



Résumé exécutif

Revue finale de l'intervention

« Renforcement des capacités (IRC) »

MLI 16 047 11
Mali

Auteurs :

Yousseuf CISSÉ, consultant principal
Djourné SYLLA, consultant non-principal

COTA asbl

Juin 2022

1 Présentation de l'évaluation

Le projet Intervention de renforcement des capacités (IRC) mis en œuvre par Enabel est partie intégrante du Programme de Coopération (PC) entre le Mali et la Belgique pour la période 2017-2022. Il est exécuté dans la Région de Koulikoro qui englobe 116 collectivités territoriales, réparties en 7 cercles et 108 communes.

L'IRC vient en appui aux programmes sectoriels dans les domaines de l'élevage, la sécurité alimentaire, l'eau potable et l'assainissement. De manière particulière, elle vise à développer les compétences des organisations des secteurs soutenus par la Coopération Belge afin qu'elles disposent de ressources humaines disposant des savoir-faire, savoirs et savoir-être susceptibles d'être déployés pour l'atteinte des objectifs sectoriels.

Le projet vise à ce que « les acteurs étatiques et non-étatiques au niveau central et dans la région de Koulikoro disposent d'un vivier de ressources humaines compétent capable d'impulser une dynamique de changement institutionnel et organisationnel ».

Pour y arriver, 5 résultats sont recherchés : (i) les acteurs ont accès à une ingénierie de formation et de développement organisationnel de proximité leur permettant d'améliorer la qualité de leurs outils et méthodes de renforcement des capacités ; (ii) les capacités individuelles des acteurs du niveau central venant en appui aux structures de niveau régional sont renforcées ; (iii) les capacités individuelles des acteurs institutionnels de la région de Koulikoro sont renforcées ; (iv) les capacités individuelles des acteurs des OSC et des acteurs privés sont renforcées ; (v) les acteurs publics et privés développent des alliances stratégiques pour entreprendre des initiatives novatrices relatives aux droits humains, à la protection de l'environnement, à la réduction des effets du changement climatique, à la digitalisation.

L'IRC a été mis en œuvre dans un contexte particulier marqué par des faits et événements significatifs : l'insécurité qui prévaut dans de nombreuses régions du pays, la situation politique marquée par une période de transition conduite par l'armée, les mesures d'embargo de la CEDEAO pour un retour à un régime civil, la pandémie de la Covid 19, etc. Le défi de l'IRC a été de pouvoir mener de manière réussie les activités du projet dans un contexte aussi contraignant.

La revue externe finale s'est déroulée dans de bonnes conditions malgré le fait que l'équipe d'évaluation n'a pas pu accéder à certaines zones pour des questions de distance et / ou de sécurité. L'équipe d'évaluation a rencontré 109 personnes (72% d'hommes et 28% de femmes).

2 Résultats et conclusions

2.1 Critères de performance

Critère CAD	Score ¹	Justification
Pertinence	A	Degré de pertinence de l'intervention L'intervention est clairement ancrée dans les politiques nationales et la stratégie belge. Elle satisfait aux engagements en matière d'efficacité de l'aide et est pertinente par rapport aux besoins des groupes cibles.

1 Pour la méthodologie de la grille de notation et des catégories de notation, voir « Enabel, More results volume III: Revue des résultats », p.26-27.

Critère CAD	Score ¹	Justification
	A	Qualité de la logique d'intervention La logique d'intervention est claire et bien structurée ; elle se décline à travers des objectifs réalisables et cohérents. Les risques et hypothèses sont clairement identifiés et gérés. Cohérente avec les autres programmes de la coopération belge, IRC développe un accompagnement favorisant une sortie organisée de l'intervention mise en place.
Efficience	A	Gestion correcte des inputs (finances, RH, biens et équipements) En fin d'intervention, tous les inputs sont disponibles à temps et dans les limites budgétaires.
	B	Gestion correcte de la mise en œuvre des activités La plupart des activités sont réalisées dans les délais. Même si certaines ont été retardées, les risques ont été maîtrisés et cela n'a pas eu d'incidence significative sur la fourniture des outputs.
	A	Atteinte des résultats (outputs) Tous les outputs ont été livrés dans les temps et sont de bonne qualité. Cela a contribué à atteindre les indicateurs des objectifs planifiés.
Efficacité	A	Réalisation de l'outcome tel qu'il a été mis en œuvre L'outcome a été réalisé en termes de couverture (l'ensemble des cercles de la région sont concernés), de quantité (les indicateurs prédéfinis sont atteints) et de qualité (une ingénierie efficace et appropriée). Les résultats négatifs ont été atténués.
	A	Adaptation des activités et outputs pour réaliser l'outcome L'intervention a réussi à adapter ses stratégies/activités et outputs en fonction de l'évolution des circonstances externes dans l'optique de réaliser l'outcome. Les risques et hypothèses ont été gérés de manière proactive.
Durabilité potentielle	C	Durabilité financière et économique Les problèmes doivent être traités en ce qui concerne la durabilité financière soit en termes de frais institutionnels ou liés aux groupes cibles, ou encore d'évolution du contexte économique.
	B	Degré d'appropriation de l'intervention par les groupes-cibles et persistance au terme de l'assistance externe La mise en œuvre se base en grande partie sur le Comité de pilotage et d'autres structures locales pertinentes impliqués eux aussi, dans une certaine mesure, dans le processus décisionnel. La probabilité d'atteindre la durabilité est bonne, mais une certaine marge d'amélioration est possible.
	B	Niveau d'appui politique fourni et degré d'interaction entre l'intervention et le niveau politique L'intervention a bénéficié, en général, de l'appui de la politique et des institutions chargées de la mettre en œuvre, ou à tout le moins n'a pas été gênée par ceux-ci, et cet appui se poursuivra vraisemblablement.
	B	Contribution de l'intervention à la capacité institutionnelle et de gestion La gestion de l'intervention est bien intégrée aux structures institutionnelles et a contribué d'une certaine manière au renforcement des capacités. Une expertise supplémentaire peut s'avérer requise. Des améliorations sont possibles en vue de garantir la durabilité.

2.2 Questions spécifiques

Question 1 : Quelle est la plus-value que présente un set up IRC indépendante et complémentaire aux autres interventions sectorielles au niveau territorial et avec les mêmes catégories d'acteurs étatiques et non étatiques ?²

De manière générale, l'ensemble des acteurs de la coopération internationale met en œuvre des actions de formation et de renforcement des capacités sous une double modalité. Les deux modalités ne sont pas combinées : (i) les programmes thématiques et sectoriels comprennent un volet « Renforcement des Capacités » ; (ii) les projets spécifiques de renforcement des capacités sont formulés pour accompagner la montée en compétences d'acteurs ciblés et le plus souvent il s'agit de « développement des capacités collectives et organisationnelles ».

La voie choisie par la coopération belge est de trouver un chemin qui combine le renforcement des compétences de personnes actives dans leur structure et organisation d'appartenance et qui sont les moteurs du changement d'une part et l'atteinte des objectifs des programmes sectoriels en s'appuyant sur **l'émergence d'un vivier de ressources humaines formées et compétentes** d'autre part. Dans cette démarche, « *ce sont les Hommes qui font les systèmes* » et qui sont les porteurs de changement dans leur situation professionnelle et dans leurs structures d'appartenance.

Ce mode opératoire (IRC) qui se définit comme indépendant est en réalité fortement complémentaire des interventions sectorielles et obéit à un certain nombre d'orientations : portant sur le renforcement des capacités individuelles, utilisant une variété de méthodes d'apprentissages flexibles, l'IRC est déployée dans un territoire limité correspondant à celui où sont mis en œuvre les programmes sectoriels. La gouvernance de l'IRC est assurée par des autorités et acteurs proches du terrain d'exécution des opérations et l'intervention, elle met l'accent sur l'application et le transfert des compétences.

L'intervention de renforcement des capacités présente des avantages certains.

- Elle permet à une équipe dont l'expertise repose sur le développement des compétences de concevoir et d'organiser le parcours de formation et de renforcement des capacités. Ce travail n'est pas fait en vase clos mais en concertation forte avec les équipes des programmes sectoriels et avec les structures et organisations bénéficiaires. Dans le cas précis de l'IRC au Mali, plus de 5 000 personnes ont été formées et sont suivies. Ces personnes formées constituent un noyau au sein des structures étatiques, des collectivités territoriales et des organisations de la société civile.
- Elle permet de prendre en charge de manière efficace les questions thématiques comme le gender mainstreaming et la digitalisation. En effet, n'étant pas dans l'optique de réaliser des activités dans les secteurs définis dans les DTF, l'équipe de l'IRC a pu réunir en son sein des expertes dans ces domaines qui ont pu également mener à bien un certain nombre d'actions en dehors de l'IRC. Ainsi, l'IRC a permis de valoriser la mutualisation des ressources et des expertises. C'est cette mutualisation qui a renforcé les opportunités de réussite de la foire du numérique à Koulikoro.

Pour les évaluateurs, l'IRC représente donc une plus-value, lorsqu'elle est indépendante dans sa conception et sa mise en œuvre et complémentaire avec les objectifs et actions des programmes sectoriels. Le volet « Renforcement des capacités / Formations » dans les programmes sectoriels ne peut pas remplacer l'IRC.

² Cette question ne figure pas dans les termes de référence. Elle a été formulée et proposée à l'équipe d'évaluation après la réunion de présentation du contenu et de la méthodologie de Cota.

Question 2 : Quelles sont les relations de synergie et de complémentarité développée entre l'IRC et les interventions sectorielles du programme bilatéral de la Coopération Belge au Mali ? De façon plus précise, quelle est l'influence de l'IRC dans le développement organisationnel et institutionnel des organisations bénéficiaires des interventions sectorielles ?

Le postulat d'une démarche globale de renforcement des capacités est que le seul développement des capacités et des compétences ne peut pas se suffire à lui-même. En effet, il faut que les personnes formées puissent mettre en application leurs apprentissages d'une part et accompagner le changement au sein de leurs structures d'appartenance d'autre part. Dans le cas du portefeuille de la coopération belge, l'optimisation de la démarche ne peut se faire que si l'IRC contribue au potentiel et aux objectifs de changement des programmes sectoriels.

C'est ce postulat de base qui a amené l'IRC à définir une démarche de renforcement des capacités qui implique de manière forte les équipes des programmes sectoriels. La synergie et la complémentarité se jouent à plusieurs niveaux : (i) la concertation et l'approche partagée dans le processus de renforcement des capacités, (ii) la formation des agents et cadres des organisations bénéficiaires des interventions des programmes sectoriels, (iii) la mutualisation des ressources et des expertises.

Dans toutes les phases de préparation à la mise en œuvre de plans de renforcement des capacités des organisations bénéficiaires, les actions sont conjointement conçues et réalisées avec les équipes des programmes sectoriels.

Cette synergie d'action se voit également dans diverses actions qui sont menées ensemble. On peut citer : l'organisation de la foire sur la sécurité alimentaire ; l'appui aux collectivités locales dont des membres ont participé à des séjours en Belgique organisés par IRC et qui veulent développer des actions dans le domaine la gestion des déchets liquides ; le développement des centres de ressources intégrées avec diverses productions agricoles et avicoles, etc.

Nous avons cependant identifié deux difficultés en termes de complémentarité entre l'IRC et les programmes sectoriels :

- Les équipes des programmes sectoriels estiment qu'il leur est plus difficile de travailler sur le développement des organisations bénéficiaires des actions d'IRC car elles ne sont pas formées sur les méthodes et outils de renforcement des capacités et des compétences. Dans une certaine mesure, elles se sentent démunies lorsque l'équipe IRC n'est pas là pour faire le lien entre formation et développement organisationnel.
- Le développement institutionnel et organisationnel ne se situe pas dans la sphère de contrôle de l'IRC. Ce travail est dévolu aux équipes des programmes sectoriels. Or, les programmes sectoriels ne disposent pas d'une stratégie d'intervention et de pratiques avérées pour appuyer les organisations bénéficiaires.
Il ressort des échanges menés durant l'évaluation que cette question se trouve dans un angle mort des interventions des programmes sectoriels.
Ainsi, le constat que nous établissons est qu'il existe une grande faiblesse dans la stratégie d'Enabel car, en l'état actuel, les programmes sectoriels ne peuvent pas prendre le relais de l'action de l'IRC. Cela affecte d'une certaine manière la théorie du changement qui suppose que le vivier des ressources humaines compétentes doit être valorisé aux plans institutionnel et organisationnel pour l'atteinte des objectifs dans les domaines de l'élevage, de la sécurité alimentaire et de l'assainissement.

Question 3 : Quels sont les apprentissages que l'on peut tirer des processus et résultats de la recherche action sur la digitalisation au service du développement rural ?

La thématique de la digitalisation constitue un des succès importants du programme IRC. Lors de la revue à mi-parcours, plusieurs initiatives importantes étaient mises en avant.

- **Une cartographie (mapping) des solutions et applications numériques** des secteurs du développement rural et de la gouvernance territoriale (étude préparatoire à l'organisation de la foire du numérique), sorte d'état des lieux, qui présente les solutions et applications numériques dans les secteurs de l'élevage et de l'agriculture, suivi d'une analyse des besoins existants.
- **L'organisation d'une foire des solutions et des applications numériques** pour soutenir le développement rural et la gouvernance territoriale a été le catalyseur pour la tenue de la première édition d'un salon du numérique au profit des promoteurs / développeurs d'applications numériques, les institutions de microfinances, les opérateurs de téléphonie mobile et les usagers du secteur rural. Cette première expérience, non prévue au départ, a été un espace de rencontres, d'échanges pour la création de lien entre des porteurs de solutions (financières, numériques) et les acteurs et usagers ruraux.
- **La proposition d'une solution informatique** (équipement et infrastructure) qui permet d'effectuer la gestion administrative de la Mairie et du Conseil régional de Koulikoro et la formation du personnel cadre de la mairie à l'utilisation d'une plateforme numérique d'archivage et de gestion administrative.
- **La dématérialisation de la gestion administrative de la Mairie et du Conseil Régional de Koulikoro** incluant l'infrastructure informatique, la formation, l'acquisition d'équipements et de logiciels (E-Mairie, SYSCORE) qui fiabilise et accélère les procédures.
- **La digitalisation de l'appui à la mise en œuvre des plans de renforcement des capacités** qui permet d'assurer un suivi des formations par tablettes, des plateformes en ligne, l'utilisation des réseaux sociaux.

Avec la cartographie qui a été établie et la foire numérique, l'IRC a pu attirer des startups maliennes et créer un événement majeur qui a eu **des effets importants pour le développement de la région de Koulikoro.**

Parmi ces effets, on peut considérer **la création du Centre d'Innovation pour le Développement de l'Entrepreneuriat Rural (CIDER)** dans le cadre de la promotion et l'accompagnement des projets innovants et le développement de nouvelles filières de formations utilisant la digitalisation et la réalisation d'un **centre d'incubation d'entrepreneuriat jeunes par le Conseil Régional de Koulikoro.**

La leçon majeure que l'on peut tirer de la digitalisation c'est qu'elle est entrée dans la culture des acteurs étatiques et non étatiques.

En plus de l'usage du numérique dans les formations et le suivi post-formation, on constate des initiatives conjointes entre des startups maliennes et les groupements paysans notamment pour la mise à jour de la base des données des promoteurs de solutions et technologies numériques, la signature d'un protocole de partenariat entre la Banque Nationale pour le Développement Agricole et deux startups pour améliorer l'inclusion financière.

Au démarrage du programme, tous ces effets en lien avec le développement de la thématique de la digitalisation ne pouvaient pas être imaginés. Aujourd'hui, les succès sont nombreux et de nouvelles initiatives voient encore le jour et ces initiatives ont une envergure qui dépasse la seule région de Koulikoro.

3 Recommandations

Objet de la recommandation	Actions à mettre en œuvre
Option 1 R.1. Renouveler le programme IRC	1. Renforcer l'implication des programmes sectoriels dans la « mise en autonomie » des organisations et des institutions. 2. Travailler à la transférabilité de l'ingénierie à des structures-ressources et accompagner la prise en main → dans cette perspective, envisager un transfert et un développement des capacités de l'ENA et de l'IPR / IFRA. 3. Continuer à développer la coopération avec des organismes belges en mettant l'accent sur la coopération de territoire à territoire (coopération décentralisée).
Destinataires : Enabel	
Option 2 (le programme n'est pas renouvelé) R.2. Maintenir l'expertise belge en matière de développement du capital humain en lien avec les programmes sectoriel	4. Proposer un poste d'AT transversal spécialiste du renforcement des capacités et du développement organisationnel. 5. Apporter un appui aux équipes des programmes sectoriels pour la définition d'une stratégie d'intervention en vue d'autonomiser institutionnellement et au niveau organisationnel les OB. 6. Installer ce poste d'AT transversal au sein de la représentation d'Enabel.
Destinataires : Enabel	
R.3. Accélérer la capitalisation de l'expérience IRC Mali	7. Produire des livrets, fiches, guides sur l'expérience en mettant l'accent sur les conditions de succès. 8. Impliquer les programmes sectoriels dans le processus de capitalisation. 9. Associer les partenaires spécialisés dans le RC (ENA, IPR IFRA) dans le processus de capitalisation.
Destinataires : IRC, programmes sectoriels, OB	
R.4. Construire un programme à la suite de la recherche-action sur l'extraction du sable par les femmes	10. Impliquer et tenter de mieux formaliser le groupe de recherche-action. 11. Produire des fiches de capitalisation sur le statut, la position et le travail de ces femme 12. Élaborer un projet avant la fin du semestre 2022
IRC, Enabel	
R.5. Soutenir les initiatives liées à la digitalisation, au numérique	13. Soutenir le processus « Koulikoro Pôle numérique agraire du Mali ». 14. Étudier la possibilité de loger une ressource sur le digital à l'IPR / IFRA. 15. Organiser un partage d'expérience sur l'expérience du digital à Koulikoro avec d'autres partenaires techniques et financiers pour renforcer les « opportunités d'affaires ».
Destinataire : Enabel	

4 Leçons apprises

L'IRC est un projet pertinent qui prend en compte les politiques nationales en lien avec le développement et le renforcement du capital humain. Il arrive à établir des synergies et des complémentarités avec les autres interventions dans la Région de Koulikoro : sécurité alimentaire et nutrition, eau potable et assainissement, élevage. Dans la stratégie d'intervention de l'IRC, les projets sectoriels sont pleinement intégrés et participent au processus, de l'identification des OB au suivi de la valorisation des acquis et leur transfert dans les OB.

L'analyse d'efficacité montre qu'il faut améliorer cette collaboration pour permettre aux projets sectoriels de mieux assurer l'accompagnement institutionnel et organisationnel des OB dans la perspective d'un impact plus important et d'une plus grande autonomie.

Au plan de l'efficacité, l'IRC a mis en œuvre les activités prévues dans son cadre de résultats et, au plan des indicateurs de réalisation, le projet va au-delà des prévisions en matière de renforcement des capacités et des formations.

Il a su faire face à des contraintes importantes, notamment celles qui sont liées aux conséquences de la Covid 19, en adaptant son dispositif (digitalisation, actions de riposte à la pandémie et armement des agents de santé et des agents communautaires) et en proposant des actions nouvelles. Les succès indéniables en matière de RC ont été favorisés par la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention clairement définie et appropriée autant par les acteurs internes du projet que par les OB (mise en place de points focaux dans les institutions et organisations). Cette stratégie est fondée sur une ingénierie pédagogique, des démarches et outils mis en place avec les acteurs et des partenaires internationaux.

L'évaluation révèle que c'est cette ingénierie de RC qui constitue le cœur de l'intervention. Ayant fait ses preuves dans l'action, il paraît utile d'en assurer une diffusion plus large (capitalisation, communication).

Le genre et la digitalisation ont trouvé des modalités concrètes de mise en œuvre à travers les plateformes thématiques et le projet en gestion pour les femmes exploitantes du sable (pour ce qui est genre) et le projet de pôle numérique agricole.

L'IRC n'est pas « soluble » dans les programmes sectoriels. En effet, elle requiert des expertises, des outils et des moyens que les programmes sectoriels ne peuvent pas fournir, au risque de moins se concentrer sur leurs objectifs sectoriels. Si l'IRC a pu contribuer à l'émergence d'un vivier de ressources humaines compétentes dans la région de Koulikoro, c'est parce qu'elle a disposé d'une relative indépendance, mais surtout d'une vision, d'une logique de changement (TOC) et d'un appareillage pédagogique pour accompagner les organisations bénéficiaires.

Pour les évaluateurs, l'IRC représente une plus-value, lorsqu'elle est indépendante dans sa conception et sa mise en œuvre et complémentaire avec les objectifs et actions des programmes sectoriels. Le volet « Renforcement des capacités / Formations » dans les programmes sectoriels ne peut pas remplacer l'IRC.

Dans l'hypothèse probable de l'arrêt de l'IRC, il est essentiel de savoir comment Enabel va pouvoir valoriser et rendre durables tous les efforts, investissements et outils qui ont été créés et mis en œuvre. Si le développement du capital humain reste au cœur de la politique de coopération belge, comment Enabel va-t-il s'y prendre au Mali pour continuer à faire émerger un vivier de ressources humaines compétentes pour la mise en œuvre des politiques publiques ?

Ce défi ne saurait pas être traité si le contexte politique du Mali ne connaît pas une évolution significative et que les partenaires au développement, comme la Belgique, décident de maintenir la suspension de leurs projets.