

Programme Fonds de Développement en zone Sahélienne
(F O D E S A)

* * *

7^{ème} MISSION DE SUPERVISION

24 avril – 06 mai 2006

Aide Mémoire

* * *

I. INTRODUCTION

A. Objectifs et déroulement de la mission

1. La septième mission de supervision (MDS)¹ du programme FODESA a séjourné au Mali du 24 au 06 mai 2006. L'objectif de la mission était: (i) de passer en revue l'état de mise en œuvre des activités de juillet 2005 à avril 2006; et (ii) de faire le point sur l'état d'exécution des recommandations de la 6^{ème} MDS et de la revue à mi-parcours de la deuxième phase intervenues respectivement en mai et juillet 2005.

2. La mission a tenu des séances de travail avec les équipes de l'Agence Nationale de Coordination et de Gestion (ANCG), de l'Association Nationale pour le Développement Economique en zone Sahélienne (ANDES), des Agences Régionales d'Exécution et de Gestion (AREG) de Ségou et Koulikoro et de l'Agence Locale d'Exécution et de Gestion (ALEG) de San, des représentants des Associations régionales (AR) et locales (AL), des représentants des élus communaux, des opérateurs, prestataires et partenaires impliqués dans la mise en œuvre des activités. Sur le terrain, la mission a rencontré et échangé avec des organisations paysannes et des groupements féminins dans le cercle de Ségou, de San, de Banamba, de Nara et de Kolokani.

3. La mission remercie les Autorités maliennes, les membres et dirigeants des associations, les cadres des Associations et Agences Nationale et Régionales ainsi que les membres des organisations à la base, les élus locaux et les populations des villages visités pour leur disponibilité et la qualité des informations fournies. Le présent aide-mémoire résume les principaux constats et recommandations de la mission de supervision.

B. Objectifs et spécificités du FODESA

4. Le Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA) est financé dans le cadre de l'Accord de Prêt N°488-ML signé entre la République du Mali et le FIDA, entré en vigueur le 14 octobre 1999. Le coût total du Programme est de 15 650 000 DTS. L'objectif principal du FODESA est de réduire l'emprise de la pauvreté sur les familles de la zone sahélienne en accroissant les revenus et en améliorant les conditions de vie. Il devrait atteindre cet objectif en aidant les communautés villageoises de ces régions (associations et/ou groupements), à évaluer elles-mêmes leurs besoins et à identifier des micro-projets pour l'exécution desquels ils apporteront une contribution variable en espèce et/ou en nature. La zone d'intervention du Programme couvre actuellement les régions de Ségou (cercles de Ségou, Niono et Macina), de Koulikoro (cercles de Nara, Kolokani et Banamba) et de Mopti. A terme, il est prévu de couvrir la région de Kayes.

5. Le Programme est articulé autour de trois composantes: (i) Appui au Développement Villageois qui comprend le financement des micro-projets sociaux et productifs ainsi que les actions de formation et de suivi d'accompagnement des Organisations Paysannes dans leur mise en œuvre et de leur exploitation; (ii) Services Financiers Décentralisés qui comprend la mise en place de Caisses

¹ La mission de supervision était composée de M^{me} N. Gbossa, Chargée de portefeuille du Mali au FIDA et de MM. I. Djido, Chef de Mission, O. Touré, sociologue, S. Ouédraogo, spécialiste en micro-finance et D. Diop chargé de l'administration des prêts à l'UNOPS.

d'Épargne et de Crédit (CEC) et d'un fonds de garantie pour ces CEC; et (iii) Gestion du Programme. Les principes de base guidant l'approche du FODESA sont que: (i) les interventions du programme doivent répondre à une demande exprimée; et (ii) le programme n'assume pas de responsabilité directe dans la mise en œuvre mais fait plutôt recours à l'expertise disponible dans le secteur privé et au niveau des ONG, sur la base de contrats soumis à la concurrence.

6. La tutelle du programme est assurée par le Ministère de l'Agriculture. La tutelle a délégué, à travers une convention, la mise en œuvre du programme FODESA à une Association Nationale pour le Développement Economique en zone Sahélienne (ANDES) qui à son tour a signé des conventions d'exécution régionales avec deux Associations Régionales (AR) basées à Ségou et Koulikoro. Il s'agit d'associations de droit privé. L'Association Nationale et les Associations Régionales sont dotées chacune d'une Agence d'Exécution. L'Association Nationale a la responsabilité de la coordination, la programmation d'ensemble, la gestion financière et l'évaluation. Les Associations Régionales approuvent le programme annuel et les micro-projets. Elles assurent également la passation des contrats avec les partenaires, la formation, le financement et le suivi rapproché des activités. Le Ministère chargé de l'Agriculture, en sa qualité de tutelle, veille au respect des dispositions des différentes conventions et des procédures, assure le suivi régulier de l'exécution et conduit des audits sur la gestion du Programme.

7. La durée d'exécution du FODESA est de 10 ans, divisée en 3 phases. Le passage d'une phase à l'autre est conditionné par la réalisation de critères de passage ou «déclencheurs» de phases. L'objectif principal assigné à la première phase était de mettre en place les institutions, les mécanismes et les procédures, d'assurer leur bon fonctionnement et de permettre un minimum d'investissement en faveur des groupements paysans. L'objectif de la deuxième phase est de renforcer les institutions et d'étendre les activités sur l'ensemble de la zone du Projet. La troisième et dernière phase devrait permettre la consolidation des réalisations et le désengagement progressif du Programme. Compte tenu de son caractère novateur, le FODESA fait l'objet d'une supervision directe par le FIDA.

II. VUE D'ENSEMBLE DE L'ETAT DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

(du 12 juillet 2005 au 04 mai 2006)

8. Le FODESA est dans sa 7^{ème} année de mise en œuvre. La seconde phase du programme a démarré le 1^{er} avril 2003 et devrait prendre fin en mars 2007. Actuellement, le programme intervient au niveau de trois régions : Ségou, Koulikoro et Mopti. A Mopti, les activités ont concerné la mise en place des organes de gestion du programme.

9. Dans l'ensemble, la mission a noté l'amélioration des performances du programme durant la période considérée. Entre juillet 2005 et avril 2006, le niveau de décaissement de la deuxième phase est passé de 30% à 64,9% (correspondant à 6.195.099,76 DTS et à un taux de décaissement global de 57,5% sur l'ensemble du programme). Cette performance résulte principalement de l'amélioration des performances dans la mise en œuvre des activités en 2005, qui s'est traduite par un taux d'exécution financière de 75% du PTBA.

10. En ce qui concerne le fonds d'investissement local, la mission de supervision note avec satisfaction que des dispositions ont été prises par le programme pour améliorer le taux d'exécution physique des micro-projets. En 2005, 105 micro-projets ont été réceptionnés sur un objectif de 80, soit un taux de réalisation de 131%. Le programme a également pris les dispositions pour achever les travaux de sept micro-projets initiés depuis la première phase au niveau de la région de Ségou.

11. Au titre de l'année 2006, la mission a toutefois attiré l'attention du programme sur le faible taux de réalisation physique des micro-projets au 31 mars 2006 qui est de 11% (soit 13 micro-projets réceptionnés sur une prévision de 117 non compris la région de Mopti en phase de démarrage). Cette situation résulte notamment des performances limitées de l'agence de Koulikoro et de la reconduction

tardive des contrats des opérateurs-relais qui a affecté la bonne réalisation des activités préparatoires à la réalisation des micro-projets. Dans ce cadre, la mission a attiré l'attention du programme sur la nécessité d'assurer un suivi rapproché de l'exécution des investissements afin que les micro-projets en cours de réalisation ou approuvés soient menés à leur terme dans le courant de l'année. En outre, une attention particulière devrait être accordée à : (i) l'identification et l'atténuation des contraintes pesant sur la performance de l'agence de Koulikoro à travers un audit opérationnel; et (ii) la prise des dispositions en vue d'assurer la continuité des contrats des opérateurs jusqu'à la fin de la seconde phase.

12. Pour ce qui est de l'appui aux organisations paysannes, le programme a contribué au renforcement des capacités du mouvement paysan, à travers : (i) l'alphabétisation de 609 auditeurs ; (ii) la formation technique et en gestion de 490 acteurs ; et (iii) l'appui/conseil fourni à 163 comités de gestion de micro-projets. Les responsables des organes de décision et de gestion du programme ont bénéficié de formations sous forme d'ateliers et de voyages d'études.

13. La mission note avec satisfaction que, conformément aux recommandations de la revue à mi-parcours de la seconde phase et de la 6^{ème} mission de supervision, le programme a procédé à l'harmonisation des outils de diagnostic participatif et développé une approche visuelle en direction des groupes cibles du programme, notamment les groupes non alphabétisés. En outre, une stratégie et un plan d'action pour la promotion de l'approche genre dans les activités du programme ont été élaborés. Toutefois, ces efforts n'ont pas permis de garantir dans toutes les zones d'intervention l'intégration des groupements féminins dans les organes de décision et de gestion du programme. C'est le cas en particulier à San où l'Association locale ne compte en son sein aucun groupement féminin. Face à une telle situation, la mission a souligné la nécessité de poursuivre et d'intensifier les efforts visant à promouvoir l'approche genre dans les zones d'intervention du programme et a recommandé la mise en place de mesures transitoires destinées à appuyer l'intégration des groupements féminins de la zone de San dans les organes de décision et de gestion du programme.

14. En matière d'appui à la structuration des organisations paysannes, le programme a réalisé une évaluation des organisations paysannes membres des Associations régionales de Koulikoro et de Ségou. Cet exercice a permis de mieux cerner les faiblesses des organisations faîtières et d'identifier les contraintes à la dynamique organisationnelle. Tenant compte de la démarche d'appui à la structuration des organisations paysannes élaborée par le programme, la mission recommande au programme de capitaliser sur les résultats de ces évaluations pour élaborer une stratégie et un plan d'action pour le renforcement des capacités des organisations faîtières de la zone d'intervention du programme.

15. Concernant la composante services financiers décentralisés, durant la période sous revue, la mission a noté avec satisfaction que le programme a contracté une assistance technique pour l'appuyer dans le suivi de l'exécution des conventions par les opérateurs. Le niveau de réalisation des activités est satisfaisant et dépasse dans certains cas les objectifs assignés. A ce jour, l'opérateur CIDR intervenant à Ségou a mis en place 12 caisses villageoises sur un total de 8 CVECA prévues. Les opérations de dépôt et d'octroi de crédit sont en cours dans ces caisses. Le dispositif d'appui technique est fonctionnel et assure les activités d'animation, de suivi et de contrôle. A Nara, l'opérateur KONDO Jigima a implanté 15 Caisses Associative d'Epargne et de Crédit, sur un objectif de 19 CAEC. Ces caisses regroupent 14.882 membres (dont 49% de femmes). L'encours des dépôts s'élève à 297.738.926 F CFA et celui du crédit à 270.650.000 F.CFA. Des activités d'animation, de sensibilisation et de formation ont été réalisées au profit des dirigeants et des agents de ces caisses.

16. A l'instar de la revue à mi-parcours et de la 6^{ème} mission de supervision, la principale préoccupation de la mission porte sur la situation spécifique des caisses de San. Ces caisses n'ont pas de statut juridique et les associations sous le couvert desquelles elles mènent leurs activités n'ont pas encore obtenu la signature d'une convention cadre avec le Ministère de l'Economie et des Finances les autorisant à exercer des activités de micro-finance. L'intervention du service commun qui a été mis en place pose des problèmes liés d'une part à la prise en charge financière de ses prestations et d'autre

part à la mobilisation de l'expertise requise pour assurer les fonctions de contrôle et de surveillance financière du réseau.

17. La mission constate que des risques importants pèsent sur le patrimoine des caisses et des épargnants de la zone de San. De façon globale, les différents systèmes de micro-finance partenaires du Programme s'avèrent fragiles. Face à une telle situation, la mission recommande la réalisation, en liaison avec le FIDA, d'un audit organisationnel des réseaux afin d'élaborer un plan d'actions à moyen terme pour leur viabilisation. Dans le cas spécifique de San, cet exercice devra être assorti d'un audit comptable et financier.

18. Sur le plan de la situation financière et comptable du programme, les décaissements cumulés s'élevaient à 6.195.099,76 DTS, soit un taux de décaissement de 64,87% au 20 avril 2006. Compte tenu du niveau de décaissement des catégories équipements et véhicules (105%) et fonctionnement et audits (99%), la mission a noté que le programme a proposé une réallocation des ressources du prêt qui est à l'étude au niveau de l'UNOPS et du FIDA. La mission a passé en revue le fonctionnement du compte spécial sur la base d'un échantillonnage et n'a pas décelé de déviation quant à l'éligibilité des dépenses. Toutefois, il ressort de l'analyse du fonctionnement du compte spécial un trop perçu par le programme résultant essentiellement de la soumission par le programme de demandes de remboursement en TTC pour des dépenses réellement effectuées en hors taxes sur le compte spécial. La mission recommande au programme de discuter avec le FIDA les dispositions à prendre pour la régularisation de cet écart.

19. En ce qui concerne la gestion du personnel, le FIDA a commandité en 2003 une étude en vue de l'établissement de conditions de travail harmonisée pour tous les projets financés par le FIDA au Mali comprenant des propositions d'actualisation de la grille salariale. Cette étude est restée sans suite à ce jour. La mission recommande que conformément à la requête du FIDA, le programme prenne attache avec la CNPPF dans les meilleurs délais pour proposer à la considération du FIDA des conditions de travail harmonisées pour le personnel des projets FIDA au Mali sur la base des options proposées dans l'étude susmentionnée.

20. Concernant les audits, la mission note avec préoccupation que la fonction d'audit interne n'est pas assurée pour le Programme. Compte tenu de la concentration des activités au niveau des régions et du volume d'activités sur le terrain et des procédures de passation de marchés allégées dont bénéficie le FODESA, il est indispensable que cette fonction soit reprise dans les meilleurs délais. La mission recommande que le FIDA prenne attache avec le Ministère de Tutelle pour que conformément à ces recommandations un auditeur interne soit recruté dans les meilleurs délais.

21. Sur le plan institutionnel, la mission a noté avec satisfaction que durant la période considérée les Associations ont élargi leur représentativité en accueillant de nouveaux membres. L'Association Nationale et l'Association Régionale de Koulikoro ont également procédé au renouvellement de leurs instances dirigeantes. L'amélioration de la représentativité des Associations s'est traduite par l'implication de nouvelles organisations faitières dans le processus de pilotage du programme et a mis en exergue la nécessité de mise à niveau des nouveaux membres et les besoins en matière de renforcement des capacités des organes de gestion et de pilotage du programme. C'est pourquoi, les responsables des Associations ont réitéré le souhait que les organes de décision et de gestion du programme soient dotés d'un dispositif indépendant d'appui-conseil leur permettant de disposer des informations appropriées pour éclairer les prises de décisions.

22. En ce qui concerne les ajustements institutionnels requis pour la bonne exécution des activités du programme (mise en phase de la stratégie d'intervention du programme avec les dispositions de la décentralisation, révision des textes juridiques de base du programme pour la clarification des rôles et responsabilités des acteurs, révision des manuels d'opérations et de gestion administrative, financière et comptable sur la base des ajustements institutionnels proposés, mise en place d'un service appui-conseil aux membres des Associations gestionnaires du programme), la mission constate qu'un plan d'actions a été défini par l'ANCG en concertation avec le FIDA. La mission a réitéré la

recommandation que les ajustements susmentionnés et la mise en place d'un service appui-conseil aux Associations soient menés avant la fin de l'année 2006. Les résultats et propositions d'ajustement de la stratégie d'intervention et des textes de base du programme devront être discutés au cours d'un atelier regroupant toutes les parties prenantes et être soumis à la non objection de la tutelle et du FIDA.

23. S'agissant du suivi-évaluation, la mission note avec satisfaction que le programme a élaboré des termes de référence d'une étude en vue d'identifier les indicateurs pertinents d'évaluation des impacts des Services Financiers Décentralisés à prendre en compte dans le dispositif de S/E. La mission recommande de prendre les mesures en vue de la réalisation de l'étude. Au niveau des indicateurs SYGRI, la mission a relevé que les rapports trimestriels soumis par les agences ne documentent pas ces indicateurs et recommande au programme de prendre les mesures pour renseigner ces indicateurs dans les rapports trimestriels des agences.

24. La partie ci-après présente les constats et recommandations détaillés de la mission par composante.

III. ETAT DE MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES PAR COMPOSANTE

(du 12 Juillet 2005 au 06 mai 2006)

A. Composante A: Appui au développement local

Sous-composante « Micro-projets »

25. Au titre de 2005, après un démarrage difficile, le Programme a réceptionné 105 projets sur une prévision de 80 (soit un taux de réalisation de 131 %). Ces résultats découlent essentiellement de la performance réalisée par la région de Ségou qui totalise 79 projets exécutés, soit 75 % des réalisations du Programme au cours de l'année. Cette performance s'explique également par les conditions favorables d'intervention caractérisées par l'assistance rapprochée en animation/sensibilisation apportée par les opérateurs relais.

26. La mission a également noté avec satisfaction que, conformément aux recommandations de la revue à mi-parcours de la deuxième phase et de la 6^{ème} MDS, le programme a pris les dispositions requises pour : (i) achever les travaux de sept micro-projets de puits initiés depuis la première phase ; et (ii) rétablir le pourcentage de participation des bénéficiaires des puits à son niveau prévu dans le rapport de formulation de la seconde phase du programme. Le programme a également élaboré un cycle de programmation des activités entrant dans la mise en œuvre des micro-projets en vue de mieux tenir compte des étapes requises pour la réalisation de ses objectifs annuels d'investissement (lettre de cadrage, élaboration du PTBA, enregistrement des demandes, approbation des demandes, réalisation). Le cycle de programmation a fait l'objet d'un atelier d'échanges entre les agences et les associations.

27. *La mission recommande l'institutionnalisation de ces rencontres périodiques d'échanges afin d'affiner le cycle de programmation à la lumière des leçons tirées de l'expérience de la mise en œuvre des micro-projets et en tenant compte du caractère saisonnier des revenus des groupes cibles qui ne permet la mobilisation de leur contrepartie que pendant une période limitée de l'année.*

28. A la date du 31 mars 2006, le programmé a procédé à la réception de 13 micro-projets sur une prévision de 117 (hors la région de Mopti sont en phase de démarrage), correspondant à un taux de réalisation physique de 11% du PTBA 2006. La mission a attiré l'attention du programme sur le taux de réalisation limité des microprojets au terme du 1^{er} trimestre de l'année 2006. Cette situation résulte notamment de (i) la rupture intervenue dans les contrats des opérateurs relais à une période critique du cycle de planification ; (ii) la performance limitée de l'agence de Koulikoro comparativement à celles de Ségou et de San ; et (iii) des difficultés récurrentes dans la mobilisation des contributions des

bénéficiaires. La mission note toutefois que 35 micro-projets sont actuellement en cours d'exécution et 35 autres ont été approuvés.

29. *Afin d'atteindre les objectifs prévus, la mission souligne la nécessité d'assurer un suivi rapproché de la réalisation des microprojets à travers le suivi régulier d'un tableau de bord permettant de mesurer l'état d'avancement de la mise œuvre et d'apporter à temps les mesures correctives pour permettre la réception de ces micro-projets avant le terme de l'année.*

30. En ce qui concerne les contrats des opérateurs-relais, la revue à mi-parcours avait attiré l'attention du programme sur la nécessité d'éviter leur rupture et recommandé de les prolonger sur la base d'une évaluation des prestations de ces opérateurs. La mission de supervision relève que les contrats des opérateurs ont connu entre un à deux mois de rupture et que leur extension est actuellement limitée à janvier 2007.

31. *Compte tenu de l'importance des activités des opérateurs relais pour la réalisation des objectifs du programme, la mission réitère la nécessité d'éviter les ruptures de contrats en : (i) prolongeant les contrats en cours jusqu'à mars 2007 correspondant à la fin de la seconde phase ; et (ii) prenant les mesures nécessaires pour procéder à l'évaluation des prestataires au moins trois mois avant la fin de leurs contrats.*

32. A l'instar de la mission revue à mi-parcours, la mission de supervision constate la récurrence des performances limitées de l'agence de Koulikoro en matière de réalisation des micro-projets.

33. *Afin d'identifier les contraintes pesant sur la bonne exécution des activités dans cette région, la mission recommande au programme la réalisation d'un audit organisationnel destiné à identifier et à atténuer les contraintes pesant sur les performances de l'agence de Koulikoro. En ce qui concerne le problème récurrent de mobilisation des contributions des bénéficiaires, la mission recommande au programme d'entreprendre une étude globale pour déterminer les mesures aptes à favoriser une meilleure mobilisation des contributions. Les propositions qui seront formulées devront faire l'objet de concertations entre les différentes parties prenantes en vue de leur validation et leur opérationnalisation.*

34. Enfin, la mission de supervision constate que la question de la durabilité des investissements se pose avec acuité, notamment en ce qui concerne les plateformes multifonctionnelles. L'examen des comptes d'exploitation de ces investissements révèle que le résultat brut d'exploitation n'excède pas en moyenne 15.000 F.CFA par mois pour des équipements dont le coût s'élève à plus de trois millions de Francs CFA. Cette situation s'explique par la faiblesse des études socio-économiques préalables à l'implantation des plateformes, les problèmes dans la maintenance des équipements et dans le suivi efficace de leur exploitation. La mission a noté avec satisfaction que le programme a entrepris des démarches en vue d'établir un partenariat avec le programme « plateformes multifonctionnelles » financé par le PNUD pour prendre en charge la réalisation des études socio-économiques requises et le suivi de la maintenance et de la gestion des équipements.

35. *La mission recommande au programme de mener à terme les discussions avec le PNUD sur les opportunités de partenariat dans les meilleurs délais. Dans ce cadre, la mission réitère la nécessité, pour tous les types de micro-projets, de procéder à des évaluations approfondies avant leur réalisation ou leur extension.*

Sous-composante « Formation, services de soutien, études »

36. La mission note avec satisfaction que conformément aux recommandations de la revue à mi-parcours de la seconde phase et de la 6^{ème} mission de supervision, le programme a procédé à l'harmonisation des méthodes et des outils de diagnostic participatif, le développement d'une approche visuelle en direction des groupes non alphabétisés, l'évaluation de l'impact des approches mises en œuvre dans le cadre de la stratégie d'IEC et la systématisation de l'approche genre dans la

planification, la mise en œuvre et le suivi/évaluation des activités. En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des approches mises en œuvre dans le cadre de la stratégie d'IEC, la mission note que les termes de référence de cette étude ont été élaborés.

37. S'agissant de la dimension genre, la mission constate que des efforts ont été entrepris par le programme pour promouvoir l'approche genre aux différentes échelles d'intervention. Dans ce cadre, le programme a élaboré une stratégie et un plan d'action dont l'opérationnalisation s'est traduite par : (i) l'instauration d'un cadre de concertation regroupant les organisations féminines du cercle de Kolokani (région de Koulikoro) et ; (ii) l'organisation d'ateliers de renforcement des capacités en genre à l'intention du personnel technique des agences d'exécution, des représentants des structures relais chargées d'accompagner les communautés villageoises, des membres des conseils d'administration des Associations de Koulikoro et de Ségou et des responsables d'organisations paysannes faïtières. Toutefois, ces efforts n'ont pas permis de garantir dans toutes les zones d'intervention l'intégration des groupements féminins dans les organes de décision et de gestion du programme. C'est le cas en particulier à San où l'Association locale ne compte en son sein aucun groupement féminin.

38. *La mission recommande de poursuivre les efforts visant à promouvoir l'approche genre dans toutes zones d'intervention du programme. Elle recommande en particulier la mise en œuvre de mesures transitoires destinées à appuyer l'intégration des groupements féminins de la zone de San dans les organes de décision et de gestion du programme.*

39. En matière d'appui aux organisations paysannes, le programme a réalisé durant la période considérée : (i) l'alphabétisation de 609 auditeurs (dont 50% de femmes) ; (ii) la formation technique et en gestion de 490 acteurs et ; (iii) l'appui/conseil fourni à 163 comités de gestion de micro-projets. Les responsables des organes de décision et de gestion du programme ont bénéficié de formations, sous forme d'ateliers et de voyages d'échanges d'expériences au Mali et dans les pays voisins. Dans le domaine de l'appui à la structuration du monde paysan, le programme a réalisé une évaluation des organisations paysannes membres des Associations régionales de Koulikoro et de Ségou. Cet exercice a permis de mieux cerner les faiblesses des organisations faïtières et d'identifier les facteurs de blocage de la dynamique organisationnelle.

40. *La mission recommande de capitaliser sur les résultats de l'évaluation des organisations paysannes en vue d'élaborer une stratégie et un plan d'action pour le renforcement des capacités des organisations faïtières de la zone d'intervention du programme.*

B. Composante B: Services financiers décentralisés

41. Au niveau de la zone d'intervention du programme, trois systèmes de micro finance sont mis en place avec l'appui d'opérateurs différents : (i) CIDR à Ségou ; (ii) BEAGGES à San ; et (i) Kondo Jigima à Nara/Koulikoro. La mission de revue à mi-parcours de la deuxième phase avait mis l'accent sur les défis posés par le suivi de l'exécution des conventions par les opérateurs et la viabilisation des caisses. La mission de supervision note avec satisfaction que le programme a contracté une assistance technique pour le suivi de la bonne exécution des conventions par les opérateurs.

42. A Ségou, l'opérateur CIDR a mis en opération 12 Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Auto-gérées (CVECA) dans le courant de l'année 2005 sur un objectif contractuel de 24 caisses correspondant à un taux de réalisation de 50%. Ces caisses bénéficient de l'appui d'une unité technique. Dans le cadre du PTBA 2006, la mise en place de douze autres CVECA est en cours. Leur mise en opération est visualisée pour fin décembre. L'équipe d'appui technique du CDR effectue des missions régulières de suivi, de contrôle, d'animation et de sensibilisation. Elle assure également la formation des caissiers, des membres des organes de gestion des caisses. Il est prévu une ligne de refinancement de 250 millions pour le crédit en faveur des femmes. L'état actuel de mise en opération des caisses ne permettra pas la mobilisation de cette ligne de crédit dans le courant de la présente phase du programme.

43. *La mission recommande que les ressources prévues dans le cadre de la ligne de refinancement puissent être utilisées pour d'autres besoins liés aux activités appuyées par le programme.*

44. A Koulikoro, le réseau mis en place comprend 15 Caisses Associatives d'Épargne et de Crédit (CAEC) sur un objectif contractuel de 21 caisses, soit un taux de réalisation de 71%. L'implantation des six caisses restantes est prévue d'ici mars 2007. Les caisses actuellement opérationnelles connaissent un engouement important. En effet, elles regroupent 14.882 membres (dont 49% de femmes) sur une prévision de 1.350 membres. De ce fait, elles développent un volume important d'activités. L'encours des dépôts s'élève à 297.738.926 F.CFA pour une prévision de 111.505.000 F.CFA, soit un taux de réalisation de 267%. L'encours de crédit s'élève à 270.650.000 F.CFA pour une prévision de 128.232.000 F.CFA soit un taux de réalisation de 211%. Ces caisses bénéficient de l'appui d'une unité technique. Les agents de cette unité technique dispensent régulièrement des activités d'animation, de sensibilisation et de formation au profit des dirigeants et des agents de ces caisses.

45. Dans l'ensemble, pour ces deux réseaux de caisses (Ségou et Nara), la mission n'a pas relevé de problème majeur lié à leur fonctionnement normal. Cependant, compte tenu du programme d'installation arrêté pour ces caisses, certaines d'entre elles auront moins de trois mois d'existence à la fin de seconde phase du programme. Ces réseaux demeurent par conséquent encore fragiles.

46. Les principales préoccupations de la mission en ce qui concerne les SFD porte sur le réseau de san. Dans la zone de San, les 52 caisses mises en place avant l'arrimage du PDR-MS au FODESA poursuivent leurs activités. Elles regroupent 20.933 membres. L'encours des dépôts est évalué à 183.012.315 F.CFA et celui du crédit à 341.054.895 F.CFA. Le programme a conclu un contrat de six mois avec l'opérateur BEAGGES pour assurer l'animation et la sensibilisation des populations autour des caisses du réseau dans l'objectif d'augmenter les adhésions et les activités. Outre l'opérateur BEAGGES, un service commun a été mis en place sous la forme d'une association pour assurer le contrôle des opérations dans les caisses et établir les rapports d'activités et les rapports financiers annuels. L'intervention de ce service commun pose des problèmes liés d'une part à la prise en charge financière des prestations fournies, et d'autre part à la mobilisation de l'expertise requise pour assurer les fonctions de contrôle et de surveillance financière du réseau.

47. La seconde préoccupation de la mission porte sur le fait que les caisses n'ont pas de statut juridique et qu'en outre les associations sous le couvert desquelles ces caisses mènent leurs activités n'ont pas encore obtenu la signature d'une convention cadre avec le Ministère de l'Économie et des Finances les autorisant à exercer des activités de micro-finance. Une telle situation fait peser des risques importants sur le patrimoine de caisses et des épargnants. En outre, dans leur demande de signature de convention cadre, les associations ont demandé une reconnaissance d'un statut de Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Auto-gérées (CVECA) pour toutes les caisses de la zone de San. Cette forme d'institutionnalisation est un « label » du CIDR qui en est le concepteur et le dépositaire des outils et méthodes pour l'accompagnement technique.

48. *La mission recommande au programme d'appuyer les démarches entreprises par les associations en vue de la signature de cette convention cadre. A l'instar de la revue à mi-parcours de la deuxième phase, la mission recommande également de prendre les mesures nécessaires pour la reprise et l'intégration des caisses de San au réseau de CVECA du CIDR. Par ailleurs, compte tenu de la fragilité des différents systèmes de micro-finance partenaires du programme, la mission recommande la réalisation, en liaison avec le FIDA, d'un audit organisationnel des réseaux afin d'élaborer un plan d'actions à moyen terme pour leur viabilisation. Dans le cas spécifique de San, cet exercice devra être assorti d'un audit comptable et financier. Enfin, la mission recommande au programme de contracter le Service Commun en définissant les modalités de prise en charge du coût de la prestation par les Associations et le FODESA. La mission attire l'attention du programme sur l'urgence de ces mesures.*

C. Composante C: Gestion du programme

Gestion administrative et financière

49. La contribution du FIDA au financement du projet pour la Phase II se chiffre à 9.550.000 DTS. Le PTBA 2005 se chiffrait à 3.395.954.000 FCFA. Au 31 décembre 2005, le taux d'exécution financière du PTBA 2005 s'élevait à 74,87% comparé à 28% six mois plus tôt. Ce progrès significatif dans le taux d'exécution financière s'explique en partie par le démarrage des activités au niveau de San et la croissance du nombre de microprojets réalisés durant le second semestre 2005.

50. Pour la programmation de 2006, la mission a noté que conformément aux recommandations de la 6^{ème} mission de supervision et la revue à mi-parcours de la 2^{ème} phase, le programme a commandité une mission d'appui technique pour l'élaboration du PTBA 2006 et procéder au paramétrage du logiciel de gestion du programme pour assurer un suivi budgétaire informatisé des réalisations du Programme par rapport aux objectifs définis dans le PTBA. Au titre de l'année 2006, le PTBA se chiffre à 3.560.764.000 FCFA. A la date du 31 mars 2006, le montant déboursé est de 853.441.000 FCFA correspondant à un taux d'exécution financière de 24.8%.

51. Les décaissements cumulés sur le prêt FIDA s'élèvent à 6.195.099,76 DTS, soit un taux de décaissement de 64,87% au 20 avril 2006. Compte tenu du niveau de décaissement des catégories XIV (105.9%) et XVII (99.8%), la mission a noté que le programme a proposé une réallocation des ressources du prêt qui est à l'étude au niveau de l'UNOPS et du FIDA. Pour ce qui a trait des procédures administratives, financières et comptables, les recommandations formulées par la mission de revue à mi-parcours et la mission d'assistance administrative, financière et comptable n'ont pas encore été intégrées au manuel de procédures. Toutefois, la mission a noté qu'un programme de travail pour la révision des textes de base du FODESA, y-compris la révision du manuel de procédures administratives, financières et comptables est en cours d'élaboration en concertation avec le FIDA.

Reconstitution du Compte Spécial au 31 mars 2006 (en F CFA)

RUBRIQUE / Description détaillée	Détail	Montant total
SOLDE DE TRESORERIE AU 31/03/06 (1)		221 119 169
Compte d'avance AREG Ségou	88 409 063	
Compte d'avance AREG Koulikoro	91 851 818	
Compte Spécial ANCG Bamako	40 858 288	
DRF EN INSTANCE DE PAIEMENT (2)		584 892 451
DRF n° 49 (régularisation écart sur DRF)	27 689 891	
DRF n° 56	173 520 630	
DRF n° 57	147 413 424	
DRF n° 58	236 268 506	
TOTAL DES FONDS DU PROJET (1) + (2) = (3)		806 011 620
OMISSIONS (4)		42 559 496
(4a) Dépenses antérieures à 2004 non soumises dans les DRF (MDR)	5 531 222	
(4b) Avance de fonds CNPPF en attente de justificatifs (2006)	18 640 250	
(4c) Avance sur frais de mission	720 000	
(4d) Dépenses SFD non soumises dans les DRF	17 668 024	
ERREURS: Ecart sur remboursement de DRF (5)		4 595 297
ECARTS A APURER (6)		-88 871 170
(6a) Ecart sur DRF de Ségou	-69 981 311	
(6b) Ecart sur DRF de Koulikoro	-59 188 490	
(6c) Ecart sur DRF de Bamako	-25 557 955	
(6d) Virement du Compte Programme pour taxes sur carburant	- 5 970 932	
(6e) Préfinancement ANDES	27 500	

(6f) Solde du don FEM	- 765 509	
(6g) Avance au Forum «L'Autre Mali»	23 000 000	
(6h) Préfinancement du Compte Programme pour facture EDM	- 291 465	
(6i) Intérêts créditeurs sur compte d'avance AREG Ségou	- 1 062 054	
(6j) Avance au compte des contributions des bénéficiaires de Ségou	-4 600	
(6k) Erreur de la banque BDM sur compte d'avance AREG Ségou	- 26	
(6l) Ecart sur DRF de la CNPPF	- 76 328	
(6m) Avance au compte de ALEG/San	56 000 000	
(6n) Avance au compte ARS	- 5 000 000	
RECONSTITUTION COMPTE SPECIAL (3) + (4) + (5) + (6)		764 295 243
MONTANT AUTORISE		764 295 243
DIFFERENCE		0

52. La mission de supervision a passé en revue le fonctionnement du compte spécial sur la base d'un échantillonnage et n'a pas décelé de déviation quant à l'éligibilité des dépenses. Toutefois, il ressort de l'analyse du fonctionnement du compte spécial les constatations suivantes : (i) des écarts sur remboursement de DRF estimés à 4.598.297 FCFA ; et (ii) un trop perçu par le programme ayant entraîné un rehaussement du niveau du compte spécial de 764.295.243 FCFA à 806.011.620 FCFA. Cette situation résulte essentiellement de la soumission par le Programme de demandes de remboursement en TTC pour des dépenses réellement effectuées en hors taxes sur le compte spécial.

53. *La mission recommande au programme de discuter avec le FIDA les modalités de régularisation du trop perçu sur le compte spécial. Deux options sont proposées pour considération: (i) retirer un montant équivalent au trop perçu sur les prochaines DRF ; ou (ii) relever le niveau du compte spécial d'un montant équivalent au trop perçu. Pour cela, l'Emprunteur devra introduire une requête auprès du FIDA. Cette approche a l'avantage d'atténuer les tensions de trésorerie avec le démarrage effectif des Unités de terrain de Mopti et de San.*

54. *En outre, afin d'éviter les tensions récurrentes de trésorerie, la mission recommande l'élaboration de DRF dès que les dépenses atteignent un montant équivalent à 20% du dépôt initial, soit USD 240.000. Le programme devrait recourir aux Demandes de Paiement Direct (DPD) chaque fois que cela est possible. Enfin, dans le cadre du transfert des fonctions d'administration du prêt FODESA au Bureau Régional de l'UNOPS à Dakar, il est également recommandé que le programme transmette simultanément à l'UNOPS-Dakar et au FIDA ces DRFs afin de limiter les délais relatifs à la transmission des documents.*

Fonds de contrepartie

55. La contribution du Mali dans le cadre de la phase II est estimée à 273.000.000 FCFA. Depuis le début de la Phase II en avril 2003, le Ministère de l'Economie et des Finances a mis à la disposition du Programme un montant total de 141.680.000 FCFA. A ce jour, la contrepartie nationale pour l'année 2006 d'un montant de 77.000.000 FCFA n'est pas encore versée et un reliquat de 1.320.000 est du au titre de l'année 2005. La mission de supervision a été informée du dépôt des justificatifs de dépenses pour l'exercice 2005 au Ministère de l'Economie et des Finances. Le versement de la contrepartie nationale au titre du premier semestre 2006 devrait intervenir d'ici la fin du mois de mai 2006.

Passation des marchés

56. Globalement, la mission n'a pas relevé des déviations majeures dans la passation des marchés. Toutefois, dans certains cas, la mission a noté le non respect des modalités et des seuils fixés pour chaque type d'appel d'offres. Les raisons évoquées par le Programme concernent notamment la fixation des seuils en dollars des EU et la fluctuation importante de cette devise durant ces dernières années. Par ailleurs, la mission a noté la mise à jour des registres de contrats par le Programme.

57. *La mission recommande au Programme de soumettre une demande de non objection au FIDA en cas de non respect des modalités et des seuils fixés pour chaque type d'appel d'offres. Afin de pallier les insuffisances décelées dans le domaine de la passation des marchés, la mission recommande également l'organisation d'un atelier à l'intention du personnel de l'Agence Nationale de Coordination et des Gestion (ANCG), et des Agences Régionales et de la CNPPF sur les procédures de passation des marchés.*

Gestion des immobilisations

58. *L'inventaire des équipements du Programme a été réalisé. La mission recommande la validation de l'inventaire par la mission d'audit de l'exercice 2005. En outre, le Programme devra assurer sans délai tous ses actifs immobiliers encore non couverts par une assurance. La mission recommande également au Programme de prendre attache avec la Tutelle pour connaître la suite réservée au dossier de réforme des équipements amortis.*

Gestion du personnel

59. *La mission a passé en revue le dossier du personnel du Programme. Elle note avec satisfaction que les dossiers du personnel ont été mis à jour conformément aux recommandations de la mission de revue à mi-parcours. En novembre 2005, le Programme a reçu une mission de l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) pour faire le point sur les cotisations versées par le Programme de janvier 2001 à décembre 2005. A l'issue de cette mission, la mission a noté que le Programme a fait l'objet d'un redressement mineur d'un montant de 837.673 FCFA. En ce qui concerne, la grille salariale du personnel des projets FIDA au Mali, le FIDA a commandité en 2003, une étude en vue de l'établissement de conditions de travail harmonisée pour les projets financés par le FIDA au Mali comprenant des propositions d'actualisation de la grille salariale. Cette étude est restée sans suite à ce jour.*

60. *Par ailleurs, tout le personnel sous contrat avec le FODESA bénéficie d'une couverture médicale. Cependant, la mission a noté que le coût de l'assurance maladie a été budgétisé jusqu'au 30 novembre 2006 alors que la fin de la Phase II est prévue pour fin avril 2007. Le coût de l'assurance maladie aurait du être budgétisée jusqu'au 31 décembre 2006.*

61. *La mission recommande à la direction du Programme la création d'un tableau de bord pour le suivi des congés. En ce qui concerne la révision des conditions de travail du personnel des projets de développement sur financement FIDA, la mission recommande que conformément à la requête du FIDA, le programme prenne attache avec la CNPPF dans les meilleurs délais pour proposer à la considération du FIDA des conditions de travail harmonisées pour le personnel des projets FIDA au Mali sur la base des options proposées dans l'étude susmentionnée.*

62. *Dans le cadre de l'actualisation du Manuel de procédures administratives, financières et comptables et des conditions de travail, la mission recommande au Programme de prendre les dispositions pour la révision des critères d'évaluation des performances du personnel selon l'approche Direction par Objectif (DPO) qui préconise un engagement formel entre le superviseur et le supervisé sur les objectifs à atteindre ainsi que des rencontres périodiques pour discuter du niveau de réalisation des objectifs et des actions requises pour le bon déroulement des activités.*

63. *Au regard de l'importance que revêt la couverture médicale du personnel, la mission de supervision recommande à la direction du Programme d'assurer sans interruption l'ensemble de son personnel.*

Audit interne et externe

64. *La mission note avec préoccupation que la fonction d'audit interne n'est pas assurée pour le Programme. Compte tenu de la déconcentration des activités au niveau des régions et du volume*

d'activités sur le terrain et des procédures de passation de marchés allégées dont bénéficie le FODESA, il est indispensable que la fonction d'audit interne soit reprise dans les meilleurs délais. En ce qui concerne l'audit externe, le Programme a informé la mission de supervision de la production des documents comptables exigés pour la réalisation de l'audit des comptes de l'exercice 2005. Pour rappel, le rapport d'audit 2005 devra parvenir au FIDA et à l'UNOPS avant le 30 juin 2006.

65. *La mission recommande au FIDA de prendre attache avec le Ministère de Tutelle pour que conformément à ses recommandations un auditeur interne soit recruté dans les meilleurs délais. En ce qui concerne l'audit externe, il est recommandé au Programme de recruter le cabinet d'audit retenu à cet effet et démarrer l'audit des comptes le 15 mai 2006 au plus tard.*

Aspects institutionnels et organisationnels

66. En ce qui concerne les aspects institutionnels et organisationnels, les recommandations formulées par la 6^{ème} MDS et de revue à mi-parcours de la deuxième phase du programme portaient sur : (i) la révision des textes juridiques et réglementaires définissant les rôles et les relations entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme ; (ii) la relecture du manuel d'opérations dans le sens de la mise en phase de la stratégie d'intervention du programme avec le dispositif de la décentralisation ; et (iii) le renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du programme.

67. La mission constate que les dispositions requises pour la mise en œuvre de ces recommandations ont été définies par le programme en concertation avec le FIDA. Toutefois, la mission constate que sur le terrain, les initiatives engagées par les agences d'exécution tendent à réajuster, de façon anticipée, la stratégie d'intervention en associant les communes à la réalisation des infrastructures socio-communautaires. Au niveau de l'ANCG, la réflexion entamée sur le réajustement de la stratégie d'intervention a conduit à la définition d'une démarche de mise en œuvre des projets communaux qui a été intégrée dans le projet de PTBA 2006. La mission estime que les propositions élaborées par l'ANCG et les enseignements tirés des expériences initiées par les agences d'exécution constituent des acquis importants qu'il conviendra de valoriser dans le cadre des ajustements institutionnels.

68. *La mission réitère la nécessité de recourir à un appui technique indépendant pour la révision des textes juridiques de base du FODESA. Elle suggère que les résultats préliminaires de ce travail soient présentés et discutés au cours d'un atelier regroupant toutes les parties prenantes. Les ajustements proposés devront être soumis à la non-objection de la Tutelle et du FIDA. Par la suite, il est recommandé d'organiser un atelier de restitution des nouveaux textes qui seront adoptés pour favoriser leur appropriation par les membres des Associations FODESA. Des versions commentées de ces textes de base à l'intention des responsables et des adhérents des organisations paysannes de la zone d'intervention du programme devront être élaborés.*

69. *Dans ce cadre, la mission insiste sur la nécessité d'attendre que les ajustements institutionnels valides par la Tutelle et le FIDA soient disponibles pour procéder au réajustement de la stratégie d'intervention du programme sur le terrain. Pour cette raison, la mission recommande de retirer du PTBA 2006 la proposition de démarche de mise en œuvre des projets communaux.*

70. En ce qui concerne le renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du programme pour leur permettre l'exercice efficace de leurs fonctions stratégiques et opérationnelles, la mission constate que ce besoin revêt une importance d'autant plus grande que les Associations ont élargi leurs bases institutionnelles et renouvelé leurs instances de direction (adhésion de six nouvelles faïtières à l'Association de Ségou et de quatre à celle de Koulikoro, création de l'association locale de San, constitution des conseils d'administration de l'Association nationale et de l'Association régionale de Koulikoro et renouvellement du conseil d'administration de l'Association de Ségou). Avec l'implication de nouveaux membres dans le pilotage du programme, les responsables des Associations FODESA ont réitéré le souhait que les organes de décision et de gestion soient dotés d'un dispositif

indépendant d'appui-conseil leur permettant de disposer des informations appropriées pour éclairer les prises de décisions.

71. *La mission recommande de donner suite à cette requête relative à la mise en place d'un dispositif d'appui-conseil pouvant favoriser le développement au niveau des Associations d'une capacité d'analyse, de proposition et de décision et de disposer d'un programme de formation ciblé en faveur des membres des Associations gestionnaires du Programme. Dans ce cadre, la mission recommande l'organisation d'un atelier au cours duquel les Associations procéderont à l'identification de leurs forces et faiblesses, ainsi que des besoins ressentis comme prioritaires en matière de renforcement des capacités. Les résultats de cet atelier serviront de base pour la formulation d'une stratégie et d'un plan d'action pour le renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du programme.*

Suivi-évaluation

72. La revue à mi-parcours du programme avait recommandé : (i) commanditer une mission d'appui externe pour intégrer toutes les composantes du Programme, notamment les services au dispositif de suivi-évaluation et préciser les modalités pratiques de documentation des déclencheurs de passage de la 2^{ème} à la 3^{ème} phase ; et (ii) organiser et systématiser la diffusion et l'examen périodiques des informations -clefs traitées au niveau du Progiciel de suivi-évaluation.

73. S'agissant de l'intégration de l'ensemble des composantes au dispositif de suivi-évaluation, la mission note avec satisfaction que le programme a élaboré des termes de référence en vue d'identifier les indicateurs pertinents d'évaluation des impacts des Services Financiers Décentralisés à prendre en compte dans le dispositif de suivi. Ces termes de référence ont fait l'objet lors de la rencontre inter-agences tenue du 14 au 16 avril 2006. La même rencontre a été l'occasion d'échanger sur les indicateurs et modalités permettant de renseigner les déclencheurs de passage de la 2^{ème} à la 3^{ème} phase.

74. *la mission recommande de prendre les mesures en vue de la définition dans les meilleurs délais des indicateurs d'évaluation d'impact des SFD et leur intégration au dispositif de suivi-évaluation.*

75. La mission a noté avec satisfaction que le programme a pris les dispositions matérielles pour le lancement de l'enquête SYGRI. La formation des enquêteurs a commencé le 04 mai 2006. toutefois, la mission a relevé que les rapports trimestriels soumis par les agences ne documentent pas ces indicateurs.

76. *La mission recommande au programme de prendre les mesures appropriées pour renseigner les indicateurs RIMS dans les rapports trimestriels des agences. Enfin, afin de favoriser l'amélioration des performances du programme, la mission recommande que les rapports de supervision, de revue et de formulation d'une nouvelle phase du programme fassent l'objet d'ateliers de restitution ; ce qui permettra aux Associations d'appréhender correctement les enjeux et les implications des conclusions et recommandations contenues dans ces documents.*