

Le 21 octobre 2003

ESSONNE-SAHEL CORENS

EVALUATION DU PACEDEL

**Remarques et conclusions
suite au rapport de MM J.E.Beuret et G.Nomba
Version définitive juin 2003**

Introduction

Engagé depuis juillet 2002, le processus d'évaluation du PACEDEL (description synthétique en annexe 1) a conduit à confier celle-ci à MMrs J.E.Beuret et G. Nomba. Ils ont remis leur rapport provisoire le 19 mars. Il a été présenté le 28 mars à Essonne-Sahel / CORENS / Kared et à ses principaux partenaires (M.A.E et Région Nord Pas de Calais). Le rapport définitif a été remis le 11 juin 2003 (résumé en annexe 2).

Ce document a été largement diffusé. Essonne-Sahel et CORENS font ci-dessous leur propre synthèse des remarques qu'ils ont reçues.

Cette synthèse porte sur les thèmes suivants :

- . le bilan du PACEDEL ,
- . le respect des termes de référence et méthodologie,
- . les orientations du futur programme.

I LE BILAN

1) L'apport du PACEDEL

Corens et Essonne-Sahel ont noté avec satisfaction les appréciations positives des évaluateurs sur le PACEDEL :

- son « **montage** » tant au Nord qu'au Sud est « **fort pertinent**, la « **création de Kared** » étant un « **résultat important** »,
- l'« **impact des micro-barrages** » est « **considérable** » (confirmation de la formation en 3 ans d'une marge brute équivalente à l'investissement)
- l'« **impact de l'appui à la décentralisation** » est « **majeur** ».

Les évaluateurs invitent Corens et Essonne-Sahel à poursuivre l'action du PACEDEL.

2) Les micro-barrages : certains commentaires injustifiés

Il convient de distinguer dans les aménagements de surface :

- les digues filtrantes en gabions,
- les micro-barrages maçonnés.

Pour les **premières**, Corens et Essonne-Sahel estiment que la compétence des bureaux d'études et des entreprises est défailante vu les nombreux sous-dimensionnements constatés après passage des pluies. Les travaux de remise en état ne relèvent pas, dans ces conditions, de la maintenance mais du premier investissement. Une **expertise sur cette défaillance devra être menée**.

Pour les **seconds**, ils affirment :

- **Sérédji** : la maintenance du barrage a été entièrement prise en charge par le comité de gestion du barrage (uniquement prêt de camion pour transport de moellons et appui technique de Kared pour renforcement de la protection aval ; les paiements du PACEDEL faits en 2000 résultent des contrats de construction de 1999).

- **Faran-Bouné** : il n'y a pas de défaut de réalisation mettant en danger la pérennité du barrage qui vient de subir en août une énorme crue de 72 heures sans dommage. L'appréciation sur l'impact à l'aval résulte des propos du maire de Sansankidé suite à 2 sécheresses consécutives. La visite du comité de pilotage en juillet 2003 a montré :
= qu'une récente pluie de 25 mm avait inondé tout le bas fond de Sansankidé,
= que d'autre part les batardeaux du barrage n'avaient pas été mis en place en 2002 !!

- **Sandaré** : La situation à Sandaré résulte d'une vocation initiale différente du barrage (réalimentation de la nappe phréatique) par ailleurs mentionnée dans le rapport p.24. L'ODIK a réalisé en 1986 le barrage de Sandaré avec l'appui financier de Trans Aide Draveil, membre d'Essonne-Sahel. Sa finalité était la réalimentation de la nappe phréatique pour les puits de Sandaré. Accord des propriétaires.

Le PAPVD (1996-1999) a réhabilité ce barrage qui menaçait ruine en raison de fuites au niveau des fondations, la mise en place de batardeaux a eu pour objectif de permettre l'évacuation des eaux en octobre afin de faciliter le maraîchage de contre-saison. Accord (difficile) des propriétaires et du comité de gestion du barrage.

Le PACEDEL entreprend dès 2001, suite au succès de Sérédji, la sensibilisation des propriétaires pour faire de la riziculture et modifier les batardeaux pour faciliter l'écoulement des eaux. Conflit avec le comité de gestion du barrage estimant que la gestion de l'eau pour la riziculture compromet la réalimentation de la nappe phréatique. Les résultats 2001 et 2002 ont démontré le contraire.

Les travaux de réhabilitation du barrage puis de modification des batardeaux sont donc liés à l'évolution des services à rendre par l'ouvrage et non des travaux de maintenance.

Les travaux d'entretien du barrage sont correctement pris en charge par le comité de gestion (essentiellement nettoyage et bouchage des fissures). Ce sont les seuls coûts récurrents.

Essonne-Sahel et CORENS, Trans-Aide Draveil ont été témoins de l'action remarquable menée par Kared et le maire de Sandaré pour faire évoluer les comportements et aboutir à une exploitation rationnelle du barrage. Cette évolution se fait et la preuve en est fournie par l'amélioration des résultats obtenus en 2001 puis 2002. Tous ces éléments ont été fournis aux évaluateurs.

Les commentaires du § 325 ne tiennent pas compte de cet historique et relèvent de la facilité de langage !

- **Gestion du foncier des bas-fonds aménagés** : après discussion avec les évaluateurs, ceux-ci conviennent que la méthodologie utilisée à Sérédji est satisfaisante (établissement d'un parcellaire, convention propriétaires/exploitants). Cette méthodologie fait aujourd'hui référence et est appliquée à Sibindi ; elle le sera à Fatao, Faran-Bouné et Trantimou (barrage cofinancé par le FSD, dossier approuvé le 25 juin 2003 par le comité de pilotage de Bamako).

3) La promotion des techniques nouvelles : aviculture et production de lait

Notons en premier lieu que ces activités représentent moins de 3% du budget.

Aviculture (introduction de nouveaux géniteurs) :

Les évaluateurs ont mis en évidence la nécessité d'une meilleure coordination avec les services de l'Etat pour mieux bénéficier de la compétence de ses agents. Nous avons eu à constater un certain dysfonctionnement de ces services(peste aviaire à Lakamané et vente de vaccin périmé).

A Diabigué, après apparition d'un métis résistant, le nombre d'aviculteurs est passé de 1 à 12 ! Corens et Essonne-Sahel estiment nécessaire de poursuivre mais d'avoir un encadrement-conseil plus compétent.

Production de lait :

Activité marginale non poursuivie.

4) La gestion financière

. Les évaluateurs ont constaté la réalité des dépenses dont Essonne-Sahel et CORENS ont rendu compte.

. Les documents remis permettent de connaître :

- = les montants et dates des versements effectués par CORENS et Essonne-Sahel sur le compte du PACEDEL (compte 14 du Grand Livre Global),
- = la répartition des dépenses effectuées (état budgétaire qui sert à Essonne-Sahel et CORENS à établir les comptes-rendus financiers).

. Les rapports techniques et financiers donnent les dépenses opération par opération, village par village.

. L'état budgétaire du PACEDEL est édité 2 fois par an ; l'édition peut en être multipliée à volonté.

. Au comité de pilotage de juillet 2003, Kared a fourni la liste des prestations facturées aux communes (document difficile à établir dans les délais souhaités par les évaluateurs) :

- élaboration des PDESC pour les deux cercles, prestations assurées par des consultants et 2 personnes du PACEDEL (total des honoraires pour ces 2 personnes : 900 €)
- élaboration des dossiers ANICT et suivi des chantiers : 9.300 € facturés 5.000 € payés au service central de KARED (prestations assurées par son personnel).

. La prévision en besoin de trésorerie a été améliorée. Ceci ne change rien aux difficultés rencontrées.

. *L'intégration des CCC dans le PACEDEL a permis de pallier les carences de la trésorerie de ceux-ci occasionnées par les retards de paiement du SCAC de Bamako.*

II Respect des termes de référence et méthodologie

I – Des questions restées sans examen

Finances :

Les évaluateurs se plaignent de ne pas avoir eu accès aux documents budgétaires et financiers : si les documents relatifs à l'année 2002 étaient en cours d'élaboration, en revanche, les budgets et les états récapitulatifs des dépenses ont été établis et largement diffusés, tant auprès des bailleurs que des membres des associations. Ils sont commentés et discutés en assemblée. On est donc amené à retourner la question, et à se demander pour quelles raisons cette partie de l'évaluation n'a pas été faite : complexité ? temps ?

Essonne-Sahel et CORENS le regrettent d'autant plus que dans les termes de références il était clairement demandé de répondre à la question suivante « - **Quel impact ont eu les difficultés de trésorerie dans la mise en œuvre du PACEDEL (retards, qualité des prestations) ? Quel dispositif institutionnel permettrait de l'atténuer ?** ».

Migrants

Dans la description du dispositif de coopération, les migrants sont complètement absents. Essonne-Sahel et CORENS le regrettent d'autant plus que c'est pour eux une des spécificités du dispositif « PACEDEL ». Lors de la journée de réunion Essonne-Sahel/CORENS, à laquelle a participé M. J.E. Beuret, plus du tiers des participants étaient des migrants. Lors de la journée de travail à Kati, l'un des participants était M. Madi Niakaté, président de l'OTMCDF (organisation des Travailleurs Maliens du Cercle de Diéma en France) dûment mandaté pour participer au comité de pilotage. Une convention avait été signée en 2001 entre l'OTMCDF, Essonne-Sahel et CORENS, précisant les champs et les formes de cette collaboration. M. J.E. Beuret et M. N. Ganamé ont discuté avec lui tout au long de la journée. Seul commentaire dans le rapport (p. 2) : « les associations de migrants originaires des villages inclus dans la zone d'intervention du PACEDEL ne sont pas directement intégrés dans le dispositif mais elles y sont associées ». M. J.E. Beuret a pourtant assisté lui-même à une discussion à propos de

C'est d'autant plus regrettable que les termes de référence de l'évaluation posaient la question : - « Quel est le niveau de satisfaction des villes françaises, **des associations de ressortissants** dans l'exécution du mandat confié à Essonne-Sahel / CORENS ? » et que les évaluateurs, dans leur réponse à l'appel d'offre soulignaient leur « **connaissance** de la région de Kayes et **de la problématique de la migration au Mali et en France (visites de foyers de migrants, rencontres d'associations de ressortissants)**. C'est même cette affirmation qui a constitué un élément essentiel sur lequel c'est fondé notre préférence pour cette équipe-là d'évaluateurs (cf. la note Essonne-Sahel/CORENS du 20 novembre envoyée au F3E le 20 novembre 2002).

Femmes

Les termes de référence de l'étude posait la question suivante : Quel bilan économique peut-on tirer des activités génératrices de revenus, par type d'activité ? Quelle part y ont pris les groupements féminins ? ». Dans la réponse à l'appel d'offre les évaluateurs précisaient, à propos de la méthodologie du PACEDEL, qu'ils aborderaient la question suivante : « Ces démarches et méthodologies ont-elles permis d'associer les femmes aux dynamiques de développement engagées ? », et à propos de l'efficacité économique des investissements réalisés, ils poursuivaient : « Au-delà de l'évaluation strictement économique, nous tenterons d'identifier quels sont les bénéficiaires et de voir quelle place ont les femmes parmi eux ». Au niveau de la méthodologie d'enquête, les évaluateurs annonçaient que « certains ateliers ne seront réalisés qu'avec des femmes, soit en profitant de leur regroupement en association, soit en n'invitant qu'elles à l'échelle d'un village ». Ces propositions ont constitué un élément important dans le choix de l'équipe d'évaluation. Mais... dans le rapport rien n'est restitué sur cette question fondamentale pour l'avenir du programme.

Information, formation

Les termes de référence de l'évaluation prévoyaient une enquête sur le point suivant : « Quel a été l'impact de l'alphabétisation, des formations sur le développement des structures villageoises ». On ne peut que regretter l'absence totale de données sur l'alphabétisation qui a constitué une ligne d'action permanente du PACEDEL. Par ailleurs, rien n'est dit, non plus, sur la mission du chargé de communication du PACEDEL, dont l'action peut être jugée essentielle tant pour la consolidation des communes que pour **l'information et la sensibilisation des acteurs du Nord** (question que les évaluateurs avaient eux-mêmes formulée).

II - Conception de l'évaluation et du rapport

Des insuffisances méthodologiques

L'examen des critiques au rapport d'évaluation exprimées ci-dessus, la relecture des termes de référence de l'évaluation du PACEDEL et de la proposition des évaluateurs mettent en évidence :

- . des insuffisances méthodologiques qui handicapent dans l'approche des réalités de terrain et conduisent à des propos excessifs.
- . des analyses demandées, acceptées et non effectuées entraînant des insuffisances dans les propositions.

Les lacunes constatées ont été accentuées par la non consultation de l'importante documentation disponible à KARED dont les principaux éléments ont été mentionnés dans les termes de référence.

Essonne-Sahel et CORENS auraient bien aimé disposer de la **bibliographie de référence des évaluateurs en matière de méthodologie d'évaluation**.

- 1) Essonne-Sahel et CORENS ont attiré l'attention des évaluateurs avant la mise en route de l'évaluation de la nécessité d'adapter la méthodologie à leur programme qui doit se comprendre comme un processus. Ce qui invalide évidemment tout approche qui se réduit à des questions du type « quels sont, selon vous, les acquis du programme, les

points forts, etc. ». (Ce qui, notons-le au passage, revient à faire évaluer les choses par l'interviewé, au lieu de recueillir des données). Certes dans la réponse à l'appel d'offre, il y avait quelques éléments allant dans le sens d'une saisie d'évolution. À trois reprises, on y trouve des expressions du type « Il s'agira de comparer les situations finales et initiales... ». Mais dans le rapport cette dimension temporelle, fondamentale, au demeurant, a disparu. On peut noter à quel point cet approche en terme de processus est étrangère aux évaluateurs, en regardant le paragraphe 163, intitulé « Plusieurs « couches sédimentaires » de projets : ODIK, PGRN, GRDR... ». Ceux-ci n'ont même pas noté que le projet « GRDR » est en fait l'ancêtre PAPVD du PACEDEL, et qu'il a été mis en œuvre par des membres de l'équipe actuelle !

- 2) Par ailleurs, Essonne-Sahel et CORENS ont été frappés par la composition du rapport lui-même, où alternent en permanence des bribes de constatation, des critiques et des recommandations où il est en général impossible d'isoler les constats des points de vue des évaluateurs. Pourtant dans divers documents relatifs à l'évaluation, on peut trouver d'autres recommandations. Par exemple, dans **La charte de l'évaluation** de la Fondation de France (septembre 1995) on peut lire : « L'équipe d'évaluation dresse l'état des lieux à une date donnée. Elle cherche à tout voir (en multipliant le nombre de points d'observation, les critères) et à mesurer, sinon à estimer les phénomènes observés (grâce aux indicateurs). Dans un premier temps, elle rend compte, par écrit, aussi précisément que possible de ses observations, en évitant de juger. L'idéal étant que ces constats (les faits observés) soient reconnus ensuite comme exacts par tous les acteurs concernés ». Plus récemment, le guide méthodologique de l'évaluation, publié par le F3E (décembre 1996), précise également « Dans un premier temps, l'évaluation ne juge pas mais expose des faits bruts, objectifs, visibles par tous de la même manière, etc.. ». Les exemples abondent. Enfin, on peut regretter que des travaux comme ceux de URD, par exemple, sur la **démarche de qualité**, n'aient pas été mis à profit, dans la mesure où cette conception de l'évaluation se préoccupe d'emblée de prendre en compte la dimension temporelle des phénomènes à étudier.

Protocole d'enquête sur le terrain

Essonne-Sahel et CORENS regrettent vivement que les évaluateurs n'aient pas la moindre distance critique par rapport à leur propre **instrumentalisation** par les personnes interrogées. Quand l'un d'eux écrit « sachez tout de même que j'ai assez d'expérience pour me rendre compte qu'un traducteur travestit les propos de mes interlocuteurs si tel est le cas », on ne peut que regretter l'absolue certitude en la matière. On ne retrouve aucun des éléments de prudence que l'on enseigne à tout étudiant chargé de faire des entretiens.

Une insuffisance de temps

C'est un constat unanime, l'importance du PACEDEL et la multiplicité de ses acteurs nécessitaient sans doute plus de consultations et de temps d'enquête. Une forte tension est apparue, dès le départ, entre évaluateurs et agents de l'opérateur. Était-elle due à cette insuffisance ?

Malgré ses différentes faiblesses, l'évaluation a permis d'engager une réflexion salubre au sein d'Essonne-Sahel, CORENS, Kared pour la suite à donner au PACEDEL.

Malheureusement, les commentaires excessifs et non circonstanciés des évaluateurs sur les réalisations conduisent les bailleurs qui n'ont pas la pratique du terrain à des opinions erronées pouvant mener à des décisions regrettables.

III LES ORIENTATIONS DU FUTUR PROGRAMME

1) Dispositif général

Corens et Essonne-Sahel agréent au dispositif proposé (p113 bis du rapport, joint en annexe 2) à l'exception du dispositif d'appui aux initiatives locales de développement en raison du code de financement du PACEDEL (identification préalable des actions) et quelques adaptations.

Le comité communal peut être le lieu d'un réexamen du choix des projets.

La passerelle institutionnelle pour l'accès des représentants de la société civile aux centres de formations reste à créer (à inscrire dans la partie animation – formation du PACEDEL ?).

2) Séparation des fonctions « ingénierie » et « assistance-conseil »

Essonne-Sahel, CORENS et Kared agréent à la nécessité de séparer sur le plan juridique les fonctions « ingénierie » et « assistance-conseil ».

La réflexion sur ce sujet était en cours depuis juillet 2002. Elle a conduit au dépôt des statuts du bureau d'études « BICED » (SARL) chez un notaire à Bamako, en décembre 2002.

Cette évolution s'inscrit dans la démarche d'Essonne-Sahel et CORENS de développement et de structuration des compétences locales à laquelle souscrit Kared. En toute indépendance, les communes pourront faire appel au BICED, charge à elles de trouver le financement des prestations demandées.

2) Renforcement des compétences

Une nécessité en matière d'animation pour Kared. Développement des capacités des groupements de producteurs (structuration du milieu professionnel, filières).

Essonne-Sahel, CORENS et KARED souscrivent à la nécessité de mettre en place au sein de l'opérateur, un *permanent « suivi évaluation »* indépendant du responsable de la mise en œuvre des projets. De même pour séparer l'animation des réalisations.

3) Suite au PACEDEL

Après les élections communales de 2004, le PACEDEL II renforcera l'appui dans le sens proposé (appui institutionnel, décentralisation des formations etc.) selon les conclusions de l'enquête qui sera menée auprès des nouveaux élus (septembre 2004).

Les deux volets, appui à la décentralisation et appui au développement local seront engagés dès 2004 dans le cadre du PACEDEL II (sous réserve de financement bien sûr) avec une phase de transition au premier semestre. L'interaction entre les 2 volets du PACEDEL est évidente, même si elle n'a pas été institutionnalisée.

Sur le plan formel, toute réalisation qui entre dans le domaine de compétence de la commune fait l'objet de conventions avec signature du maire après délibération du conseil municipal.

Les actions du PACEDEL II sont en cours d'identification depuis le printemps 2003 sur la base des PDESC, des propositions de Kared, d'une négociation finale entre maires maliens et partenaires du Nord (villes jumelées, associations de ressortissants).

Les plans de développement retenus par 29 communes des cercles de Nioro et Diéma font apparaître en réalisation prioritaire des demandes (voir rapport d'activité 2001 du PACEDEL) pour 93 puits, 34 forages, 22 barrages qui sont du domaine d'intervention du PACEDEL. Ces chiffres indiquent bien où sont les priorités des conseils municipaux. Elles sont aussi celles du PACEDEL (la santé et l'éducation en sont exclues et laissées à la charge directe des jumelages).

A contrario, Essonne-Sahel et CORENS estiment que les associations et groupements doivent garder leur autonomie d'action si celle-ci échappe au champ de compétence de la commune.

Là encore Essonne-Sahel et CORENS constatent un discours théorique des évaluateurs (§ 393 et 394) qui n'intègre pas les réalités de terrain.