



2017:8

Sida Decentralised Evaluation

Johan Holmberg
Boukary Barry

Revue Indépendante à mi-parcours du Programme de Gouvernance Locale Démocratique (GLD) Phase III

Rapport final

Revue Indépendante à mi- parcours du Programme de Gouvernance Locale Démocratique (GLD) Phase III

**Rapport final
octobre 2016**

**Johan Holmberg
Boukary Barry**

Authors: Johan Holmberg et Boukary Barry

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Decentralised Evaluation 2017:8

Commissioned by The Embassy of Sweden in Bamako

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: octobre 2016

Published by Citrus 2017

Art. no. Sida62026fr

urn:nbn:se:sida-62026fr

This publication can be downloaded from: <http://www.sida.se/publications>

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm.
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64.
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Table des matières

Liste des abréviations	8
Résumé.....	9
Summary in English	11
1 Introduction.....	13
1.1.Presentation synthétique du programme	13
1.2.Contexte de la Revue A mi-Parcours.....	13
1.3.Demarche de la presente revue.....	14
1.4. Limites d'ordre méthodologique.....	16
2 Bilan d'exécution du Programme GLD III	18
2.1. Principaux résultats obtenus.....	18
2.2.Appreciation du niveau d'execution technique et financiere du programme	21
2.3.Defis liés a l'execution du programme gld iii	22
3 Analyses.....	24
3.1.Pertinence.....	24
3.2.Efficiencie	25
3.3.Efficacité	26
3.4.Résultats et impacts	27
3.5.Durabilité.....	29
3.6.Pauvreté	30
3.7.La question genre et la sensibilité a la gestion des conflits.....	32
3.8.Risques et mesures d'atténuation.....	33
4 Conclusions et Enseignements tirés	35
5 Recommandations.....	38
5.1. Promotion des activités génératrices de revenus	38
5.2. Renforcement des collectivités territoriales.....	38
5.3. Le montage institutionnel	39
5.4. L'abandon de la distinction entre communes d'intervention.....	39
5.5. Suivi & évaluation	40
5.6. La prise en compte du genre	41
5.7. L'extension pour six mois en 2017.....	41

5.8. Une éventuelle quatrième phase	41
Annexe 1 – Termes de Référence	42
Annexe 2 – Institutions et personnes rencontrées	49
Annexe 3 – Calendrier de la mission.....	50

Liste des abréviations

AEN	Aide de l'Église Norvégienne
AGR	Activités Génératrices de Revenus
Asdi	Agence Suédoise pour le Développement International
CdP	Comité de Pilotage
CVC	Comité de Veille Citoyenne
COFO	Commission Foncière
CT	Collectivité Territoriale
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GLD	Gouvernance Locale Démocratique
GRN	Gestion des ressources naturelles
HSI	Helvetas Swiss Intercooperation
LOA	Loi d'Orientation Agricole
OSC	Organisation de la Société Civile
PDD-DIN	Programme de Développement Durable dans le Delta Intérieur du Niger
PDSEC	Plan de Développement Economique, Social et Culturel
RD-SéFA	Réseau Plaidoyer pour la Sécurisation Foncière Agricole
RN	Ressources Naturelles
S & E	Suivi et Evaluation
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TdR	Termes de Référence

Résumé

Le programme "Gouvernance Locale Démocratique" (GLD) a connu deux phases de mise en œuvre, 2005 – 2007 et 2008 – 2010 ponctuée d'une période de prolongation 2011 – 2014. L'objectif global poursuivi par le GLD est lié au renforcement des capacités de la société civile malienne pour qu'elle puisse devenir un partenaire crédible dans le développement du pays.

La troisième phase (GLD III) a commencé en juillet 2014 pour une durée de trois ans. L'Ambassade de Suède à Bamako a chargé une équipe de deux consultants de réaliser une revue indépendante à mi-parcours du GLD III, et les consultants ont soumis leur rapport en octobre 2016.

La pertinence du GLD III par rapport aux politiques du pays, ainsi qu'à la stratégie suédoise pour la coopération au développement avec le Mali et aux aspirations des bénéficiaires est jugée très élevée. L'efficacité est satisfaisante avec une réalisation du budget pour 2015 de 94 %. Toutefois, comme le pourcentage d'exécution du budget global du programme est de 52 % après deux ans, il y aura un reliquat significatif du budget à la date de clôture du GLD III.

Selon les entretiens réalisés sur le terrain par l'équipe, il apparaît que la mise en œuvre du GLD III a fait un progrès significatif vers les objectifs fixés. Les conflits, et surtout les conflits entre agriculteurs et éleveurs, ont diminué de façon significative.

La méthodologie adoptée par les partenaires locaux a été effective, et les membres des COFO ont appris comment résoudre des conflits de manière pacifique. Les CVC se sont développés en un outil utilisé par les maires pour dialoguer avec la population et sont de ce fait, beaucoup appréciés par les décideurs dans les villages et par les bénéficiaires également. Comme résultat de la sensibilisation fournie par le programme, les bénéficiaires ont acquis une meilleure compréhension des défis d'une gestion durable des ressources naturelles.

Il semble que le programme a réussi à installer au niveau des bénéficiaires un esprit de redevabilité qui n'existait pas avant de manière significative, un résultat saillant qui pourra avoir un impact à long terme, s'il est soutenu.

Les résultats positifs en ce qui concerne les COFO et les CVC sont malheureusement éclipsés par un problème cité par toutes les communes visitées: le manque de financement des coûts de fonctionnement de ces organes, une responsabilité de l'État. En l'absence d'un financement durable, la mise en œuvre de la LOA ainsi que le progrès fait par rapport à l'installation des COFO et des CVC risquent d'être renversés.

L'équipe recommande (i) une promotion renforcée des activités génératrices de revenus ; (ii) un renforcement des CT pour faciliter le transfert des ressources budgétaires envisagées dans le cadre des accords d'Alger ; (iii) le remplacement de la notion de quatre projets par des axes thématiques ; (iv) l'abandon de la distinction entre communes d'intervention ; (v) des simplifications du système de S & E, y compris une enquête annuelle réalisée par des enquêteurs de l'extérieur et non pas par les prestataires de service ; (vi) la création d'un axe thématique genre pour veiller sur les activités pertinentes pour les femmes ; (vii) l'extension de six mois en 2017 de l'accord sans contribution financière suédoise additionnelle, et (viii) une éventuelle quatrième phase du GLD doit se concentrer sur une consolidation des acquis et sur le renforcement des CT dans les communes d'intervention.

Summary in English

The “Local Democratic Governance” (LDG) programme has been implemented in two phases, 2005 – 2007 and 2008 – 2010 with the addition of a period of extension 2011 – 2014. The overall objective of LDG is related to the strengthening of the capacity of the civil society in Mali to enable it to become a credible partner in the development of the country. LDG III is being implemented by four international NGOs with Swedish Diakonia in the coordinating role.

The third phase (LDG III) was launched in July 2014 for a duration of three years. The Embassy of Sweden in Bamako has retained a team of two consultants to carry out an independent mid-term review of LDG III, and their report was submitted in October 2016.

The relevance of LDG III in relation to key policies of the Mali government and to the 2016-2020 Swedish strategy for development cooperation with Mali is assessed to be high. Efficiency is satisfactory with a budget utilization in 2015 of 94 %. Still, with only 52 % of available funds disbursed after two of the three years of LDG III, there is expected to be a significant unspent balance of the Swedish contribution at the end of the programme in June 2017.

According to the findings of the team after field visits, LDG III appears to have made significant progress toward its established goals. Conflicts, and particularly those between pastoralists and settled farmers, have been considerably reduced. The methodology developed by the programme has been effective, and members of the land commissions have learned to settle conflicts peacefully. The committees for citizens’ watch have evolved into a tool used by mayors for dialogue with members of communities and have added transparency, and as such they have become highly appreciated equally by community leaders and by citizens. As a result of the training provided by the programme, beneficiaries have reported a better understanding of the meaning of sustainable use of natural resources.

It would appear that LDG III has succeeded in imparting on beneficiaries a sense of the meaning of accountability that previously did not exist, a very important result if it can be sustained over time.

The positive results with regard to conflict resolution and transparency have unfortunately been overshadowed by a problem cited by all municipalities visited, namely the inability of the government to provide finance for the operating costs of the commissions and committees. In the absence of sustainable funding, many of the achievements of LDG III are in danger.

The consultants have recommended (i) more attention to activities that may generate economic benefits to the beneficiaries, (ii) strengthening of the capacity of local, politically elected councils to allow them make use of the increased budgetary transfers envisaged as part of the Alger peace accords, (iii) replacing the notion of four projects by thematic programmes, (iv) ending the distinction between municipalities of high and low level of LDG intervention respectively, (v) introducing some simplifications to the M & E system and ending the practice of having surveys of beneficiaries carried out by local contractors, (vi) creating a thematic programme for gender with a view to achieving a sharper focus in that area, (vii) extension of LDG III by six months in 2017 with no additional contribution of Swedish funds, and (viii) a possible fourth phase of the programme should focus on consolidation of previous achievements and on strengthening the local councils.

1 Introduction

1.1. PRESENTATION SYNTHÉTIQUE DU PROGRAMME

Le programme "Gouvernance Locale Démocratique" (GLD) a connu deux phases de mise en œuvre, 2005 – 2007 et 2008 – 2010 ponctuée d'une période de prolongation 2011 – 2014. La troisième phase (GLD III) a commencé en juillet 2014 pour une durée de trois ans. Dès son début le GLD a été soutenu par la Coopération Suédoise. Le consortium du GLD est composé de quatre ONGs internationales : l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV), Helvetas Swiss Intercooperation (HSI), Aide de l'Église Norvégienne (AEN) et Diakonia de la Suède. Le GLD est géré par l'ensemble des organisations, dont une en assure le rôle de chef de file en contractualisant avec l'Ambassade de Suède. Ce rôle a été tournant dès le début du GLD et est pour le GLD III pris en charge par Diakonia.

L'objectif global poursuivi par le GLD depuis sa mise en place est lié au renforcement des capacités de la société civile malienne pour qu'elle puisse devenir un partenaire crédible dans le développement du pays et constituer un réel contre-pouvoir, susceptible d'influencer les actions et décisions politiques à différents niveaux. À travers quatre objectifs, le GLD ambitionne de contribuer au changement des comportements et des pratiques des différents acteurs qui sont impliqués dans la gouvernance foncière et l'exploitation des ressources naturelles. Chaque objectif appelé projet est porté par un membre du consortium. Ce dernier est le "lead" sur le projet et soutient les autres dans leur zone respective à travers la conception d'outils et des appui- conseils aux équipes opérationnelles.

En 2016, le GLD intervient dans 110 communes avec une forte intervention dans 32 communes et une intervention modérée dans 78 communes. Toutes les régions du Mali sont couvertes, mais pour des raisons liées à l'insécurité, les interventions dans le sud du pays (Kayes, Koulikoro, Sikasso) sont plus accessibles et visibles que celles au nord (Tombouctou, Gao, Kidal). Celles-ci se déroulent normalement mais de manière discrète et subtile à travers le partenariat avec des organisations locales bien ancrées dans le paysage socio-politique et économique de l'aire d'intervention.

1.2. CONTEXTE DE LA REVUE A MI-PARCOURS

En mai 2016, l'Ambassade de Suède à Bamako a sollicité les services d'un consultant pour réaliser une revue à mi-parcours du GLD III.

L'objectif principal de cette revue indépendante est de fournir une revue de la performance du programme et en particulier d'apprécier les résultats jusque-là obtenus.

La revue devra permettre d'identifier et d'analyser les nouvelles opportunités de même que les défis et les risques qui ont marqué la mise en œuvre ainsi que les aspects liés au dispositif institutionnel. Cette tâche a été confiée au bureau d'études Nordic Consulting Group à Stockholm qui a constitué une équipe de deux personnes, M. Johan Holmberg, chef de mission, et M. Boukary Barry de Kene Conseils à Bamako, qui a séjourné au Mali du 3 au 21 septembre.

1.3.DEMARCHE DE LA PRESENTE REVUE

L'équipe a travaillé selon les Termes de Référence (TdR) ci-joints en Annexe 1.

La revue à mi-parcours s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- La revue documentaire

Une importante documentation a été mise à la disposition des consultants dès le mois d'août par le Chargé de Programme à l'Ambassade de Suède par voie électronique. Aussi, Diakonia, chef de file du consortium, a fourni une documentation complémentaire sur les aspects technique et financier du programme.

A l'issue de l'exploitation de cette riche documentation et dans le souci de mieux saisir la complexité du programme, l'équipe a tenté de schématiser le GLD III en s'inspirant de la théorie du changement. Elle a formulé une liste d'hypothèses sous forme de questions clés qui serviront à structurer le canevas d'entretien avec les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme. Ce schéma (cf page suivante) a été partagé avec l'équipe de coordination du programme GLD pour avis et commentaires et a reçu une appréciation positive quant à sa pertinence. De ce schéma, des hypothèses ou questions clés ont été formulées par l'équipe, à savoir :

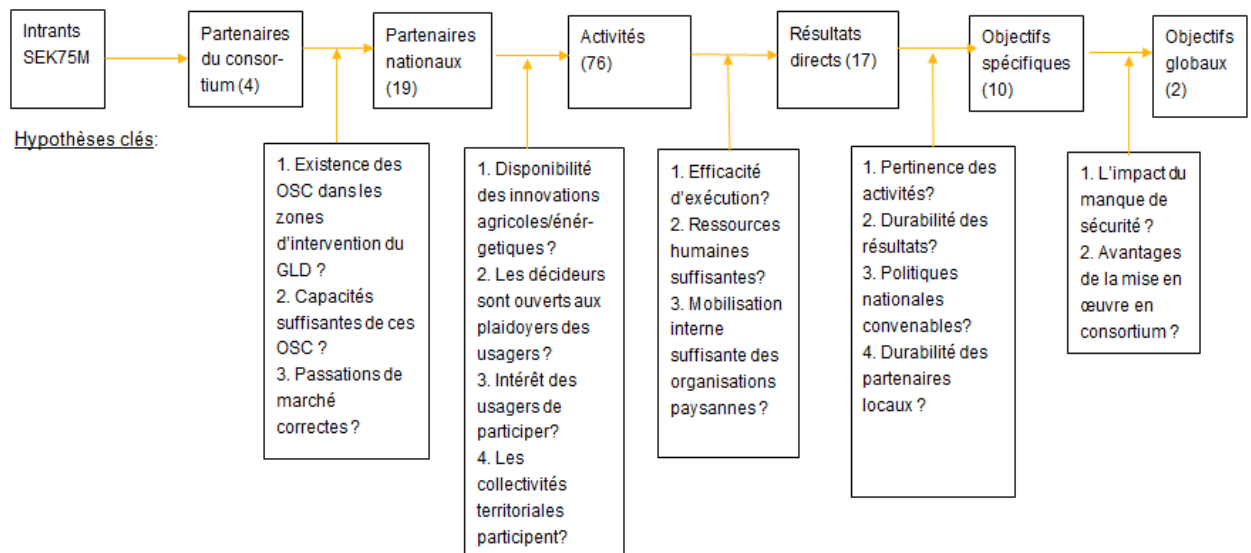
- a. Les décideurs sont ouverts aux plaidoyers des usagers paysans ?
- b. Les Collectivités Territoriales (CT) participent activement ?
- c. L'intérêt des usagers/bénéficiaires de participer ?
- d. La disponibilité et sources des innovations agricoles/énergétiques ?
- e. L'existence du crédit pour l'acquisition par les paysans des innovations agricoles/énergétiques ?
- f. Les ressources humaines au niveau des associations paysannes sont suffisantes pour aboutir à des résultats acceptables ?
- g. Les activités sont pertinentes par rapport aux nécessités des bénéficiaires et également aux politiques nationales concernées, ainsi qu'à la stratégie suédoise pour la coopération entre le Mali et la Suède ?
- h. Est-ce que les résultats présentés sont durables ?
- i. Est-ce que les partenaires locaux sont durables ?
- j. Quels sont les avantages et points forts du montage institutionnel de la mise en œuvre ?

k. Quel est l'impact des problèmes sécuritaires sur la mise en œuvre ?

Les hypothèses ont servi pour guider le travail de l'équipe, et c'était vite possible de confirmer quelques-unes et de constater que la réponse des autres n'était pas si évidente. Un résumé des réponses aux hypothèses est présenté dans le chapitre 4 ci-dessous :

GLD III : VERS UNE THÉORIE DU CHANGEMENT SCHEMATIQUE – LES HYPOTHÈSES POUR AVANCER DANS LA CHAÎNE DE RÉSULTAT

Indicateurs : Voir le Cadre Logique (CL)



- Etape terrain

Les consultants ont effectué les visites de terrain du 13 au 17 septembre 2016 sur deux axes accompagnés par deux responsables de la coordination du programme. Axe 1 avec Boukary Barry a visité les cercles de Djenné et Sikasso – et l'Axe 2 avec Johan Holmberg qui a visité les cercles de Kita, Banamba et Yanfolila. Un total de 10 communes ont été visitées par la mission, un échantillon de 9 % de l'ensemble. Dans chaque cercle une commune de concentration et une de rayonnement ont été visitées, et des entretiens ont été menés avec des bénéficiaires et leurs associations, des représentants de l'administration locale ainsi qu'avec des prestataires des services ayant des liens contractuels avec le programme.

Les critères pour sélectionner les communes à visiter étaient (i) le temps disponible (4 jours ouvrables) ; (ii) la sécurité ; (iii) visiter des projets menés par des partenaires du consortium ; et (iv) visiter des communes de concentration et de rayonnement respectivement. Un Canevas d'entretien a été préparé autour des questions suivantes :

- Activités réalisées ?

- Avec quels acteurs ?
- Comment (méthode) ?
- Pour quels résultats saillants ?
- Pour quels changements significatifs ?
- Quelles recommandations ?

Les visites ont été coordonnées avec satisfaction par les organisations membres du consortium et les responsables locaux pour la mise en œuvre des interventions dans les communes visitées.

- **Entretiens avec les chefs de projet (lead thématique)**

De retour à Bamako, l'équipe a rencontré chaque chef de projet pour, d'abord, faire un bref retour sur le déroulement des visites de terrain et, ensuite, faire le point de la mise en œuvre du plan de travail pour ce qui concerne la thématique à sa charge. Ces moments ont été également mis à profit pour demander des clarifications sur des points qui le méritaient encore.

- **Une séance de restitution à l'attention des membres du Comité de Pilotage du programme**

L'équipe a livré au cours d'une séance organisée à cet effet le 21 septembre 2016 au siège de la coordination du GLD III à Diakonia, le résumé des conclusions et recommandations préliminaires de la revue. Des échanges fructueux s'en ont suivi et ont permis d'enrichir les résultats présentés.

- **La Phase de rédaction, restitution et remise du rapport**

La phase active de la rédaction du rapport a commencé après la séance de restitution tenue le 21 septembre 2016 et connaît son point culminant avec la production de la version provisoire du rapport à soumettre à l'Ambassade courant 1^{ère} semaine du mois d'octobre. La version finale du rapport sera disponible après la prise en compte des commentaires et observations faites sur le rapport provisoire par l'Ambassade. Il n'est pas exclu qu'une séance de restitution soit organisée par l'Ambassade pour partager les résultats avec les parties prenantes qui auront également l'opportunité de formuler leurs commentaires avant la finalisation du rapport.

1.4. LIMITES D'ORDRE METHODOLOGIQUE

L'équipe de la revue tient à mentionner certaines limites d'ordre méthodologique qu'elle estime utile à noter et prendre en compte dans l'exploitation des résultats de cette revue :

- Le temps consacré aux visites de terrain est très limité sachant que le GLD III intervient dans toutes les régions du Mali et qu'une partie du territoire est difficilement accessible pour des raisons de sécurité.
- La coïncidence de la période de visites de terrain avec la fête de l'Aïd El Kébir a contribué à faire perdre une journée de travail mais également à créer des soucis justifiés quant à la mobilisation des acteurs à la hauteur de souhaits.

- L'équipe n'a pas réussi à visiter les interventions du GLDIII dans les régions du Nord Mali, zone d'intervention de l'AEN. Cependant, l'équipe s'est réjouie d'avoir eu une séance de travail avec Mr Sidibe de l'AEN Gao venu spécialement pour nous rencontrer à Bamako.

2 Bilan d'exécution du Programme GLD III

2.1. PRINCIPAUX RESULTATS OBTENUS

Sur la base des rapports narratifs mis à la disposition de l'équipe de la revue et à l'issue des visites et entretiens avec les parties prenantes et acteurs clés du GLDIII, un résumé des résultats est présenté ci-dessous.

Par rapport au Projet 1: Amélioration de la performance des dispositifs de proximité de gestion foncière:

- Un guide d'accompagnement des Commissions Foncières (COFO) élaboré par HSI et partagé au sein du programme a permis d'assurer un accompagnement conséquent des COFO. A cet effet, des outils ont été mis à disposition et ont servi de supports aux acteurs clés dans l'exécution de leurs activités. Il s'agit de
 - un modèle pour la conduite des études sur les us et coutumes en matière de gestion foncière,
 - un modèle de règlement intérieur,
 - un modèle de Procès-Verbal de conciliation et de non conciliation.
- Ainsi une dizaine de conflits fonciers ont fait l'objet d'un règlement pacifique à la satisfaction des protagonistes limitant ainsi le recours à la justice qui s'est révélé très coûteux du point de vue monétaire et temps consenti.
- L'accompagnement des commissions spécialisées a permis d'impulser des processus d'aménagement dans différentes communes (14 sur les 20) à travers un dialogue inclusif entre les communes et les usagers. Ces aménagements ont porté entre autres sur l'installation de périmètres maraîchers, construction des petits barrages et creusement de mares.
- Des acteurs impliqués dans les communes ont été renforcés dans leurs capacités à la gestion non violente des conflits liés aux ressources naturelles. Ainsi 22 radios de proximité ont été renforcés à travers formation et équipement. Ces radios participent pleinement à l'information et la sensibilisation des populations à la gestion non violente des conflits pour soutenir les efforts fournis par les communes.

Cas de succès 1 : Gestion de conflit par la commission foncière (CoFo) communale de Massigui

Grâce à l'appui du GLD/SNV, la CoFo de Massigui a géré le conflit foncier qui a opposé M. Boua Diakité et M. Bourama Diakité dans le village de Sissaba. Bourama a prêté une partie de son patrimoine à Boua pour des fins d'exploitation agricole. Après plusieurs années d'exploitation, le propriétaire M. Bourama Diakité a procédé à la plantation afin de délimiter son patrimoine. M. Boua Diakité s'est vu menacé compte tenu du fait que sa parcelle est partie intégrante du patrimoine de M. Bourama Diakité ce qui a provoqué le litige. La CoFo ont été mobilisée et le maire s'est rendue sur les lieux avec comme stratégie d'utiliser le Chef de village comme personne de ressource.

Le chef de village en tant que membre de la CoFo a joué pleinement le rôle de personne ressource. Ainsi, lors d'une assemblée de conciliation qui a regroupé 21 personnes du village de Sissaba et 04 membres de la CoFo pour l'intermédiation, la parcelle de M. Bourama Diakité lui a été restitué séance tenante et M. Boua Diakité s'est engagé d'abandonner le lieu.

L'impact est surtout perceptible au niveau de la capacité d'intervention de la CoFo qui s'est améliorée. Elle se rend de plus en plus utile pour les populations locales notamment dans les questions d'intermédiation, de prévention et gestion des conflits. Les populations du village de Sissaba pour le cas concret ont senti qu'il existe une structure d'intermédiation au niveau communal dont elles peuvent faire recours pour la gestion des litiges ou conflits.

Tout cela contribue à renforcer non seulement la cohésion sociale mais aussi témoigne que si les CoFo fonctionnent, leur présence sera manifeste en tant que institutions fortes capables de soutenir la dynamique du développement économique locale.

Par rapport au projet 2: Amélioration de la performance des collectivités territoriales

- Des processus d'élaboration des plans communaux sont en cours d'exécution et bien avancés dans certains cas.
- Le renforcement des Collectivités Territoriales (CT) en maîtrise d'ouvrage locale a permis à un nombre d'entre elles de jouer pleinement leur rôle de coordination du développement à travers une implication de plus en plus croissante des différents acteurs dans la conception et la mise en œuvre du plan de développement communal.

Cas de réussite 2 : Appropriation de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités : Cas de la commune rurale de Mièna cercle de Koutiala

GLD accompagne les communes dans la maîtrise d'ouvrage. Grâce à cet accompagnement, les agents et élus communaux de 20 communes ont été renforcés en maîtrise d'ouvrage. Suite à cela, la commune rurale de Mièna a expérimenté les connaissances acquises à travers l'élaboration d'un dossier d'appel d'offre (DAO) pour la construction et l'équipement d'une salle de classe au 1er cycle de Mièna NTamena. Le dossier est en cours d'instruction pour être lancé. La formation en maîtrise d'ouvrage leur a permis de mieux prendre en compte la participation des acteurs communaux surtout dans la réalisation des infrastructures.

Par rapport au projet 3: Amélioration du contrôle et de la veille citoyenne de la gestion des ressources naturelles

- Dans 64 communes, il existe des Comités de veilles citoyennes (CVC) mises en place sur la base d'une démarche méthodologique fournie par Diakonia. Il y a lieu de noter que la proportion moyenne des femmes dans les CVC est de 30%.
- Création des espaces de rencontres et de dialogue dans 16 communes sur le transfert de compétences pour les ressources naturelles de l'Etat et aux CT.

Par rapport au Projet 4 : Amélioration de l'exploitation durable des terres agricoles et des espaces-ressources sylvo-pastoraux :

- Un dispositif de conseil de gestion à l'exploitation familiale dans 8 communes au bénéfice de 400 exploitations familiales agricoles.
- Un dispositif de conseil de gestion des troupeaux dans 4 communes au bénéfice de 40 pasteurs et agropasteurs.
- Un système d'approvisionnement en aliments de bétail au niveau des organisations paysannes.
- Des méthodes et techniques de défense et de restauration des sols.

L'accompagnement offert à travers l'utilisation de ces outils a permis de mieux gérer les moyens d'existence des exploitations familiales agricoles, d'augmenter le volume des productions et de générer les revenus pour les producteurs et productrices.

Cas de réussite 3 : Amélioration des revenus de par la Coopérative Gnongondemè ton des femmes de Mièna à travers la production et commercialisation des blocs METOCOUR (aliment bétail concentré)

Comme toutes les femmes rurales, celles de la coopérative des femmes de Mièna sont confrontées à une pauvreté récurrente pour insuffisance d'activités génératrices de revenus. Pour leur permettre de réduire le degré de la pauvreté, une unité de fabrique de blocs multifonctionnels (blocs METOCOUR) a été installée par GLD au profit des 42 femmes de la coopérative des femmes de Mièna en mars 2016. De mars à mai 2016, les 42 femmes de la coopérative ont augmenté leur revenu par la production et commercialisation des blocs METOCOUR avec un bénéfice de 187.150 FCFA. Elles n'ont eu que 4 mois de production sachant que les blocs sont utilisés uniquement en saison sèche et elles n'ont eu aucun problème pour la commercialisation de cette production.

Par rapport à la gestion Genre et sensibilité à la gestion des conflits

Au niveau transversal, des acquis considérables sont à saluer en ce qui concerne la prise en compte de la question Genre et celle de la sensibilité à la gestion des conflits. Cela est remarquable au niveau de la composition des équipes chargées de la mise en œuvre dans lesquelles la proportion des femmes est bien appréciable et que le dispositif de suivi-évaluation du programme tient compte de la désagrégation des données relatives aux différents résultats du programme.

En ce qui concerne, la sensibilité à la gestion des conflits, nous avons senti lors des visites de terrain et à l'issue des échanges avec les responsables du programme que les équipes de mise en œuvre sont suffisamment outillées pour accompagner convenablement des dynamiques locales dans l'esprit de "do no harm" ou "comment accompagner sans détruire". Nous en avons eu une illustration lors de la visite à Finkolo à travers la manière par laquelle l'équipe de GLDIII s'est prise avec tact et doigté pour écouter et contenir les interpellations d'un "chef de terres" qui manifestait sa colère à l'endroit des élus car estimant être quelque peu marginalisé lors des rencontres sur le foncier concernant son terroir.

2.2. APPRECIATION DU NIVEAU D'EXECUTION TECHNIQUE ET FINANCIERE DU PROGRAMME

Il n'est pas superflu de rappeler que l'approche programmatique du GLD III semble bien rodée et que les quatre agences de mise en œuvre du programme collaborent de manière ordonnée sous l'impulsion d'une équipe de coordination basée au siège du chef de file. Chaque agence est consciente de son rôle de leader sur la thématique pour laquelle elle détient des avantages comparatifs en termes d'approches et d'outils que l'on peut assimiler à des "innovations technologiques". Il est remarquable de constater que ces outils et approches (y compris les six stratégies du programme) ont fait l'objet d'un partage et d'une appropriation significative au sein des membres du réseau et des différentes échelles de partenaires de mise en œuvre (mandataires).

Ainsi donc, chacune d'elle assure de manière active la conception des outils et l'appui-conseils dans la mise en œuvre des actions prévues dans les zones géographiques d'intervention de chaque agence. De manière concrète cela s'organise comme suit :

- Pour l'approche de l'accompagnement des COFO, c'est Helvetas qui assure le lead ;
- Pour le conseil de gestion des exploitations familiales et le conseil de gestion des troupeaux, c'est SNV qui assure le lead ;
- Pour la mise en place et l'accompagnement des comités de veille citoyenne, c'est Diakonia qui assure le lead
- Et pour la maîtrise d'ouvrage communale inclusive de la Gestion des ressources naturelles (GRN), c'est l'AEN qui en assure le lead.

Selon les documents mis à notre disposition et les résultats des échanges avec les personnes impliquées dans la mise en œuvre du programme, le niveau d'exécution du programme GLD III est bien satisfaisant à la date de la revue.

En se référant aux données mentionnées dans le rapport 2015, le niveau global d'exécution technique du GLD III se présente comme suit :

Indicateurs Globaux Désagregés	Atteinte (%)	Reste à Atteindre (%)
OG1 : Nombre de bénéficiaires, femmes (membres de groupes usagers), estimant profiter d'un accès sécurisé au foncier et aux ressources naturelles	62	38
OG1 : Nombre de bénéficiaires, hommes (membres de groupes usagers), estimant profiter d'un accès sécurisé au foncier et aux ressources naturelles	53	47
OG2 : Nombre d'exploitations familiales paysannes qui ont préservées leurs capitaux productifs et leurs stocks (alimentaires, énergétiques)	100%	0

Même s'il y a lieu de se poser des interrogations sur la méthode de quantification qui a permis de produire ces chiffres, il faut, tout de même, noter une convergence de vue sur le déroulement convenable des activités du GLD III tels que exprimés par les chefs de projets et ressentis lors des visites de terrain dans certaines communes d'intervention du programme.

2.3. DEFIS LIES A L'EXECUTION DU PROGRAMME GLD III

Les principaux défis liés à l'exécution du programme sont les suivants :

- Comment travailler dans une situation d'insécurité grandissante qui se caractérise par : (1) la recrudescence de l'insécurité dans les régions Nord-Est du pays avec une tendance à une expansion dans les régions du Centre Mali, (2) l'absence des représentants de l'Etat et dans certains cas des responsables de la commune dans les zones d'insécurité.

En écoutant les acteurs, on entend deux voix distinctes dans l'appréciation de cette question : certains ont tendance à banaliser la question en la limitant géographiquement dans l'extrême Nord et clament qu'il s'agit d'une amplification à outrance en provenance des médias et que dans la réalité sur le terrain la situation est moins inquiétante qu'on la présente. Par contre, d'autres voix présentent une situation tout à fait alarmante et qui tend à s'étendre sur d'autres parties du territoire (Ségou et Mopti en particulier).

En tous les cas, cela pourrait constituer une sérieuse difficulté dans l'exécution correcte du GLD III qui revendique de promouvoir une gouvernance démocratique

des ressources naturelles, ce qui suppose une circulation libre et sécurisée des différents acteurs impliqués dans la réalisation des activités. Il est établi que grâce à des partenariats localement bien ancrés, des activités sont tout de même réalisées au Nord, y compris d'ailleurs à Kidal, mais à la sauvette, semble-t-il dans nombre de cas.

- Le montage institutionnel du GLD III est présenté comme une innovation, voire un cas unique. Le défi à ce niveau est, comment faire fonctionner durablement une véritable coordination stratégique et opérationnelle capable de respecter et de nourrir les triples exigences : (1) l'identité des agences d'exécution, (2) de la reconnaissance et de la valorisation de leurs expertises spécifiques, (3) d'assurer la durabilité des résultats impulsés.
- Les COFO constituent certainement de précieux instruments de conciliation des conflits. Le défi qui se poserait à ce niveau c'est le risque "d'idéalisation" des COFO qui sont souvent présentées comme la panacée pour régler les conflits fonciers alors même que des questions de fond restent encore à clarifier quant à leur composition, leur niveau d'intervention et leur opérationnalisation, le respect des arrangements qui auront été convenus avec les protagonistes des conflits fonciers. Cette analyse est également valable, dans une certaine mesure, pour les CVC.

3 Analyses

3.1.PERTINENCE

La loi de 2006 portant Loi d'Orientation Agricole (LOA) constitue une base légale de l'organisation de la gestion du foncier rural. Des innovations majeures sont consignées dans ce document juridique d'orientation des activités agricoles et consacre une « discrimination positive » aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables. En outre, la LOA prône l'aménagement des zones dégradées mais aussi l'organisation d'une meilleure gestion des terres aménagées. En plus, des dispositions concernant les questions foncières et leurs implications pour l'atteinte de la sécurité alimentaire à travers l'amélioration de la performance des exploitations agricoles familiales et de leurs organisations, la LOA préconise l'élaboration d'une loi foncière. La LOA représente une volonté politique progressive qui a survécu à plusieurs changements du gouvernement malien.

Toutefois, le financement de la mise en œuvre de la LOA reste très insuffisant, l'État malien n'étant pas en position d'affecter les ressources nécessaires pour les institutions créées par la loi au niveau local, les COFO. La formation des gens à tous les niveaux – fonctionnaires, agriculteurs, paysans - au contenu de la loi est la priorité absolue, selon le Secrétariat Général de la LOA. C'est dans ce contexte que le GLD a un rôle important à jouer comme un des programmes majeurs visant les défis fonciers. Par rapport à la LOA, la gestion des conflits fonciers occupe un volet important dans son plan de travail, la pertinence du GLD est élevée.

La décentralisation constitue une des orientations majeures de la troisième République du Mali. Fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'État à des collectivités dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, la décentralisation vise, entre autres, à améliorer l'action administrative et impulser le développement local. La mission de décentralisation a entamé le chantier du processus de transfert de compétences, déjà en 1997 en élaborant une stratégie de transfert des compétences suivies par plusieurs ateliers nationaux sur ce sujet. Cependant, le progrès a été lent et la gestion foncière et des ressources naturelles est aujourd'hui problématique en l'absence de transfert significatif des compétences. Les collectivités locales ne peuvent pas mener des actions d'envergure pour éradiquer le processus de dégradation continue des ressources naturelles dans l'absence d'un appui renforcé.

L'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger en 2015, prévoit le transfert vers les CT de 30 % des ressources budgétaires de l'État à l'horizon 2018. Mais les ressources humaines au niveau des CT pour utiliser cet

argent sont très faibles. Un renforcement accéléré des capacités des CT serait une contribution importante à la mise en œuvre de l'Accord d'Alger et aurait donc une pertinence également élevée.

La stratégie suédoise 2016-2020 pour la coopération au développement avec le Mali donne priorité à trois axes d'interventions : (i) une démocratie et une égalité des genres renforcées ainsi qu'un respect accru des droits de l'homme ; (ii) la sécurité humaine et l'élimination de la violence, et (iii) l'amélioration de l'environnement, un impact climatique réduit et une meilleure résilience à l'impact environnemental, aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles. Comme le GLD III donne priorité aux actions favorisant les femmes (et les jeunes), travaille activement avec la société civile pour faciliter sa participation aux processus politiques, contribue au processus de paix par l'établissement des mécanismes pour la résolution des conflits fonciers, il n'y a aucun doute que sa pertinence par rapport à la stratégie suédoise est élevée.

Finalement, les bénéficiaires désirent une gouvernance avec plus de transparence et redevabilité, un meilleur accès aux décideurs et une influence plus élevée qu'ils ont eue dans le passé. Les entretiens que l'équipe a eus avec eux ont clairement manifesté leur appréciation d'une gouvernance améliorée, et la pertinence du GLD III par rapport à leurs aspirations est également élevée.

3.2.EFFICIENCE

Le taux d'exécution du budget pour l'ensemble du GLD III dans l'année 2015 et de 94 %, selon le tableau suivant :

	Budget (SEK)	Dépenses (SEK)	Pour cent
Total des coûts directs	19,401,454	17,369,581	90
Total de coûts indirects (max 30 %)	6,491,735	6,873,577	106
TOTAL	25,893,190	24,243,159	94

Les coûts indirects sont à 28 % du total, donc moins que ce qui est stipulé dans l'accord entre l'Asdi et Diakonia.

Structure :	HSI		SNV		AEN		Diakonia	
Coûts	Dépenses, FCFA mill.	%	Dépenses, FCFA mill.	%	Dépenses, FCFA mill.	%	Dépenses, FCFA mill.	%
Coûts directs	398	106	263	63	218	78	356	96
Coûts indirects	93	71	143	106	112	104	141	129
TOTAL dépenses	490	97	406	73	330	85	497	103
Budget contractuel	544		567		438		482	
Reliquat	54		161		108		(15)	

Le taux d'exécution par membre du consortium est comme suit, les montants des dépenses sont en millions arrondies de FCFA selon le rapport financier de Diakonia pour l'année 2015, les pourcentages donnent les dépenses par rapport aux montants budgétisés pour l'année :

Les coûts de coordination du GLD III sont compris dans le total pour Diakonia. Pour l'année 2015, ils s'élèvent à 2,5 % des dépenses directes, un montant très modéré.

On voit du tableau que Diakonia a le taux d'exécution du budget le plus élevé parmi les quatre structures, SNV le taux le plus bas. SNV a également les coûts indirects les plus élevés parmi les membres du consortium et le reliquat selon le contrat le plus important. Diakonia a dépassé son budget contractuel pour l'année.

Selon la comptabilité de Diakonia, le pourcentage d'exécution du budget global du GLD III au 30 juin 2016, c'est à dire après deux ans d'exécution ou deux tiers de la durée prévue de trois ans, est de 52 %. Pour le premier semestre de l'année courante les dépenses s'élèvent à SEK11,084,582 sur un budget pour l'année de SEK26,915,273, soit un taux d'exécution de 41 %.

L'interprétation de l'équipe est que l'efficacité de la réalisation du plan travail budgétisé pour 2015 de l'ensemble du GLD III est bonne à 94 %. Par contre, il semble qu'il y aura un reliquat significatif du budget à la date de clôture du programme, prévue pour le 30 juin 2017.

3.3.EFFICACITE

Il est dit que « l'objectif global poursuivi par le GLD, depuis le début, est de renforcer les capacités de la société civile malienne pour que celle-ci devienne un partenaire crédible dans le développement du pays »¹. Tel que formulé, cet objectif semble être

¹ Résumé du GLD présenté au Forum sur la Gouvernance des Ressources Naturelles en juin 2016, page 2.

très ambitieux et l'impact attendu sera difficile à visualiser à l'échelle de la société civile malienne en général.

Par contre, si l'on compte les Comités de veille citoyenne (CVC) parmi les organes de la société civile, il sera possible de conclure qu'au niveau local, dans les communes d'intervention, il y a eu un renforcement des capacités de la société civile (voir la section suivante).

Selon les entretiens réalisés sur le terrain par l'équipe, il apparaît que la mise en œuvre du GLD III a fait un progrès significatif vers les objectifs fixés, les appréciations sont présentées dans la section suivante. Les bénéficiaires sont positifs, voire enthousiastes, par rapport au programme et participent aussi activement qu'ils peuvent dans les activités menées par les partenaires locaux. Il y avait plusieurs suggestions pour l'avenir, et l'appréciation de la qualité des activités, p.ex. la formation, est très positive. Toutefois, il faut être conscient des biais possibles de ce que les gens au niveau paysan disent dans une réunion avec la présence des personnalités importantes de la communauté, comme le maire. Il faudra des entretiens plus en profondeur pour collecter des avis plus variés, mais dans l'ensemble l'équipe s'est faite une idée positive de la situation de l'efficacité du GLD III.

Pour mesurer l'efficacité du GLD III un système de Suivi & Évaluation (S&E) a été monté. Il se compose de cinq fiches de collecte de données et trois guides d'animation de « focus groups » avec des précisions concernant des communes de concentration et de rayonnement respectivement. Ces fiches sont remplies semestriellement, et les données sont sauvegardées dans une base de données par le partenaire local impliqué et par la responsable pour S&E auprès la coordination du GLD III chez Diakonia. Ces fiches sont complétées par des enquêtes réalisées par le partenaire local avec les « focus groups ».

Les fiches sont extrêmement détaillées mais étroitement reliées aux recommandations de l'étude de 2015 sur les indicateurs du GLD III². Quelques questions paraissent hypothétiques et pourraient être supprimées (« Nombre et conflits évités par les cadres de concertation »), et il doit être possible de simplifier les fiches. Mais la critique la plus saillante de ce système est qu'il utilise les partenaires locaux et ses agents pour enquêter les mêmes bénéficiaires avec lesquels ils ont une collaboration quasiment quotidienne. Cela produit les biais, auxquels le rapport annuel pour 2015 fait référence (voir page 17). Il va falloir organiser les enquêtes d'une autre façon avec des enquêteurs neutres provenant de l'extérieur.

3.4.RESULTATS ET IMPACTS

² CSAGE (février 2015) : Collecte et analyse de données de base pour l'établissement de la situation de référence des indicateurs du programme « Gouvernance Locale Démocratique », Phase III – Rapport exécutif.

Dans plusieurs communes, il est encore tôt de parler de l'impact, où les interventions du GLD III n'ont eu qu'une année ou deux. Tout de même, les résultats suivants ont été cités par presque toutes les communes visitées :

1. Les conflits, et surtout les conflits entre agriculteurs et éleveurs, ont diminué de façon significative. La méthodologie adoptée par les partenaires locaux a été effective, et les membres des COFO ont appris comment résoudre des conflits pacifiquement. L'équipe a entendu à plusieurs reprises que « nous avons maintenant une sécurité foncière », vraisemblablement un peu d'exagération, mais c'est sûr qu'il y a eu une amélioration importante. La réduction des conflits fonciers est sans doute le résultat plus saillant du GLD III jusqu'à présent.

Ceci a été confirmé par le Préfet du cercle de Banamba, qui a dit avec satisfaction que le nombre de « cas fonciers » qui arrive au niveau de la préfecture s'avère beaucoup réduit et qu'ils sont maintenant pour la plupart résolus au niveau des communes.

2. Les CVC sont en phase de devenir un outil à l'usage des maires pour faciliter le dialogue avec la population. De ce fait, ils sont bien appréciés par les décideurs dans les villages et également par les bénéficiaires. Des exemples ont été cités où un CVC a réussi à influencer le Maire dans le sens de l'exécution d'une action jugée importante mais qui traînait quant à son exécution. Dans d'autres cas, l'administration communale a pu profiter des CVC pour engager des actions urgentes, p.ex. dans des cas du feu de brousse. Les bénéficiaires ont souligné que la transparence a augmenté par le fait de l'existence d'un CVC.

3. Selon plusieurs déclarations faites par les bénéficiaires, surtout des femmes, les coupes de bois dans les forêts ont diminué grâce à la sensibilisation fournie par le programme, un travail dur effectué par elles. Comme résultat de la sensibilisation fournie par le programme, les bénéficiaires ont rapporté une meilleure compréhension des défis d'une gestion durable des ressources naturelles (RN). Certes, une réduction éventuelle des coupes de bois ne peut se vérifier qu'après une étude en profondeur, mais c'est évident que la formation fournie aux femmes par le programme dans ce domaine, est très bien appréciée.

4. Le schéma d'aménagement lancé par le programme pour donner une perspective de 20 ans du développement d'une commune a été beaucoup apprécié par les maires dans les communes qui ont achevé cette intervention. La présence du schéma facilite énormément la préparation de Plan de Développement Economique et Culturel (PDSEC) que chaque commune est tenue d'élaborer annuellement, telle que prévue par la loi. Toutefois, cela n'a pas été le cas partout, et dans plusieurs communes, la préparation du schéma était soit en cours ou pas encore lancé.

C'est trop tôt d'apprécier si ces résultats vont aboutir à une démocratie locale améliorée, et s'ils ont eu un impact dans ce sens, mais c'est sûr qu'ils constituent des pas importants vers l'atteinte des objectifs du GLD III. Il semble que le programme a

réussi à insuffler au niveau des bénéficiaires un esprit de redevabilité qui existait à peine ; ce qui constitue un résultat saillant qui pourrait avoir un impact à long terme, s'il est réellement soutenu.

Dans l'appréciation interne de l'Asdi du GLD III en 2014, les risques de sécurité ont été caractérisés comme élevés. Depuis lors, il n'est pas possible de dire que la situation sécuritaire s'est améliorée, ce qui peut influencer les résultats du programme. Dans l'ensemble des trois régions du nord (Tombouctou, Gao e Kidal) il y a des interventions fortes prévues en 9 communes et des interventions modérées en 22 communes. Mais souvent ces interventions sont limitées car l'administration locale s'est repliée dans les grandes villes et les agents ne sont plus sur place. Cette situation est entrain de contaminer une partie de la région de Mopti où également les représentants locaux de l'Etat se limitent dans les centres urbains (c'est le cas de Tenenkou, une partie de Youwarou, une partie de Djenné, et même dans le Seno à Koro et Bankass).

Dans cette situation, le programme poursuit le travail avec les associations paysannes restées sur place, mais avec difficulté, et c'est évident que son impact soit bien réduit si l'État est absent.

3.5.DURABILITE

Les résultats positifs en ce qui concerne les COFO et les CVC sont malheureusement éclipsés par un problème cité par toutes les communes visitées: le manque de financement des coûts de fonctionnement de ces organes. Dans une commune, la distance entre deux villages peut facilement dépasser 100 km sur des routes, plutôt pistes, d'une qualité très mauvaise. Pour rendre possible la tenue des réunions, il va falloir payer les frais de transport, en plus d'autres frais pour les séances (un repas pour les participants, peut-être hébergement). L'État n'a manifestement pas les moyens pour appuyer les COFO, les OSC non plus, et un financement par le programme de ces coûts ne serait pas possible dans le temps. Donc en l'absence d'un financement durable, la mise en œuvre de la LOA ainsi que le progrès fait par rapport à l'établissement des COFO et des CVC risquent d'être bouleversé.

La solution possible peut être un financement avec une partie du transfert prévu de 30 % du budget d'État aux CT cité plus haut, avec une prise en compte par les élus des CT de la valeur de ces organes pour la communauté. Mais c'est sûr que l'accès de ces fonds éventuels n'est pas certain, à l'instar du transfert des compétences qui à l'heure actuelle ne fait pas grande marche en avant. En l'absence d'une solution, la durabilité des acquis dans ce domaine reste à questionner.

Les OSC au Mali sont quasiment dépendantes d'un financement de l'extérieur, leurs sources de financement sont soit l'État, soit leurs membres ; ce qui est dérisoire. Dans la pratique, la plupart de ces OSC fonctionnent comme des bureaux d'études pour la mise en œuvre des projets soutenus par la coopération internationale. Cela ne remet nullement en cause la qualité du travail fourni mais pour la plupart, elles

perdent ou s'éloignent de leur idéal ou raison sociale. Quelques-uns des partenaires locaux du GLD III se présentent comme des OSC, tandis que d'autres se présentent comme des bureaux d'études. Les prestataires de services ne reçoivent aucun appui institutionnel dans le cadre du GLD III, ils sont rémunérés pour les coûts directs de la mise en œuvre de leur mandat.

C'est évident qu'un appui à la société civile au Mali à travers des OSC, qui travaillent pour mettre en œuvre des interventions précises à échéance assez brève (quelques années à la fois), n'aboutira pas à un renforcement durable. Il faudra fournir un appui institutionnel à long terme, comme le fait déjà l'AEN avec ses partenaires locaux.

Faut-il rappeler que certains membres du consortium à l'instar de l'AEN, jouissent d'une précieuse expérience dans la construction partenariale durable avec des organisations locales à travers un appui institutionnel conséquent. Au fil des années, ces organisations deviennent techniquement performantes et constitue également des alliées stratégiques par le fait qu'elles sont porteuses des valeurs communes avec les grandes ONG qui les accompagnent. Cette démarche diffère nettement d'une démarche "de recrutement de prestataires de services" qui jouent plutôt comme de simples agences d'exécution des programmes et donc pour lesquels le lien se limite plus à l'exécution correcte de leur mandat.

Là se présente aussi un conflit entre l'objectif d'efficacité financière du programme, qu'exige le recrutement (le plus efficace possible) d'un partenaire local compétent - et l'objectif de contribuer au renforcement de la société civile qui demande des relations de collaboration à long terme. Ce dilemme mérite une réflexion par le Comité du pilotage du GLD, ainsi qu'une discussion avec l'Asdi.

Enfin, en considérant que l'appréciation de la durabilité des acquis d'un programme ne saurait se limiter à la seule question de financement, nous sommes portés à nuancer l'appréciation faite plus haut, qui porte une interrogation sur la durabilité de la plupart des interventions de GLD III. Et pourtant, en regardant de plus près, on peut admettre que les effets des acquis de GLDIII, en particulier ceux enregistrés auprès des COFO, des CVC, des CT et des exploitations agricoles familiales, sont porteurs d'éléments de durabilité, car ils contribuent largement à un éveil de conscience, une prise en main de la chose publique par le citoyen lambda.

3.6. PAUVRETE

L'Asdi est beaucoup préoccupée par la lutte contre la pauvreté, une priorité absolue pour toute la coopération suédoise. Les TdR nous ordonnent de recommander « comment l'intervention pourrait être renforcée pour que la réduction de la pauvreté soit explicitement abordée pendant la période de mise en œuvre restante ».

Il est dit souvent que la pauvreté a deux dimensions : l'impuissance des pauvres à influencer leurs conditions de vie et le manque de ressources financières et naturelles.

L'impuissance des pauvres s'exprime en une ignorance et méconnaissance de leurs droits, et comme ils sont en marge de la démocratisation leur participation dans le débat public et contrôle des organes publics est le plus souvent inexistant. Les actions du GLD III portent sur cette dimension de la pauvreté et, comme il est dit au-dessus, le font avec pas mal de succès.

Par contre, de notre point de vue, le programme GLDIII s'est faiblement investi dans la lutte contre la pauvreté sous sa dimension monétaire. L'évaluation de 2010 du GLD II avait souligné qu'il est difficile d'aborder les questions de gouvernance lorsque les populations ont des besoins primaires qui ne sont pas satisfaits. Dans le programme actuel, c'est surtout le projet 4 qui s'adressent aux besoins primaires ou, autrement dit, tente de combattre la pauvreté de manière affichée. Certes, tout le GLD III vise les populations pauvres en milieu rural, et les pauvres vont certainement profiter d'un règlement des enjeux fonciers, mais c'est quand même un appui indirect.

Plusieurs communes ont spontanément évoqué la possibilité d'établir un (de préférence plusieurs) périmètre maraîcher pour la mise en œuvre par un groupement de femmes. L'approche du périmètre maraîcher est bien connue comme une AGR bénéfique pour les femmes ainsi qu'aux communautés concernées. Cette approche a été déployée par GEDEFOR et par PDD-DIN, deux autres programmes appuyés par la Suède. Elle a été économiquement évaluée par PDD-DIN, et l'étude a démontré plusieurs avantages, notamment le revenu économique que revient aux femmes, l'accès à l'eau potable qui réduit les maladies gastro-intestinales des enfants, l'amélioration de la diète des ménages, et l'élévation du statut des femmes dans la communauté. Certes, il faut un hectare de terrain, ce qui normalement n'est pas un problème, mais il faut aussi un budget pour un puits (dans le cas du PDD-DIN un forage) et la clôture. Ce budget pour un périmètre avec un forage s'élève à environ FCFA 25 millions dans le cas du PDD-DIN.

Une autre AGR, qui peut être considérée dans des cas particuliers, est la pisciculture. Dans une commune (Madina Sacko), des jeunes ont surcreusé une mare, et l'acquisition des alevins peut être entreprise pour la valoriser. Dans les entretiens avec l'équipe, les bénéficiaires ont aussi proposé, entre autres choses, la fourniture des outils agricoles, la vaccination des bétails, l'aménagement des eaux courantes, la valorisation des produits forestiers non ligneux ; les besoins ne manquent pas.

Certes, le GLD III a mis en œuvre des AGR qui ont été relevés par différents acteurs lors de notre visite de terrain. Aussi, le rapport annuel 2015 en mentionne plusieurs dont les suivantes : 4 périmètres maraîchers, 2 petits barrages et 5 mares surcreusées. Mais, l'équipe estime qu'avec des interventions dans 110 communes il va falloir faire bien plus pour satisfaire les besoins primaires des bénéficiaires.

3.7. LA QUESTION GENRE ET LA SENSIBILITE A LA GESTION DES CONFLITS

La question genre demeure une préoccupation de taille du moins dans des discours des différents acteurs du développement et de l'Etat. Cependant, les avancées significatives tardent à se concrétiser quant à la représentativité conséquente des femmes dans la gestion des affaires publiques, le programme GLD III ne fait pas l'exception. À la clôture du Forum sur la Gouvernance des Ressources Naturelles en juin, les rapporteurs ont fait un résumé des points évoqués pendant les débats, et parmi les très nombreuses recommandations il n'y avait aucune avec une portée sur le rôle des femmes dans le domaine foncier. Personne n'a mentionné que les femmes ont peu de droits de succession ou de possession sur la terre dans les systèmes patrilinéaires dominants. C'est évident qu'il reste beaucoup des choses à faire pour impliquer les femmes davantage dans la création d'une sécurité foncière pour toutes les exploitations familiales paysannes.

L'équipe a noté que la plupart des recommandations faites dans l'étude par Indévelop en 2014 ont été mises en œuvre, surtout la répartition par genre des bénéficiaires, et le S & E a une fiche particulière de collecte données genre. Mais cette étude, écrite en anglais, donne une impression un peu synthétique ; elle réclame une étude en profondeur de la situation des femmes, qui n'a jamais été réalisé. Il semble qu'il y ait des possibilités de mieux se focaliser sur une démarche bien pensée pour impliquer les femmes, basée sur une analyse en profondeur de leur situation dans le domaine foncier.

L'équipe a observé durant les visites de terrain des exemples pratiques d'implication des femmes de manière remarquable :

- Dans les activités liées à la gestion des troupeaux, un important maillon de la chaîne de valeurs est contrôlé par les coopératives de femmes à qui le programme a contribué à renforcer les capacités dans la production de la pierre à lécher. Elles sont nombreuses à maîtriser cette activité et elles travaillent en complémentarité avec les hommes qui s'occupent du maillon santé animale et dans certains cas production du fourrage agricole pour les animaux.
- Des témoignages éloquents ont fait mention de la forte présence des femmes dans les CVC et qu'elles parviennent à travers les formations reçues à participer de manière percutante aux débats et prises de décision concernant le règlement des conflits fonciers et ou des décisions concernant la gestion locale des ressources à travers leur implication dans la conception et la mise en œuvre des conventions locales concernant leurs terroirs.
- Un autre témoignage d'une femme à Finkolo qui fait remarquer que dorénavant, les femmes sont activement impliquées dans les débats fonciers aux cotés des hommes sur la question foncière dans le cadre de l'animation

des COFO, une nouveauté car les débats publics sur le foncier était une exclusivité masculine dans la plupart des villages au Mali.

- Le renforcement des capacités des acteurs à travers les COFO, les CVC, la commune, et les exploitations familiales prennent en compte le contexte particulier de crise que le pays traverse, et la plupart des approches et outils utilisés contiennent une dose importante de sensibilité à la gestion des conflits dans le programme. Plusieurs personnes ont mentionné le fait de participer à des sessions de sensibilisation et de conciliation entre protagonistes dans l'utilisation des ressources naturelles en ces moments délicats pour la cohabitation des populations rendue surchauffée dans certains cas suite aux conséquences de la crise multiforme.

3.8. RISQUES ET MESURES D'ATTENUATION

Lors de la planification de la présente phase, une analyse des risques et effets attendus a permis de mentionner les suivants. Dans ce tableau l'équipe fournit sa lecture sur chacun des risques identifiés et met en face les mesures préconisées par le programme selon ce qu'on a pu voir et entendre.

Risques identifiés	Constats	Mesures d'atténuation
- Risques externes aux membres du GLD III		
Persistance d'une crise politique qui serait accentuée par une crise climatique grave sur deux années consécutives et, qui donnerait la priorité à des actions humanitaires dans un contexte de sécurité instable	La situation sécuritaire du Mali est persistante, pas seulement au Nord, elle glisse vers le centre et par endroit sur les autres parties du territoire La mise en œuvre de l'accord de paix traîne	- Le programme GLD est conscient et bien renseigné sur ce qui se passe sur le terrain mais poursuit son intervention partout où c'est possible
Conflits inter et intra-communautaires, exacerbés par le retour des déplacés internes et réfugiés	Des cas de conflits sont à enregistrer dans plusieurs zones	Le programme contribue à l'apaisement tout en observant une vigilance et prudence pour sécuriser ses collaboratrices et collaborateurs. Les COFO et les CVC doivent intégrer dans leurs démarches des mesures de dialogue social chaque fois que les déplacés internes ou des réfugiés retournent à une localité.
Adhésion limitée des communautés à l'abandon des	Oui	Renforcer les possibilités de visites

pratiques durables de préservation des RN et de conservation des sols	Des Cas peuvent exister dans les zones de conflits	d'échanges surtout pour les OSC du Nord là où ces pratiques ont avancées
Interet réduit des communautés à participer au dialogue autour de la RN...	Oui Dans certaines localités de la zone de conflit	Idem
Propagation des acquisitions foncières	Dans certains cas	Plaidoyer lobbying en faveur d'une loi foncière
L'absence d'une refondation de la réforme de la décentralisation/déconcentration	Décrets en préparation ?	Des débats en cours pour la mise en œuvre de la régionalisation
Risques internes liées aux membres du GLD		
Changements orientations politiques dans les pays d'origine des organisations internationales	Non connus	Non connus

Le risque principal pour le reste du GLD III est la crainte que le processus de paix échoue ou se déroule lentement avec comme conséquence la persistance de l'absence de l'État dans certaines parties du territoire. En outre, l'État ne serait pas en mesure d'effectuer les transferts des ressources financières aux CT et, par conséquent, le problème du financement des COFO et des CVC demeurerait. Cela porterait un coup dur à la mise en œuvre du programme.

4 Conclusions et Enseignements tirés

Un résumé des conclusions des visites et entretiens de l'équipe, ainsi que des réponses aux hypothèses avancées dans le chapitre 2, est comme suit :

1. Résolution accélérée des conflits. Les conflits fonciers, et surtout entre agriculteurs et éleveurs qui normalement sont très élevés à cette époque de l'année quand la récolte s'approche, se sont réduits de façon saillante, ce qu'a été vérifié par triangulation. Cette conclusion est valable pour toutes les communes visitées, un résultat important.
2. Utilité des CVC. Après une certaine hésitation initiale, les CVC ont été acceptés et même appréciés comme un outil des maires pour dialoguer avec les membres des communes et comme un instrument pour les habitants d'avoir un accès amélioré aux décideurs communaux, une meilleure transparence des décisions prises, et un sens de redevabilité élevée.
3. Participation active des bénéficiaires. Les habitants communaux sont très intéressés aux activités du programme et disposés de participer activement.
4. Formation appréciée. C'est surtout les activités de formation qui sont appréciées dans tous les domaines : la gestion non-violente des conflits, la gestion durable des RN, l'alphabétisation des femmes, la production agricole. On réclame la formation d'autres domaines, p.ex. la transformation des produits agricoles. On est content avec la qualité de formation fournie.
5. Planning amélioré au niveau communal. Le schéma d'aménagement est beaucoup apprécié où il a été achevé, mais dans la majorité des cas ce travail n'a pas encore été finalisé.
6. Fourniture des intrants agricoles/énergétiques. Le programme ne fournit pas du crédit pour faciliter l'acquisition des intrants agricoles, comme des outils, ou énergétique, comme des foyers améliorés, et pour cela cette acquisition ne peut pas se faire à grande échelle. Il y a des liens avec les services de vulgarisation agricole pour l'acquisition p.ex. des semences améliorées qui sont souvent délivrées gratuitement par ces services.
7. Problèmes de financement des COFO et des CVC. Le plus grand problème actuel pour le fonctionnement des COFO ainsi que des CVC est l'absence d'un financement durable pour faire face aux coûts de transport des membres et d'autres coûts pour faciliter les séances. La participation des membres dans ces organes ne peut pas être bénévole, et l'intérêt de participer va s'effacer en l'absence continue de financement. Cela pourrait provoquer une réaction négative par rapport à tout effort de promouvoir ces organes.
8. Les décideurs peuvent être influencés. Le Réseau Plaidoyer pour la Sécurisation Foncière Agricole (RP-SéFA) fait un travail très courageux avec les députés à l'Assemblée Nationale pour promouvoir les droits des paysans, et ce travail mérite un appui continu. Toutefois, il s'agit de deux pas en avant

et un pas en arrière, comme toujours dans la vie politique l'issue n'est jamais donnée. Si on compte les maires parmi les décideurs, c'est évident qu'ils peuvent être influencés, un a même dit qu'il a été « bousculé » par la CVC par rapport à une prise de décision.

9. Les partenaires locaux sont des prestataires de services. Le GLD n'a pas eu des problèmes de trouver des partenaires locaux avec des compétences largement suffisantes. La procédure normale pour les engager est un appel d'offres, mais il y a des cas où on a laissé une ONG bien connue assumer un rôle nouveau comme prestataire recrutée de manière rigoureuse à l'issue d'une procédure transparente. Ce sont des ONG ou dans certains cas des bureaux d'étude, sauf que même les ONG fonctionnent comme des bureaux d'étude dans leur rôle comme prestataires des services sans recevoir un appui institutionnel significatif du programme. Il y a lieu de s'interroger si réellement le GLD renforce la capacité de la société civile au Mali par l'engagement des ONG comme prestataires de services pour sa mise en œuvre par le simple fait de les recruter comme agences d'exécution du programme.
10. La durabilité des acquis mise en question. A présent, le GLD III n'a fait que des investissements assez modestes en infrastructures mais ambitionne plutôt de changer le comportement des gens. Pour rendre durable les efforts de formation, il va falloir opérer des changements institutionnels. C'est très bien de former les gens dans la résolution non-violente des conflits, et cette formation a d'ores et déjà abouti dans des résultats concrets, comme il est dit plus haut. Mais dans l'absence d'un financement durable des COFO et des CVC, les organes qui doivent assurer la continuation des leçons acquises par la formation, la question de la durabilité à long terme des acquis restent discutables.
11. Le montage institutionnel donne une valeur ajoutée. Toutes les recommandations de l'évaluation de 2010 sur le montage institutionnel ont été réalisées, et aujourd'hui il semble que le consortium a trouvé une façon efficace de collaborer. Chaque membre a sa spécialité, et les membres se renforcent l'un l'autre de manière réciproque et complémentaire. Dans les communes de concentration, les méthodes de travail introduites par un membre sont mises en œuvre par les autres. Pour illustrer, la méthodologie de résolution non-violente des conflits développée par HSI est employée dans toutes les communes de concentration, et également on fait usage des indications méthodologiques données par Diakonia pour la création des CVC dans toutes les communes. Une autre illustration est l'ambitieux et fructueux Forum National sur la Gouvernance de la Gestion des Ressources Naturelles, avec près de 200 acteurs venant de divers secteurs d'activité, organisé par le GLD III fin juin 2016. Cette conférence n'aurait jamais pu être organisée par un seul membre du consortium. La collaboration entre les quatre membres du consortium pour la mise en œuvre du GLD III donne sans doute une valeur ajoutée.
12. La situation genre prise en considération dans la mise en œuvre. Pour la mise en place d'un CVC, l'orientation de Diakonia stipule que le comité soit composé par 30 % de femmes, et il semble que dans la pratique cette règle est

largement suivie. Dans les discussions avec les bénéficiaires dans les communes visitées, des femmes ont participé activement. Plus important, l'équipe a pu noter une sensibilité par rapport aux femmes. Parmi les propositions faites pour des AGR, on note surtout la création des périmètres maraîchers et la fourniture des outils pour la transformation des produits agricoles, des activités réalisées par les femmes. On a cité la formation sur la gestion durable des RN comme importante pour soulager le travail des femmes. Le rapport annuel de 2015 cite une conscience du genre améliorée parmi les communes de concentration, par exemple par une prise en compte du genre dans leurs PDSEC.

13. La situation sécuritaire reste inquiétante. Les accords de paix concluent en 2015 ne sont pas encore mis en œuvre, et les attaques et incidents continuent. Pour le GLD III, l'implication la plus grande est que l'administration locale dans les communes touchées abandonne les lieux pour se rendre ailleurs, ce qui évidemment aura un impact négatif sur la mise en œuvre dans ces localités, comme il est dit plus haut. De plus, la supervision du programme dans ces communes s'avère plus difficile, comme il n'est plus possible de circuler librement. Dans l'évaluation de l'ensemble du GLD III, l'impact de la situation sécuritaire reste un facteur négatif mais bien évidemment hors du contrôle du programme.

Deux enseignements peuvent être tirés de ces conclusions :

Premièrement, le GLD III ne doit pas se développer en un programme pour le développement rural, mais il pourrait faire plus pour promouvoir les AGR qu'il fait actuellement. C'est très bien de se considérer comme un programme de gouvernance, et le GLD doit continuer de l'être, mais il doit se focaliser plus sur les besoins de base des bénéficiaires pour ne pas risquer de perdre sa pertinence à leurs yeux.

Et deuxièmement, le GLD III doit se distancer un peu de la création des COFO, qui est ordonnée par la LOA, donc par l'État, mais que l'État n'est manifestement pas en position de financer. La défaillance de l'État ne peut pas être identifiée avec les efforts du programme de former les gens dans le domaine foncier. Par contre, la continuation de cette formation, en soi très appréciée, pourrait dans quelque cas créer des conditions pour un auto-financement des COFO.

5 Recommandations

5.1. PROMOTION DES ACTIVITES GENERATRICES DE REVENUS

L'équipe recommande une réflexion par GLD III sur une stratégie pour la promotion des AGR. Cette stratégie doit avoir des composantes pour chaque projet, et elle doit suggérer des approches contextualisées et suffisamment flexibles pour prendre en compte des circonstances différentes dans les communes. Il peut y avoir des cas où l'action de promouvoir les AGR est d'établir un lien avec un programme de développement rural existant, en d'autres cas avec des programmes pour ramasser la Gomme Arabique (que l'ancienne évaluation avait proposé) ou Karité, en d'autres termes renforcer la collaboration avec la vulgarisation agricole. Il est important d'avoir une stratégie pour la promotion des AGR bien pensée pour l'ensemble du GLD.

Dans presque toutes les communes on réclame des périmètres maraîchers pour les femmes, et dans plusieurs cas l'établissement d'une ou même deux interventions de ce genre peut effectivement être convenable. Dans quelques cas, p.ex. la commune de Senko, le terrain a déjà été donné au groupement de femmes par le maire. Mais il faut avoir accès à l'eau, ce qui peut s'avérer coûteux si la nappe est profonde, et dans ce cas des AGR alternatives doivent être prises en compte, il y en a plusieurs citées plus haut. *L'équipe conseille une concertation avec le PDD-DIN qui a une riche expérience dans ce domaine ;* une telle concertation a déjà eu lieu dans la commune de Pondori à Djenné où intervient le PDD-DIN.

Comme le financement des COFO reste le problème le plus aigu pour la mise en œuvre de la LOA, et comme c'est peu probable que l'État pourra les soutenir, il faut en même temps réfléchir sur des possibilités d'auto-financement, un sujet évoqué par le Secrétaire Général pour la LOA. On peut commencer à petite échelle avec des projets pilotes dans une demi-douzaine de communes pour examiner les possibilités d'auto-financement, mais il convient de le faire dans la logique de la promotion des AGR.

5.2. RENFORCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La mise en œuvre du processus de paix, basé sur les accords d'Alger, est une des priorités absolues pour l'État, ainsi que pour la stratégie suédoise pour la coopération avec le Mali. Comme il était dit plus haut, le transfert de 30 pour cent du budget de l'État aux CT est une composante importante des accords, mais ce transfert s'avère problématique en l'absence d'un transfert des compétences qui n'a guère commencé.

Au niveau des CT, il existe une grande défaillance en ce qui concerne les capacités nécessaires pour gérer d'importantes ressources financières.

Étant donné que le GLD, surtout dans les communes de concentration, a pu développer des liens forts avec des acteurs locaux, *on recommande un volet de renforcement des capacités des CT pour faciliter le transfert des ressources budgétaires envisagées, effectivement un agrandissement du projet 2*. Ce volet pourrait être lancé d'ores et déjà, bien entendu après les préparations nécessaires, pour devenir un axe thématique important dans une éventuelle quatrième phase.

5.3. LE MONTAGE INSTITUTIONNEL

Les recommandations de l'évaluation de 2010 ont été bien suivies et le montage actuel paraît fonctionner bien. Selon les partenaires, il y a des synergies et une complémentarité entre eux qui renforce les spécialités de chacun.

Toutefois, l'équipe recommande qu'il est temps de ne plus penser aux « projets » qui donne l'idée, largement fausse, qu'il s'agit de quatre projets séparés, et de *remplacer la notion de quatre projets par des « axes thématiques » pour renforcer qu'il s'agit d'un programme structuré et coordonné avec des volets transversaux*. Dans l'avenir il pourrait y avoir plus de quatre axes, s'il s'avère désirable.

Par conséquent, il faudrait rendre plus visible les concours, l'organisation et les tâches de la coordination du programme en lien avec les implications du changement opérés (axes à la place de projets) .

Comme le montage actuel a bien fonctionné pendant le GLD III, et l'équipe ne voit pas des avantages à le changer, malgré la tradition du consortium d'avoir un chef de file tournant. De toute façon, ça serait un défi pour une quatrième phase éventuelle du programme.

5.4. L'ABANDON DE LA DISTINCTION ENTRE COMMUNES D'INTERVENTION

C'est difficile dans la pratique d'expliquer la distinction entre communes de concentration et de rayonnement. C'est vrai que le programme ne peut pas tout faire partout et qu'il y a des limites, mais pour une commune il peut s'avérer difficile à comprendre. SNV a eu l'expérience d'une commune qui a décidé de quitter le programme parce qu'elle n'était pas contente de rester avec son statut de « commune de rayonnement ». La présence des communes de rayonnement donne aussi l'idée que c'est possible d'avancer de façon progressive pour devenir commune de concentration.

Dans une commune donnée, le GLD III intervient ou n'intervient pas. C'est normal qu'il y aura toujours des niveaux différents d'intervention qui dépendent d'un tas des choses, y compris l'histoire d'intervention du partenaire, l'accès physique, la

gouvernance, l'influence des individus. *C'est mieux de supprimer la distinction entre communes diverses d'intervention et de retenir seulement la notion d'une commune d'intervention.*

5.5. SUIVI & EVALUATION

Selon le rapport annuel pour 2015, le système de collecte des données pour le S & E usant des focus groups a montré des biais. Ceci n'est pas étonnant, l'expérience des autres interventions dans d'autres pays suggèrent que si on demande la satisfaction des bénéficiaires démunis, on aura très souvent des réponses positives, les répondants croient qu'ils doivent faire plaisir aux enquêteurs. Le rapport parle des difficultés de reconstituer les mêmes focus groups. Il est probablement mieux d'abandonner l'usage des focus groups et se concentrer sur des données qu'on peut collecter sur les actions objectivement observables des bénéficiaires. Pour compléter les fiches semestrielles *il est recommandé de réaliser une enquête annuelle par des enquêteurs de l'extérieur avec un échantillon aléatoire pour mesurer les connaissances des habitants d'une commune des sujets promus par le programme.*

La responsable pour le S & E auprès de la coordination du GLD est nouvelle et doit prendre son temps pour survoler le système existant et concevoir des modifications possibles. *La recommandation de l'équipe est de simplifier le système autant que possible sans effectuer des grands changements et de mettre un peu plus d'accent sur des descriptions verbales des processus de changement.*

Pour l'Asdi c'est important que les programmes/projets puissent présenter des indicateurs quantifiés sur les résultats de ses interventions, tous les bailleurs de fonds ont la même approche dans ce sens depuis la conférence à Paris en 2005. Toutefois, avec un programme comme GLD III, dont les résultats ne sont pas toujours très concrets, et qui ambitionne d'affecter des changements dans le comportement des gens, on peut se poser la question si des indicateurs quantifiés sont capables de capturer tout le progrès réalisé. Pour ne citer qu'un exemple : les plaidoyers auprès des politiciens peuvent aboutir aux actions après un délai de temps et de façon imprévue, ce qui ne veut pas dire qu'ils sont inutiles, mais qu'ils sont difficiles à mesurer. Il y a une critique contre l'usage rigide de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), qui dit que cette méthode n'est pas capable de capturer des complexités politiques et sociales, et que son approche linéaire prétend de trop simplifier la réalité.

L'équipe ne propose pas un abandon de la GAR pour le GLD III mais souligne que les rapports sur le progrès du programme ne doivent autant souligner les indicateurs quantifiés pour capturer les dimensions du changement effectué qui sont difficilement quantifiables³.

³ Le groupe pour l'analyse de la coopération auprès de l'Etat suédois (Expertgruppen för biståndsanalys, EBA) a organisé un atelier à Stockholm le 31 août sur ce sujet, voir Cathy Shutt (2016): Towards an alternative development management paradigm? EBA report 2016:07.

Sous ces réserves le rapport annuel de 2015 fait une analyse claire et en profondeur du GLD III.

Pour une éventuelle quatrième phase du GLD, l'application précise de la GAR mérite une réflexion de la part de l'Asdi, étant donné la nature spécifique du programme.

5.6. LA PRISE EN COMPTE DU GENRE

Il est recommandé de *poursuivre et intensifier les actions en cours en mettant surtout l'accent sur les formations en alphabétisation et la génération des revenus.*

Si la recommandation des axes thématiques plus haut est retenue, *il sera utile d'établir un axe genre pour mieux assurer une focalisation par le programme sur les femmes.*

Aussi, comme annoncé, la loi portant sur le quota pour les femmes, est un excellent prétexte pour appuyer le renforcement de la représentativité des femmes dans les instances de décision.

5.7. L'EXTENSION POUR SIX MOIS EN 2017

S'il reste 48 % du budget global du programme au 30 juin 2016, avec une année de temps restant du GLD III, *il devra être possible de prolonger l'Accord entre l'Asdi et Diakonia de six mois sans contribution financière suédoise additionnelle* pour permettre une réflexion sur une quatrième phase éventuelle et la préparation d'un document de programme. Une décision pourra être prise après une vérification par Diakonia qu'au 31 décembre 2016 les fonds sont suffisants.

5.8. UNE EVENTUELLE QUATRIEME PHASE

La revue à mi-parcours a le mandat de fournir des recommandations de nature prospective, et par conséquent, il est difficile d'échapper à deux suggestions logiquement complémentaires aux recommandations présentées plus haut :

Premièrement, une quatrième phase doit se concentrer sur une consolidation des acquis obtenus jusqu'à présent et se focaliser plus, tout en considérant les conclusions et recommandations de cette revue. C'est bien possible que dans quelques communes on doit terminer le travail et que dans d'autres on doit se focaliser plus sur une ou deux interventions. *La consolidation devra être le guide pour la préparation d'un document pour une quatrième phase éventuelle.*

Deuxièmement, l'accent doit être mis sur le renforcement des CT dans les communes d'intervention du programme afin de, comme il a été dit plus haut, faciliter le transfert des ressources budgétaires de l'État. *Le renforcement des CT doit être un des objectifs le plus saillant pour une quatrième phase éventuelle du GLD.*

Annexe 1 – Termes de Référence

Bamako, le 30 Mai 2016

Contribution N° 51130048

**Termes de Référence pour la Revue indépendante à mi-parcours du
Programme de Gouvernance Locale Démocratique –GLD-, phase 3**

Contexte et justification de l'évaluation

Un consortium de quatre ONG (Organisations Non-Gouvernementales) Internationales met en œuvre depuis 2005 le programme « Gouvernance Locale Démocratique » (GLD) : SNV, Organisation Néerlandaise de Développement, Diakonia, Helvetas Swiss Interopération (HSI) et l'Aide de l'Eglise Norvégienne (AEN).

Le programme a connu deux phases de mise en œuvre (2005-2007 et 2008-2010 ponctuée d'une période de prolongation 2011-2013). Il est géré par l'ensemble des quatre organisations mentionnées ci-dessus. Le rôle de chef de file a été assuré jusqu'ici de façon tournante par une des organisations membres du consortium. L'organisation chef de file assure le rôle de représentation du Comité de Pilotage auprès de l'Ambassade de Suède et notamment en matière de communication. Elle assure également la gestion financière et à cet égard contractualise avec l'Ambassade de Suède et sous-contractualise avec les trois autres organisations. Pour la troisième phase du programme, phase actuelle, (2014-2017), Diakonia assure le rôle de chef de file et abrite la coordination du programme composée d'un coordinateur et d'un chargé de suivi-évaluation.

L'objectif global poursuivi par le programme depuis sa mise en place est de contribuer au renforcement des capacités de la société civile malienne afin qu'elle devienne un partenaire crédible dans le processus de renforcement de la démocratie locale dans le pays. Par ailleurs, il s'agit pour ces Organisations de la Société Civile de jouer le rôle de contre-pouvoir en influençant les actions et décisions politiques à différents niveaux afin d'améliorer la redevabilité et la transparence des actions publiques.

Considérant les évolutions majeures intervenues depuis 2012 au Mali, le programme entend activement contribuer à la consolidation de la paix et à la réduction de la pauvreté, à travers le soutien à un développement socio-économique fondé sur une gestion rationnelle, durable et inclusive des ressources naturelles.

Le programme s'est fixé quatre objectifs à partir desquels il ambitionne de contribuer au changement des comportements et des pratiques des différents acteurs qui sont impliqués dans la gouvernance foncière et l'exploitation des ressources naturelles :

- Contribuer à améliorer la performance des dispositifs innovants de proximité de gestion foncière ;
- Contribuer à améliorer la performance des collectivités territoriales dans la maîtrise d'ouvrage et dans l'exercice efficace et équitable des compétences en matière de gestion des ressources naturelles ;
- Contribuer à améliorer la performance du contrôle et de la veille citoyenne pour une meilleure redevabilité des acteurs impliqués dans la gestion des ressources naturelles ;
- Contribuer à améliorer l'exploitation durable des terres agricoles et des espaces-ressources sylvo-pastoraux.

La troisième phase du programme est aussi le résultat d'une construction commune entre les quatre organisations autour des questions de la gouvernance foncière et de l'utilisation durable des ressources naturelles. Le montage organisationnel du programme est bâti autour d'un seul document de programme et d'un dispositif de suivi-évaluation commun à l'intérieur des quatre organisations. Un tel dispositif a pour objet de développer la synergie entre les quatre organisations avec la volonté de tirer les leçons générées à partir de la mise en œuvre et d'alimenter les débats publics sur les thématiques couvertes par le programme. En plus, une organisation intégrée est conçue entre les quatre projets du programme afin d'éviter les duplications et d'établir des lignes claires de responsabilités entre les quatre ONG internationales. Les quatre projets sont les suivants :

- Projet 1 – Amélioration de la performance des dispositifs de proximité de gestion foncière
- Projet 2 – Amélioration de la performance des collectivités territoriales en matière de GRN (Gestion des Ressources Naturelles)
- Projet 3 – Amélioration de la performance du contrôle et de la veille citoyenne de la gestion des ressources naturelles
- Projet 4 – Amélioration de l'exploitation durable des terres agricoles et des espaces-ressources sylvo-pastoraux

Le programme intervient dans toutes les régions du Mali sauf à Kidal pour des raisons de sécurité. Il couvre 110 communes comprenant 32 communes de concentration et 78 communes de rayonnement⁴.

Afin de maximiser les chances de succès, une équipe légère, composée d'un coordinateur et d'un chargé de suivi-évaluation, a été recrutée. Elle est l'unité de gestion opérationnelle du programme et est basée au niveau du siège de Diakonia organisation assurant le rôle de chef de file de la phase actuelle comme précédemment mentionnée.

⁴ Communes de concentration: communes où les quatre projets sont mis en œuvre
Communes de rayonnement : communes où les projets 2 et 3 sont mis en œuvre

Enfin, un comité de pilotage regroupant l'ensemble des quatre directeurs/trices des ONG internationales assure la gestion stratégique du programme. Il valide les documents clés (plans annuels, rapports techniques et financiers, etc...) avant leur transmission à l'Ambassade de Suède et, si nécessaire, contribue à la résolution des problèmes rencontrés.

Au début du programme, une étude de référence a été réalisée afin d'établir les données de base, pour connaître la situation de départ des indicateurs aux différents niveaux du cadre logique (activités, résultats, objectifs spécifiques, objectif général). Cette étude a opté pour l'approche participative de collecte par les partenaires ONG nationales intervenant dans la mise en œuvre des activités du projet. Cela a favorisé non seulement une bonne appropriation du projet mais aussi les a responsabilisés vis-à-vis de la qualité des informations à collecter et/ou collectées. Le programme a aussi développé des approches et outils communs sur différentes thématiques dans le cadre d'un apprentissage mutuel. Le consortium et ses partenaires ONG nationales utilisent ces approches et outils d'accompagnement des bénéficiaires.

Par ailleurs, deux appréciations dont l'une relative au genre et l'autre à la sensibilité au conflit ont été réalisées dans le but de prendre en compte ces deux dimensions dans la réalisation de toutes les activités du programme.

Après une année et demie de mise en œuvre, le consortium du programme GLD III, sollicite les services d'un consultant ou d'un bureau d'étude pour réaliser la revue à mi-parcours du programme GLD III. La dite revue à mi-parcours doit permettre d'identifier et d'analyser les nouvelles opportunités de même que les défis et les risques qui ont marqué la mise en œuvre de même que les aspects liés au dispositif institutionnel.

OBJECTIF DE L'EVALUATION ET METHODOLOGIE :

Objectifs et portée de la revue à mi-parcours

L'objectif principal de cette revue indépendante à mi-parcours est de fournir une revue stratégique de la performance du programme à la date de la revue. Il s'agira d'apprécier les résultats jusque-là obtenus par le programme et d'analyser les facteurs internes et externes qui donnent des opportunités au programme de même que les défis et les risques. Les résultats de la revue à mi-parcours devront fournir des recommandations concrètes au comité de pilotage et à la coordination afin d'améliorer la mise en œuvre du programme pendant la période restante. Les résultats devront également fournir des recommandations de nature prospective devant servir de base pour un dialogue avec l'Ambassade de Suède.

La revue à mi-parcours devra également apprécier si le programme est sur la voie d'atteindre les objectifs fixés.

Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement il s'agira de :

- Analyser la pertinence, l'efficacité et l'efficacité du programme et la durabilité des acquis y compris une revue de la performance de la coordination du programme, la structure de gouvernance et le système de fonctionnement, le niveau de financement.
- Analyser le système de suivi évaluation mis en place et faire des propositions et recommandations.
- Analyser la contribution du programme au renforcement des organisations de la société civile mais aussi aux mécanismes locaux de prévention et de gestion de conflits.
- Analyser la prise en compte du genre (renforcement du leadership féminin) et la sensibilité des conflits dans les processus de la gouvernance démocratique soutenus par le GLD.
- Evaluer le montage organisationnel actuel en fonction des objectifs du programme GLD : performance, efficacité/efficience, par rapport à l'atteinte des résultats de développement et
- de collaboration et d'apprentissage.
- Evaluer l'impact du programme sur les populations bénéficiaires en regardant comment la lutte contre la pauvreté est prise en compte dans la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation du programme et quelles dimensions de la pauvreté sont-elles adressées ? Comment l'intervention pourrait être renforcée pour que la réduction de la pauvreté⁵ soit explicitement abordée pendant la période de mise en œuvre restante ?
- Faire des recommandations objectives au consortium et à l'Ambassade de Suède pour l'atteinte des résultats escomptés du programme.
- Recueillir les cas de réussite « success stories » et les leçons apprises

Approche et Méthodologie

Le processus d'évaluation ainsi que le rapport qui sera produit doivent correspondre aux critères de l'OCDE ; ils seront évalués en fonction des mêmes critères.

Il s'agit pour les consultants de procéder à :

- La collecte, l'exploitation et à l'analyse de la documentation disponible sur le programme (document de projet, Accords de financement entre Ambassade de Suède et Diakonia, sous-accords entre Diakonia et les autres membres du consortium, accords entre les membres du consortium et les ONG et/ou partenaires locaux, les rapports annuels et d'études, rapports de mission ou de progrès.) ;
- Rencontrer les principales parties prenantes de cette évaluation à mi-parcours (Ambassade de Suède, ONG internationales membres du consortium, ONG locales, autorités décentralisées, partenaires étatiques, etc.) pour des entretiens préliminaires;
- Concevoir des guides d'entretien et d'autres outils pertinents d'évaluation à mi-parcours et les partager avec l'Ambassade et l'organisation chef de file;
- Appliquer les guides d'entretien et les autres outils de collecte d'informations sur le terrain, en ciblant l'ensemble des catégories d'acteurs locaux (autorités administratives nationales, régionales, locales et coutumières, populations locales,

⁵ « La pauvreté prive les gens de la liberté de décider et de contrôler leur vie. Elle les prive d'opportunités de choisir, pour eux-mêmes, sur des questions d'importance fondamentale ». Le manque de pouvoir et de choix et le manque de ressources matérielles forment l'essence même de la pauvreté (Draft Perspectives sur pauvreté, Asdi). Il y a quatre principales dimensions de la pauvreté: i) le pouvoir et la voix, ii) les ressources, iii) les possibilités et les choix et iv) la sécurité /sûreté.

élus locaux, organisations socioprofessionnelles, y compris celles des couches marginalisées telles que les femmes et les enfants, les services techniques, les ONG partenaires, etc.) ;

- La visite d'un échantillon de réalisations du projet sur le terrain;
- La restitution des premières conclusions aux structures, organismes et populations concernés;
- Rédaction et soumission d'un rapport provisoire;
- Rédaction et soumission d'un rapport final intégrant les commentaires des parties prenantes.

Equipe d'évaluation et calendrier de réalisation

L'évaluation sera réalisée par un binôme International-Sud avec de préférence un consultant malien pour des raisons linguistiques et de maîtrise de l'environnement. Les membres du binôme peuvent être des consultants individuels et/ou provenir de bureaux d'études reconnus. Cette équipe devra être indépendante et ne pas avoir été impliquée dans la formulation, la mise en œuvre ou les activités de conseil et d'appui (backstopping) au programme. Le Chef d'équipe devra avoir une expérience confirmée de l'évaluation dans le domaine de la coopération au développement et une bonne connaissance du travail des organisations non-gouvernementales, une expérience avec les pays francophones d'Afrique de l'Ouest (de préférence Mali). Par ailleurs, il sera obligatoire pour les consultants d'avoir la maîtrise de la langue française étant donné que les interlocuteurs sont francophones et que le rapport sera rédigé en français. Une page portant résumé de la consultation et les principales recommandations en anglais sera fournie dans le rapport final. Par ailleurs, l'équipe de consultants devra aussi avoir de bonnes connaissances dans le domaine de la gestion axée sur les résultats. D'autres spécifications plus détaillées qui complètent les critères ci-dessus définis par rapport au profil du consultant principal sont données dans les lignes qui suivent :

- Avoir un diplôme dans un domaine de l'agriculture, sciences sociales, et ou un diplôme pertinent en rapport avec le travail demandé.
- Avoir au moins 5 ans expériences dans d'évaluation des projets et programme (collecte, analyse de données, rédaction de rapport) ;
- Avoir des compétences en recherche qualitative et quantitative ;
- Avoir une bonne capacité en communication et en rédaction de documents/présentations en Français;
- Avoir des compétences en développement organisationnel

La revue à mi-parcours débutera au plus tard au mois de Mai 2016 en fonction de la disponibilité des consultants. Le temps de travail a été estimé à 45 jours de travail. Le calendrier est le suivant :

Calendrier estimatif

N ^O	Période	Activités
1	27 Juin au 03 Juin 2016	Lancement appel d'offres (date limite pour la réception

		des offres 03 Juin)
2	14 Juin au 20 Juin 2016	Dépouillement des offres et notification aux consultants retenus
3	22 Juin 2016	Signature contrat
4	29 Juin 2016	Soumission rapport de démarrage
5	27 Juillet 2016	Premier draft rapport final
6	11 Août 2016	Rapport Final

NB : Ce calendrier estimatif est indicatif et lié à la disponibilité des consultants et des partenaires ; il est susceptible d'être revu.

Rapportage

En plus de la production de la note de cadrage mentionnée dans les lignes précédentes, le rapport final sera écrit en français avec un résumé des principales conclusions et recommandations en anglais (2 pages maximum) dans un document de 30 pages y inclus les annexes. Le rapport prendra en compte la terminologie utilisée par l'OCDE dans le domaine de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats. En plus, le rapport fera le lien entre l'évidence, les résultats et les conclusions et recommandations de façon qu'elles soient transparentes, convaincantes et proportionnées au corps d'information collectée. Le rapport devra aussi comprendre les risques et hypothèses et valeurs soulignant le jugement des évaluateurs.

Organisation et gestion du processus de la revue à mi-parcours

Un groupe basé à l'Ambassade de Suède fournira les informations et la documentation nécessaires pendant le processus de la revue à mi-parcours.

Processus d'appel d'offres

Les réglementations de la Loi suédoise (2007:1091) sur la Passation des marchés publics (LOU) s'appliquent au présent appel d'offres. Ce contrat est un achat direct. Le dossier de manifestation d'intérêt doit inclure les éléments développés ci-dessous :

A) Proposition technique :

- Analyse des termes de référence faisant apparaître la compréhension par les consultants du sujet à évaluer;
- Proposition méthodologique d'investigation et d'analyse explicitant la démarche des consultants;
- Présentation et références du bureau d'études ;
- CV des experts précisant les éléments suivants :
 - Compétences techniques ;
 - Connaissance du dispositif, des mécanismes et des instruments de la coopération ;
 - Compétences en matière d'évaluation des projets/programmes ;
 - Connaissance du pays, de la région d'intervention et, le cas échéant, de la langue parlée localement ;
- Chronogramme.

B) Proposition financière :

Les soumissionnaires doivent indiquer le coût total de la mission, sous la forme d'un tarif horaire pour chaque catégorie de personnel et tous les autres coûts remboursables pour toute mission exécuté en Suède ou à l'étranger. Les coûts remboursables doivent, au minimum, si applicables, être spécifiés avec les coûts pour les perdiems, l'hébergement et le type de billet d'avion, pour être sûr que les billets de classe économique sont utilisés. Si le soumissionnaire évalue que la classe économique pour le billet d'avion ne peut pas être prise pour une raison ou une autre, il devra motiver cela à l'Ambassade pour une éventuelle approbation. Tous les types de coûts devront être donnés en SEK à l'exclusion de la TVA.

Annexe 2 – Institutions et personnes rencontrées

Ambassade de Suède	Åsa Palmgren, Conseillère, Chef de Coopération Désiré Ballo, Chargé de Programme Mamby Fofana, Chargé de Programme
Diakonia	Nicolas Sidibe, Représentant Pays Noufou Sanogo, Chargé du Programmes Florent Wetta, Coordinateur du GLD III Coulibaly Suzanne Diarra, Chargé de Suivi-évaluation
HSI	Sylvaine Rieg, Directrice de Programme Aly Dama, Chef de Projet Mme Dramé et Yacouba Diallo
SNV	Jean de Matha, Représentant Pays (Mali & Niger) Amadi Coulibaly, Chef du Projet Gouvernance Locale
AEN	Riborg Knudsen, Représentante Pays Lassine Sidibe, Coordinateur Antenne Gao
Conseil Supérieur de l'Agriculture	Daouda Diarra, Secrétaire Permanent Coulibaly Téné Kadidia Sangaré, Ingénieur d'Elevage
GEDEFOR	Kanouté Fatoumata Kone, Directrice
CADD/MEEA	Amadou Doumbia, Directeur
Réseau Plaidoyer Foncier Agricole	Boukary Guindo
Cellule Grande Muraille Verte/MEEA	Kouloutan Coulibaly, Point Focal National GMV Mali
Mairie de Senko	Dissa Sangare, Maire
BACR	Seydou Kamissoko, Directeur (Kassaro, Senko)
Mairie de Kassaro	Yakouba Diakité, Maire
Mairie de Madina Sacko	Soungo Coulibaly, Maire
Mairie de Kiban	Djeli Djabi, Maire adjoint
AFAD	Ahmed Sékou Diallo, Directeur Ibrahim Coulibaly, Chargé de projet (Madina Sacko, Kiban)
Mairie de Wassoulou Bale	Orokia Sidibe, Secrétaire Général
Mairie de Bolo Fouta	Bedjeme Moussa Sangaré, Maire
GSAD	Moriba Boré, Directeur (Wassoulou Bale, Bolo Fouta)
AADI	Mamadou Diarra, Coordinateur du projet (Niansaniari, Pondori)
Fitine Consult	Togola Djeneba Coulibaly, Gerante (Finkolo, Kouoro)
Mairie de Finkolo	Siaka Traoré, Maire
Mairie de Kouoro	Klego Goita, Maire

Annexe 3 – Calendrier de la mission

3 septembre – arrivée de Johan Holmberg

5 – 9 septembre – rencontres à Bamako avec

- Diakonia
- HSI
- SNV
- AEN
- Ambassade de Suède
- Le Conseil Supérieur de l’Agriculture (M. Diarra)
- CADD/MEEA (M. Doumbia)
- GEDEFOR (Mme Kone)
- GMV/MEEA (M. Coulibaly)
- Le Réseau Plaidoyer Foncier Agricole (M. Guindo)

13 – 17 septembre – visites sur le terrain en deux axes

- Axe 1, Boukary Barry et Florent Watta: Bamako – Djenné – San – Sikasso – Bougouni – Bamako ; communes de Niansanari, Pondori, Koro Barrage, Finkolo, Bougouni
- Axe 2, Johan Holmberg et Suzanne Diarra : Bamako – Kita – Banamba – Yanfolila – Bamako ; communes de Kassoro, Senko, Madina Sacko, Kiban, Wassoulou, Bolo Fouta

19 septembre – rencontres avec tous les chefs de projet pour revoir l’exécution du plan de travail

20 septembre – travail de la mission

21 septembre – rencontres avec le Comité de Pilotage et l’Ambassade de Suède



Revue Indépendante à mi-parcours du Programme de Gouvernance Locale Démocratique (GLD) Phase III

La revue à mi-parcours du programme de Gouvernance Locale Démocratique-GLD III- a été entreprise avec l'objectif d'améliorer la qualité et la performance de la programmation pour le temps de mise en œuvre restant. Le programme a atteint des résultats significatifs notamment la diminution des conflits entre agriculteurs et éleveurs, l'installation progressive chez les bénéficiaires d'un esprit de redevabilité et une meilleure compréhension des défis autour de la gestion durable des ressources naturelles. La revue à mi-parcours formule des recommandations intéressantes qui seront déterminantes à court et à long terme pour la suite du programme.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm.

Telephone: +46 [0]8-698 50 00. Telefax: +46 [0]8-20 88 64.

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

