

## ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

### MLI/804

Appui au développement économique local et à  
la prévention des conflits dans les régions de  
Gao et Tombouctou  
(ADEL)

#### FICHE SYNTHÉTIQUE

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Pays                  | Mali  |
| Titre long du projet  | Appui au développement économique local et à la prévention des conflits dans les régions de Gao et Tombouctou |
| Titre court du projet | ADEL  |
| Code LuxDev           | MLI/804   |
| Date du rapport       | Juillet 2021  |

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

|  |  |
|--|--|
| Notation globale<br>(Efficacité)             | <b>2</b><br>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<br>critères d'évaluation | Pertinence : <b>2</b><br>Efficience : <b>3</b><br>Durabilité : <b>3</b>  |

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le projet « Appui au développement économique local et à la prévention des conflits dans les régions de Gao et Tombouctou (ADEL - MLI/804) », mis en œuvre par l'Agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement (LuxDev), est financé sur le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et des personnes déplacées en Afrique et vise à « contribuer à la stabilisation des régions de Gao et Tombouctou et à la résilience des communautés et des Collectivités territoriales ». Il a démarré le 1<sup>er</sup> décembre 2019 pour une durée de 36 mois.

Dans ce cadre, LuxDev a mandaté PARTICIP GmbH en mai 2021 pour effectuer une évaluation intermédiaire du projet MLI/804 afin de (i) savoir si l'organisation et les méthodes utilisées pour la mise en œuvre du projet sont adaptées, (ii) disposer d'une évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs donnés à mi-parcours (en fonction des critères de pertinence des activités, d'efficacité, d'efficience et de durabilité) et (iii) connaître l'impact concernant la stabilisation des communes ciblées, et des pistes d'actions complémentaires pour la poursuite de la stabilisation du Nord du Mali.

Le projet ADEL se propose de consolider et renforcer le processus que LuxDev accompagne dans les régions du Nord Mali depuis plus de huit ans. L'objectif spécifique du projet est l'amélioration du développement local et de la gouvernance des Collectivités territoriales dans les 42 communes d'intervention des régions de Gao et Tombouctou, avec comme résultat attendu l'amélioration de la performance des institutions et organisations bénéficiaires (Collectivités territoriales, associations et coopératives et Dispositif d'orientation et d'insertion professionnelle de la région de Tombouctou) afin d'impacter positivement sur la gouvernance locale, le niveau des revenus des populations, et de réduire le taux de chômage des jeunes. De façon générale, le projet est bien implanté dans les deux régions d'intervention et bien apprécié par les autorités et les populations. Selon certains élus locaux, ADEL est une réponse aux nombreux défis des collectivités suite à la crise de 2012 qui a fortement affecté les régions du Nord. Les activités du projet répondent aux besoins prioritaires des populations et aux aspirations de changement des leaders locaux.

Le résultat 1 du projet vise à stimuler l'économie locale des Collectivités territoriales cibles par le soutien de projets économiques locaux portés par des associations et coopératives. Dans le cadre de ce résultat pour le sous-résultat 1.1 (i), 60 microprojets déjà appuyés par la Relance de l'économie locale et appui aux collectivités ont été retenus et accompagnés dans l'élaboration des plans de consolidation de leurs projets socio-économiques avec un montant global engagé de 353 065,19 EUR (moyenne par Organisation paysanne - 5 884,42 EUR) ; (ii) les marchés de travaux et d'acquisition de biens au profit des Organisations paysannes ont été exécutés à Gao à la hauteur de 100 % et à Tombouctou à la hauteur de 85 %. Tous ces marchés ont été confiés à des entreprises basées dans les zones d'intervention avec, entre autres, le but de promouvoir l'économie locale et de soutenir l'emploi des jeunes ; (iii) chaque Organisation paysanne est accompagnée sur le plan organisationnel et par des formations techniques. Bien qu'au moment de l'évaluation intermédiaire les données disponibles ne permettent encore d'avoir une appréciation globale des résultats des projets socio-économiques des 60 Organisations paysannes, les rapports de suivi réalisés par les services techniques sur certaines activités présentent des résultats globalement prometteurs. Pour le sous-résultat 1.2 dans 14 nouvelles communes d'intervention (i) un processus de cartographie participative a été réalisé avec l'identification de 42 Organisations paysannes (cinq autres seront choisies en relation avec résultat 2) ; (ii) les Organisations paysannes ont été accompagnées dans l'élaboration de leurs projets et 42 Conventions de mise en œuvre ont été signées entre avril et mai 2021 pour un engagement de 1 660 167,69 EUR ; (iii) les Dossiers d'appel d'offre pour l'acquisition des matériaux, des équipements et pour la réalisation des travaux demandés par les différents projets sont en cours d'exécution presque totalement au moment de l'évaluation intermédiaire du projet ; (iv) les plans de formation/recyclage et d'appui-conseil/accompagnement technique des porteurs des projets ont été élaborés et les activités sont en cours. Les premiers résultats des 42 nouveaux projets seront appréciables qu'à partir du dernier trimestre du 2021.

Les actions pour l'atteinte du résultat 2 sont mises en œuvre uniquement dans la région de Tombouctou à travers l'information et la sensibilisation des jeunes, la formation professionnelle et le renforcement du dispositif d'insertion professionnelle au niveau régional. Cette activité est réalisée sous la supervision technique du partenaire Swisscontact dont l'équipe est intégrée dans l'antenne du projet à Tombouctou.

Pour le sous-résultat 2.1 (i) Des études d'identification ont été réalisées et chaque commune a priorisé entre neuf et 14 métiers porteurs ; (ii) une campagne de communication a été organisée et ses résultats préliminaires semblent positifs : il y a un fort intérêt des jeunes vers les possibilités de formations professionnelle et les bureaux du Dispositif d'orientation et d'insertion professionnelle ont été contactés par plus que 2 600 jeunes, dont 51 % de femmes.

Dans le cadre du sous-résultat 2.2 (i), un Dispositif d'orientation et d'insertion professionnelle a été activé. L'accueil individuel des jeunes par le Dispositif d'orientation et d'insertion professionnelle a démarré en fin septembre 2020 et au 31 mars 2021, 2 698 jeunes (1 302 hommes - et 1 396 femmes) ont été identifiés, parmi eux, 1 614 jeunes (870 hommes et 744 femmes) sont accompagnés vers un parcours de formation et d'insertion professionnelle ; (ii) 43 Opérateurs de formation ont été retenus, répartis sur 16 métiers et 748 jeunes ont suivi un cours de formation professionnelle (54 sessions de formation organisées); (iii) dans le cadre de l'accompagnement post-formation, les jeunes seront suivis par un service de mentorat dans le cadre de leur installation. Au moment, 168 jeunes sont accompagnés par l'appui à l'installation/mentorat, mais il a été signalé que pour l'instant ils n'ont pas encore reçu les outils pour les aider à démarrer l'activité (acquisition en cours).

Pour le sous-résultat 2.3 le projet ADEL : (i) renforce le Cadre régional de gestion partenariale de la formation professionnelle pour l'emploi de Tombouctou ; (ii) 12 bureaux du Dispositif d'orientation et d'insertion professionnelle ont été approvisionnés en équipements et matériels et les assistants techniques de Swisscontact les ont appuyés du point de vue technique et managérial.

Le résultat 3 vise à l'amélioration, en quantité et qualité, des Services sociaux de base à travers leur remise en état (construction, réhabilitation, équipement) ainsi qu'à leur bon fonctionnement à travers les comités de gestion et les Collectivités territoriales au bénéfice des populations. Dans ce cadre pour le sous-résultat 3.1 (i) les besoins des Services sociaux de base dans les communes déjà accompagnées par la Relance de l'économie locale et appui aux collectivités, ont été identifiés, priorisés et validés à Gao : 18 Services sociaux de base à équiper et 27 à réhabiliter et/ou à construire et à Tombouctou 30 à réhabiliter et 45 à équiper. Le cout estimatif dans les 28 communes est de 697 406,06 EUR (25 829,85 EUR moyenne par commune). Au moment de l'évaluation intermédiaire tous les marchés des travaux (réhabilitation/construction) étaient terminés ou en cours et 68 % des marchés pour l'acquisition des équipements étaient en cours ou finalisés, pour les autres tous les Dossiers d'appel d'offre ont été lancés ; (ii) pour la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités des comités de gestion des Services sociaux de base (Comité de gestion scolaire, Association de santé communautaire, Comité de gestion du point d'eau) un diagnostic des comités bénéficiaires a été réalisé et un plan de renforcement de capacités a été élaboré. À Tombouctou le plan appuie 47 Comités de gestion scolaire et 28 Associations de santé communautaire et à Gao 33 comités de gestion sont retenus (six Comités de gestion scolaire, 13 Associations de santé communautaire et 14 Comités de gestion du point d'eau). Pour le sous-résultat 3.2 (i) l'identification des besoins dans les nouvelles communes a suivi le même processus cité dans le sous-résultat qui précède. Dans la région de Tombouctou, 110 Services sociaux de base à réhabiliter/construire et à équiper ont été identifiés et 56 dans la région de Gao. Le cout estimatif dans les 14 nouvelles communes est de 1 457 672,10 EUR (moyenne par commune 104 119,43 EUR). Au moment de l'évaluation intermédiaire tous les Dossiers d'appel d'offre ont été élaborés et 46,9 % des marchés étaient en cours ; (ii) concernant la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités des comités de gestion des Services sociaux de base dans la région de Tombouctou, 23 Comités de gestion scolaire et 17 Associations de santé communautaire et dans la région de Gao 20 Comités de gestion scolaire, 14 Associations de santé communautaire et 14 Comités de gestion du point d'eau sont en train d'être accompagnés par le projet.

Le résultat 4 prévoit d'une part le renforcement des compétences des élus et agents des Collectivités territoriales afin qu'ils puissent satisfaire et rendre compte aux populations de leur attributions et compétences, d'autre part l'appui ou la mise en place de dispositifs de prévention et de gestion des conflits. Pour le sous-résultat 4.1 (i) un diagnostic afin de définir les besoins prioritaires pour chaque collectivité en termes de renforcement des capacités a été réalisé par le projet et les Agences de développement régional entre novembre 2020 et janvier 2021 et les plans de renforcement des capacités ont été élaborés et validés ; (ii) les parcours de renforcement de capacités seront organisés sous la coordination des Agences de développement régional dans le troisième trimestre 2021. Pour le sous-résultat 4.2 (i) une étude sur la prévention et gestion des conflits dans les deux régions de Gao et Tombouctou a été réalisée entre juillet et octobre 2020. L'étude a permis d'identifier les Coordinations des associations et organisation féminines et les Conseils régionaux de la jeunesse de Gao et Tombouctou comme partenaires plus adaptés au contexte d'intervention et aux objectifs du projet ; (ii) les deux organisations ont élaboré des plans d'action pour la réalisation des activités, le démarrage est planifié pour le troisième trimestre 2021.

## Évaluation du projet

**Pertinence :** L'analyse du projet réalisée dans le cadre de la présente évaluation indique que l'intervention s'aligne sur les politiques et stratégies d'intervention de l'État malien<sup>1</sup>, en particulier sur les stratégies de stabilisation et de relance économique du nord Mali, et les objectifs et les axes d'intervention répondent largement aux besoins des populations des régions de Gao et de Tombouctou. L'approche participative et inclusive à la base du projet, les actions « sur demande », les éléments de réponse aux difficultés des populations, à celles des collectivités locales et les actions orientées vers les jeunes et les femmes caractérisent le projet ADEL. Pendant les rencontres avec les parties prenantes des deux régions les aspects suivants ont été signalés comme faisant l'objet d'une appréciation particulière : (i) la capacité d'intervenir au profit de populations vulnérables dans des zones fragiles dans lesquelles d'autres intervenants n'arrivent pas, (ii) l'attention du projet vers les groupes sociaux vulnérables (jeunes et femmes) et (iii) la promotion des entreprises locales à travers les marchés de travaux et biens qui a des retombées économiques et sociales très importantes.

La mission d'évaluation estime que la pertinence du projet est au-dessus de la moyenne, avec des performances meilleures que prévues (note 2).

**Efficacité :** La mission d'évaluation estime que les résultats prévus sont en train d'être globalement atteints, bien que certaines faiblesses aient été constatées. En effet, les premiers résultats des Organisations paysannes de la région de Tombouctou sont satisfaisants. En revanche, dans la région de Gao, les constats sont plus mitigés (certaines Organisations paysannes ont des faibles résultats économiques). Les premiers résultats des actions de formation, orientation et insertion professionnelle sont très encourageants, bien que le dispositif doit encore entrer « en régime » et corriger des défauts organisationnels. Le renforcement des Services sociaux de base répond correctement au besoin de stabilisation des zones d'intervention et aux besoins des populations plus vulnérables. Le renforcement et l'accompagnement des comités de gestion des Services sociaux de base est central pour garantir la perspective de développement de ces services. Dans ce cadre une plus forte implication des autorités locales dans le suivi et l'accompagnement serait souhaitable. Le processus de renforcement des capacités des Collectivités territoriales a été conçu sur la base des besoins exprimés, les formations commenceront au deuxième semestre 2021, mais l'approche et la réponse des parties prenantes semblent positives.

Globalement la mission d'évaluation retient que l'approche proposée par le projet vise à répondre, s'il n'y aura des accidents majeurs, en manière pleinement efficace aux besoins des parties prenantes vers l'amélioration du développement local et de la gouvernance des Collectivités territoriales dans les deux régions ciblées (note 2).

**Efficiace :** Le budget du projet exprime une volonté d'offrir une action fortement efficiente et orientée vers une utilisation des ressources afin répondre aux besoins des collectivités locales et des populations vulnérables (avec un ratio de 72,32 % contre 27,68 % pour la gestion/frais de fonctionnement). Le dispositif de gestion administrative et financière du projet est très efficace et performant, bien que l'approche inclusive et participative choisie par l'action demande du temps pour les différentes étapes de la Passation de marché. Au moment de l'évaluation intermédiaire, une sous-consommation par rapport au taux de décaissement effectif du projet (25,74 % du budget pour les couts direct) est constatée, cependant en tenant compte des dépenses déjà engagées et des dépenses programmées, les ressources disponibles seront correctement utilisées dans les prochains trimestres. Cette situation demande néanmoins une gestion attentive et un strict respect de la planification (dans un contexte toujours incertain) par l'équipe de projet et par les autres parties prenantes.

La mission d'évaluation estime que l'efficiace du projet est bonne, mais il y a des possibilités d'amélioration (note 3).

---

<sup>1</sup> Entre autres : le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable du Mali, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali entre le gouvernement et les groupes armés signé en mai-juin 2015, la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, les Plans régionaux de stabilisation et relèvement des régions de Tombouctou et Gao, le Programme décennal de développement de la formation professionnelle et de l'emploi, l'objectif 4 du fonds fiduciaire pour l'Afrique de l'Union européenne, portant sur la gouvernance et la prévention des conflits, le 3<sup>e</sup> Programme indicatif de coopération entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Mali.

**Durabilité :** Il est encore prématuré exprimer un jugement solide sur la durabilité de l'action, il y a plusieurs aspects dans les actions mises en œuvre qui visent à renforcer une appropriation et une gestion durable des acquis du projet (renforcement des capacités, appui/conseil, soutien aux activités économiques, dispositifs pérennes d'orientation et d'insertion professionnelle, etc.), mais d'autres éléments sont plus fragiles. Les institutions (au niveau central - ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation et au niveau local - Conseils régionaux, Collectivités territoriales, Service technique, etc.) semblent parfois jouer le rôle d'« acteurs non protagonistes » plutôt que celui de promoteurs de l'initiative, ce qui peut être en lien avec la présence encore faible des institutions au nord Mali et la faiblesse structurelle des institutions. Cependant il serait souhaitable, afin de garantir une réelle durabilité à l'action, de prévoir une stratégie pour renforcer leur implication, en vue, aussi, d'une stratégie de sortie du projet.

Afin de garantir la durabilité de l'action, il semble nécessaire renforcer certains choix stratégiques, bien que globalement l'ensemble des activités prévoient des stratégies d'autonomisation des acquis du projet (note 3).

En conclusion, la mission d'évaluation met à l'évidence trois leçons apprises :

**Leçon apprise 1 - l'importance de la continuité des actions comme porte d'entrée dans un contexte volatile :** Le projet ADEL s'insère dans un parcours d'initiatives initié en 2013. Cette continuité dans la présence, avec une approche inclusive et participative, des actions de proximité avec des équipes (et des partenaires) très engagées et reconnues est une des clés qui permet aux actions du projet de pouvoir être mises en œuvre dans un contexte complexe. La stratégie d'intervention a évolué selon les indications ressorties des évaluations et des capitalisations des phases précédentes. Cette « continuité progressive » avec une approche toujours cohérente, caractérise et donne une crédibilité considérable à l'action du projet auprès des parties prenantes dans un contexte marqué par des interventions « humanitaires » de très courte durée.

**Leçon apprise 2 - l'importance de la participation dans la définition des besoins :** Le diagnostic participatif est une des caractéristiques centrales du projet ADEL. Cet outil, qui demande du temps et des ressources (humaines compétentes, financières et logistiques) a été la base pour faciliter l'appropriation de la dynamique par les parties prenantes, la validation des processus par les autorités (Comités de diagnostics participatifs, Comités de développement communaux, Comité régional d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement, Comité local d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement, Collectivités territoriales et Comité de pilotage au niveau national) et pour la réduction des risques de mécontentement ou d'opposition à la mise en œuvre des activités. Il est, donc, évident que si les conditions (temps et ressources) le permettent, cette approche est gagnante.

**Leçon apprise 3 - disposer d'outils de qualité comme condition préalable de la réussite de l'action :** Une série d'outils et de stratégies implémentés dans le cadre du projet ADEL ont attiré l'attention de la mission d'évaluation à intermédiaire en termes d'efficacité et capacité d'adaptation au contexte complexe dans lequel le projet évolue. Il s'agit, en particulier de : (i) un dispositif de Suivi & évaluation très complet, « dynamique » ; (ii) une approche d'appui aux organisations et aux associations de producteurs qui se base sur un processus d'analyse des besoins très approfondi le liant au diagnostic du terroir<sup>2</sup>, suivi par l'accompagnement à la mise en œuvre des projets économiques ou socio-économiques. Cette approche accompagne un processus de consolidation des organisations permettant, dans la majorité des cas, leur structuration durable ; (iii) un dispositif de gestion de la sécurité basé sur l'anticipation qui a permis aux équipes de réaliser les activités du programme sans incidents majeurs et d'accéder à des zones où aucun autre intervenant ne parvient à travailler. Il semble intéressant que ces « bonnes pratiques » du projet ADEL soient valorisées et diffusées soit à l'intérieur de LuxDev soit à l'extérieur (au niveau institutionnel et vers d'autres Partenaires techniques et financiers).

---

<sup>2</sup> Voir le document élaboré par l'équipe de projet "Note de cadrage du processus d'identification, de sélection et de définition (rédaction) des projets socio-économiques et économiques dans 14 communes des régions de Gao et Tombouctou".

### **Sept recommandations ont été émises et développées dans le rapport :**

- recommandations opérationnelles :
  - recommandation 1 : l'équipe de projet devra porter une attention particulière au respect de la programmation opérationnelle et administrative pour combler les retards accusés,
  - recommandation 2 : veiller sur la mise en œuvre correcte des activités afin de garantir la logique d'intervention,
  - recommandation 3 : évaluer la possibilité de renforcer les liens entre les Organisations paysannes portant projets économiques et socio-économiques évoluant dans le même secteur d'intervention,
  - recommandation 4 : renforcer le processus d'appropriation des Collectivités territoriales dans le suivi des acquis du projet,
  - recommandation 5 : prévoir une prolongation de la durée du projet afin d'en consolider les résultats ;
- recommandations stratégiques :
  - recommandation 6 : accompagner la présence institutionnelle pour renforcer la coordination et soutenir la durabilité des acquis du projet,
  - recommandation 7 : élaborer une stratégie sur l'« après projet » afin de le préparer avec attention.