

UNIDO

EVALUATION

GROUP

Rapport de revue indépendant du programme. MALI

Programme Intégré de l'ONUDI au Mali
« Programme d'Appui à la Valorisation des
Produits Agropastoraux et au Développement
du Secteur Privé »
Phase II (2004-2007)



UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION
Vienna, 2007

Programme Intégré de l'ONUDI au Mali
« Programme d'Appui à la Valorisation des Produits
Agropastoraux et au Développement du Secteur
Privé »

Phase II (2004-2007)

Rapport de revue indépendant du programme

Novembre 2007

Table des Matières

Executive Summary	1
1 Introduction	4
2 Description du programme	4
2.1 Abrégé historique du programme	4
2.2 Evaluations et rapports précédents.....	4
2.3 Le rapport d’auto-évaluation	5
2.4 La phase II actuellement en cours.....	5
2.5 Les projets faisant partie du programme	7
2.6 Les organismes de contrepartie	8
3 Les composantes et les volets du programme	8
3.1 Les centres de démonstration et de production agro-alimentaire.....	8
3.2 Le volet textile	13
3.3 Micro-centrale hydroélectrique.....	14
3.4 Promotion des investissements.....	16
3.5 Volet environnement	18
4 Les projets « hors Programme Intégré »	19
5 La coordination du programme	20
5.1 Le Comité de Gestion et de Pilotage (CGP).....	20
5.2 Les différentes fonctions de coordination	20
6 Recommandations	22
6.1 Sub-component agro-industry	22
6.2 Sub-component textile	23
6.3 Sub-component hydro-power	23
6.4 Sub-component investment promotion	23
6.5 Projects currently outside the IP	24
6.6 Programme coordination, country presence and future IP	24
7 Lessons learned	25

Abbreviations

APROFA	
COPROKAZAN	Coopérative des Productrices de Beurre de Karité de Zantiébougou
DEFSAM	Développement de l'Entreprenariat féminin dans le secteur de l'Agro-alimentaire au Mali
MEIC	Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Commerce
MPIPME	Ministère de la Promotion et des Petites et Moyennes Entreprises
MPFEF	Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant e de la Famille
MHPS	Micro Hydro Power Station
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain

Executive Summary

This review of phase two of the IP Mali has been based on a detailed self-evaluation report prepared by Mr. Bafotigui Sako, Head of UNIDO Operations in Mali, and on a review mission carried out by Mr Peter Loewe, Senior Evaluation Officer at the UNIDO Evaluation Group who prepared the present review report.

Phase one (2001 to 2003) and phase two (2004 to 2007) of the IP received considerable amounts of UNIDO “seed money” but did not attract any significant donor funding.

Activities under phase two were initiated following an ad-hoc agreement between the then UNIDO DG and the Minister of Industry. UNIDO “seed money” of 400.000 USD was released on the basis of a one-page activity list that did not include objectives, expected outcomes or indicators. As a consequence there is no solid basis for monitoring and evaluation.

The “seed money” was used in three areas:

- three pilot centers for artisanal fruit/vegetable and karité butter production (259.000 USD under phase two and 282.000 USD under phase one);
- one center of excellence for artisanal textile production (115.000 USD under phase 2 and 86.000 under phase 1);
- one micro hydro-power plant (72.000 USD).

86.000 USD were attributed to programme coordination and funds mobilization. A small investment promotion activity (52.000 USD) was added in 2006. Most activities were continuations of earlier interventions carried out during or even before phase one. In several cases a meaningful attribution of results to phases was not possible.

Artisanal fruit/vegetable and karité butter production

Two of the three pilot centers are in operation; the third one is delayed due to construction problems. Innovative production equipment has been purchased but not all of it is already fully operational. Training and production activities are ongoing but further trials and optimization of the equipment are necessary.

The centers were primarily conceived for technology demonstration. Marketing and entrepreneurship development support were also foreseen but only second line. In order to strengthen these aspects UNIDO should join forces with other initiatives and specialized NGOs in the country.

The pilot centers are a joint activity of UNIDO and the Government (MPFEF) but there is no formal agreement defining the mutual responsibilities for this cooperation. The UNIDO National Project Coordinator is also responsible for the national “karité project” from which construction work and other activities contributing to the UNIDO project are funded but this double role has not been formalized.

The philosophy of the MPFEF to promote only “women cooperatives” is not directly compatible with UNIDO’s approach of promoting individual micro and small enterprises. These differences complicate the establishment of a business model for the centers. However, sustainability of the centers will depend on developing and implementing such a business model. No additional funding should be released unless such a model is adopted. In the event that no consensus can be found UNIDO should consider withdrawing from this partnership.

Artisinal textile production

The textile activities under phase two have been a continuation of the activities under phase one. Under both phases activities were hosted by the “Maison de l’Artisanat” where the project established a textile laboratory. No detailed records are available on the actual use of this facility by textile producers.

The project introduced a new type of artisinal loom to the country, which is being replicated by local artisans. New dying techniques are also being introduced although their diffusion seems to be somewhat less advanced.

Two national consultants were employed part-time by UNIDO to train artisinal weavers and dyers. In the meantime, these experts have become recognized experts in artisinal textile production and are also contracted by other development organizations and NGOs.

There is no direct evidence that the project has been very active in developing new textile designs and products but at least two creative producers have benefited from the project who by now export traditional textile items to the international market.

In 2008 the “Maison de l’Artisanat” will implement a World Bank project and UNIDO might be able to negotiate a participation in this project.

Micro Hydro-power station

The Integrated Programme installed the first micro hydro-power station (MHPS) ever in Mali. This is a considerable success. However, the electrical power of 3 kW is too limited for productive use. The MHPS has not yet been tested and is not yet functional. There is still a considerable risk that this success might turn into a failure, if not followed-up properly.

The planning and design of the MHPS has been pretty much ad-hoc and its electrical power is much lower than expected. National experts expressed the opinion that the hydraulic power available at the site is much higher than the power actually exploited by the installation. It is unclear whether the experts from the « *UNIDO International Centre for Small Scale Hydropower in Hangzhou, China* » who identified the site might have under-dimensioned the MHPS. The report they delivered is basically a one-page sketch of the on-site conditions. It does not contain detailed calculations or any considerations of the intended use of the electrical energy.

The civil engineering part of the installation has been designed and supervised by a UNIDO consultant and financed by the Government. Due to local conditions poor quality sand and gravel had to be used. Due to heavy rainfalls the civil engineering parts have been damaged and repaired already twice. The installation is at risk and needs to be constantly supervised, secured and maintained. At the moment the sharing of responsibilities between UNIDO and the Government is not yet clearly agreed.

At the moment there are no concrete plans for a “productive use” of the electrical power generated. Government plans to integrate the installation into a future electrification scheme that is planned in a nearby village. In case this electrification project would be delayed there is a risk that the installation remains unused and thus of an “adverse demonstration effect”.

Another more powerful hydro-power site exists not far away from the present site with a nearby tea factory that is suffering from power shortages. This site would be ideal for upscaling the experience and demonstrating “productive use”. The

government is planning to develop this site. UNIDO should join forces and offer its technical assistance and both sides should engage in joint funds mobilization.

Coordination and UNIDO presence in the country

In the case of Mali four different parties were involved in IP coordination: the IP team leader, the Head of UNIDO Operations (HUO), the National Programme Coordinator (NPC) and the National Programme Director (NPD). At the beginning of phase two team leadership shifted from the agro-industry branch to the regional branch while still remaining at Headquarters. Although Mali is one of the countries with a HUO, the UNIDO policy not to have a NPC in such countries was not applied consistently. The NPC remained under contract in parallel with the HUO. In 2005 UNIDO discontinued the contract with the NPC but without an official notice to the Government.

A Programme Steering Committee has been created but it met only once. Overall, the IP coordination mechanism was inefficient. The respective roles of the various coordinators were not clear, the Steering Committee did not meet, and progress reports were not produced on a continuous basis.

Joint UNIDO-UNDP project for private sector development

In February 2006 a UNIDO formulation mission to Mali developed a joint UNIDO-UNDP project aiming to strengthen private sector associations. Neither the government nor the HUO received the final project document and no funds mobilization activities have been initiated yet.

Synthesis recommendations:

- Efforts in 2008 should concentrate on securing the results achieved that are not yet secured and sustainable; no additional agro-industry centers should be launched before those already existing have moved into a well functioning and sustainable mode of operation;
- There is considerable potential for synergy between the ongoing and upcoming UNIDO projects in the country; the HOU should focus and follow-up on this potential; a new IP should only be formulated in case of explicit donor interest; UNIDO and the Government should approach donors jointly to sense such interest;
- Empower the HUO so that he will be able to effectively “head” all UNIDO operations in the country; assign a monitoring and coordinating role of all UNIDO activities to him and appoint him as team leader for the finalization of the IP; revisit the job description of the HUO and communicate his role clearly to the Government and UNDP.

Detailed recommendations are provided in chapter 6.

1 Introduction

Le présent rapport passe en revue les composantes, les volets, les activités et les résultats majeurs de la phase II du « Programme Intégré Mali » (PIM II). Le rapport est principalement basé sur deux sources d'information :

- le rapport d'auto-évaluation du PIM II préparé par le chef des opérations de l'ONUDI au Mali;
- une mission de validation réalisée par M. Peter Loewe, Senior Evaluation Officer au sein du Groupe d'Evaluation de l'ONUDI, qui est l'auteur du présent rapport.

La mission de validation a eu lieu du 17 au 21 septembre 2007. Elle a donné occasion à des visites sur le terrain et à des entretiens avec les représentants du Gouvernement malien, les responsables des différentes composantes et projets faisant partie du PIM ainsi qu'avec un certain nombre de bénéficiaires. L'auteur tient à remercier à tous ses interlocuteurs qui ont bien voulu partager leurs expériences et points de vues.

La mission a été conclue par une réunion tri-partite à Bamako présidé par le Directeur National du PIM.

Une version préliminaire du rapport a été soumise pour commentaires à tous les participants.

2 Description du programme

2.1 Abrégé historique du programme

Le Programme Intégré Mali (PIM) est actuellement dans sa deuxième phase.

La phase I a été approuvée en avril 2000 et exécutée entre août 2001 et 2003. Conçue pour un budget total d'environ 5,2 million USD cette phase n'avait été financée qu'à hauteur de 1,26 million USD (24%, principalement des fonds d'amorçage de l'ONUDI).

La phase II a été approuvée en mai 2004 pour une durée de 36 mois (fin de programme prévue en mai 2007). Cette phase est également restée largement sous-financée (4 million USD prévus, environ 700.000 USD acquis, principalement des fonds d'amorçage de l'ONUDI, correspondant à un taux de financement de 17%).

2.2 Evaluations et rapports précédents

Le rapport final de la phase I est très succinct. Il liste sommairement les activités entreprises sans s'exprimer sur les résultats obtenus et sans donner des orientations pour la phase II. Une évaluation indépendante de la phase I n'a pas eu lieu. Contrairement aux règlements internes de l'ONUDI, la phase II du PIM a été lancée sans une telle évaluation.

La dernière évaluation des activités de l'ONUDI au Mali date de septembre 2000 et concerne le projet DEFSAM. Ce projet sur financement belge (environ 1 million USD) a évolué dans le domaine agroalimentaire et a jeté les bases des volets agroalimentaires des deux phases du PIM.

Une évaluation indépendante de la phase II du PIM était initialement prévue dans le programme de travail du Groupe d'Evaluation mais, tenant compte du taux de réalisation limité du programme, le Programme Régional de l'ONUDI a demandé de limiter cet exercice à une auto-évaluation suivie d'une réunion tri-partite.

2.3 Le rapport d'auto-évaluation

En juin 2007 le chef des opérations de l'ONUDI au Mali a préparé la première version d'un rapport d'auto-évaluation (en anglais), en tenant compte des contributions des différents responsables de projets au Siège de l'ONUDI et sur le terrain. A la fin du mois d'août la version française de ce rapport a été soumise à la contrepartie malienne qui a fourni des commentaires oraux.

Le rapport fournit des informations détaillées concernant les activités du PIM et donne des explications sur certains retards. En revanche, les informations concernant les résultats et acquis du PIM sont très succinctes. A ce sujet, le rapport se contente de citer (sans commentaire) les quelques chiffres et informations fournis par les responsables des volets.

Les chiffres fournis dans le rapport sur la situation financière du PIM ne sont pas complètes et partiellement erronés en ce qui concerne la contribution de l'ONUDI et sans indication de source en ce qui concerne la contribution de l'état malien.

Le rapport décrit en détail les difficultés rencontrées par le PIM et exprime des recommandations utiles pour la plupart des composantes et en ce qui concerne des mécanismes de coordination plus efficaces.

Comparé à d'autres rapports d'auto-évaluation de Programmes Intégrés ce rapport s'avère complet, réaliste et utile.

2.4 La phase II actuellement en cours

Le document de programme (version décembre 2003) était très ambitieux. Suivant ce document le PIM II devrait inclure 14 produits et quatre composantes dont le document définit les objectifs comme suit :

- renforcer le cadre institutionnel d'appui aux industries agropastorales (5 produits);
- renforcer la capacité des entrepreneurs ruraux dans la valorisation des produits agricoles (5 produits);
- renforcer les entreprises de transformation industrielle des produits agropastoraux locaux (3 produits)
- promouvoir la mise en place de partenariats d'affaires et de liens commerciaux (1 produit).

Similaires à beaucoup d'autres Programmes Intégrés le document de programme du PIM II a été établi sans analyse approfondie des besoins et sans étude de faisabilité préalable. Ces faiblesses s'expliquent au moins en partie par l'approche de formuler le programme avant qu'existait une idée – même vague – des moyens financiers réellement disponibles.

Cette pratique est hautement problématique, d'autant plus que le document de programme avec toutes ces faiblesses est considéré comme base de planification même si, comme dans le cas présent, les moyens disponibles sont restés largement en dessous des prévisions.

En décembre 2003 le Directeur Général de l'ONUDI et le Ministre de l'Industrie s'entendent que l'ONUDI devrait focaliser ses interventions au Mali sur des « activités avec un impact réel et éviter des études sans résultats concrets ».

Suite à cette entente au plus haut niveau qui ne faisait pas référence au document de programme, l'ONUDI mettait à disposition une somme de 400.000 USD de « seed money » pour lancer certaines activités du PIM. En août 2004 cette somme était répartie comme suit :

– Deux centres pilotes fruits et légumes	160.000 USD
– Tissuthèque (centre d'excellence de transformation du coton)	82.000 USD
– Micro-centrale hydroélectrique	72.000 USD
– Promotion du programme et mobilisation des fonds	36.000 USD
– Coordination du programme	50.000 USD

Le protocole de mise à disposition des fonds stipule le suivant :

Priorities agreed upon by the DG and the Mali Minister of Industry and Trade in their meeting of 28 November 2003, and confirmed during the mission of TL and UR in June 2004:

- *One micro hydro-power station in a selected site of the country;*
- *One cotton processing center including women groupings, artisans and young entrepreneurs by providing them with working tools and equipments with a view to improving the quality of their products;*
- *Two fruits/vegetables processing units. The beneficiaries would be groupings of women entrepreneurs in the rural areas and around the cities. For example, one of the two units could be a processing center specialized in products derived from mango (see minutes of the attached meeting).*

Les objectifs et résultats attendus sont fixés de façon sommaire comme suit:

- *One pilot SHP (Small Hydro Power Station) to be established; some preliminary ... (?) have been carried out. The SHP may be operational by end 2004.*
- *Tissuthèque: One Center of excellence in cotton processing to be established; this a follow-up to activity carried out during Phase I. A cotton processing center is foreseen at "Maison de l'Artisanat".*
- *Pilot centers in fruits/vegetables: Two centers to be established; activities to establish 3 regional centers have already started under Phase I. Funds are required to have 2 operational by end 2004*
- *Programme promotion and fund mobilization (see attached strategy); mission for preparatory work for other and programme promotion;*

- *Programme coordination; programme coordination is required as there is no UNIDO representation in Mali.*

Les activités du PIM II ont été lancées sur la base d'un accord oral entre le Ministre de l'Industrie et le DG de l'ONUDI et d'un protocole de trois pages. De facto ce document a remplacé le document de programme devenu obsolète suite au manque de financement.

2.5 Les projets faisant partie du programme

Projets agroalimentaires :

	XA/MLI/ 03/625	YA/MLI/ 03/437	XP/MLI/ 04/036	US/MLI/ 04/082	XP/MLI/ 07/001	XP/MLI/ 07/003
Budget total ONUDI (dernière révision, les charges de service non comprises en \$US)	229,631	51,935	35,928	158,251	47,815	20,492
Date de clôture	Mars 2004	Décembre 2005	Juin 2006	Juin 2007		

Projet Artisanat Textile Traditionnel/Tissuthèque :

	US/MLI/ 00/088	US/MLI/ 04/097	US/MLI/ 07/002	US/MLI/ 07/004
Budget total ONUDI (dernière révision, les charges de service non comprises en \$US)	85,739	82,000	23,522	10,081
Date de clôture	Décembre 2005	Décembre 2005	Décembre 2007	Décembre 2007

Projet Microcentrale Hydroélectrique :

	US/MLI/04/98
Budget total ONUDI (dernière révision, les charges de service non comprises en \$US)	72,000
Date de clôture escomptée	Décembre 2006

Projet « Suivi du Forum des Investisseurs du Mali »

	YA/MLI/06/XO1
Budget total ONUDI (dernière révision, les charges de service non comprises en Euros)	52.564
Date de clôture escomptée	Octobre 2007

Projet Démonstratif de Renforcement des Capacités dans 10 Pays Francophones en MDP :

	XX/RAF/05/XXX
Budget total ONUDI (dernière révision, les charges de service non comprises en Euros)	267,500
Date de clôture escomptée	Décembre 2005

(Ce projet n'a pas été inclus dans la revue du programme.)

2.6 Les organismes de contrepartie

- Ministère de l'Industrie et du Commerce en tant que contrepartie assurant la direction du Programme ;
- Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille en tant que structure responsable du volet centre agroalimentaires ;
- Ministère de l'Artisanat et du Tourisme en tant que structure responsable du volet artisanat textile traditionnel et assurant la tutelle de la Tissuthèque ;
- Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau assurant la coordination du volet micro-centrale hydraulique;
- Ministère de la Promotion des Investissements et des PME en tant que structure responsable du volet investissements ;
- Ministère de l'Elevage et de la Pêche en tant que structure responsable du projet cuir (hors PIM).

3 Les composantes et les volets du programme

3.1 Les centres de démonstration et de production agro-alimentaire

3.1.1 *Historique et planification du volet*

Le volet agro-alimentaire du PIM est une continuation du projet DEFSAM réalisé par l'ONUDI sur financement belge vers la fin des années 90. DEFSAM avait mené des activités de formation de femmes dans plusieurs sous-filières agro-alimentaires et contribué au renforcement institutionnel et à l'équipement de l'Institut d'Economie Rurale (IER).

Depuis la fin du projet DEFSAM et à défaut d'un donateur certaines activités ont été poursuivies sur fonds propres de l'ONUDI qui, entre 2003 et 2007, a mis à disposition six tranches de « seed money » ou de « bridging funds » (voir chapitre 2.5) avec un montant total de 541.000 USD.

Sous le PIM II le volet agroalimentaire a été intégré dans la composante 2 dont le document de programme fixe l'objectif immédiat comme suit :

« Renforcer la capacité des entrepreneurs ruraux dans la valorisation des produits agropastoraux ».

Plus spécialement le produit 2.1 prévoyait :

« Cinq centres pilotes de valorisation des produits agropastoraux sont mis en place en milieu rural dans des régions sélectionnées et 200 micro et petites entreprises agroalimentaires renforcées par le biais de ces centres ».

La prévision du document de programme de mobiliser 970.000 USD (incluant les frais d'équipement mais non pas les frais de construction) auprès des donateurs ne s'est pas matérialisée. Pour combler cette lacune l'ONUDI a mis à disposition 259.000 USD en trois tranches, correspondant à 27% du budget initialement prévu.

Les 259.000 USD de fonds propres ont été utilisés sur la base d'une liste d'activités d'une page qui ne fixe pas d'objectifs ou d'indicateurs, donc sans une base de planification adéquate.

La réalisation des trois centres de démonstration et de production agro-alimentaire à Dioïla, Sikasso et Ségou représente - en ce qui concerne le premier aspect de l'objectif à savoir la création de centres - un taux de réalisation de 60% avec seulement 27% du budget prévu. Cet acquis semble remarquable, mais n'a été possible qu'au détriment du deuxième aspect de l'objectif à savoir le renforcement des entreprises rurales.

3.1.2 Réalisation du volet

Le projet est réalisé de façon conjointe. A travers le « Programme National Karité » le MPFEF met à disposition l'infrastructure du projet (bureau, voiture, etc) et assure la construction des centres. Le « Programme National Karité » dispose d'un important financement national de 1,2 milliards de FCFA de la Banque Mondiale. L'ONUDI de son côté assure l'équipement des centres et la formation initiale pour l'utilisation des équipements.

La coordinatrice nationale du projet contractée par l'ONUDI (qui est l'ancienne directrice de projet de DEFSAM) est également chef du « Programme National Karité ». Bien qu'apparemment informelle, cette forme de collaboration implique une prise de responsabilité importante de la part de l'ONUDI.

Depuis le départ récent de son homologue nationale la collaboratrice de l'ONUDI est pratiquement seule à coordonner le projet. L'ONUDI a chargé plusieurs experts internationaux avec la mise en place des équipements et la formation initiale des utilisatrices. La contrepartie nationale assure l'animation et l'encadrement des centres et des coopératives féminines à travers les directions régionales du ministère de tutelle.

L'état d'avancement des trois centres est variable.

3.1.3 Le centre de Dioïla

Inauguré en octobre 2005 le centre de Dioïla est spécialisé dans la transformation du karité. Il a été équipé d'une gamme complète d'appareils pour la production du beurre de karité (fours ; séchoirs ; moulins ; barattes ; presses ; filtres ; etc). La plupart de ces équipements proviennent du Burkina Faso. Des tests ont été effectués mais le stade de la production continue n'est pas encore atteint. La presse hydraulique ne semble pas encore au point (problèmes de débit et de consommation d'énergie électrique), l'efficacité des barattes (plusieurs modèles différents) n'est pas établie, la batterie de marmites est sous-utilisée faute de treuils, le débit de la pompe à eau manuelle est insuffisant. Au moment de la visite le centre donnait plutôt l'impression d'un centre d'essai et non pas d'un centre de production. Des chiffres de production fiables ne sont pas disponibles mais la production semble encore loin du niveau prévu (environ 10% à 20% de la capacité théorique de production).

En 2005 et 2006 la plus grande partie du beurre commercialisé provenait de l'achat de beurre artisanal auprès des villages environnants et d'un raffinage (filtrage) de ce beurre au centre. Les difficultés rencontrées avec cette production décentralisée a permis de se rendre compte de l'importance primordiale du contrôle de qualité. Dans ce domaine le projet karité s'est servi des services de contrôle de qualité de l'Institut d'Economie Rural (IER) qui de son côté a reçu des supports importants dans le cadre

du projet UEMOA de l'ONUDI. Néanmoins, le mode de production décentralisé n'a pas permis d'obtenir du beurre en qualité et quantité suffisante pour l'exportation.

La nécessité de créer un lieu centralisé de production est donc confirmé mais des difficultés multiples et complexes restent à surmonter pour arriver à une réelle production semi-industrielle du beurre de karité. À côté des problèmes techniques déjà mentionnés les problèmes organisationnels et de gestion semblent être primordiaux pour ne pas mentionner la problématique logistique d'un approvisionnement en noix de Karité en quantité et qualité suffisante. La directrice du projet est pleinement consciente de toutes ces dimensions et s'est attelée à en trouver des solutions. Néanmoins, une stratégie basée sur une analyse pertinente des coûts de production des différentes étapes et des marchés visés n'existe pas encore.

En complément à la filière karité le centre a été équipé par trois séchoirs à légumes chauffés au gasoil avec appoint en énergie solaire. Ces séchoirs ont été conçus et installés par un groupe de développement de technologies appropriées auprès de l'université de Vienne. Faute d'un engagement dans la production de fruits et légumes le groupement des femmes de Dioïla ne semble pas utiliser cet équipement.

3.1.4 Le centre de Sikasso

Le centre de Sikasso a été conçu à double vocation : transformation des fruits et légumes et production du beurre de Karité. La situation est presque inverse à celle de Dioïla : à Sikasso la filière karité n'est pas encore lancée tandis que la production de fruits et légumes est en plein essor.

La partie fruits et légumes du centre a été inauguré en début 2007 et semble être fortement apprécié par les femmes de la région qui semblent se servir des équipements de façon intensive, efficace et compétente. En grande partie, ce succès du centre est une conséquence du projet APROFA qui a évolué dans la région jusqu'en 2003 sur financement de la Banque Mondiale. Pendant plusieurs années ce projet a sensibilisé les femmes dans le domaine de la production agroalimentaire en organisant des formations techniques et de marketing et en fournissant des emballages et des équipements techniques. Le centre de Sikasso du PIM est en train de construire sur les compétences et structures laissées par APROFA et les perspectives de la filière fruits et légumes à Sikasso semblent être prometteuses. Plusieurs femmes de la coopérative sont en train de se distinguer en leader et adoptent une approche entrepreneuriale. Une ou deux femmes de la coopérative participent actuellement au programme d'entrepreneuriat organisé par l'ONG SERIM et envisagent de créer leur propre unité de production.

Théoriquement le centre de Sikasso pourrait se transformer à moyenne échéance en fournisseur de services techniques aux femmes entrepreneurs individuelles et en incubateur. Ce modèle de gestion serait différent d'un centre de production collective qui semble avoir été le point de départ de la conception de l'ONUDI et du ministère de la promotion féminine. En mai 2007 l'ONUDI a contracté un consultant pour élaborer ensemble avec les femmes un modèle de gestion du centre, mais au moment de l'évaluation ce modèle de gestion était encore en discussion. En conclusion, le centre de Sikasso semble être dans une phase de transition prometteuse mais critique qui demande un suivi approfondi.

La filière karité du centre de Sikasso reste à développer. Le bâtiment karité du centre est disponible mais pas encore entièrement équipé et la production de beurre de karité n'a pas encore été entamée.

3.1.5 Le centre de Ségou

Le centre de Ségou a rencontré de multiples problèmes liés à la construction des bâtiments. Un retard d'environ un an a été causé par l'arrêt de construction suite à une attribution erronée du terrain de construction. Après la reprise et la finition provisoire des travaux des défaillances graves de construction sont apparues (instabilité du toit ; béton de mauvaise qualité ; manque de fenêtres vitrées ; problèmes d'évacuation des eaux usées ; etc). Grâce aux efforts de la directrice du projet ces défauts de construction sont actuellement en train d'être rectifiés, mais la fin des travaux est incertaine. La responsabilité pour ces multiples problèmes et retards n'est pas imputable au projet mais à la supervision défailante des travaux de construction par la DAF. Il est remarquable que la coopérative des femmes de Ségou semble toujours motivée de poursuivre l'expérience malgré ces aléas et conditions difficiles.

3.1.6 D'autres initiatives karité

Dans le cadre de la mission une visite de la Coopérative des Productrices de Beurre de Karité de Zantiébougou - COPROKAZAN a été effectuée. Ce centre ne bénéficie ni du support du projet ONUDI ni du projet karité national. Néanmoins, ce contact a permis de se rendre compte des différentes approches dans le domaine de la production améliorée du beurre de Karité. COPROKAZAN a été créée en 1999 avec encadrement d'une ONG canadienne et bénéficie de la présence de volontaires canadiens depuis plusieurs années. COPROKAZAN bénéficie également du support d'un programme du ministère du travail.

Manifestement, la coopérative de Zantiébougou a mis l'accent sur les aspects gestion et comptabilité de la coopérative ainsi que sur le marketing et le conditionnement du beurre. Sous le label « Karidou » le beurre est commercialisé en différentes qualités et sous différents emballages dans plusieurs supermarchés à Bamako. A travers son site Internet très attrayant COPROKAZAN s'est également lancée dans la commercialisation de ses produits au niveau international.¹

Il est très important de comprendre que ce succès commercial a été réalisé sans un changement radical de la technique traditionnelle de production. Ce n'est que récemment et sous l'impulsion du PIM que la coopérative de Zantiébougou a acquis une presse du même modèle que Dioïla. Mais, similaire à Dioïla, les expériences avec cette technologie ne sont pas encore entièrement concluantes.

En s'inspirant de l'approche marketing de COPROKAZAN la coordinatrice du projet ONUDI a effectué en août 2007 un voyage aux Etats Unis afin d'identifier des partenaires commerciales.

Parmi les nombreuses autres initiatives le programme PROKARITÉ est à signaler. Ce programme est exécuté par la FAO sous financement CFC dans sept pays (Sénégal, Mali, Burkina Faso et Niger Ghana, Soudan et Ouganda).² La coordination de PROKARITÉ est assurée par le bureau du World Agroforestry Centre à Bamako. Le

¹ <http://www.coprokazan.org>

² <http://www.prokarite.org/>

programme a effectué de nombreuses études et s'est lancé dans l'amélioration des technologies traditionnelles.

3.1.7 Mise en œuvre du volet et résultats obtenus

Comme expliqué plus haut le volet agroalimentaire prévoyait la création de 5 centres et le renforcement de 200 entreprises. A ce jour, 2 des 5 centres ont été réalisés et un troisième est en cours de réalisation.³ A l'heure actuelle, les résultats réalisées par ces centres concernent principalement la démonstration de certaines techniques de transformation (beurre de karité ; fruits et légumes) et la formation des bénéficiaires.

Le bilan concernant l'aspect « renforcement de 200 entreprises » est moins clair. Le rapport d'auto-évaluation mentionne qu'environ 3000 femmes auraient bénéficiées des actions de formation du projet et soutient que : « *Ces centres ont permis la réduction du temps de travail journalier des femmes rurales, l'accroissement de leur productivité, de la qualité de leurs produits et de leur accès au marché.* » Toutefois, aucun rapport de monitoring n'a été produit qui pourrait fournir des informations plus détaillées sur ces formations (occasions ; dates ; lieux ; formateurs ; sujets abordés ; nombre de participants) ou concernant les éventuelles améliorations de revenu.

Lorsqu'il devenait apparent que le volet ne disposerait que de 25% du budget initialement prévu, les responsables du projet se trouvaient face à un choix stratégique. Bien que la solution la plus plausible aurait été de se contenter de la réalisation d'un quart des réalisations prévues, à savoir la création d'un centre et renforcement de 50 entreprises, la décision a été prise autrement.

En ce qui concerne la stratégie de développement, les orientations stratégiques du ministère de la condition féminine et du PIM telles qu'exprimées dans le document de programme ne sont guère compatibles. En pratique le PIM s'est aligné au choix du ministère de créer des coopératives féminines. Ormuellement, l'appui aux femmes entrepreneurs et la création des entreprises individuelles ne font pas partie de la vocation des centres.

Au lieu de résoudre cette problématique stratégique l'ONUDI s'est focalisé sur les aspects techniques du projet en consacrant les moyens financiers disponibles limités et son support sur la création et l'équipement des centres. Il ne peut surprendre que, sous ces conditions, une réelle valorisation des centres pour le « renforcement des entreprises » n'a guère commencée.

Dans l'absence d'une structure opérationnelle de suivie, de décision et de coordination du PIM il n'est pas clair dans quelles conditions, par qui et comment ces décisions stratégiques ont été prises.

3.1.8 Conclusions

- L'objectif du volet agro-alimentaire du PIM est pertinent. L'amélioration de la production agro-alimentaire des femmes rurales comporte un potentiel considérable dans la lutte contre la pauvreté.

³ Il est à rappeler que la mise à disposition des fonds propres de l'ONUDI suite à la convention entre le DG de l'ONUDI et le Ministre de l'Industrie en 2004 ne concernait que la création de deux (et non pas trois) centres.

- Le volet jouit d'un support institutionnel et financier important de la part des autorités maliennes.
- Le volet a été largement sous-financé (UNIDO « seed money » à hauteur de 25% du financement initialement prévu). Ce « seed money » a été utilisé sur la base du document de programme, c'est-à-dire sans document de projet. En pratique, les activités de ce volet ont été menées sans que des objectifs, des résultats attendus ou des indicateurs de succès aient été fixés de commun accord.
- Le volet est mis en œuvre en étroite collaboration avec le « Projet National Karité » mais la relation entre les deux projets n'est pas claire. Les deux projets sont coordonnés par la même personne contractée par l'ONUDI mais sans qu'existe une structure de gestion claire, un document de stratégie commun ou un accord formel entre l'ONUDI et le gouvernement malien à ce sujet. Les ressources humaines affectées à la coordination du projet du côté malien semblent limitées.
- Le volet a réalisé des synergies avec l'Institut d'Economie Rural qui a reçu des supports importants dans le cadre du projet UEMOA.
- Les technologies expérimentées par l'ONUDI pour la filière du karité ne sont pas encore entièrement maîtrisées. D'importants problèmes techniques restent à résoudre avant d'arriver à une production semi-industrielle du beurre de karité.
- La surveillance des travaux de construction du centre de Ségou par la DAF a été défailante ce qui a entraîné des retards importants. Au moment de la mission le centre de Ségou était encore loin d'être opérationnel.
- Les interventions de l'ONUDI restent très focalisées sur les améliorations techniques. Une prise de conscience de l'importance primordiale des aspects organisationnels et marketing pour assurer la pérennité des centres est en train de s'opérer, mais une stratégie intégrale couvrant notamment les aspects marketing et organisation n'a pas encore été développée.
- L'orientation stratégique axée sur la voie coopérative de la part du Ministère de la Condition Féminine n'est guère compatible avec celle du PIM. Cette incompatibilité limite les possibilités du projet de développer un modèle soutenable de gestion orienté vers la création d'entreprises et le soutien aux entreprises existantes.

3.2 Le volet textile

Le volet textile s'insère comme produit 2.2. dans la composante 2 du PIM II. Le document de programme définit l'objectif de ce volet comme suit : « *Tissuthèque transformée en Centre de Développement du Textile Traditionnel* ».

Le protocole de mise à disposition des fonds propres de l'ONUDI de juillet 2004 modifie et précise l'enjeu de ce volet comme suit :

« *Tissuthèque: One Center of excellence in cotton processing to be established at "Maison de l'Artisanat" including women groupings, artisans and young entrepreneurs by providing them with working tools and equipments with a view to improving the quality of their products* ».

Dans le rapport d'auto-évaluation les activités et les résultats du volet sont décrit comme suit :

Installation de 2 métiers à tisser à grand diamètre et leurs accessoires	Mise à niveau de trois centres de tissage
Formation des formateurs sur la préparation au tissage, tissage manuel et fabrication des métiers	Au total 6 formateurs formés dans la préparation au tissage, tissage manuel et fabrication des métiers; 5 opérateurs formés dans la production
Formation des formateurs en teinture artisanale	3 teinturières et 2 professeurs formés en tant que formateurs sur les nouvelles méthodes de teinture, optimisation des procédés, calcul des coûts et contrôle de la pollution control
Installation d'équipement de contrôle de teinture	Equipement d'évaluation de la teinture installé et en service
Assistance à la création de nouveaux modèles à lancer sur le marché	2 nouvelles nuances de tissus, 3 couleurs de fils et un modèle de textile créés; participation des artisans à la foire locale "SIAGRI 2006" à Bamako

Un certain nombre de contacts et de visites d'ateliers de bénéficiaires a eu lieu lors de la mission sur le terrain. Bien que courts et superficiels ces entretiens semblent indiquer que les bénéficiaires dans le domaine textile apprécient les apports du PIM. Les tissus produits grâce à la technologie des métiers à large bande introduits par le projet semblent rencontrer une demande croissante sur le marché national. La reproduction de ces métiers par les artisans locaux semble être assurées. Les techniques de teinture améliorées semblent être en voie d'acceptation.

Le rapport d'auto-évaluation ne mentionne pas le fait que le Conseil des Ministres ait adopté, en date du 4 mai 2005, les projets de textes relatifs au Centre de Développement du Textile Traditionnel (CDTT). Sous cet angle, l'objectif formulé dans le document de programme a été réalisé. Néanmoins, les modalités de fonctionnement du CDTT restent à définir et le ministère de tutelle a demandé à l'ONUDI d'effectuer une étude pour définir la stratégie et l'organisation du CDTT ainsi que ses activités et ses capacités d'autonomie par la vente de ses services. Cette étude permettra au MAT de proposer une solution devant l'Assemblée Nationale selon une stratégie de recherche de pérennité.

3.3 Micro-centrale hydroélectrique

Le document du PIM prévoit « *dans une phase préliminaire la mise en place d'une petite centrale hydraulique. Cette unité devra fournir du courant électrique aux villages environnants et pourra appuyer le développement d'activités de valorisation des produits agropastoraux. Une fois sa viabilité technique et économique prouvée, il est prévu d'installer d'autres unités sous réserve de la disponibilité des financements nécessaires.* »

Le document du PIM ne précise ni le site, ni la puissance de cette centrale. Ceci met en cause le caractère sérieux de l'estimation du budget de ce volet (405.000 USD) avancé dans le même document.

Face aux difficultés des deux partenaires de mobiliser le financement prévu et suite à la décision de l'ONUDI de mettre à disposition un fonds d'amorçage, le responsable de projet au siège de l'ONUDI demandait en 2005 au « UNIDO International Centre for Small Scale Hydropower in Hangzhou, China » d'envoyer une mission de reconnaissance au Mali. Dans la même année, les experts chinois visitent, ensemble avec un représentant de la Direction Nationale de l'Hydraulique, en certain nombre de sites dans la région de Sikasso mais aucun rapport de mission ne parvient au Gouvernement ni au chef des opérations de l'ONUDI au Mali.

Peu après cette mission de reconnaissance, le responsable de projet au Siège est muté comme représentant de l'ONUDI au Kenya et ce n'est que suite à une initiative du chef des opérations de l'ONUDI au Mali que le Centre Hydro en Chine soumet un rapport. Ce rapport identifie le site de Sirakorobougou et décrit très sommairement les caractéristiques et les potentialités hydrauliques de ce site sans pour autant préciser la puissance électrique visée par la réalisation. La contrepartie malienne est surprise de ce choix puisque ce site n'est équipé d'échelles limnimétriques que depuis 2005 ce qui limite la disponibilité de données hydrauliques fiables. Les estimations du potentiel par le service compétent se situant entre 10 kW et 35 kW, le gouvernement décide néanmoins de mobiliser plusieurs millions de FCFA du budget national pour couvrir les travaux de génie civil.

En septembre 2006 une turbine et un générateur en provenance de Chine arrivent sur le terrain ainsi qu'un expert indien contracté par l'ONUDI. En examinant la nature de l'équipement envoyé l'expert et son homologue malien découvrent la puissance très limitée de cet équipement de 3 kW. Malgré cette surprise les autorités décident de procéder à la réalisation des travaux de génie civil. Ces travaux sont supervisés en partie par l'expert indien, qui dans son rapport mentionne des problèmes quant à la qualité des matériaux de construction, qu'il juge insuffisante : « *Quality of sand and gravel being collected for concrete work is really very poor... The quality of work will be very poor.* »

Les travaux de construction et d'installation de la turbine sont terminés en mai 2007. Faute d'une étude de faisabilité c'est à ce moment que la question de l'utilisation de l'énergie hydroélectrique semble se poser pour la première fois. Il s'avère que l'électrification de l'agglomération visée nécessiterait une puissance d'environ 20 kW et que cette agglomération se trouve à une distance d'environ trois kilomètres. L'alternative de limiter l'exercice à la seule électrification d'un petit hameau avoisinant la turbine pourrait constituer une solution mais est jugé impraticable par les autorités locales pour des raisons politiques et sociales.

Entre-temps la saison des pluies commence. Pendant le mois d'août 2007 l'ouvrage hydraulique est endommagé deux fois par de fortes crues. Une partie du canal d'emmenée est emportée par les eaux de débordement du barrage, mais reconstruit et partiellement renforcée aussitôt. Une deuxième crue encore plus forte inonde le bassin et emporte les remblais qui couvrent la conduite forcée. Cet état des lieux se présente au ministre de l'énergie à la fin du mois d'août lors d'un passage pour visionner le progrès des travaux.

Il ne peut pas être surprenant qu'un certain degré d'amertume et découragement se font sentir au moment de la mission d'évaluation. Néanmoins, les autorités décident de ne pas abandonner le projet mais de lancer l'électrification conventionnelle du village avoisinant tout en prévoyant l'utilisation de la micro-centrale comme une source d'énergie d'appoint.

Conclusions

- La centrale de Sirakorobougou est la première micro-centrale hydraulique au Mali. Depuis plus de 20 ans le potentiel important de cette source d'énergie au Mali a été discuté dans de nombreuses études sans qu'une réalisation, même modeste, s'en suive. La centrale de Sirakorobougou a le mérite d'exister mais l'ONUDI a adopté une approche de réalisation ad-hoc, peu orthodoxe et risquée.
- Dans le document initial de programme la base de planification de la micro-centrale est extrêmement faible. Ni le site, ni la puissance, ni la source de financement ont été identifiés.
- Le site a été identifié par une mission d'experts du « UNIDO International Centre for Small Scale Hydropower » en Chine. Cette mission n'a soumis aucun rapport qui aurait pu servir comme base de décision au gouvernement malien. Notamment, la mission n'a développé aucune stratégie en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie.
- La puissance très limitée de la centrale de 3 kW permet l'électrification de quelques maisons mais une éventuelle utilisation de l'énergie à des fins productives serait très limitée.
- Les travaux de génie civil se sont déroulés sans aucun plan de construction préalablement établi. La résistance des ouvrages est incertaine due aux limites du financement disponible et à la pauvre qualité des matériaux de construction.
- Il est à espérer que la contrepartie malienne poursuivra son projet d'électrification conventionnelle du village avoisinant. Dans le cas contraire l'ONUDI court un risque élevé que l'effet de démonstration sera négatif.

3.4 Promotion des investissements

Sous la composante 1 du programme le document de projet inclut un produit « Programme de promotion des investissements, y compris un système d'information, dans les filières agropastorales » avec un budget estimé de 250.000 USD.

Faute de moyens financiers substantiels ce produit s'est trouvé réduit à une assistance technique (par l'ITPO Paris) pour le suivi de partenariats initiés à l'occasion d'un Forum des Investisseurs à Bamako qui a été organisé par le MPIPME avec l'appui d'un certain nombre de donateurs tels que la France, la Belgique, UNDP, la Banque Mondiale et la GTZ. Le forum a eu lieu en novembre 2006 et a attiré un nombre important de participants, dont le Président de la République et le Chef du Gouvernement. Le rapport du forum présente une liste impressionnante de 606 « Entreprises participantes ». Toutefois, cette liste inclut également des banques, des chambres de commerce et des associations à but non lucratif, voire même des administrations publiques telles que les douanes ou encore l'UEMOA.

Un catalogue de 150 projets d'investissements a été élaboré dont 85 ont été retenus par les experts du ITPO Paris comme « opportunités ». Une analyse plus approfondie de ces dossiers permet de constituer un portefeuille de 24 projets qui sont jugés suffisamment murs et pertinents pour être soumis à des investisseurs. En effet, beaucoup des porteurs de projets présents au forum n'étaient pas des chefs

d'entreprise et de nombreux promoteurs se trouvaient au stade de la « formulation du souhait d'entreprendre » notamment des commerçants « informels » qui souhaitaient monter une affaire.

La plupart des 24 projets étaient inférieurs à 100 000 euros d'investissement et donc peu à même de motiver la participation d'un partenaire international. Un second screening réduit le nombre de projets à 11 projets finalement retenus pour promotion. Entretemps, deux de ces projets ont suscité un intérêt réel de la part d'un investisseur international et sont en négociation. Un des deux projets serait poursuivi avec un partenaire français tandis que l'autre consisterait uniquement dans l'octroi d'un crédit. Les neuf autres projets sont toujours à l'étude après avoir bénéficié de l'assistance des experts ONUDI (sensibilisation aux exigences du marché européen ; développement d'un business plan ; support pour la recherche de partenaires éventuels en Europe tels que I&P, L'OCCITANE, Danone Communities et WELEDA).

Plusieurs de ces projets concernent la production de savon, de jus de fruits et de légumes séchés, c'est-à-dire les mêmes types de produits qui, théoriquement, pourraient provenir des centres de démonstration et de production agro-alimentaire promues sous la même composante du PIM. Il y a lieu de s'interroger pourquoi des promoteurs de projets identifiés lors d'un forum d'investissement bénéficient du support intensif des experts ONUDI du volet investissement tandis que les centres - qui pourtant font partie du PIM depuis plusieurs années - n'ont pas bénéficié du même soutien. Ce constat constitue évidemment un verdict négatif concernant la capacité des structures de coordination en place d'assurer des synergies à l'intérieur du PIM.

Dans leur bilan les experts du ITPO Paris ont signalé que la plupart des projets ne se prêtent guère à la promotion au niveau international mais nécessiteraient plutôt la création d'une structure locale de promotion des investissements :

« Beaucoup de promoteurs pensent, à tort, que les solutions les concernant se trouvent 'au Nord'. C'est malheureusement faux, mais surtout, il est urgent de contribuer au changement de cette image afin de réorienter ces promoteurs vers des outils locaux efficaces et dignes de confiance. »

Dans une certaine mesure cette analyse met en cause la politique de l'ONUDI qui - depuis les années 80 - tend à privilégier la promotion des investissements étrangers. L'organisation des forums d'investissements s'adressant principalement aux investisseurs étrangers risque de contribuer à renforcer le mythe des « solutions venant du Nord ». D'importants efforts de préparation des entreprises, de sélection et d'accompagnement sont à fournir pour éviter une telle dérive. Pour mettre en exergue le caractère plurifonctionnel des forums des dénominations comme « rencontres d'affaires », « forum du partenariat » ou encore forum de développement des entreprises » seraient indiquées.

Concernant l'efficacité de l'organisation technique du forum les experts trouvaient « dommageable que l'ONUDI n'ait pas participé techniquement à l'organisation du Forum (en particulier la partie des rencontres d'affaires). Il aurait été évité la désorganisation constatée lors des rencontres et la mission de suivi aurait gagné en efficacité. » Il a également été regretté que la visibilité du support de l'ONUDI était très limitée par le fait que, faute de moyens financiers pour le sponsoring, l'ONUDI n'a pas pu s'associer aux sponsors officiels du forum.

Le fait que l'Agence de Promotion des Investissements n'ait pas encore été créée met très fortement en question la durabilité de l'intervention. L'absence d'une contrepartie réelle du côté malien a forcé les experts d'interagir de façon directe avec les promoteurs des projets sans pouvoir assurer le transfert de connaissances des techniques de promotion de l'investissement. Par conséquent la dimension du projet visant au renforcement des capacités nationales n'a pas pu se réaliser.

Conclusions

- La qualité de la plupart des 150 projets d'investissements présentés lors du forum d'investissement était faible. Seulement deux projets sont réellement entrés en phase de négociation.
- L'accès difficile des PME au système bancaire constitue un problème majeur de développement industriel que les forums d'investissement n'arrivent pas à résoudre. Un volet du PIM visant à améliorer l'accès des PME aux sources de financement existantes au Mali aurait été plus logique et fortement appréciable.
- Les forums d'investissement s'apparentent souvent à des outils de communication politique. Quitte à les repositionner comme « forums de partenariats » ces événements risquent - dans le pire des cas - d'affaiblir la capacité d'auto-développement des entreprises et de contribuer au renforcement du « mythe des solutions venant du Nord ».
- Dans une large mesure la contribution de l'ONUDI au forum d'investissement est restée invisible. L'insuffisance de ses moyens et outils de financement ont fait que l'ONUDI n'a pas pu tirer bénéfice du forum pour améliorer sa visibilité au Mali.
- Le renforcement escompté des capacités nationales de promotion des investissements n'a pas eu lieu parce que l'Agence de Promotion des Investissements n'a pas encore été créée. Ceci met en cause la durabilité du projet.
- Il n'y a pas eu de synergie de ce volet avec les autres activités du PIM. Aucun lien avec la promotion des centres de démonstration des produits agricoles n'a été assuré.⁴

3.5 Volet environnement

Le rapport d'auto-évaluation fait état de deux études de pré-faisabilité menées auprès de deux entreprises (HICOMA SA et SULAKA SA) dans le cadre du projet de démonstration « Renforcement des capacités pour 10 pays francophones d'Afrique sur le MDP » et concernant une éventuelle action dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre (MDP).

Ces activités n'ont pas fait objet de la mission de revue et ne sont pas couvertes par le présent rapport.

⁴ La politique de confier l'assistance technique pour ce volet à l'ITPO Paris (et non pas à un expert individuel) a permis dans une certaine mesure de corriger ces faiblesses. Depuis décembre 2007 l'ITPO s'est engagé dans une action de soutien au côté du projet de Karité.

4 Les projets « hors Programme Intégré »

Similaire à d'autres Programmes Intégrés dans d'autres pays le PIM est loin de ressembler toutes les activités et tous les projets que l'ONUDI réalise dans le pays. Les projets « hors PIM » sont importants en nombre et en volume :

- Amélioration de la Qualité des Cuirs et Peaux dans certains pays africains de l'Ouest dont le Mali (projet régional, 1.25 millions USD) ;
- Restructuring and Upgrading of Industries in UEMOA countries (projet regional, 3.56 millions USD);
- Programme de mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité dans les pays de l'UEMOA (6.2 millions USD ; clôturé en 2006)
- Renforcement des capacités des Organisations Professionnelles d'affaires telles que la Chambre de Commerce et les associations professionnelles d'affaires dans les domaines de l'appui conseil, du plaidoyer, de l'offre de services et de la mise en réseau (projet planifié hors PIM)

Les objectifs de tous ces projets ne sont pas seulement compatibles avec le PIM mais, théoriquement, hautement synergique avec le PIM. La plupart de ces projets sont de caractère régional, c'est-à-dire exécutés en parallèle dans plusieurs pays. Cette caractéristique administrative semble être la seule raison d'une exécution de ces projets en « stand alone ». Une telle réalisation « hors programme » est contraire à la logique et au souci d'intégration qui a présidé à la création de Programmes Intégrés.

Les deux projets UEMOA ont mis en place leurs propres structures de coordination nationale ce qui compromet une intégration harmonieuse avec le PIM. Le Projet Régional « Amélioration de la Qualité des Cuirs et Peaux dans certains pays africains de l'Ouest dont le Mali » semble être un succès. Or, sa réalisation « hors PIM » manque de logique.

Il va de même pour le projet « Renforcement des capacités des Organisations Professionnelles d'affaires telles que la Chambre de Commerce et les associations professionnelles d'affaires dans les domaines de l'appui conseil, du plaidoyer, de l'offre de services et de la mise en réseau ». La mission de formulation de ce projet était conduite du 9 au 22 février 2006 sans que le rapport de formulation définitif ne soit parvenu ni au Gouvernement ni même au chef des opérations de l'ONUDI au Mali.

Dans le rapport d'auto-évaluation ce dernier exprime son inquiétude que cette « initiative a été classée sans suite ». Le fait que ce projet donne l'impression d'être à l'abandon sans que l'ONUDI se soit engagé dans la mobilisation de fonds constitue un cas flagrant de management défailant, de manque de coordination, voire de gaspillage de ressources.

5 La coordination du programme

5.1 Le Comité de Gestion et de Pilotage (CGP)

Le Comité de Gestion et de Pilotage (CGP) du PIM s'est réuni une seule fois le 21 Septembre 2005 sous la présidence du Secrétaire Général du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Une dizaine de participants ont participé à la réunion dont sept départements ministériels, sept directions et structures assimilées, le Chef des Opérations de l'ONUDI et le Coordinateur National du PIM.

Le Secrétaire général a évoqué l'importance du Comité de Gestion et de Pilotage en rappelant sa mission qui est de suivre et d'assurer les cohérences nécessaires à la bonne gestion du Programme. Il a précisé que l'une des insuffisances de la première phase du PIM était l'absence de CGP, c'est pourquoi il convient de le mettre en place.

Il a été demandé au Directeur National du PIM, de reformuler la décision de création du CGP, en précisant ses fonctions et y inclure également les comités techniques.

Le fait que des réunions du Comité de Gestion et de Pilotage n'ont pas eu lieu a eu des conséquences négatives en ce qui concerne l'appropriation du programme par les différents acteurs, le suivi continu des activités, l'orientation du programme et la mobilisation des ressources.

5.2 Les différentes fonctions de coordination

La coordination du PIM était répartie entre quatre personnes différentes :

- Le directeur national du PIM (haut fonctionnaire du Ministère de l'Industrie) ;
- Le coordinateur national du PIM (consultant financé par l'ONUDI) ;
- Le chef des opérations de l'ONUDI au Mali ;
- Le team leader au siège de l'ONUDI.

La nature de ces différentes fonctions n'était pas claire et, par conséquent, ce dispositif de coordination complexe était marqué de dysfonctionnements graves :

- la confusion des rôles du Coordonnateur et du Directeur National du PIM ;
- la duplication des fonctions du coordinateur national et du chef des opérations ;
- le manque de clarté de la position du chef des opérations par rapport au team leader.

Le plus grand problème provient du fait que l'ONUDI n'a pas appliqué une politique cohérente en ce qui concerne les fonctions du coordinateur national et du chef des opérations. Lors de la mise en place du réseau des chefs des opérations dans une douzaine de pays dont le Mali le Directeur Général de l'ONUDI avait pris la décision de principe d'éviter la duplication des fonctions du coordinateur national et du chef des opérations et de ne pas renouveler les contrats des coordinateurs nationaux des Programmes Intégrés là où une telle fonction existait (comme au Mali). Malheureusement, cet acte n'a pas été porté officiellement à la connaissance du Gouvernement malien qui s'en tient jusque là au statu quo notamment à un précédent

message de l'ONUDI acceptant le principe du choix par la contrepartie d'un coordonnateur national. C'est ainsi que le contrat du coordinateur national a été arrêté depuis décembre 2005 sans que celui-ci soit officiellement remplacé par le chef des opérations.

La fonction du chef des opérations n'a jamais été clairement communiquée au Gouvernement qui de fait ignore sa description de poste et ses prérogatives. Ce manque de clarté semble être enraciné dans le fait que le rôle des chefs des opérations ne semble pas être clair au sein de l'ONUDI même. Dans le cas du Mali le représentant régional à Lagos supervise le chef des opérations à Bamako, tandis qu'en réalité celui-ci semble recevoir ses directives directement du Siège. La pratique de maintenir un team leader au Siège pour les pays, tel que le Mali, qui bénéficient d'un chef des opérations mais non pas d'un représentant de l'ONUDI contribue à la confusion et la duplication des fonctions. En pratique, le chef des opérations est la seule personne qui est informée des détails des activités sur le terrain et qui serait capable d'exercer une réelle fonction de supervision et de coordination.

En conclusion, le dispositif de coordination du PIM mis en place par l'ONUDI et par le Gouvernement malien souffre de dysfonctionnements qui sont à l'origine des faiblesses majeures du PIM concernant l'appropriation du programme, le suivi continu des activités, l'orientation du programme et la mobilisation des ressources.

6 Recommendations

6.1 Sub-component agro-industry

6.1.1 *Karité butter:*

- Carry out further trials and improvements of the technical equipment already installed;
- Make sure that all technical equipments at the Dioïla centre are fully functional (including water pump, boiling equipment, press, etc);
- Analyze production costs of the different alternative production processes and develop realistic business plans of alternative production models for Dioïla (including viable logistics solutions for the collection of nuts; continuous quality control; identification and contact with marketing partners on national and international markets; liaison with ITPO Paris on the latter subject);
- Approach other Karité cooperatives (e.g. COPROCAZAN) and private shea butter producers (e.g. Groupement Professionnel de la Filière Karité) and agree upon modes of cooperation, joint marketing, quality control, etc.

6.1.2 *Fruits and vegetables*

- Develop and implement a viable business model for Sikasso; the centre should function as a service provider for existing small and micro enterprises and as an incubator for such companies;

6.1.3 *General*

- Monitor results for all centres (enterprises supported; enterprises “strengthened”; income increased);
- Do not expand the number of centres unless viable technical and business solutions are implemented at the existing centres and donor funding can be secured;
- Put marketing, organizational and business issues at the forefront of future activities; identify competent partners (e.g. SERIM) for implementing an entrepreneurial approach and use their services ;
- Clarify the overall development philosophy with the Ministère de la Condition Féminine and make sure that the centres will apply the UNIDO approach to private sector development (focus on supporting individual entrepreneurs instead of cooperatives); in case this would not be compatible with the strategy of the ministry UNIDO should consider gradually withdrawing from this activity and looking for another partner;
- Formalize the mode of cooperation with the Ministère de la Condition Féminine and the national “Karité project”; at the moment the contributions of both parties are not transparent; UNIDO should not assume de-facto responsibility for the entire operation as it is currently the case;
- Prepare a work plan with realistic objectives, outcomes, outputs and indicators for the forthcoming agro-industry project financed by Luxemburg.

6.2 Sub-component textile

- Discuss with the Ministère du Tourisme et de l'Artisanat whether UNIDO can make a valuable contribution to the forthcoming project of the World Bank at the “maison de l'artisanat” who is the longstanding partner of UNIDO textile activities in Mali;
- Redesign the “cotton project” submitted to the CFC for funding; a decision needs to be made whether the project should cover quality control of raw material cotton or cotton transformation and traditional textiles;

6.3 Sub-component hydro-power

- Secure, improve and reinforce the civil engineering works at Sirakorobougou and make the entire installation proof against flooding;
- Test the installed turbine and generator to verify the level of power produced and solidity; this test should be carried out as soon as possible and without waiting for connection of the generator to the (not yet existing) grid; close follow-up is required in order to avoid any “negative demonstration effects”;
- Assist the government with connecting the generator to the grid; sufficient budget and expertise must be made available without delay as soon as needed (depending on electrification progress);
- Develop and apply clear terms of reference for commissioning future interventions by the « *UNIDO International Centre for Small Scale Hydropower in Hangzhou, China* » in order to make sure that their assistance and reports correspond to recognized standards; inform governments properly about missions of Chinese experts and accompany the as appropriate;
- Discuss with the Ministère de l'Energie how UNIDO could possibly support the development of the micro hydro-power site in Farako; the government has already earmarked this site for development in 2008; it would be an ideal site to demonstrate the UNIDO approach to “renewable energy for productive activities “ (tea factory only a few hundred meters from the site).

6.4 Sub-component investment promotion

- This activity should be given low priority, at least as long as the counterpart organization (Investment Promotion Agency) is not yet operational;
- The ITPO Paris should liaise with the sub-component on agro-industry and support the karité producers assisted under the PIM with developing marketing channels to Europe;
- In case another investment promotion activity would be envisaged in future it should focus on improving the access of local SMEs to local finance rather than on promoting foreign direct investment and investment fora;

6.5 Projects currently outside the IP

- The project “Restructuring and Upgrading of Industries in UEMOA countries” is closely related to the scope of the Integrated Programme and both should be implemented jointly; wherever possible the UEMOA project should include enterprises supported under the Integrated Programme into its assistance;
- UNIDO and UNDP should carry out joint fund mobilization activities together with the government in order to secure funding of the already formulated joint UNIDO-UNDP project “Renforcement des capacités des Organisations Professionnelles d’affaires”;
- In the ongoing negotiations with the CFC on a future leather and a future textile project UNIDO should watch its corporate strategy, the priorities of the country and the potential for synergy; both projects have considerable potential for “poverty alleviation through productive activities” and should not only focus on promoting raw material export but also include assistance to small-scale producers; synergy with other UNIDO projects in the country should be sought and explained to the CFC;
- The new project financed by Luxemburg should be carefully planned; the project document (or inception report) should include realistic objectives, expected outcomes and indicators as well as a dedicated workpackage and budget for monitoring and evaluation;

6.6 Programme coordination, country presence and future IP

- The current coordination structure and UNIDO presence in the country should be revisited; duplicative functions must be streamlined; the UNIDO policy not to have national programme coordinators in countries with a Head of Operations must be communicated to the government and implemented also in Mali;
- The job description of the Head of Operations should be revisited, formalised and communicated to UNDP and to the government; the Head of Operations should be trained and empowered with a view to becoming the team leader of the Integrated Programme in case such a programme will continue to exist ;
- The Head of Operations should be officially given the role of monitoring the progress and results of all ongoing UNIDO projects; he should receive all project reports, participate in all major UNIDO events in the country and identify and follow-up on opportunities for synergy;
- The second phase of the Integrated Programme produced preliminary results in the areas of agro-industry and hydro-power; these results are far from being secured and sustainable and UNIDO should focus on developing and securing these results instead of spreading its future activities too thin;
- As long as there is no explicit donor interest UNIDO should not formulate a next phase of the Integrated Programme in Mali but rather develop detailed plans to develop and secure the preliminary results of the agro-industry and

hydro-power activities and set up a framework that will allow close coordination of all existing and forthcoming projects in the country.

7 Lessons learned

The lessons learned emerging from the Integrated Programme in Mali are not radically new but confirm earlier lessons learned from similar programmes:

- UNIDO should discontinue its practice of producing voluminous IP documents, which provide unnecessary detail on activities but miss a proper analysis of ongoing activities and country needs;
- Serious programme formulation requires as minimum prerequisites a combination of high-level support and well founded needs analysis on the side of the beneficiary country together with explicit donor interest; UNIDO management should refrain from launching programmes through ad-hoc agreements at political level;
- The mere existence of an Integrated Programme does not guarantee coordinated and synergetic implementation; strong leadership is the only way to ensure effective coordination and there is a great deal of evidence that such leadership can only be provided from the field level;
- Monitoring of results is a general weakness of most UNIDO projects;
- More than three years after launching the UNDP-UNIDO cooperation agreement the Heads of UNIDO Operations are still not fully integrated into UNIDO operations; UNIDO should revisit their job descriptions and define individual staff development plans with each of them with training activities and milestones for full integration and empowering;