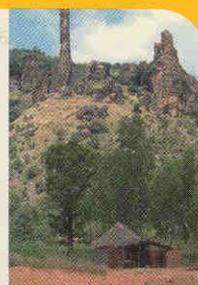
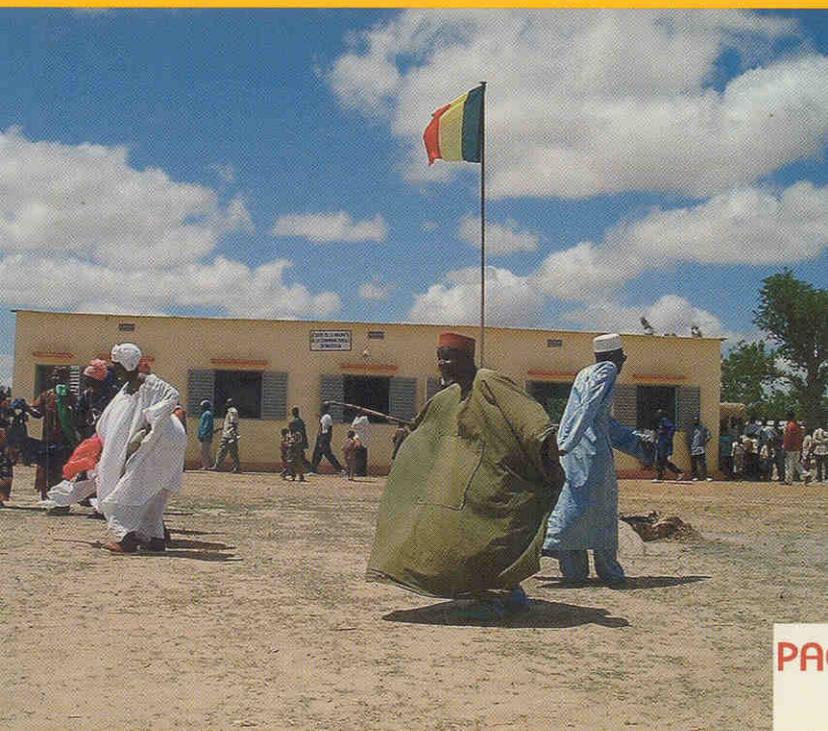


## Orientation vers les effets et contribution à la lutte contre la pauvreté du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) au Mali



**Birgit Kundermann, Mamadou Diarrassouba, Diego Garrido, Dorothe Nett, Sabine Triemer de Cruzate, Andrea Ulbrich**

**Orientation vers les effets et contribution à la lutte contre la pauvreté du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) au Mali. Berlin, 2004**

## **Résumé**

### **Raisons de l'étude**

L'**orientation vers les effets** dans le cadre de la planification et de l'évaluation représente le nouveau défi de la coopération allemande. Cette orientation vers les effets au niveau d'un programme de développement doit garantir que les moyens mis à sa disposition sont utilisés de façon effective. Elle doit permettre de mesurer la contribution de la coopération allemande au développement social et économique du pays partenaire. Le nouveau cadre pour la gestion des contrats et de la coopération (AURA) introduit en Août 2002 représente un des éléments clés de l'orientation vers les effets. AURA est une procédure de gestion des contrats entre le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ) et la coopération technique allemande (GTZ). Le succès des programmes selon AURA est mesuré en fonction des objectifs atteints et des effets y relatifs d'un programme. L'atteinte des **objectifs globaux du développement** ainsi représente la grande priorité de la coopération. Ces objectifs comprennent aussi les objectifs du millénaire du développement (OMD) qui prévoient entre autres jusqu'en 2015 la réduction de moitié de la pauvreté. Les programmes de la coopération allemande sont obligés de montrer leur contribution à la réalisation de ces objectifs hautement agrégés du développement. Ces nouveaux défis représentent les raisons de cette étude du Centre de Formation Supérieure du Développement Rural (SLE), dont le commanditaire est la GTZ – en particulier le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) au Mali.

Le **PACT** intervient sur demande du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). Il s'agit d'un programme conjoint de la coopération technique (GTZ et service allemand de développement, DED) et la coopération financière allemande (KfW). Le PACT apporte son soutien à la politique malienne de décentralisation, et intervient dans cinq cercles dans les régions de

Koulikoro et de Ségou. Pendant que l'appui conseil et personnel est assuré par la GTZ et DED, la KfW par le biais du Fonds d'investissement des Collectivités Territoriales (FICT) finance les investissements communaux dans la zone d'intervention du PACT. Les analyses de cette étude se baseront seulement sur l'appui personnel et technique apporté par la GTZ et le DED.

L'objectif du programme est conçu de sorte que les collectivités territoriales, les populations et les prestataires de services jouent efficacement leur rôle dans la promotion du développement économique et social. Le Programme possède quatre composantes techniques : Administration et gestion communales (AGC), planification participative du développement, gestion des ressources naturelles (GRN), assainissement. Le PACT contribue par l'entremise d'une (cinquième) composante à la capitalisation des expériences et résultats.

L'équipe SLE a développé dans un premier temps les chaînes et les indicateurs des effets du programme. Les chaînes des effets sont basées sur le modèle des effets du guide de la GTZ sur le suivi des effets (GTZ, 2004a). Partant des prestations concrètes d'une composante les différents éléments constituant la chaîne ont été décrits comme suit : l'utilisation de la prestation ; les bénéfices directs (attribuables de façon évidente à l'intervention) ; et les bénéfices indirects (auxquels contribue une prestation, mais aussi influencé par d'autres facteurs extérieurs). Au bout de la chaîne des effets se trouvent les bénéfices globaux incluant la réduction de la pauvreté et autres bénéfices hautement agrégés. Les effets analysés sont les effets positifs, négatifs, recherchés, non-recherchés, attendus et non-attendus.

Ensuite les relations entre les effets identifiés du PACT et les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté à savoir le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et les objectifs du millénaire de développement ont été analysées. Le groupe SLE a été mandaté aussi pour développer une approche méthodologique pour l'adaptation des indicateurs du CSLP malien au niveau régional et communal. À partir de cette analyse, l'équipe a fait des recommandations concrètes concernant la planification ultérieure et le système de suivi du PACT ainsi que la transmissibilité de l'approche méthodologique.

## **Démarche méthodologique**

Les interviews semi-structurées individuelles et en groupes et aussi le dia-

gramme du flux des effets (Impact-Flow Diagramm du Fond International pour le Développement Agricole, IFAD) ont été les méthodes utilisées pour les recherches sur le terrain. Etant donné que le diagramme du flux des effets dans sa conception prévoit l'identification des effets à partir de l'analyse des problèmes, la méthode a été ainsi modifiée pour analyser les effets à partir des prestations des composantes du programme. Un catalogue de questions a permis de faire ressortir une multitude de bénéfices directs, indirects et d'indicateurs potentiels au niveau des communes. Les différents groupes cibles dans les communes et des personnes ressources importantes ont joué un rôle primordial dans l'identification des effets et indicateurs. Les données ont été ensuite classifiées selon le modèle des effets de la GTZ. Ce modèle a été complété par une nouvelle catégorie en l'occurrence le champ des effets. Les champs des effets ont facilités le regroupement des bénéfices directs et le traitement de la multitude de données prélevées sur le terrain. En plus les champs des effets ont contribué à l'identification des synergies entre les composantes du programme et facilité une focalisation dans l'élaboration des indicateurs. Les propositions pour l'élaboration des indicateurs ont été faites tant bien pendant l'analyse que pendant un atelier interne avec les responsables du PACT. Pendant cet atelier les indicateurs ont été développés et leurs qualités ont été vérifiées selon la méthode SMART.

Les champs des effets ont été mis en regard par rapport aux trois axes de lutte contre la pauvreté, à savoir (1) le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et la participation, (2) le développement humain et le renforcement de l'accès aux services sociaux de base, et (3) le développement des infrastructures et l'appui aux secteurs productifs. Les indicateurs du CSLP ont été pris en compte pendant cette analyse. L'équilibrage des champs des effets avec les axes du CLSP et ses indicateurs ont montré des liaisons directes et/ou plausibles entre les prestations des composantes du programme et le CSLP.

## Résultats

**Les chaînes des effets** des quinze différentes prestations du programme sont constituées par des bénéfices directs, indirects, hypothétiques et des effets déjà perçus. Les bénéfices directs importants et fréquents ont été regroupés pour obtenir les différents **champs des effets** suivants : la qualité des services, le ren-

forcement de la concertation et coopération, la maîtrise et appropriation du processus, le renforcement de la citoyenneté, la gestion du savoir, l'augmentation des revenus communaux et privés, l'état des ressources naturelles, l'état des infrastructures communales et l'état hygiénique du milieu. Les champs des effets où toutes les composantes se retrouvent ont servi pour élaborer les indicateurs pour l'objectif global du programme tandis que les indicateurs pour les objectifs des composantes ont été recherchés au niveau des champs des effets les plus importants pour les composantes spécifiques. L'analyse des effets a montré que toutes les prestations des composantes du PACT contribuent à la réduction de la pauvreté.

L'analyse des **relations entre le PACT et le CSLP** a montré que toutes les composantes du PACT ont une liaison avec les trois axes du CSLP. Cependant la liaison la plus importante entre le PACT et le CSLP se trouve au niveau du premier axe stratégique du CSLP, à savoir le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et la participation. En effet, les composantes AGC et planification participative du développement ont des relations importantes avec cet axe. La composante Assainissement touche plutôt le deuxième axe du CSLP (accès aux services sociaux de base). Les composantes GRN et AGC ont une liaison dense avec le troisième axe (le développement des infrastructures et l'appui aux secteurs productif) grâce à leur appui aux secteurs productifs. Le lien du PACT avec le CSLP à travers les indicateurs ne se laisse établir que pour quelques rares cas, par exemple à travers le degré de satisfaction avec les services de l'administration publique pour plusieurs composantes. En principe les indicateurs actuels du CSLP, dont dix décrivent les bénéfices directs du PACT, ne sont pas assez spécifiés. Ils sont valables seulement que pour mesurer un nombre restreint des effets du programme.

Il n'existe aucune démarche du côté malien pour une régionalisation du CSLP et de ces indicateurs. Ceci a rendu donc difficile le développement d'une approche méthodologique de régionalisation. Cet exercice ne donne ici que quelques points de repère pour une régionalisation des indicateurs du CSLP. Une approche méthodologique pour la **régionalisation des indicateurs** a été effectuée de façon exemplaire pour l'indicateur CSLP de la surface reboisée. La première étape consiste à vérifier si l'indicateur en question nécessite une spécification des objectifs selon les différentes régions et ensuite de déterminer le taux de contribution de chaque région. Dans une autre étape, l'état des lieux de l'indicateur sera analysé à savoir les dispositions juridiques ou administratives,

les conditions cadres (climatiques, économiques et sociales ainsi que les potentialités régionales). Tenant compte de ces conditions et particularités, la contribution régionale sera calculée pour être ensuite adaptée au niveau communal. L'analyse de la particularité de l'indicateur et de la région est une des conditions préalables pour la communalisation et régionalisation d'un indicateur national.

## Recommandations

### Recommandation pour la prochaine phase

Les différentes recommandations suivantes pour la planification de la prochaine phase sont basées sur les constatations de l'analyse des effets.

(1) La formulation de l'**objectif global** du programme doit tenir compte de la « qualité des services », car cet élément représente un champ des effets très important pour le PACT. Il est recommandé par ailleurs d'intégrer « le développement institutionnel » dans l'objectif global du programme, puisqu'il coïncide avec une multitude des effets du PACT et parce qu'à travers cet aspect une liaison directe se laisse établir avec le CSLP. Etant donné que les bénéfices directs selon l'analyse des effets interviennent moins chez les populations et les prestataires, il est recommandé de ne plus énumérer ces catégories (populations et prestataires) au niveau de l'objectif global du programme.

(2) Pour une meilleure orientation vers les effets il est recommandé que les **prestations des composantes du programme soient restructurées** (p. ex. la composante GRN), reformulées (Assainissement) et complétées avec d'autres prestations (planification participative de développement).

(3) Les **services sectoriels étatiques** au niveau décentralisé doivent être mieux intégrés dans la planification, le développement et l'exécution des interventions du PACT, par exemple dans l'élaboration des plans de développement communal.

(4) Plusieurs **recommandations spécifiques** aux composantes ont été faites tout comme la prise en compte de l'aspect genre.

### Recommandations pour un système de suivi

Un système de suivi a été recommandé au PACT qui est basé sur les effets

identifiés et les indicateurs élaborés. Ce système est composé de trois niveaux (niveau composantes, niveau programme et niveau régional) avec différents responsables et approches méthodologiques.

Au **niveau des composantes du programme** la responsabilité incombe à leurs responsables. Pour une intégration d'un grand nombre de participants, une méthode participative a été recommandée au PACT. Ceci favorisera le processus d'apprentissage et la propriété du processus par les participants. Au **niveau du programme**, il s'agit d'un système interne de suivi. La responsabilité pour son application incombe au PACT. Le suivi au **niveau régional** doit inclure plusieurs acteurs nationaux et internationaux, où les acteurs internationaux devraient apporter une forte contribution dans un premier temps. Il est important de souligner ici le rôle crucial de la communication et harmonisation des acteurs afin de garantir une planification régionale cohérente et un suivi efficace.

### **Transmissibilité de la démarche méthodologique**

La démarche méthodologique est transmissible à d'autres programmes. Le **diagramme du flux des effets** (IFAD) permet de percevoir différents points de vue concernant les objectifs et les effets éventuels d'une intervention. Les résultats de l'étude ont montré que la méthode se prête à la planification (effets hypothétiques) et évaluation (effets perçus) des prestations du programme. Avec cette démarche il était cependant difficile au niveau des effets hypothétiques d'identifier les effets négatifs et les suppositions des effets. Ces éléments doivent être bien pris en compte dans l'application de la méthode.

Le fait de compléter le modèle des effets avec la catégorie des **champs des effets** s'est avéré très utile, car il a permis grâce au regroupement des bénéfiques directs de faire une analyse des synergies entre les différentes composantes du programme et de faciliter l'établissement des liaisons entre le programme et le CSLP.

Le **modèle des effets** décrit dans le guide de l'orientation vers les effets de la GTZ (GTZ, 2004) s'avère très utile pour structurer les différents niveaux des effets. Cependant certaines difficultés sont apparues dans l'application pratique du modèle des effets. Les différents niveaux (prestation, utilisation, bénéfiques directs, bénéfiques indirects) de la chaîne des effets ne se laissent pas toujours clairement différencier.

Finalement il reste à remarquer concernant la transmissibilité de la méthode que

---

la démarche méthodologique exige **beaucoup de temps et de personnel**. L'ampleur des résultats de cette étude a été réalisée seulement grâce à un travail intensif de trois mois avec une équipe constituée de six personnes.