RESUME EXECUTIF DE LA REVUE FINALE : « PROJET D’APPUI INSTITUTIONNEL AU PROCESSUS DE REGIONALISATION AU MALI (PAIR) , ( MLI140421T)»

PAYS : MALI

Contexte

Formulé en concertation avec le Ministère de l’époque en charge de la décentralisation et sa Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) pour accompagner la mise en œuvre d’éléments relatifs à la « régionalisation » annoncés dans la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement du 29 avril 2014, le PAIR a démarré au lendemain de la signature de la convention de délégation entre la CTB et l’Union Européenne. Son Unité de Gestion et d’Appui Technique (UGAT) a été opérationnelle à partir du 1er septembre 2014.

La convention déléguée entre l’Union européenne et la CTB (financement à 100% de l’UE) visait à mettre en place une assistance technique à la DGCT et à adopter une approche flexible à un moment où la régionalisation était portée tout à la fois politiquement et techniquement, ce qui constituait une vraie “fenêtre de tir”. Cette dynamique politique sera quelque peu entamée avec le remaniement ministériel de janvier 2015. A ce moment, la question de la régionalisation apparaît moins comme une vision politique porteuse, bien que les instruments s’y référant (CPER, ADR) demeurent. Le portage politique n’est alors plus à la hauteur des espérances et l’on note un certain flottement sur la communication politique quant à cette réforme.

Il n’en demeure pas moins que le PAIR, mis en œuvre depuis près de trois ans au sein du Ministère, est considéré par la partie malienne comme un outil stratégique et politique de sa politique d’appui à la régionalisation.

A noter que durant la durée de vie du PAIR, le Ministère a changé cinq fois de nom et les attributions du Ministère ont changé trois fois. Du fait de ce contexte en perpétuel mouvement, il est indéniable que le portage politique de la régionalisation s’étiole depuis trois ans et il semble que cette réforme soit en fait plus portée techniquement que politiquement.

Pertinence

L’intervention proposée repose sur des choix judicieux et pertinents : l’idée de soutenir le processus de régionalisation pour favoriser le développement économique régional est, en soi, grandement justifié dans le contexte malien. La convention de délégation, telle que formulée, s’aligne parfaitement sur les stratégies nationales existantes ou sur les engagements des PTF.

L’intervention proposée dans le cadre du PAIR a constitué une « fenêtre d’opportunité » sur un reliquat du PARADDER pour répondre à une demande claire du Gouvernement sur l’appui à la régionalisation. La formulation, effectuée en un temps très court, est le fruit d’un travail conjoint entre la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) et l’ATI.

Le champ assez large des résultats choisis constitue un choix stratégique délibéré, ceci afin de ne pas « s’enferrer » dans une logique de projet car trop contraignante.

Le PAIR est aussi cohérent avec le mandat de la CTB et de la politique qu’elle a appuyée au cours de la dernière décennie. Pour la CTB, c’était aussi une opportunité d’affirmer son ancrage dans l’appui à la décentralisation au Mali, champ d’intervention où son expertise et sa valeur ajoutée sont largement reconnues avec des projets en nombre dans le domaine (PAI-MAT, PAI-CT, PADK II).

L’objectif spécifique (« soutenir le processus de régionalisation au Mali pour favoriser le développement économique régional ») et les trois résultats choisis s’apparentent en fait bien plus à des activités en tant que telles. Leur formulation prudente (« soutenir », « contribuer », « appuyer », « renforcer ») montre clairement que l’intention initiale était, pour le programme, d’appuyer un processus et de contribuer à une dynamique.

Efficacité

L’efficacité du PAIR est moyenne si l’on prend en compte le degré de réalisation des activités en termes de couverture par rapport aux actions initialement prévues. En revanche, elle est bien meilleure si on l’évalue par la qualité de ses réalisations, unanimement appréciés. Indéniablement, l’efficacité du programme a été impacté par les délais dus aux conditions changeantes et aux remous institutionnels qu’ont traversés le programme.

Les résultats étant en fait des activités, le PAIR est relativement « à l’abri » dans l’atteinte de ses résultats, qui sont présentés sous forme d’appui à des processus, avec un vocabulaire soigneusement choisi. Et c’est là tout le paradoxe du PAIR : si les objectifs initiaux de l’intervention n’ont pas forcément toujours été atteints (comment pourrait-il en être autrement sur un projet d’appui à une réforme institutionnelle en trois ans et dans le contexte institutionnel et sécuritaire actuel au Mali ?), un des gages de son efficacité réside dans sa grande flexibilité et sa souplesse. Le PAIR a constamment adapté sa stratégie en fonction des changements de contexte qui ont été très nombreux et qui auraient pu littéralement miné la dynamique du Programme.

La majeure partie des activités menées concourent effectivement à l’objectif recherché, à savoir « soutenir le processus de régionalisation et favoriser le développement économique régional ». Elles n’ont toutefois pas toutes la même portée. En outre, il n’est pas toujours aisé de distinguer la pertinence de rattacher une activité à tel ou tel autre objectif. En d’autres termes, on peut noter une certaine porosité entre « la coordination du processus de régionalisation » (résultat 1) et le « renforcement de capacités des acteurs » (résultat 2).

Les trois activités les plus significatives du programme peuvent être résumées comme suit :

• L’opérationnalisation des ADR ;

• L’appui à la contractualisation des CPER (de concert avec l’AT PARADDER) ;

• La capitalisation du DER.

A elles trois, ces activités constituent le cœur de l’intervention du programme. Ce sont aussi elles qui ont mobilisé le plus de moyens humains (temps de l’assistance technique nationale et internationale) et financiers. A noter que l’accompagnement à l’ARM, initié tardivement, n’a pas permis d’avancées significatives dans le fonctionnement et l’opérationnalité de l’Association. La durée d’intervention limitée n’a pas non plus joué pour aboutir à un résultat optimum sur cette activité.

Le PAIR s’est vu dans l’obligation de revoir ses objectifs et ses activités à la baisse par rapport à sa formulation initiale et un nombre conséquent d’activités a été abandonné. Ce qui donne l’impression que le Programme naviguait par moment « à vue », sans qu’une ligne directrice claire soit toujours fixée. Le faible portage politique de la régionalisation et la faible capacité d’absorption de la DGCT face à une sollicitation accrue des PTF y sont sans doute pour beaucoup.

Efficience

Le PAIR a connu une efficience relative compte tenu du contexte changeant. La question du coût du programme au regard des objectifs atteints après trois années a été soulevée par plusieurs acteurs rencontrés. La stratégie choisie était-elle la mieux adaptée ? Les résultats justifiaient-ils les ressources engagées ?

Les moyens par rapport aux activités prévues et à la capacité d’absorption des partenaires se sont avérés suffisants. Les appuis effectués auprès des ADR ou de l’ARM ont pu largement bénéficié du support financier et technique du PAIR. Les modalités d’exécution (convention de délégation) ont permis une efficience assez bonne du PAIR.

Aux dires de l’ensemble des partenaires rencontrés, l’équipe de projet a rempli sa mission avec professionnalisme et flexibilité. Les deux AT nationaux et l’ATI ont joué aussi un grand rôle d’appui-conseil unanimement reconnu. Leur plus-value et leur fine connaissance des institutions constituent un atout non négligeable. Le PAIR a, en quelque sorte, constitué le bras armé de la DGCT pour appuyer la montée en puissance de la régionalisation.

La qualité du rapportage est de bonne facture. Tant les rapports financiers que les rapports techniques sont clairs, bien rédigés et n’occultent en rien les difficultés de mise en œuvre.

Le cadre et les outils de monitoring sont plutôt faibles, mais cela ne relève pas uniquement (ou spécifiquement) du Programme. Cette question est plus générale et elle concerne l’ensemble des programmes appuyant la réforme de la décentralisation.

Impact et durabilité

Mesurer l’impact d’un programme d’appui institutionnel sans recul et alors que des activités viennent de se terminer, relève d’une gageure. Néanmoins, le PAIR a incontestablement contribué à l’essor progressif de la régionalisation dans le pays avec notamment :

• L’opérationnalisation effective des ADR reste en fait le seul fait tangible de la régionalisation à ce jour. Le PAIR a joué un rôle reconnu par tous pour permettre cette opérationnalisation.

• La capitalisation du DER avec la participation des CR, un processus qui a permis aux régions de revisiter beaucoup de documents à partir des domaines de compétences de la région.

L’analyse globale de l’impact et de la durabilité peut se résumer comme suit :

• Résultat 1 : toutes les activités menées ont été conduites en appui aux acteurs clés des processus (logique d’appui institutionnel). Les produits ont été conçus à leur demande puis pris en charge et valorisés par ceux-ci. Tout porte donc à croire que le pilotage de la régionalisation de la part de la DGCT continuera, ce d’autant que plusiuers bailleurs de fonds sont en train de se positionner auprès de la DGCT.

• Résultat 2 : les activités menées ont été conduites en appui aux acteurs clés notamment les ADR et l’ARM. Le processus de capitalisation a été engagé dans le cadre d’une démarche de travail collaboratif entre la DGCT et les conseils régionaux. Cela devrait permettre une appropriation durable des produits qui en seront issus.

• Résultat 3 : la durabilité des appuis des PAIR est globalement satisfaisante. Le CS-CPER est fonctionnel et joue son rôle grâce à une forte implication de la DGCT qui est assure la Présidence. Il importe désormais que la DGCT soit dotée de moyens pour maintenir ce comité de suivi fonctionnel, y compris pour ses réunions élargies aux acteurs régionaux et ses déplacements dans les régions.

Leçons apprises

Les leçons apprises se réfèrent essentiellement aux modalités d’appui à un processus de régionalisation dont l’impulsion politique fait défaut. Passage en revue des principales leçons apprises :

• Si le processus de régionalisation est indiscutablement en marche, le contenu reste à préciser. En d’autres termes, le PAIR a appuyé la mise en place d’instruments techniques (les CPER, les ADR, la capitalisation du DER) sans qu’une politique « chapeau » n’ait été clairement définie. Il apparaît de plus en plus clair que le Gouvernement et les PTF ont pour intention de confier le développement régional aux conseils régionaux. Du fait même de son financement extérieur (à près de 90%), la réforme de la régionalisation reste très fragile et est tributaire d’aléas non maîtrisables. Mais le socle n’est pas encore bien posé et l’on reste sur des termes encore très génériques (« mise en cohérence des actions au niveau du territoire régional », « infrastructure d’envergure régionale »). En d’autres termes, la vision stratégique fait défaut et les appuis techniques apportés par le PAIR se sont souvent heurtés précisément à l’absence de portage politique.

• Le PAIR constitue une illustration convaincante sur la façon dont un financement d’opportunité, avec un montant relativement peu important (en comparaison avec les autres programmes des PTF), peut faire la différence pour renforcer les moyens d’action des ADR et appuyer la dynamique des CPER. En concourant à l’approfondissement de la réforme de l’Etat vers une gestion des politiques et de l’action publique décentralisée, le programme a aussi concouru à améliorer le positionnement stratégique de la CTB, renforçant l’image de flexibilité et de souplesse de l’Agence au Mali.

• Le PAIR a aussi aidé la DGCT à améliorer son appui aux acteurs régionaux et a indéniablement augmenté la visibilité de la DGCT. Aujourd’hui, la DGCT porte la (lourde) responsabilité de la mise en convergence des appuis aux régions dans le pays.

• L’intervention du PAIR aurait gagné en cohérence si le programme avait pu travailler de concert avec la DNAT, avec par exemple la mise à disposition d’une AT nationale au sein de cette direction. Ce positionnement aurait permis une mise en synergie autour des enjeux relatifs à la planification territoriale ou des stratégies de mise en œuvre du DER, qui ne relèvent pas de l’autorité de la DGCT.

• La DGCT est très sollicitée par l’ensemble des bailleurs, son rôle étant d’assurer la cohérence de la politique de décentralisation. Paradoxalement, ses cadres n’ont que très peu de temps à consacrer à la stratégie et à la réflexion prospective sur les enjeux de la régionalisation. Ce travail est très souvent externalisé (bureaux d’étude sur financement des PTF, assistants techniques de programmes), ce qui pose de réels problèmes quant à l’appropriation des politiques conduites.

Recommandations

Pour la CTB au Mali

La logique de complémentarité et de synergie recherchée entre les différents programmes en appui à la décentralisation/déconcentration au Mali est restée à l’état d’intention. La CTB, bien que très présente dans le champ 2D (décentralisation et déconcentration) au Mali, n’a pas joué la carte de la mise en synergie de ses différents projets (les AT PAIR, PAI et PADK II n’ont pas vraiment travaillé ensemble).

Le positionnement politique et technique de la CTB aurait pu mieux être mis en valeur et capitalisé, notamment en complémentarité avec les autres bailleurs (GIZ et UE en premier lieu).

En termes de dialogue politique et institutionnel entre la CTB et l’UE, le programme demeure une occasion manquée. En effet, il est à regretter que cette convention de délégation, pourtant stratégique, n’ait pas pu déboucher sur un dialogue constructif où la CTB avait le pouvoir d’être une force de mouvement critique avec l’UE.

Pour la CTB Siège

Le PAIR a contribué au positionnement stratégique pour la CTB. Mais sa valeur ajoutée est-elle vraiment perçue par le Siège ? Hormis la mission de backstopping effectuée par la CTB en février 2015, le siège de la CTB ne s’est pas vraiment intéressé aux résultats du PAIR et de son intégration possible dans l’agenda de la CTB au Mali. Néanmoins, ces thématiques restent d’actualité vue l’orientation que prend le projet de Koulikouro vers le développement économique territorial. Il serait judicieux que la CTB tire les enseignements issus de l’évaluation présente pour le nouveau positionnement stratégique de la CTB au Mali. Ainsi, la toute récente évaluation des projets relatifs au DER, produite par le PAIR, gagnerait à être utilisée pour orienter le nouveau projet de Koulikouro.

La convention de délégation s’est avéré un instrument souple et performant qui correspond assez bien à la culture de flexibilité de la CTB, et en tous points bénéfique pour celle-ci. Les audits réalisés au PAIR ont montré que cet outil pouvait s’avérer très performant. L’intérêt est qu’il allie dans un même instrument de l’expertise (propre et externe) avec des moyens de mise en œuvre d’activités qui peuvent s’articuler avec le même phasage (contrairement aux DP où l’Assistance Technique est souvent mobilisée bien après le lancement de celui-ci).

Pour la DUE

L’UE n’a jamais joué son rôle de pilotage du PAIR avec le PARADDER (pas de recherche de synergies, pas de communication spécifique sur les conventions de délégation avec la CTB ou la GIZ). Ce sont pourtant des fonds européens, qui de plus, étaient dans la filiation du PARADDER. Le PAIR aurait pu assurer la liaison programmatique entre la fin du PARADDER et la formulation d’un nouveau programme d’appui à la décentralisation, qui tarde à se faire jour (formulation qui était une des recommandations de l’évaluation finale du PARADDER faite à la DUE).

De l’avis du chargé de programme à la DUE, la logique de prolongation du PAIR et du PARADDER consistait « à garder un pied dans la porte avec la DGCT ». Mais dans l’optique de la formulation d’un nouveau programme (prévue en 2018) axé sur la décentralisation et la réforme de l’Etat, on est en droit de se demander quelle valeur ajoutée la DUE pourrait-elle tirer de ces prolongations ?

Pour le Gouvernement

Ce qui marque aussi l’observateur extérieur, c’est que le Gouvernement malien semble toujours raisonner en attribuant le même niveau de compétences aux trois niveaux de collectivités territoriales.

Un choix clair sur les intentions réelles du Gouvernement sur la régionalisation reste encore à faire. Quel rôle veut-on voir dévolu à la région par rapport aux autres niveaux de collectivités ? Quelle complémentarité est recherchée avec les cercles et les communes ? Et selon quelle clé de répartition du financement entre ces niveaux ?

De façon logique, la question du portage politique de la régionalisation se pose. Tous les acteurs du processus s’accordent à reconnaître que le portage politique n’a pas été à la hauteur des espérances.

L’enjeu pour la DGCT est d’être en mesure de définir clairement les besoins du pays sur les cinq années à venir dans le domaine de l’appui aux régions afin de pouvoir canaliser les appuis des PTF et d’être force de proposition en définissant une ligne claire aux partenaires.

Enfin, le statut et le cadre organique de la DGCT ne sont pas adaptés à sa nouvelle mission. Il conviendrait de revoir ce cadre organique de la Direction pour la préparer à gestion des budgets programmes pour 2018, la DGCT ayant été désignée comme gestionnaire du programme « Appui aux collectivités territoriales ».