projets et le renforcement des collectivités ne peut à elle seule suffire à sortir les populations de leur vulnérabilité. Les données chiffrées concernant l'augmentation des revenus des populations ne sont pas disponibles.

**À mi-parcours, l'évaluation estime que la pertinence du projet est au-dessus de la moyenne, avec des performances meilleures que prévus (notée 2),** même si la prise en compte des capacités locales d'absorption et de mise en œuvre est insuffisante et que les services techniques n'ont pas été suffisamment impliqués dans l'identification et la formulation des micro-projets.

**Efficacité :** L'état d'avancement des activités liées au résultat 1 à mi-parcours est encourageant pour l'atteinte de ce résultat d'ici la fin du projet : le nombre de micro-projets financé a augmenté, s'appuyant sur des critères de sélection de qualité, plus complets que dans le RELAC I. Toutefois les activités n'ont pas encore démarré ainsi que la formation des responsables des organisations porteuses des micro-projets, et les études techniques et socio-économiques étaient relativement sommaires. Une fois mis en œuvre, ces micro-projets peuvent contribuer significativement à l'atteinte du résultat. Le projet est donc sur la bonne voie pour améliorer les performances des structures gestionnaires sélectionnées, dans la mesure où l'accompagnement des porteurs sera suffisant. Trois points de vigilance sont relevés : le statut foncier des micro-projets, les risques environnementaux et les conventions de partenariat avec les services techniques. Enfin, l'inexistence officielle des communes de la région de Taoudéni a rendu difficile l'approche d'identification des sites.

L'identification des besoins prioritaires des collectivités a fait l'objet d'une approche participative impliquant les autorités locales et la population. Les 18 nouvelles communes cibles du projet RELAC II n'ont pas encore bénéficié de réhabilitations d'infrastructures et d'équipement, mais la mission d'évaluation est d'avis qu'il y a eu effectivement amélioration de la couverture et de la fréquentation des services sociaux appuyés pour 12 communes sur les 30 communes cibles du projet.

Les besoins en formation ont par ailleurs été identifiés et les dialogues entre élus et populations ont été entamés à l'occasion des diagnostics participatifs. Les activités de renforcement de compétences dans les 18 nouvelles communes n'ont pas encore commencé, mais le projet a pris en charge la réalisation d'un 2<sup>e</sup> cycle de session de formation au bénéfice des élus et des agents des collectivités territoriales des 12 communes du RELAC I. Le suivi post-formation n'a pas encore été délivré. À mi-parcours, la mission d'évaluation est d'avis que le projet ne pourra pas se porter garant de l'amélioration de l'exercice des missions des collectivités au service des populations. Organiser des ateliers de débats publics, former les élus et les fonctionnaires des collectivités locales, amorcer un dialogue entre populations et services administratifs et sociaux et faire émerger des mesures pour améliorer le service rendu aux populations n'est pas suffisant pour garantir immédiatement une amélioration de l'exercice des missions des collectivités au service des populations.

**À mi-parcours, l'évaluation estime que les résultats prévus à mi-parcours ont été atteints mais avec des possibilités d'amélioration, notamment (notée 3).**

**Efficiences :** Le projet a fait des efforts pour assurer l'efficacité de ses interventions à travers diverses initiatives : réduction du temps de démarrage du projet et mutualisation de certaines ressources humaines. Après un démarrage ralenti, le taux d'exécution est passé en février 2018 à 21,9 % des fonds programmés sur 44,9 % des fonds qui sont engagés. L'efficacité du projet est limitée par des éléments liés à l'insécurité et à l'accessibilité de certaines communes, telles que celles des cercles de Diré et Goundam.

**À mi-parcours, l'évaluation estime que le projet a fait preuve d'efficience, avec des possibilités d'amélioration (notée 3),** notamment en ce qui concerne les retards dans la mise en œuvre des activités et le renchérissement des opérations de suivi à cause de la situation sécuritaire. Tous ces facteurs constituent des contraintes pour le projet.

Durabilité : Au stade de l'évaluation intermédiaire, il est encore tôt pour parler d'acquis, et par conséquent tôt aussi pour parler de durabilité de ces acquis après la fin du projet. Cependant, des éléments jouent en faveur de la durabilité du projet :

- l'ancrage communautaire des actions de développement mises en œuvre ;
- la forte mobilisation des acteurs/partenaires aux niveaux national, régional et local avec l'inscription de celles-ci dans les politiques et stratégies de développement local, de gouvernance partagée et de prise en compte des inégalités socio-culturelles et des aspects socio-spécifiques ;
- le portage institutionnel des communes et la politique du « faire-faire » au niveau local ;
- les contributions des bénéficiaires (en numéraire et en nature) pour la mise en œuvre des micro-projets, signe d'engagement ;
- la convention tripartite entre le porteur de micro-projets, la mairie et le projet ;
- les diagnostics organisationnels et des forces et faiblesses des porteurs de micro-projets.

En revanche, d'autres éléments pourraient limiter la durabilité du projet :

- l'implantation de certains micro-projets / activité génératrice de revenu sur des sites sur lesquels les bénéficiaires ne disposent pas de documents solides pour la sécurisation foncière ;
- l'absence de transition des associations en sociétés coopératives ;
- des communes dépourvues de moyens financiers ;
- des études de faisabilité relativement sommaires ;
- des facteurs climatiques, tels que la forte variation de la crue du fleuve Niger et la baisse de pluviométrie.

**À mi-parcours, bien qu'il soit trop tôt pour trancher sur la durabilité du projet, les signaux sont plutôt positifs et les objectifs pourraient être atteints (notée 3).**

Coordination : Le projet va dans le sens d'une amélioration de ses acquis en matière de coordination. La qualité de la coordination du projet peut être appréciée sur le plan interne et sur le plan externe. En interne, les équipes du projet ont organisé des rencontres régulières de coordination aussi bien à Bamako que dans les régions. Toutes les rencontres ont fait l'objet de compte-rendu détaillé. À l'externe, la qualité de la coordination avec la Délégation de l'Union européenne a été satisfaisante. Le rapport annuel est transmis. Le projet a pris une part active aux rencontres de la Commission de réhabilitation des zones post-conflit et des clusters dont il est membre. Des rencontres régulières de coordination avec les autorités locales ont aussi été organisées. Plusieurs résultats positifs directement issus de cette bonne coordination sont relevés par la mission, même si la situation sécuritaire empêche les acteurs du projet d'informer sur leurs déplacements, ce qui peut limiter les synergies.

**L'évaluation finale estime que la coordination présente des résultats excellents, significativement meilleurs que prévus (notée 1).**

Diverses questions spécifiques complémentaires sont analysées dans le rapport d'évaluation, telles que la pertinence et la qualité des débats publics, la complémentarité et compatibilité avec les orientations de la Coopération luxembourgeoise au Mali, la communication et la visibilité, la question sécuritaire, les procédures, spécifiquement la procédure négociée concurrentielle, les liens entre le projet et le phénomène migratoire dans la région Nord et la comparaison avec d'autres projets mis en œuvre en zone post-conflit et entre les régions de Tombouctou et de Gao.

L'évaluation finale met l'accent sur quatre leçons apprises :

- même dans un contexte d'insécurité, il est possible de mener des actions de développement ;
- la consolidation de la paix et la relance de l'économie locale exigent des moyens financiers conséquents et des efforts soutenus à long terme ;
- une démarche participative, itérative, flexible et adaptée à la situation locale contribue à la réussite du projet ;
- la nécessité de financer des micro-projets portés par des jeunes.

**12 recommandations ont été émises et développées dans le rapport :**

1. Améliorer la formulation des projets.
2. Mener une réflexion stratégique sur l'opportunité de mise en œuvre des deux micro-projets qui font l'objet de controverses dans la commune de Salam.
3. Accompagner la transformation des associations qui le souhaitent en sociétés coopératives.
4. Conduire des séances d'information des prestataires de services et fournisseurs de biens sur les lignes directrices de la procédure négociée concurrentielle de passation de marchés.
5. Financer davantage des projets fédérateurs ciblant le développement de l'employabilité, le réseautage et l'emploi des jeunes.
6. Améliorer les conditions de mobilisation et de contractualisation avec les agents des services techniques de l'État.
7. Poursuivre les efforts de recherche de partenariats avec Programme de relance et de reconstruction économique, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, PROMAN, Agence française de développement, etc.
8. Conduire des Études d'impact environnementales et sociales pour certains micro-projets.
9. Accompagner les porteurs de micro-projets dans la mobilisation de ressources internes et externes.
10. Sécuriser le foncier des sites qui abritent les micro-projets.
11. Réviser le dispositif de formation et de suivi post-formation des élus locaux et agents fonctionnaires des collectivités territoriales.
12. Améliorer le dispositif de suivi et de capitalisation du RELAC II en ingénierie de mise en œuvre du projet.