

Document du
Fonds International de Développement Agricole

REPUBLIQUE DU MALI

(Prêt N° 488–ML)

**RAPPORT DE LA
6^{ème} MISSION DE SUPERVISION
ET DE LA
REVUE A MI-PARCOURS DE LA 2^{ème} PHASE
PROGRAMME FONDS DE DEVELOPPEMENT
EN ZONE SAHELIENNE (FODESA)**

Division Afrique de l'Ouest et du Centre
Département de la Gestion des Programmes

CONFIDENTIEL
Rapport N° 1685-ML
Septembre 2005

Le présent document fait l'objet d'une distribution restreinte et ne peut être utilisé par les destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Son contenu ne peut être par ailleurs révélé sans l'autorisation du Fonds International de Développement Agricole (FIDA).

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

REPUBLIQUE DU MALI

PROGRAMME FONDS DE DEVELOPPEMENT EN ZONE SAHELIENNE (FODESA)

RAPPORT DE LA 6^{ème} MISSION DE SUPERVISION ET DE LA REVUE A MI-PARCOURS DE LA 2^{ème} PHASE DU FODESA

Table des matières

Unité monétaire	i
Taux de change	i
Poids et mesures	i
Année fiscale	i
Abréviations et acronymes	i
I. INTRODUCTION	1
A. Objectifs et déroulement des missions	1
B. Objectifs et spécificités du FODESA	2
II. VUE D'ENSEMBLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA 2^{ème} PHASE DU FODESA A MI-PARCOURS	3
III. REVUE A MI-PARCOURS DE LA 2^{ème} PHASE PAR COMPOSANTE	5
Composante A: Appui au développement local	5
Composante B: Services Financiers Décentralisés	9
Composante C: Gestion du programme	12
IV. EXTENSION GEOGRAPHIQUE DU FODESA A MOPTI	21
APPENDICE	
Project Status Report	
ANNEXES	
1. Synthèse des recommandations de la 6 ^{ème} mission de Supervision et la revue à mi-parcours de la seconde phase du FODESA	
2. Revue à mi-parcours du fonctionnement du dispositif institutionnel du FODESA	
3. Revue à mi-parcours de la gestion administrative et financière du FODESA	
4. Synthèse des travaux de l'atelier de restitution des résultats provisoires de l'évaluation à mi-parcours de la 2 ^{ème} phase	

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

Unité monétaire

Franc CFA (F.CFA ou XOF)

Taux de change

1 USD = 520 F.CFA (octobre 1996)

1 USD = 523 F.CFA (juin 2005)

Poids et mesures

Système métrique

Année fiscale

1^{er} janvier – 31 décembre

Abréviations et acronymes

AO	Appel d'Offres
AG	Assemblée Générale
AL	Agence Locale
AN	Association Nationale
ANDES	Association Nationale pour le Développement Economique en Zone Sahélienne
ANCG	Agence Nationale de Coordination et de Gestion
APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
APROFA	Agence pour la Promotion des Filières
AR	Association Régionale
AREG	Agence Régionale d'Exécution et de Gestion
ARS	Agence Régionale de Ségou
ARKO	Agence Régionale de Koulikoro
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEAGGES	Bureau d'Etudes en Auto – Gouvernance et Gestion de l'Environnement au Sahel
BNDA	Banque Nationale de Développement Agricole
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CA	Conseil d'Administration
CAEC	Caisse d'Epargne et de Crédit
CAS / SFD	Cellule d'Appui et de Suivi des Systèmes Financiers Décentralisés
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Caisse d'Epargne et de Crédit
CIDR	Centre International de Développement Rural
CMEC	Caisse Mutuelle d'Epargne et de Crédit
CNPPF	Coordination Nationale des Projets et Programmes FIDA au Mali
CPM	Country Portfolio Manager (chargé de portefeuille du pays)
CRA	Chambre Régionale d'Agriculture
CVECA	Caisse villageoise d'épargne et de crédit agricole
DA	Direction de l'Agriculture

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

DAF	Directeur Administratif et Financier
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DAT	Dépôts à Terme
DAV	Dépôts à Vue
DD	Demande de Décaissement
DP	Diagnostic Participatif
DRAMR	Direction Régionale de l'Appui au Monde Rural
DRF	Demande de Remboursement de Fonds
DTS	Droits de Tirage Spéciaux
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FODESA	Programme Fonds de Développement en zone Sahélienne
GRM	Gouvernement de la République du Mali
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IEC	Information, Education, Communication
Kko	Koulikoro
MA	Ministère de l'Agriculture
MDS	Mission de Supervision
ME	Ministère de l'Environnement
MFF	Mécanisme Flexible de Financement
MP	Microprojet
OP	Organisation paysanne
OPB	Organisation Paysanne de Base
PDC	Plan de Développement Communal
PDR/MS	Programme de Diversification des Revenus en zone non cotonnière – Mali Sud
PDR San	Idem
PSR	Project Status Report
PTBA	Plan de Travail et Budget Annuel
SE	Suivi – Evaluation
SOE	Statement of Expenditures (état certifié de dépenses)
TdR	Termes de Référence
UGP	Unité de gestion du projet
USD	United States Dollar

PROGRAMME FONDS DE DEVELOPPEMENT EN ZONE SAHELIENNE**RAPPORT DE LA DE LA 6^{ème} MISSION DE SUPERVISION
ET DE LA REVUE A MI-PARCOURS DE LA 2^{ème} PHASE DU FODESA****I. INTRODUCTION****A. Objectifs et déroulement des missions**

1. La 6^{ème} mission de supervision et la revue à mi-parcours de la seconde phase du FODESA se sont déroulées du 10 au 20 mai 2005 et du 04 juillet au 1^{er} août 2005, respectivement. Les objectifs principaux de la mission de supervision¹ étaient de passer en revue l'état de mise en œuvre des activités du programme d'octobre 2004 au 30 avril 2005 et de préparer la revue à mi-parcours de la deuxième phase du programme. La mission de supervision a présenté aux Autorités maliennes, le 20 mai 2005, un aide-mémoire contenant ses conclusions et recommandations.
2. L'objectif de la revue à mi-parcours² était de faire le point sur la mise en œuvre du programme à mi-parcours de la deuxième phase à la lumière des recommandations de la mission d'évaluation de la première phase et du rapport de formulation de la deuxième phase.
3. La revue à mi-parcours de la 2^{ème} phase a été menée sur la base du document d'évaluation de la première phase³, du rapport de formulation de la deuxième phase⁴, et de l'Accord de Prêt amendé du 31 Juillet 2003. Elle a été conduite à travers l'analyse des rapports de mise en œuvre du programme et de la documentation existante, des observations de terrain et des échanges avec les Agents de mise en œuvre, les partenaires et bénéficiaires du programme au niveau local, régional et national.
4. Dans ce cadre, la mission a organisé dans chaque région⁵ un atelier réunissant les agents de mise en œuvre et les partenaires du programme pour échanger sur les conditions d'exécution des activités et les contraintes à la mise en œuvre. La mission a également tenu des séances de travail avec les Présidents des Associations, et le personnel de l'ANCG pour échanger sur ses constats préliminaires. Un atelier réunissant les représentants des Associations et des Agences d'Exécution, des Organisations Paysannes, de la Tutelle, des Ministères Techniques concernés, des opérateurs de micro-finance du programme et du FIDA a été organisé à Bamako les 19 et 20 juillet 2005 pour partager les constats et échanger sur les axes de recommandations pour la suite de la 2^{ème} phase. Ces constats et recommandations ont par la suite été présentés le 20 juillet au Ministre de l'Agriculture.
5. Compte tenu des liens étroits entre les deux missions, le présent rapport synthétise les constats et recommandations de la 6^{ème} mission de supervision et de la revue à mi-parcours de la deuxième phase du FODESA.

¹ La mission de supervision était composée de M^{me} M. Detraux, spécialiste en Développement rural et de M^{me} A. Sow, spécialiste en gestion administrative et financière. Le FIDA a été représenté par M^{me} N. Gbossa, Chargée de portefeuille du FIDA pour le Mali (12 au 17 mai).

² La mission de revue à mi-parcours de la 2^{ème} phase du FODESA était composée de M. I. Djido, Chef de Mission et Ingénieur Rural, M. M. Ziegler, spécialiste Institutions et Décentralisation, M^{me} A. Sow, spécialiste en gestion administrative et financière, M^{me} A. Martella, sociologue, et M. I. Barro, spécialiste en micro-finance. Le FIDA a été représenté par M^{me} N. Gbossa, Chargée de portefeuille du FIDA pour le Mali du 14 au 21 juillet 2005.

³ L'évaluation de la première phase du programme est intervenue en novembre 2002.

⁴ Rapport N°03/024.IFAD-MLI du 11 Avril 2003.

⁵ Les ateliers régionaux se sont tenus respectivement les 07 et 12 Juillet 2005 à Ségou et Koulikoro.

B. Objectifs et spécificités du FODESA

6. 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 participeront grâce à 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), et de Koulikoro (cercles de Nara, Kolokani et Banamba). A terme, il est prévu de couvrir les régions de Kayes et de Mopti.

7. 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 d'Epargne et de Crédit (CEC) et d'un fonds de garantie pour ces CEC; et (iii) Gestion du Programme qui porte sur la mise en place de structures de gestion de droit privé aussi légères et flexibles que possible (Associations et Agences d'Exécution aux niveaux national et régional). 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 des ONG, sur la base de contrats soumis à la concurrence.

8. 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 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 des activités du programme. 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.

9. L'approche de mise en œuvre, ainsi que les conditions particulières d'organisation et de gestion font du FODESA un programme novateur. En particulier, l'option faite de confier la mise en œuvre et la gestion du programme à des fédérations et unions d'organisations paysannes (OP) est une opportunité importante de renforcement de leurs capacités et de leur pouvoir. Elle est également de nature à permettre la définition et l'expression d'une vision stratégique et politique du rôle des OP dans le développement local et national. Le montage institutionnel offre par ailleurs la possibilité aux représentants des OP de se forger une expérience en matière de gestion de projet et de dialogue institutionnel.

10. Compte tenu de son caractère novateur, le FODESA a été le premier programme financé par le FIDA dans le cadre du Mécanisme Flexible de Financement (MFF) du FIDA. 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'investissements 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. Le FODESA fait l'objet d'une supervision directe par le FIDA.

II. VUE D'ENSEMBLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA 2^{ème} PHASE DU FODESA A MI-PARCOURS

(1^{er} avril 2003 au 12 juillet 2005)

11. Le FODESA est dans sa 6^{ème} année de mise en œuvre. La seconde phase du programme a démarré le 1^{er} avril 2003 et est à mi-parcours de son exécution. Actuellement, le FODESA intervient dans deux des quatre régions prévues au titre du programme, Ségou et Koulikoro. Le démarrage des activités dans la région de Mopti est prévu en partenariat avec le FEM début 2006. L'extension des activités à Kayes est conditionnée à l'identification d'un partenaire financier.

12. Au 12 juillet 2005, le niveau de décaissement de la deuxième phase s'élève à 2 603 365 DTS, correspondant à un taux d'exécution financière de 30% à mi-parcours. Le taux de décaissement reflète un niveau de réalisation limité du programme (25%) en ce qui concerne les composantes appui au développement local (micro-projets, formations, services de soutien aux organisations paysannes, études) et services financiers décentralisés. De manière générale, la mission a relevé un niveau de performance moindre de l'AREG de Koulikoro par rapport à celles de Ségou en matière de micro-projets, d'appui aux organisations paysannes, et de représentativité des Associations chargées de la gestion administrative et financière.

13. En ce qui concerne l'appui au développement local, l'évaluation de la première phase du FODESA avait relevé l'impact positif des micro-projets sur les conditions de vie et les revenus des populations bénéficiaires. L'évaluation avait toutefois attiré l'attention des organes de décision et d'exécution du FODESA sur le faible niveau de réalisation des ouvrages et la longueur de leurs délais d'exécution. L'évaluation avait recommandé au programme d'améliorer la planification et le traitement des demandes de micro-projets, et de transférer aux communes la maîtrise d'ouvrage des micro-projets relevant de leur compétence légale. Concernant les services de soutien aux organisations paysannes, les principaux constats de l'évaluation de la première phase étaient la nécessité de renforcer les capacités des Associations pour la mise en œuvre du programme et d'intensifier l'appui en faveur des organisations paysannes compte tenu du fait qu'une proportion importante de comités de gestion mis en place au niveau des micro-projets étaient peu fonctionnels.

14. La mission de revue à mi-parcours de la seconde phase du FODESA a noté avec satisfaction que le programme a amélioré la priorisation et le traitement des demandes d'appui des organisations paysannes à travers des diagnostics participatifs et le ciblage des villages vulnérables. Toutefois, la mission a noté que le niveau des réalisations des micro-projets est resté faible - le taux moyen de réalisation des PTBA pour les microprojets est de 38%. La mission a relevé que les contraintes du programme à la mise en œuvre des microprojets portent essentiellement sur: (i) la planification du cycle des microprojets; (ii) le non-transfert aux organes de la décentralisation des activités relevant de leur compétence; (iii) les faibles capacités des prestataires de service locaux; et (iv) la réalisation d'ouvrages sur la base d'études techniques inadéquates.

15. Afin d'améliorer les performances du programme dans ce domaine, la mission a réitéré aux Associations la nécessité de prendre les dispositions pour le transfert de la maîtrise d'ouvrage des micro-projets à caractère socio-communautaire aux communes conformément aux dispositions légales de la décentralisation au Mali. La mission a également recommandé au FODESA de revoir sa

planification annuelle des activités afin de tenir compte du cycle de réalisation des micro-projets. Il a également été recommandé de définir des spécifications techniques pour la sélection des microprojets, et de grouper dans la mesure du possible les appels d'offres afin d'intéresser des prestataires ayant les compétences techniques requises.

16. Pour ce qui est de l'appui aux organisations paysannes, la mission a pu constater que le FODESA a développé une stratégie d'appui de proximité aux OP à travers des opérateurs-relais, afin de les assister dans la soumission des demandes et la réalisation des microprojets, et de leur dispenser des formations pour leur exploitation optimale. Une stratégie exhaustive d'Information, Education et Communication a également été développée afin d'augmenter la visibilité du programme et de faciliter la circulation de l'information sur ses objectifs et sa mise en œuvre.

17. La principale préoccupation de la mission en ce qui concerne l'appui aux organisations paysannes porte sur les actions limitées du programme en faveur du renforcement des capacités des Associations pour la gestion du programme. L'absence de dispositions pour le renforcement des capacités des organes de décision du FODESA affecte la bonne exécution des activités sur le terrain en termes de qualité des décisions stratégiques et opérationnelles et de niveau de réalisation.

18. Concernant les services financiers décentralisés, l'évaluation de la première phase du FODESA avait constaté l'important retard accusé dans la mise en œuvre des activités. La mission a noté avec satisfaction que deux opérateurs, Kondo Jigma et le CIDR ont été recrutés pour mettre en place un réseau de caisses à Koulikoro et Ségou, respectivement. A ce jour, 17 caisses ont été mises en place sur un total de 45 caisses prévues sur les deux régions. Les principales recommandations de la mission dans le domaine de la micro-finance portent sur la nécessité pour le programme de mettre en place un dispositif pour le suivi de la bonne exécution des conventions par les opérateurs; et d'évaluer les caisses mises en place dans la zone de San par le PDR-MS afin de définir une stratégie d'appui du FODESA à ces caisses.

19. Concernant la gestion administrative et financière, l'une des principales recommandations de l'évaluation de la première phase était la nécessité pour le programme de maîtriser ses charges administratives qui s'élevaient à 47% des décaissements en fin de première phase. Dans ce domaine, La mission a relevé qu'à l'instar de la première phase, les charges administratives du programme à mi-parcours de la Phase II demeurent élevées (38%). Cette situation s'explique en partie par le faible taux d'exécution des composantes appui au développement local et services financiers décentralisés. Les taux d'exécution financière des PTBA s'élèvent à 50% en 2004 et 28% au 30 juin 2005⁶. La mission a attiré l'attention du programme sur la nécessité de simultanément améliorer le taux de réalisation de ses activités et de mettre en place des procédures de contrôle de gestion afin de mieux maîtriser les frais administratifs. Dans ce cadre, la mission a attiré l'attention des Associations et des Agences sur le fait que les catégories Constructions, et Fonctionnement sont décaissées respectivement à 87% et 71% à mi-parcours de la deuxième phase. Un tel niveau de décaissement ne permettra pas de couvrir les charges de fonctionnement de l'ensemble du programme pour la 2^{ème} phase et l'expansion à Mopti. La mission recommande au programme de préparer une estimation des dépenses pour le reste de la 2^{ème} phase pour chaque région et le niveau national. Sur cette base et au vu des ressources disponibles, une demande de réallocation des ressources pourra être soumise au FIDA pour considération.

20. Sur le plan institutionnel, l'évaluation de la première phase avait relevé un déficit de représentativité des Associations responsables de la mise en œuvre du FODESA, une définition des rôles des acteurs potentiellement génératrice de conflits, une prise en compte insuffisante du dispositif de la décentralisation et la nécessité de renforcer les capacités des organes de gestion et d'exécution du FODESA. Sur la base de ces constats, l'évaluation avait recommandé la clarification des rôles et responsabilités des acteurs et une révision des textes de base et conventions du programme, une mise en phase avec le dispositif de la décentralisation, et le renforcement des capacités des acteurs.

⁶ L'année 2003 a été une année de flottement entre les deux phases; il n'y a pas eu de PTBA.

21. La mission a noté que la révision des textes juridiques du FODESA (conventions nationale et régionales d'exécution) et du manuel d'opérations n'a pas été menée à terme compte tenu des tensions que cela suscite entre les différentes parties au programme. La mission a également relevé que les fonctions exercées par les Associations sont essentiellement limitées aux décisions portant sur l'approbation des micro-projets. Les fonctions stratégiques d'orientation et de pilotage du programme sont mal connues ou peu comprises par les responsables des Associations. En ce qui concerne la représentativité des Associations du FODESA, celle-ci a peu évolué depuis le démarrage de la deuxième phase du fait notamment que les critères d'adhésion définis dans leurs règlements intérieurs ont constitué un frein à l'entrée de nouveaux membres. La mission a également relevé que les relations du programme avec les collectivités territoriales décentralisées ne sont toujours pas conformes au cadre légal de la décentralisation au Mali. En effet, les Associations mettent en œuvre des activités dont la planification et la réalisation relèvent légalement de la compétence des collectivités territoriales décentralisées.

22. Dans ce cadre, la mission a réitéré au programme la nécessité de mener avec l'appui d'un prestataire qualifié les ajustements institutionnels recommandés en fin de première phase, notamment la révision des textes juridiques et réglementaires définissant les rôles et les relations entre les acteurs au programme, la relecture du manuel d'opérations, et la mise en phase avec le dispositif de la décentralisation. La mission recommande également une évaluation des besoins en renforcement des capacités des Associations et la mise en place d'un service d'appui-conseil, indépendant des agences d'exécution, pour appuyer les Associations dans l'exercice efficace de leurs fonctions stratégiques et opérationnelles. Concernant la représentativité des Associations, la mission recommande la révision des critères d'adhésion des organisations paysannes.

23. Le rapport ci-dessous présente les constats et recommandations détaillés de la mission par composante.

III. REVUE A MI-PARCOURS DE LA 2^{ème} PHASE PAR COMPOSANTE

Composante A: Appui au développement local

Sous-composante Micro-projets

24. En matière de micro-projets, l'objectif fixé du FODESA est de sélectionner et financer annuellement 150 à 200 micro-projets sur la zone d'intervention. L'évaluation de la première phase avait constaté que les micro-projets réalisés portaient essentiellement sur des ouvrages socio-communautaires, et que ceux-ci ont sensiblement contribué à améliorer les conditions de vie des bénéficiaires. L'évaluation avait toutefois mis en évidence le faible taux de réalisation des microprojets; en effet, au cours de la 1^{ère} phase, le FODESA avait réalisé 105 micro-projets sur un objectif de 205 inscrits dans les PTBA, soit un taux de réalisation de 51%. Cette situation était due à des faiblesses dans le traitement des demandes, et dans la programmation et la mise en œuvre des micro-projets. La mission avait également relevé que la proportion importante des micro-projets socio-communautaires par rapport aux micro-projets productifs (85%) créait un déséquilibre entre l'objectif double du programme d'améliorer les conditions de vie des populations et d'accroître leurs revenus. En outre, les micro-projets réalisés ne répondaient pas toujours aux besoins prioritaires des groupes les plus vulnérables, notamment des femmes et des jeunes, et le programme devait traiter de nombreuses demandes pour lesquelles la contrepartie des bénéficiaires était difficilement mobilisable à la mise en œuvre.

25. Afin d'améliorer les performances du programme en matière de microprojets, l'évaluation avait recommandé au programme de revoir le traitement des demandes et la programmation de la mise en œuvre des micro-projets; d'accorder une attention accrue aux micro-projets productifs par rapport aux micro-projets socio-communautaires; et de renforcer les capacités des prestataires de services. Il avait

également été demandé au programme de réviser sa stratégie d'intervention pour se mettre en phase avec le dispositif de la décentralisation.

26. Le taux de décaissement du fonds d'investissement local dont l'objet est le financement des micro-projets est de 28% au 30 juin 2005. La mission de revue à mi-parcours de la 2^{ème} phase a noté que le FODESA a pris des dispositions opérationnelles pour améliorer l'identification des priorités et les délais de traitement des demandes de micro-projets à travers notamment: (i) la réalisation de diagnostics participatifs par des opérateurs-relais; (ii) l'institution d'une lettre annuelle de cadrage géographique et de ciblage des villages vulnérables, qui évite une dispersion spatiale des interventions et des appuis; (iii) l'institution d'un ratio (60/40) entre le nombre de micro-projets productifs et socio-communautaires; et (iv) le versement préalable de la contrepartie des communautés avant l'examen de leurs demandes.

27. Toutefois, à l'instar de la 1^{ère} phase, le niveau de réalisation des micro-projets demeure faible par rapport aux prévisions des PTBA. Au cours de la seconde phase, 93 micro-projets ont été réceptionnés au 30 juin 2005 sur une prévision de 243 micro-projets inscrite dans les PTBA pour la période, soit un taux de réalisation d'environ 38%. A Koulikoro, 34 micro-projets ont été réceptionnés contre 59 à Ségou dans la même période (soit respectivement un taux de réalisation de 30% et de 45% par rapport aux prévisions des PTBA).

Tableau 1: Niveaux de réalisation annuels des micro-projets par région, 2^{ème} phase

Programmation et réalisation des MP		AREG		Total Programme
		Koulikoro	Ségou	
	Prévisions	50	45	95
2003	Réalisations	11	22	33
	Taux de réalisation	22%	49%	35%
	Prévisions	32	36	68
2004	Réalisations	19	20	39
	Taux de réalisation	59%	56%	57%
	Prévisions	30	50	80
2005	Réalisations	4	17	21
	Taux de réalisation	13%	34%	26%
	Prévisions	112	131	243
Cumul	Réalisations	34	59	93
	Taux de réalisation	30%	45%	38%

28. Les principales contraintes identifiées par la mission sont similaires à celles identifiées en fin de première phase et portent sur la prise en compte insuffisante du cycle de réalisation des micro-projets dans la programmation des activités. Un cycle de micro-projet comprend généralement: un diagnostic participatif, la formulation et la soumission de la demande, la vérification de l'éligibilité, la vérification technique, l'approbation provisoire, une étude technique, la sélection définitive, une convention de financement, la passation des marchés, l'exécution et le suivi de l'exécution. L'expérience de cinq années et demi de mise en œuvre du FODESA a montré que ces différents segments du cycle ne peuvent généralement pas être réalisés au cours d'une année (et donc dans le cadre d'un même PTBA). La mission a souligné la nécessité de prendre en compte ce constat dans la programmation des activités et des objectifs.

29. La mission a également attiré l'attention du programme sur le fait que la réalisation de certains ouvrages tels que les puits, ne repose pas toujours sur une étude de faisabilité technique, par conséquent, l'exécution de ces ouvrages nécessite des moyens techniques et financiers plus importants que prévus. De plus, en ce qui concerne les puits, les Associations ont pris la décision de modifier la contribution des bénéficiaires en un forfait de 500 000 F.CFA au lieu d'un pourcentage du coût total comme prévu dans le programme. Cela a eu pour conséquence d'encourager les demandes de puits non éligibles au titre du programme en terme de coûts et de capacité des prestataires locaux.

30. En ce qui concerne la mise en phase du FODESA avec le dispositif de la décentralisation pour la réalisation des micro-projets, la mission a noté que les AREG continuent d'exercer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des micro-projets. Or, la compétence légale de la programmation, la décision de localisation, et de la réalisation des micro-projets à caractère socio-communautaire, tels que puits, pistes et centres de santé - qui représentent plus de la moitié des réalisations de microprojets du programme relève des collectivités territoriales décentralisées, en particulier, des communes.

31. *La mission recommande aux Associations de commanditer une mission d'appui technique pour définir un cycle de programmation des activités pour la réalisation de microprojets et les spécifications techniques à prendre en compte par les Associations lors du processus de sélection. Cette étude devra porter une attention particulière aux causes spécifiques des performances moindres de l'AREG de Koulikoro et proposer les correctifs requis.*

32. *Il est également recommandé au programme de procéder, dans la mesure du possible, au groupage des avis d'appel d'offres en vue d'intéresser des prestataires qualifiés et de développer un partenariat avec les Centres de Conseil Communaux pour le renforcement des capacités des prestataires locaux.*

33. *En ce qui concerne les puits, la mission recommande de rétablir le pourcentage du coût total pour la contribution des bénéficiaires. Une attention particulière devra être portée aux sept puits dans la zone de Ségou relevant de la première phase et non encore achevés au 30 juin 2005.*

34. *Enfin, il est recommandé que les décisions d'extension de micro-projets soient prises sur la base des évaluations – positives - prévues en accompagnement des micro-projets.*

35. *Concernant la stratégie d'intervention du programme pour les réalisations socio-communautaires, la mission recommande de faire appel à un prestataire qualifié sur la question de la décentralisation pour appuyer les Associations dans la révision de la stratégie du programme en vue d'une mise en phase avec les dispositions légales de la décentralisation au Mali.*

Sous-composante formations, services de soutien, et études

36. L'évaluation de la 1^{ère} phase avait relevé que les organisations de base éprouvaient des difficultés pour accéder aux informations requises pour la soumission et la sélection de leurs demandes de micro-projets, et que les besoins prioritaires des groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes n'étaient pas suffisamment pris en compte par le programme. Par ailleurs, certains comités de gestion mis en place pour l'exploitation des micro-projets n'étaient pas fonctionnels. Ces situations s'expliquaient principalement par des faiblesses dans le système de communication et d'établissement des priorités du programme. Sur cette base, l'évaluation avait recommandé au FODESA d'apporter un appui de proximité aux organisations de base pour la préparation de leurs demandes et l'organisation de leur participation à la mise en oeuvre. L'évaluation avait également recommandé: (i) d'accorder une attention particulière aux micro-projets productifs à l'intention des femmes et des jeunes; (ii) d'approfondir le travail de diagnostic villageois et de lister les priorités par groupes: hommes, femmes, jeunes; (iii) d'adapter l'organisation des cours d'alphabétisation aux nécessités et contraintes des femmes; et (iv) de revoir la stratégie de communication du programme.

37. Par rapport à la finalité des appuis apportés par le FODESA, qui est de structurer les organisations paysannes en vue de les rendre autonomes et leur permettre de prendre à terme la relève du programme, l'évaluation avait recommandé au programme de: (i) mettre en oeuvre un programme de renforcement des capacités des OP sur la base d'une identification des besoins à travers les chambres régionales d'agriculture; et (ii) d'appuyer leur structuration autour de filières porteuses.

38. Le taux de décaissement de la catégorie formations, services de soutien, et études est de 30% au 30 juin 2005. La mission de revue à mi-parcours de 2^{ème} phase a noté avec satisfaction que le programme a recruté des opérateurs-relais chargés entre autres de conduire les diagnostics

participatifs dans les villages sélectionnés, d'appuyer les OP dans le suivi de leurs demandes, et d'assurer les formations liées aux micro-projets. L'évaluation de la première année d'activité de ces opérateurs a été jugée globalement positive mais la mission a relevé que les opérateurs-relais utilisent des méthodes et des outils différents et la durée des contrats de ces opérateurs, limitée à un an, entraîne des interruptions dans les activités.

39. *La mission recommande d'améliorer l'efficacité des appuis des opérateurs-relais par la passation de contrats-cadres de plus longue durée permettant d'éviter une rupture de service. Elle recommande également l'harmonisation des méthodes et outils de diagnostic participatif et d'analyse des besoins utilisés par les opérateurs relais.*

40. Le programme a également lancé un important volet Information Education Communication en Avril 2004. Une stratégie IEC a été mise au point et plusieurs outils ont été développés de manière participative avec les AREG (fascicules, dépliants, guides d'animation, tee-shirts et casquettes). Des contrats ont été passés avec la radio nationale et des radios locales. Le recours à ces radios est particulièrement adapté pour l'accès des femmes et des jeunes à l'information. La mission a relevé que l'adaptation des outils aux différents publics est en cours.

41. *Dans le cadre de l'adaptation des outils de communication aux différents publics, la mission recommande de simplifier le contenu des outils et de les traduire en langue nationale. Il est également recommandé de développer l'approche visuelle afin de les rendre plus accessibles aux groupes peu ou non alphabétisés.*

42. Le programme a également fait des efforts pour mieux prendre en compte les aspects genre notamment à travers des formations des agents des AREG et des opérateurs-relais et la désignation de la responsable IEC de l'ANCG comme chargée des aspects genre. Toutefois, la mission a relevé que les membres des Associations n'ont pas encore bénéficié de formation dans ce sens. Par ailleurs, le système de quota dans les organes décisionnels, au niveau des villages comme au niveau des Associations, n'assure pas actuellement d'équilibre de pouvoir décisionnel entre représentants des hommes et des femmes. Des dispositions particulières ont été prises par le programme pour une meilleure prise en compte des femmes et des jeunes. Ces dispositions incluent: (i) le financement de trois micro-projets par village, dont deux micro-projets en faveur des femmes et des jeunes⁷; et (ii) l'éligibilité d'activités génératrices de revenus (telles que la teinturerie, l'embouche ou l'aviculture) en tant que micro-projets. La mission a relevé que ces différentes dispositions ont apparemment permis d'augmenter le nombre de demandes émanant de ces groupes vulnérables⁸.

43. *La mission recommande le renforcement de la prise en compte des aspects genre au niveau du programme par la formation de tous les acteurs et la systématisation de l'approche genre dans la planification, la mise en œuvre et le reporting des activités du programme.*

44. En qui concerne l'appui du programme à la structuration des organisations paysannes, la mission relève qu'à l'instar de la première phase, les actions entreprises dans ce domaine sont limitées. La mission a souligné que la structuration de ces organisations et le renforcement de leur pouvoir d'influence et de décision est la finalité première du FODESA. La réalisation de micro-projets a été conçue comme un moyen pour mobiliser, renforcer les capacités d'organisation et appuyer la structuration des OP en faitière. L'organisation en faitières vise la prise en charge de fonctions plus étendues et structurantes tel que l'accès aux marchés et aux services, l'accès à l'eau potable, ou aux technologies.

⁷ Il convient de suivre et mesurer l'impact de cette nouvelle disposition de «3 micro-projets par village» car il est à craindre qu'elle ne soit faisable qu'au niveau des villages disposant de ressources importantes pour contribuer à trois micro-projets à la fois.

⁸ Il n'a pas été possible de procéder à une comparaison avec la 1^{ère} phase du fait que les micro-projets n'étaient pas désagrégés par genre et groupe d'âge des bénéficiaires.

45. *La mission réitère la nécessité pour le programme d'appuyer la structuration des organisations de base en réseau pour renforcer leur pouvoir d'influence et de décision. Dans ce cadre, la mission recommande au programme de commanditer une mission d'appui technique pour formuler une stratégie et un plan d'action pour l'appui du programme à la structuration des organisations paysannes et leur regroupement autour de filières porteuses, en partenariat avec les Chambres d'agriculture.*

Composante B: Services Financiers Décentralisés

46. L'objectif de la composante Services Financiers Décentralisés est de faciliter l'accès des populations rurales de la zone du programme à des services financiers adaptés à leurs besoins. A cette fin, le programme prévoit la mise en place de caisses d'épargne et de crédit (CEC) soutenues par des opérateurs déjà en place et ayant une expérience en la matière. L'évaluation de la première phase du FODESA avait relevé le retard accusé dans l'exécution des activités prévues au titre de la sous-composante et avait recommandé de sous-traiter la mise en œuvre des activités à des opérateurs agréés.

47. Le taux de décaissement de la composante SFD est de 16%, le fonds de garantie n'a pas enregistré de décaissement. Le faible taux de décaissement de la composante SFD est dû au retard enregistré dans le démarrage des activités de micro-finance. La mission de revue à mi-parcours de la deuxième phase a toutefois noté avec satisfaction que le programme a pris les dispositions pour lancer les activités de micro-finance et combler les retards enregistrés. Deux opérateurs ont été recrutés pour l'exécution des activités de micro-finance: (i) l'opérateur Kondo Jigma a été contracté à Koulikoro, pour mettre en place un réseau de 21 CAEC dans le Cercle de Nara, dont 11 grandes et 10 petites CAEC, et installer une cellule chargée de la gestion et du suivi de ces caisses; et (ii) une convention a été conclue avec le CIDR pour mettre en place 24 caisses villageoises d'épargne et de crédit (CVECA) dans le cercle de Ségou et installer une antenne à Ségou pour la gestion et le suivi des caisses.

48. A ce jour, l'opérateur Kondo Jigma a mis en place 11 grandes CAEC dans les 11 chefs-lieux de communes, et 8 d'entre elles ont démarré des opérations de crédit. L'ensemble des investissements prévus pour ces caisses a été réalisé. Les organes ont été mis en place et les agents nécessaires au fonctionnement ont été recrutés. Des sessions de formation ont été organisées au profit des élus des organes et des agents des caisses. Les caisses disposent des documents de gestion et un encadrement est en place pour assister les gérants et caissiers à leur tenue. A Ségou, l'opérateur CIDR a implanté une cellule et a procédé au recrutement du Directeur, de 2 animateurs et d'un cadre financier. Au 30 juin 2005, six CVECA ont été créées. Ces caisses étant encore très jeunes, deux d'entre elles seulement ont démarré des opérations de crédit. Les comités de gestion ont été installés et formés et se réunissent fréquemment.

49. La mission a également relevé avec satisfaction que, dans l'ensemble, les réalisations ont dépassé les objectifs. Les adhésions sont de 2 205 (dont 31,4% de femmes). L'encours des dépôts dépasse les prévisions. L'encours de crédit est de F.CFA 116 millions, dont 37 millions aux femmes, soit 32%. Le taux de remboursement moyen est de 99%.

Tableau 2: Etat de mise en œuvre des caisses (en F.CFA)

Indicateurs	Résultats atteints			Prévisions			Taux de réalisation	
	Kondo	CIDR	Total	Kondo Jigma	CIDR	Total		
Nombre de caisses	11	6	17	15	8	23	74%	
Sociétariat	Total	1 864	341	2 205	1 215	1 224	2 439	90%
	Femmes	243	114	357				
	Hommes	1 122	225	1 347				
	Associations Féminines	120	1	121				
	Group. Solidaires	216	-	216				
	Associations Hommes	119	1	120				
	Autres	44	-	44				
Encours dépôts	Total	178 097 900 ⁹	946 050	179 043 950	80 145 000	8 400 000 ¹⁰	88 545 000	202%
	dont DAT+EPC	39 726 520	788 550	40 515 070	8 404 000	8 400 000	16 808 000	241%
Encours de crédit	Total	115 815 916	687 500	116 503 416	67 365 000 ¹¹	9 504 000	76 869 000	148%
	Femmes	7 761 535		7 761 535				
	Hommes	65 928 020		65 928 020				
	Associations Féminines	11 870 305		11 870 305				
	Groupes solidaires	17 160 630		17 160 630				
	Associations. Hommes	13 095 425		13 095 425				
Prêt moyen	280 648							
Taux de remboursement	99,04%	100%	99,5%	98%	100%	99%	101%	

50. Les principales préoccupations de la mission portent sur la pérennisation des activités: (i) le taux bonifié appliqué par le réseau de Kondo Jigma dans la zone de Nara affecte la pérennité des caisses; (ii) l'implantation des nouvelles caisses à proximité d'anciennes caisses mises en place par d'autres opérateurs (cas de Katiena et de Thien-Marka) peut entraîner des risques de double endettement et éloigner les perspectives de viabilité; et (iii) l'implantation de la cellule de l'opérateur CIDR dans les locaux de l'AREG de Ségou est de nature à faire percevoir cette cellule normalement autonome comme un volet crédit du programme FODESA, avec des risques d'impact négatif sur le taux de remboursement des crédits. Pour ce qui est des contrats avec les opérateurs, la mission a identifié un certain nombre de modifications opérationnelles qui devraient faire l'objet d'avenants aux contrats initiaux.

51. En outre, la mission a noté que le fonctionnement des caisses est parfois affecté par des dysfonctionnements au niveau des organes, liés notamment à la disponibilité des responsables élus. Ainsi, au niveau des caisses mises en place par l'opérateur de Kondo Jigma, on note des cas de mauvais fonctionnement de Conseils d'Administration dûs au peu d'intérêt manifesté par certains dirigeants préférant privilégier leurs occupations sociales ou économiques. Par ailleurs, le bénévolat (qui est la base de fonctionnement des caisses CVECA mises en place par l'opérateur CIDR) ne semble pas encore bien accepté. Certains responsables préfèrent fermer la caisse les jours de marché pour privilégier leurs activités personnelles alors que ces jours constituent les meilleures

⁹ Ce montant comprend le dépôt des autres caisses à la caisse de Nara qui joue le rôle de caisse centrale, pour un montant de 18,9 millions.

¹⁰ Ce montant ne comprend que les DAT et le plan d'épargne; l'épargne à vue n'est pas incluse dans ce montant.

¹¹ Ce montant ne comprend que l'encours des prêts sur les ressources internes.

périodes pour faire connaître la caisse et accroître les adhésions, les dépôts et les crédits. Enfin, les modifications apportées par les deux opérateurs dans les programmes d'installations caisses (priorité aux grandes caisses pour l'opérateur Kondo Jigma et augmentation du rythme de création des CVECA pour l'opérateur CIDR) est susceptible d'affecter la qualité de la mise en œuvre.

52. En ce qui concerne le suivi-évaluation des activités de micro-finance, la mission a noté l'absence de mécanismes pour le suivi des réseaux de caisses au sein des AREG. Au niveau national, l'ANCG a désigné un point focal micro-finance chargé du suivi des opérateurs, mais l'absence d'indicateurs de performances des opérateurs et des caisses, la non prise en compte de la composante par le système global de suivi-évaluation, le manque de formation du point focal en matière de SFD et la part de son temps de travail effectivement affectée à cette fonction ne permettent pas un suivi efficace des activités de micro-finance du programme. En outre, le fonds de garantie prévu dans le cadre de la composante n'a pas été mobilisé. Cette situation est notamment due à l'inadéquation de l'objectif assigné à ce fonds qui était de permettre aux SFD d'offrir de nouveaux produits à leur clientèle.

53. *Afin d'assurer la viabilité du système, la mission recommande au programme: (i) d'adapter la politique des taux d'intérêts pratiqués aux impératifs de la viabilité et de la pérennité des réseaux de caisses; (ii) de développer un programme d'animation du personnel des caisses pour les sensibiliser à l'importance du fonctionnement de la caisse les jours de marché; et (iii) suivre le programme d'implantation des Services Financiers Décentralisés prévu dans le cadre des contrats avec les opérateurs. Le programme devrait également porter une attention particulière à l'adéquation des produits offerts aux besoins des groupes-cibles du programme.*

54. *En ce qui concerne le suivi-évaluation des caisses, la mission recommande de contracter une structure externe spécialisée pour le suivi des activités et de leur impact sur la base d'indicateurs pertinents préalablement définis et intégrés au système global de suivi-évaluation du programme. Le Programme devra également saisir le FIDA sur l'utilisation à réserver au Fonds de garantie prévu au titre du programme.*

55. Dans le cadre de l'arrimage du PDR-MS au FODESA, il est prévu que le programme intègre 50 caisses mutuelles d'épargne et de crédit (CMEC) du réseau mis en place par le PDR-MS. Les constats préliminaires de l'évaluation entreprise dans le cadre du rapport d'achèvement du PDR-MS indiquent des risques au niveau de ces CMEC, notamment le tassement des activités lié aux conditions d'accès aux services et produits et l'insécurité du patrimoine lié à l'insuffisance d'institutionnalisation. Le réseau se caractérise par une absence de personnalité juridique, car les CMEC n'ont plus d'agrément et ont été regroupées en trois associations qui ont entrepris une démarche pour bénéficier de la couverture de la Convention SFD afin de mener légalement leurs activités. Ce vide institutionnel est un handicap pour la viabilité du système qu'il convient de corriger avant la fin du contrat de l'opérateur BEAGGES qui expire le 31 Décembre 2005. Compte tenu de l'orientation méthodologique actuelle des CMEC, qui s'apparentent plus à des CVECA qu'à des caisses mutuelles, la mission estime que l'opérateur CIDR de Ségou est le mieux approprié pour la reprise du réseau des caisses du PDR-MS.

56. *La mission recommande au programme de prendre des mesures urgentes de sauvegarde et d'intégration des CMEC mises en place par le PDR-MS au réseau de CVECA en cours structuration par l'opérateur CIDR dans la zone de Ségou. Les étapes de la reprise devraient comprendre: (i) l'évaluation des caisses par le CIDR; (ii) la soumission d'une proposition technique et financière pour structurer le réseau et le conduire vers la pérennisation; (iii) la contractualisation entre le FODESA et le CIDR pour les caisses du PDR-MS.*

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

57. *La mission recommande également qu'un avenant au contrat initial soit établi pour chacun des opérateurs SFD afin de tenir compte des modifications suivantes par rapport aux arrangements initiaux:*

Kondo Jigima

- i. Dans le cadre du partenariat entre le FODESA et le PRP pour l'implantation de caisses dans le cercle de Nara, 6 grandes caisses ont été construites par le PRP. Le montant équivalent (6 x 3 millions F CFA par caisse) devrait donc être déduit du budget de Kondo;*
- ii. Un budget de 60 millions de F CFA a été inclus dans le PTBA 2005 pour la construction de latrines et de murs de clôtures pour l'ensemble des caisses. Or ce montant équivaut pratiquement au budget total de construction des 21 caisses prévues par Kondo. Il y a donc lieu d'obtenir des devis estimatifs afin d'affiner cette prévision, et de refléter le coût supplémentaire dans l'avenant au contrat;*
- iii. Le remplacement d'une des caisses de Nara par une caisse dans le cercle de Kolokani, ainsi que l'impact financier correspondant, doivent être reflétés dans l'avenant au contrat;*
- iv. Enfin, les modalités de paiement doivent être revues de façon à prévoir un remboursement mensuel par le FODESA des dépenses réelles engagées et correctement justifiées par Kondo.*

CIDR

Les modalités de paiement doivent être revues pour refléter le mode de fonctionnement actuel, à savoir, le remboursement par le FODESA des dépenses réelles engagées par le CIDR, sur la base d'une facture mensuelle accompagnée des pièces justificatives.

Composante C: Gestion du programme

Gestion administrative et financière

58. En ce qui concerne la gestion administrative et financière du programme, l'un des principaux constats de l'évaluation de la première phase était le taux élevé des charges de structure, qui constituaient 47% des décaissements en fin de phase. L'évaluation de la première phase avait également relevé que le programme a connu plusieurs crises trésorerie allant jusqu'à la rupture de fonds avec pour conséquence de fréquents retards de paiement des fournisseurs et des interruptions temporaires des activités du programme. Ces crises étaient dues à un manque de maîtrise des besoins de trésorerie et aux délais importants enregistrés dans la prévention et le traitement des demandes de retrait de fonds. Dans le domaine du contrôle interne, la mission avait noté que la fonction d'audit interne n'était pas assurée. Sur la base de ces constats, l'évaluation avait principalement recommandé aux organes de gestion du FODESA de prendre des mesures pour ramener les charges de structure du programme à un niveau acceptable; de transférer la fonction d'audit interne à la CNPPF; et de réduire le délai de préparation des états financiers.

59. La mission de revue à mi-parcours de la 2^{ème} phase a noté avec satisfaction que le FODESA a enregistré des progrès significatifs en matière de gestion administrative et financière avec: (i) la structuration de ses services administratifs et financiers avec une répartition équilibrée et une meilleure séparation des tâches; (ii) une meilleure maîtrise de sa trésorerie; (iii) la réduction du délai de production des états financiers; (iv) la reconstitution complète du compte spécial; (v) l'élaboration de procédures budgétaires et comptables à intégrer dans le manuel de procédures; et (vi) la mise en œuvre de la plupart des recommandations des missions de supervision et des audits externes. Par ailleurs, la fonction d'audit interne a été transférée à la CNPPF. Les recommandations de la mission font également l'objet d'une annexe détaillée (annexe 3)

Situation budgétaire

60. La mission a relevé qu'à l'instar de la première phase les charges de structure demeurent élevées (38%). Le taux global d'exécution financière du programme à mi-parcours de la Phase 2 s'établit à 30%, avec un taux de réalisation de 25% par rapport aux prévisions pour les composantes

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

opérationnelles (Appui au Développement Local, Services Financiers Décentralisés) et de 46% pour les frais de structure (Constructions, Véhicules et équipements, Salaires et indemnités et Fonctionnement). Dans ce cadre, la mission a attiré l'attention des Associations et des Agences sur le fait que les catégories Constructions, et Fonctionnement sont décaissées respectivement à 87% et 71% à mi-parcours de la deuxième phase. Un tel niveau de décaissement ne permettra pas de couvrir les charges de fonctionnement de l'ensemble du programme pour la 2^{ème} phase et l'expansion à Mopti.

61. La mission a également attiré l'attention des Associations et des Agences d'exécution sur le fait que le taux d'exécution financière du programme reflète le faible taux d'exécution des Programmes de Travail et Budgets Annuels (PTBA). La mission a relevé que l'année 2003 a été une année de flottement pour laquelle le FODESA n'a pas établi de PTBA¹². Pour l'année 2004, le taux global d'exécution financière du PTBA s'établit à près de 50%, principalement en raison du retard dans le démarrage des activités à Mopti (qui représentaient à elles seules 23% du budget total du projet), ainsi que du lancement tardif du volet SFD à Ségou. La revue du PTBA 2005 au 30 juin fait également ressortir un faible taux de réalisation (28%) qui reflète d'une part le retard dans le démarrage des activités à San et Mopti, et d'autre part une tendance du projet à surestimer les prévisions¹³. De plus, les prévisions contenues dans les différentes rubriques des PTBA ne sont pas suffisamment justifiées et documentées. Ceci reflète dans une certaine mesure le fait que les personnes chargées de l'exécution des activités du PTBA ne sont pas suffisamment impliquées en amont, dans le processus d'établissement du PTBA. En outre, le suivi de l'exécution budgétaire du PTBA par le programme est rendu difficile par le fait qu'il est effectué de manière extracomptable et que les dépenses réelles ne sont pas imputées au budget selon les rubriques du PTBA.

Tableau 3: Exécution budgétaire des PTBA 2004 -2005 (en milliers de F CFA)

N°	Catégorie	Prévisions PTBA 2004	Dépenses 2004	% réalisation 2004	Prévisions PTBA 2005	Dépenses au 30/06/05	% réalisation au 30/06/05
X	Fonds d'investissement local	519 500	360 065	69%	795 000	371 823	47%
XI	Formation, services de soutien	987 690	280 137	28%	1 174 945	216 432	18%
XII	Services Financiers Décentralisés	282 888	165 965	59%	332 066	82 874	25%
XIII	Fonds de garantie	51 500	0	-	50 000	0	-
XIV	Constructions	60 000	46 255	77%	0	11 763	-
XV	Véhicules et équipements	155 100	13 110	8%	400 900	20 896	5%
XVI	Salaires et indemnités	362 500	229 310	63%	430 419	133 842	31%
XVII	Fonctionnement et audit	144 615	171 497	119%	212 624	117 718	55%
TOTAL		2 563 793	1 266 339	49,4%	3 395 954	955 348	28%

¹² En effet, bien que 2003 marquait le démarrage de la 2^{ème} phase, l'accord de prêt amendé n'a été signé que fin juillet par le FIDA et fin septembre par la partie malienne. La revue de la situation budgétaire de la Phase 2 à mi-parcours se limite donc aux exercices 2004 et 2005.

¹³ Par exemple, les séminaires, voyages d'études et formations spécifiques pour le renforcement des capacités des agences (environ US\$ 100.000) ne correspondent pas à des activités précises ni à des formations identifiées, et les montants ont été définis de façon forfaitaire. Pour le volet SFD, les forfaits pour la révision du contrat initial et le fonds de refinancement au niveau de Koulikoro (environ US\$ 200.000 au total) ne correspondent pas entièrement à des actions qui seront entreprises au cours de l'année. En revanche, certaines dépenses prévisibles ne sont pas budgétisées. C'est le cas par exemple des travaux d'aménagement des nouveaux locaux de l'AREG de Koulikoro (électrification et remblais).

62. *La mission a réitéré aux organes de décision et de gestion du FODESA la nécessité de réduire leurs charges de structure et a recommandé la mise en place de procédures de contrôle de gestion à cette fin. La mission a également recommandé aux Associations et aux Agences d'Exécution d'améliorer l'élaboration des PTBA par une meilleure planification technique et un chiffrage plus rigoureux des activités. Ceci suppose une meilleure implication du personnel technique chargé de la mise en œuvre des activités dans la préparation des PTBA. En outre, le programme devrait automatiser le suivi budgétaire de l'exécution des PTBA au niveau de l'ANCG et des AREGs.*

63. *Concernant, la situation du prêt, la mission recommande au programme de préparer une estimation des dépenses pour la 2ème phase pour chaque région d'intervention et le niveau national. Cette estimation devra intégrer la nouvelle grille des salaires et la couverture sociale proposée pour le Mali. Sur cette base et au vu des ressources disponibles à ce jour, la partie malienne pourra soumettre au FIDA pour considération une demande de réallocation, si nécessaire.*

Situation de trésorerie

64. La mission a noté avec satisfaction que le compte spécial a été entièrement reconstitué pour la période allant du démarrage du projet au mois de mai 2005. Cet exercice, qui n'avait jamais été effectué de façon correcte et exhaustive auparavant, a permis de détecter un certain nombre d'erreurs ou d'omissions.

65. La mission a relevé que le programme soumet une Demande de Retrait de Fonds par mois. Bien qu'il n'ait pas connu de situation de rupture totale de fonds en 2004, cette pratique crée une situation de trésorerie tendue, compte tenu notamment des délais entre le décaissement des fonds et leur remboursement. Ceci a conduit à certains moments à la suspension temporaire des paiements des factures des fournisseurs, à des avances de fonds inter-agences, ainsi qu'à l'utilisation des contributions des bénéficiaires pour le fonctionnement du programme.

66. *La mission recommande au programme d'apurer les écarts et omissions relevés suite à la reconstitution du Compte Spécial. Les actions à prendre dans ce domaine sont détaillées en annexe 3, appendice 5. Par ailleurs, la préparation et la soumission des DRF devront se faire à une fréquence adaptée aux besoins de trésorerie du Programme, au minimum deux fois par mois pour les dépenses courantes.*

Procédures administratives et financières et passation des marchés

67. La mission a relevé que le manuel de procédures administratives et financières, finalisé en 2003, contient quelques erreurs ou lacunes (notamment dans le domaine des procédures de passation des marchés et de gestion du personnel), et ne reflète pas toujours la réalité des procédures en vigueur dans les agences d'exécution du projet. L'appendice 6 de l'annexe 3 présente la liste des sections du manuel nécessitant une révision ou un complément.

68. La mission a également relevé des insuffisances dans le système de contrôle interne des agences et plus particulièrement à l'AREG de Koulikoro, notamment pour ce qui concerne les passations de marchés, la gestion du personnel, la comptabilisation des opérations et le suivi budgétaire. La lettre de recommandations de la mission d'audit externe des comptes de l'exercice 2004 a également fait état d'un certain nombre de lacunes dans le système de contrôle interne. Les différentes améliorations à apporter dans ce domaine sont listées en appendice 7 de l'annexe 3.

69. *La mission recommande la révision du manuel des procédures administratives et financières sur la base des erreurs et lacunes relevées, ainsi que la mise en œuvre des recommandations des missions d'audit externe et des recommandations de la 6^{ème} mission de supervision (annexe 3, appendice 10).*

70. En ce qui concerne les passations de marché, la mission a relevé que les règles applicables au FODESA édictées dans l'Accord de Prêt, ne sont pas toujours respectées. Ces manquements concernent essentiellement le non respect des seuils (dû en partie à leur fixation en dollars US) et des modalités de passation de marchés applicables à ces seuils. La mission a également noté l'application de dérogations aux règles établies sans l'obtention préalable des autorisations de la tutelle et du FIDA. En outre, les registres de contrats ne sont pas mis à jour de façon régulière, et les modalités de passation indiquées ne sont pas toujours correctes¹⁴. Enfin, des irrégularités ont été constatées dans les procédures d'appel d'offres, le libellé des avis d'appel d'offres, les procédures d'ouverture de plis et les procédures d'attributions de marchés.

71. *La mission recommande le respect des procédures de passation de marchés édictées par l'Accord de Prêt et la tenue régulière des registres prévus dans ce cadre (annexe 3, appendice 8 et 9).*

Audit interne

72. Suite à la recommandation de la mission d'évaluation de la 1^{ère} phase, la fonction d'audit interne pour tous les projets du FIDA au Mali a été transférée à la CNPPF. La première (et unique) mission d'audit interne a été menée en septembre 2004 et a concerné le projet FODESA. Le rapport issu de cette mission a été vivement contesté par le FODESA, en raison de son contenu jugé inapproprié, de la procédure de transmission du rapport jugée inadéquate¹⁵, et enfin de l'appréciation négative de la compétence de l'auditeur interne (qui est l'ancien DAF de l'ANCG et dont le contrat n'avait pas été renouvelé). A la lecture de ce rapport, il apparaît que cette mission se situe dans le cadre d'un audit opérationnel et technique, ce qui n'est pas l'objet de l'audit interne. En ce qui concerne les conclusions du rapport portant sur les aspects administratifs et financiers, il est important de souligner que la majorité des faiblesses identifiées par l'auditeur interne relevaient de sa responsabilité en tant que DAF, poste qu'il a occupé jusqu'à 2 mois avant sa mission d'audit. Néanmoins, les recommandations issues de cette mission et concernant les aspects administratifs et financiers ont été mises en œuvre par le FODESA, à l'exception de:

- La recommandation concernant l'obtention de la non objection pour les microprojets d'un montant supérieur à 30 000 USD;
- La recommandation concernant la prise en compte dans la comptabilité du FODESA des intérêts créditeurs générés par le compte spécial.

73. La mission recommande la prise en compte dans la comptabilité du FODESA des intérêts créditeurs générés par le compte spécial.

Aspects institutionnels

74. La section ci-dessous présente les principaux constats et recommandations de la mission sur les aspects institutionnels. Les recommandations de la mission dans ce domaine font également l'objet d'une annexe détaillée (annexe 2)

75. Sur le plan institutionnel, l'évaluation de la première phase avait relevé la faible représentativité et le besoin de renforcement des capacités des Associations chargées de la mise en œuvre du FODESA ainsi que la nécessité de clarifier les rôles et les règles de fonctionnement des organes de décision et de gestion du FODESA. L'évaluation avait également attiré l'attention du programme sur le fait que dans le cadre du nouveau contexte institutionnel malien, les Associations prenaient des décisions en ce qui concerne des investissements sociaux communautaires tels que les puits, pistes et centres de santé, relevant des compétences légales des collectivités territoriales décentralisées et

¹⁴ Par exemple, indication de la modalité «appel d'offres national» sur le registre, alors qu'en réalité il s'agit d'une consultation restreinte.

¹⁵ Le rapport de l'audit interne du FODESA a été transmis aux autorités de tutelle avant le recueil des observations de la direction du projet, ce qui est contraire aux usages de la profession.

devant faire l'objet d'une programmation dans les plans de développement locaux. L'évaluation de la première phase avait dès lors recommandé:

- (i) La révision des textes juridiques de base du FODESA afin de clarifier les rôles et fonctions des différents organes et acteurs du programme: les statuts et règlements des associations, les conventions d'exécution entre le Ministère et l'ANDES, entre l'ANDES et les Associations régionales, le manuel de procédures opérationnelles et de procédures de gestion administrative et financière;
- (ii) Le renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du FODESA pour améliorer l'efficacité du programme. Le rôle des Assemblées Générales et des Conseils d'Administration devait être renforcé afin qu'ils soient à même de fixer les orientations stratégiques du programme et de superviser ses activités;
- (iii) L'amélioration de la représentativité des Associations en s'appuyant sur les Chambres Régionales d'Agriculture pour identifier et accueillir de nouvelles organisations paysannes. Des relations fonctionnelles avec les Chambres d'Agriculture devaient permettre une meilleure programmation par les Associations du renforcement des capacités des organisations paysannes (notamment les faïtières) et l'identification des filières agricoles économiquement porteuses et susceptibles de dynamiser et structurer le milieu;
- (iv) La redéfinition des relations du FODESA avec les communes afin de mettre le programme en phase avec le cadre légal de la décentralisation et éviter que les AREG ne se substituent aux communes dans l'exercice de leurs compétences.

Révision des textes juridiques de base et du manuel d'opérations du FODESA

76. La mission a constaté que la révision des textes juridiques du FODESA régissant les relations entre les acteurs n'a pas été menée à terme compte tenu des tensions que cela suscite entre les différentes parties au programme. Le manuel des procédures opérationnelles du FODESA a été revu dans le sens de la différenciation des rôles des organes de décision et de gestion du programme. Le nouveau manuel s'avère très précis dans la description des fonctions des différents organes, des responsabilités des acteurs et des procédures opérationnelles mais sa grande complexité (approche conceptuelle et terminologie) ne le rend pas abordable aux membres des Associations. Malgré les formations dispensées, les responsables des Associations n'ont pas pu l'internaliser ni prendre la pleine mesure de leurs fonctions de dirigeants. Concernant la mise en place de la stratégie d'intervention du programme avec le dispositif de la décentralisation, les procédures proposées dans le manuel conduit toujours les organes du FODESA à se substituer aux collectivités territoriales.

77. *La mission recommande au programme de contracter un prestataire qualifié en concertation avec le FIDA pour les appuyer dans les révisions institutionnelles recommandées en fin de première phase, notamment la révision des textes juridiques et réglementaires définissant les rôles et les relations entre les acteurs au programme, la révision du manuel de procédures opérationnelles, et la mise en phase de la stratégie d'intervention du FODESA avec le dispositif de la décentralisation.*

78. *Le manuel de procédures opérationnelles devra être révisé afin de ne pas positionner le FODESA en substitution des collectivités territoriales et de prendre en compte la répartition envisagée des compétences entre l'état, les collectivités territoriales et la société civile. Il devra par ailleurs être simplifié et traduit en langue locale afin d'être adapté à son principal public cible qui sont les membres des organisations paysannes parties au FODESA. Les propositions de textes juridiques de base et de manuels de procédures révisés devraient être soumis au FIDA pour non-objection.*

Renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du FODESA

79. A la lumière de cinq ans et demi de mise en œuvre, on note que la majorité des membres des Associations n'ont pas une expérience adéquate pour assumer toutes les fonctions stratégiques que nécessite la mise en œuvre du FODESA. En effet, la gestion des services d'une organisation faîtière, tels que l'achat d'intrants et la commercialisation des produits, n'ont pas nécessairement préparé les membres des organisations paysannes à développer une vision stratégique régionale de la structuration du milieu paysan et, dans un environnement décentralisé, à percevoir l'implication des réformes institutionnelles et politiques sur le développement régional et local, pour orienter et diriger stratégiquement un programme tel que le FODESA¹⁶.

80. La mission a noté positivement que le programme a mené des actions de formation au profit des membres des Associations. Toutefois, ces formations sont demeurées ponctuelles et ne sont pas inscrites dans une stratégie à moyen terme de renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du FODESA. En tant que dirigeants du programme, les membres des Associations sont dans une situation de relative insécurité vis-à-vis de leurs Agences d'Exécution. En effet, ils ne disposent pas de tous le savoir et savoir-faire utiles à une bonne gouvernance du programme. Les conseils que leur dispensent les Agences sont parfois considérés comme partisans et perçus comme une ingérence voire un facteur limitant leur autonomie¹⁷.

81. A l'instar de la première phase, les fonctions exercées par les Associations sont dès lors restées limitées aux décisions portant sur la gestion du cycle des micro-projets, et principalement leur approbation. Les fonctions stratégiques d'orientation du programme, de pilotage et de régulation en lien avec les résultats à atteindre du FODESA sont parfois méconnues ou peu comprises et exercées. Le déficit de stratégie en lien avec les objectifs du programme conduit ainsi à la réalisation d'activités, principalement limitées à des micro-projets, dont les effets structurants pour le monde paysan demeurent limités.

82. *La mission réitère la nécessité de renforcer les capacités d'orientation et de décision des Associations. Dans ce cadre, la mission recommande de mettre en place une stratégie de renforcement des capacités des organes de décision et de gestion du FODESA basée sur (i) une évaluation participative des besoins en renforcement des capacités; (ii) la formulation d'un plan structuré d'information, de formation et de renforcement des capacités des associations; et (iii) la mise en place d'un service d'appui conseil à la disposition des Associations à travers une convention avec un prestataire local qualifié distinct des agences d'exécution pour les appuyer dans leurs fonctions stratégiques et opérationnelles.*

Représentativité des Associations

83. La représentativité des bénéficiaires devait être assurée par l'adhésion aux Associations du FODESA d'organisations paysannes faîtières. Or, la mission a constaté que la représentativité des Associations a peu évolué durant la deuxième phase. A Ségou, les fédérations fondatrices de Niono et du Macina ont été scindées par genre et cette initiative n'a pas amélioré leur représentativité. A Koulikoro, la situation est restée inchangée, l'application des critères d'adhésion définis dans les règlements intérieurs ayant constitué un frein à l'entrée de nouveaux membres.

¹⁶ A cet égard, le cas de Koulikoro est extrême. Les membres de l'association sont issus d'associations ou de coopératives opérant tout au plus à l'échelle d'une commune. Il leur est par conséquent plus difficile d'appréhender des questions stratégiques portant sur le développement d'organisations faîtières sur des territoires plus vastes avec des dynamiques associatives plus complexes. Cela ne fait pas partie de leur expérience professionnelle et ils ne disposent pas encore des outils d'analyse (conceptuels et techniques) leur permettant d'appréhender l'étendue de leurs fonctions pour mieux les exercer. Or certains résultats du programme ne seront que difficilement atteints sans un exercice amélioré des fonctions stratégiques tant à Bamako qu'en région.

¹⁷ Du reste, lors de ses différents échanges avec les membres des associations, la mission a relevé que les responsables estiment (et l'affirment en toute occasion) qu'ils bénéficient d'une autonomie totale et sans contrainte.

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

84. Les organisations faîtières sont aujourd'hui nombreuses dans les deux régions d'intervention. Le tableau ci-dessous donne les estimations par l'Assemblée Permanente des Chambre d'Agriculture du Mali (APCAM) du nombre d'organisations faîtières dans les régions de Ségou et Koulikoro.

Tableau 4: Organisations faïtières par région et représentativité dans les Associations

	Estimation du Nbre de faïtières ¹⁸ (région, cercle)	Nbre de faïtières dans AR	Représentativité des faïtières dans les Associations (%)
Région de Koulikoro	60	0 ¹⁹	0
Région de Ségou	80	6	7,5
Total	140	6	4,2

85. La mission a noté que les Associations ne se sont pas appuyées sur les Chambres d'Agriculture que la mission d'évaluation de la première phase avait recommandées comme le canal préférentiel pour améliorer leur représentativité. La faible représentativité des Associations a plusieurs conséquences sur la fonctionnalité et l'efficacité du dispositif institutionnel du FODESA:

- Elle affaiblit les Associations dans leur rôle de porte parole du monde paysan et leur capacité à défendre les intérêts des groupes cibles du programme;
- Elle limite la capacité d'action des Associations et des AREG en offrant peu de relais associatifs pour atteindre les bénéficiaires cibles du programme²⁰;
- Elle affecte le bon fonctionnement des organes des Associations. Les Conseils d'Administration de Koulikoro et Bamako n'ont toujours pas été créés faute de quorum de membres au sein des Assemblées Générales;
- Elle prive le programme de l'ouverture à de nombreux partenariats fonctionnels possibles avec différents types d'acteurs: collectivités, organisations faïtières, Agence pour la Promotion des Filières Agricoles (APROFA), Chambres d'Agriculture, projets et programmes opérant dans les zones d'intervention; et
- Elle fait perdre au FODESA sa raison d'être - un programme exécuté par les organisations paysannes - en le rendant peu représentatif de ces organisations.

86. *La mission insiste sur la nécessité d'améliorer la représentativité des Associations, en révisant les critères d'adhésion et en favorisant l'adhésion dans les délais les plus brefs des organisations paysannes faïtières qui ont déposé leurs demandes. Cela permettra, entre autres, la constitution des Conseils d'Administration de Koulikoro et Bamako ainsi que le renouvellement du Conseil d'Administration de Ségou.*

Décentralisation et positionnement du programme

87. L'évaluation de la première phase avait relevé que la mise en œuvre du FODESA s'est caractérisée par un cloisonnement du programme dans le paysage institutionnel qui ne lui a pas permis de profiter des nouvelles opportunités en s'appuyant sur les nouveaux acteurs institutionnels de la décentralisation, notamment les communes, les chambres d'agriculture, ainsi que les autres projets/programmes qui ont également pour objectif d'appui au développement local. Cette situation crée le risque d'une duplication des fonctions et d'une utilisation peu rationnelle des ressources.

88. La mission a noté qu'à l'instar de la première phase les relations du FODESA avec les collectivités ne sont pas en conformité au cadre de la décentralisation²¹. En effet, les procédures

¹⁸ Source APCAM / PASAOP. Il s'agit d'une estimation du nombre d'organisations faïtières ayant une envergure régionale (intervention dans au moins deux cercles) et de cercle. L'APCAM a indiqué que les critères de catégorisation des faïtières ne sont pas finalisés.

¹⁹ L'Association de Koulikoro est composée de deux coopératives et de deux associations féminines.

²⁰ Cette situation déjà observée en fin de première phase avait justifié le recrutement des opérateurs – relais qui exécutent le travail que les organisations faïtières auraient normalement dû conduire. Ces opérateurs – relais apparaissent aujourd'hui encore comme un palliatif aux faibles capacités d'action des organisations paysannes membres des Associations sur le monde paysan.

retenues dans le manuel de procédures opérationnelles conduisent les organes du FODESA à se substituer aux collectivités dans la maîtrise d'ouvrage des micro-projets à caractère socio-communautaire. Plusieurs alternatives touchant à la maîtrise d'ouvrage avaient été envisagées lors de la reformulation du programme. Elles ont été insuffisamment prises en compte par le programme. Les mêmes procédures sont invariablement appliquées à l'ensemble des micro-projets, qu'ils soient à caractère public ou privé.

89. L'implication des maires à certaines étapes du cycle des micro-projets ne répond pas à la préoccupation de mise en phase de la stratégie d'intervention du programme avec les dispositions de la décentralisation. Les maires sont appelés à viser des micro-projets à caractère productif qui ne relèvent pas de leurs compétences ou encore des micro-projets à caractère socio-communautaire relevant de leurs compétences mais qui devraient normalement être approuvés par le Conseil Communal (seul organe délibérant de la commune). Les Associations approuvent en dernier lieu des micro-projets socio-communautaires à la place des Conseils Communaux, ce qui revient à exercer un contrôle d'opportunité à posteriori des décisions communales qui n'est pas conforme aux dispositions légales de la décentralisation. Dans leur domaine de compétence les communes devraient normalement piloter tout le cycle de micro-projets (identification, formulation, réalisation).

90. *La mission réitère la nécessité pour le FODESA de réviser en concertation avec le FIDA sa stratégie d'intervention pour se conformer aux textes légaux de la décentralisation au Mali, notamment en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage des micro-projets à caractère socio-communautaire. Comme recommandé ci-dessus, le programme devra contracter un prestataire qualifié pour les appuyer dans (i) la révision du manuel des procédures opérationnelles; (ii) la définition d'une stratégie de partenariat avec les communes respectueuse de leurs compétences légales et orientée vers un appui à des processus de décision et à l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage par les acteurs désignés.*

Structuration du milieu en organisations faîtières

91. La mission a noté positivement la signature en juillet 2004 d'un protocole de collaboration entre la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) de Ségou et le FODESA. Il visait à harmoniser les méthodes et stratégies d'intervention de la CRA et du FODESA et à favoriser la complémentarité des interventions pour éviter toute duplication des actions. La mission relève que la collaboration prévue est restée limitée à un appui à la structuration de la filière sésame dans la commune de Cinzana et à l'organisation d'une bourse de semences. La mission note qu'à Koulikoro les résultats ont été meilleurs, les opérateurs – relais ayant poursuivi le travail de renforcement des filières anciennement soutenues par la DRAMR.

92. La mission constate que peu d'actions ont finalement été entreprises au bénéfice des organisations faîtières et en faveur du regroupement des OP de base²². De nombreux partenariats étaient pourtant possibles pour assurer le développement des organisations et des filières, mais les activités des Associations sont demeurées fortement centrées sur les OP de base (cf. sous-composante «formation, service de soutien, études») et moins sur leur regroupement ou encore le développement des services des organisations faîtières existantes au bénéfice de leurs membres.

93. *La mission rappelle la nécessité pour le FODESA, conformément aux orientations de la politique nationale en matière de structuration des OP, d'appuyer le regroupement des organisations de base en faîtières autour de filières porteuses et, à cette fin, recommande d'établir des partenariats*

²¹ Le rapport de formulation de la 2^{ème} phase avait prescrit que les relations avec les communes devraient être déterminées par les dispositions légales qui confèrent aux communes les compétences en matière de planification et de mise en œuvre des actions de développement.

²² Il convient toutefois de mentionner le travail effectué par les opérateurs – relais qui ont identifié et classé selon leur niveau de développement toutes les organisations paysannes dans la zone d'intervention du programme. Les données et informations ainsi récoltées devaient servir de base à une réflexion de l'Association sur la structuration du milieu et l'élaboration d'une stratégie d'intervention à moyen terme préconisée lors de la précédente mission d'évaluation.

opérationnels avec les Chambres Régionales d'Agriculture, l'Agence pour la Promotion des Filières (APROFA) et les projets et programmes intervenant dans la zone.

Suivi-Evaluation

94. L'évaluation de la première phase du FODESA avait relevé que le dispositif de suivi-évaluation se caractérisait par: (i) une focalisation sur l'exécution et moins sur les effets et impacts des activités; (ii) l'existence d'un progiciel informatique insuffisamment fonctionnel et dont l'exploitation était plus axée sur le suivi que l'évaluation; et (iii) une utilisation différenciée du système de suivi-évaluation par les différentes catégories d'acteurs, les Associations sollicitant des informations principalement axées sur le stade de réalisation des micro-projets approuvés afin de pouvoir répondre aux questionnements des promoteurs et les agences utilisant la base de données plus couramment pour formuler les rapports d'activités que pour analyser leurs performances et les solutions susceptibles de les renforcer.

95. Sur la base de ces constats l'évaluation avait recommandé de: (i) revisiter le progiciel informatique et d'y apporter les correctifs nécessaires; (ii) organiser les transferts de données non seulement entre les membres des agences mais aussi entre les agences afin d'enrichir la réflexion commune et de capitaliser les enseignements se dégageant au sein des différentes régions; (iii) organiser des analyses périodiques des résultats et identifier de concert avec les Associations et les Agences les thèmes et sujets à interrogations par rapport aux impacts attendus du programme; et (iv) élargir le suivi-évaluation aux composantes services financiers décentralisés et gestion du programme.

96. La mission de revue à mi-parcours de la deuxième phase a noté avec satisfaction que le progiciel permet désormais des états de sortie fiables, les informations sont périodiquement remontées à Bamako pour consolidation. Toutefois, le programme n'a pas établi une tradition d'échanges internes sur les données issues du suivi-évaluation. En particulier, les états standards de sortie du progiciel ne font pas l'objet de diffusion et d'analyses internes et le système de suivi-évaluation ne prend toujours pas en compte les composantes Services Financiers Décentralisés et Gestion Administrative et Financière²³. En outre, les indicateurs actuellement suivis par le dispositif de suivi-évaluation ne permettent pas de documenter l'ensemble des déclencheurs de passage de la phase 2 à la phase 3.

97. La mission réitère la nécessité pour le suivi-évaluation d'être un outil de décision et de pilotage de l'ensemble des activités du programme et recommande d'intégrer toutes les composantes au dispositif de suivi-évaluation et d'établir un suivi croisé des réalisations physiques et financières. La mission recommande également de commanditer dans les meilleurs délais une mission d'appui externe pour améliorer le dispositif de suivi-évaluation et préciser les modalités pratiques de documentation des différents déclencheurs de passage de la 2^{ème} à la 3^{ème} phase. La mission recommande d'organiser et de systématiser la diffusion et l'examen périodiques internes des informations-clefs traitées au niveau du progiciel de suivi-évaluation.

IV. EXTENSION GEOGRAPHIQUE DU FODESA A MOPTI

98. L'expansion du FODESA à la région de Mopti est programmé en partenariat avec le FEM. La contribution du FEM s'élève à 6 000 000 USD et le démarrage des activités est prévu en janvier 2006. La zone d'intervention couvre le Delta intérieur et ses zones d'attente. Le Delta intérieur du fleuve Niger est un des plus grands Deltas intérieurs au monde. Sa situation particulière en zone sahélienne pré-désertique et sa dynamique propre lui confèrent un caractère unique en Afrique et au niveau mondial. Il compte trois sites RAMSAR et constitue une zone-refuge pour un très grand nombre

²³ Par exemple, pour les micro-projets, les avenants aux contrats des prestataires ne sont pas saisis et le système ne donne donc qu'une indication très partielle de la situation financière.

d'oiseaux migrateurs paléoarctiques, mais aussi pour des espèces animales endémiques et/ou menacées, comme les lamantins ou les hippopotames. Malgré tout, la zone et les écosystèmes sont très touchés par la dégradation des terres et des sols, l'appauvrissement des réserves halieutiques, les ressources hydriques imprévisibles, et les pressions anthropiques accrues.

99. L'objectif général du FODESA dans la région de Mopti est d'encourager un processus de développement local participatif donnant aux communautés le pouvoir d'agir au niveau du village pour concevoir, planifier et gérer des micro-projets et des activités productives qui répondent à leurs besoins, tout en restaurant et protégeant l'environnement. Le Projet a pour objectifs spécifiques:

- i. D'appuyer le développement des infrastructures collectives et des micro-projets relatifs à la production et à l'environnement;
- ii. D'encourager l'élaboration de plans d'aménagement intégrés communautaires et identifier, reproduire et diffuser les meilleures pratiques;
- iii. De soutenir l'élimination des obstacles à la gestion durable de l'environnement et l'élaboration d'un cadre politique et réglementaire solide en renforçant le processus de décentralisation;
- iv. D'encourager la mise en œuvre des politiques, stratégies et plans d'action existants aux échelons régionaux et locaux; et
- v. D'appuyer les efforts du Gouvernement pour la formulation d'une politique nationale et d'un plan d'action sur les terres humides et aider au renforcement du système d'aires protégées.

100. La mission a constaté le travail préparatoire réalisé par l'ANDES à Mopti pour la mise place de l'Association et l'Agence d'Exécution de Mopti. Dans le cadre de la mise en place du dispositif institutionnel du FODESA à Mopti, la mission a attiré l'attention du programme sur la nécessité d'intégrer les leçons apprises de la mise en oeuvre du FODESA dans les régions de Ségou et Koulikoro sur (i) la représentativité des Associations, (ii) l'exercice des compétences par les Associations qui relèvent des collectivités territoriales, (iii) le besoin de renforcement des capacités de décision des Associations (iv) le besoin d'ouverture des Associations et des Agences aux différents acteurs institutionnels pour une meilleure coordination des activités.

101. La mission a relevé que les documents du montage institutionnel pour Mopti prennent en compte la question de la représentativité des Associations par le biais d'un recensement de toutes les organisations paysannes existant dans la zone. Toutefois, il n'est pas précisé avec suffisamment de clarté les processus de décision en relation avec la répartition des compétences entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales, et les Associations. A l'instar des décisions portant sur les projets socio-communautaires relevant des compétences des collectivités territoriales, toutes les décisions portant sur la Gestion des Ressources Naturelles ne devraient légalement pas relever des Associations. La gestion des Ressources Naturelles n'est pas une compétence transférée aux Organisations Paysannes ou aux collectivités territoriales²⁴, ce qui aura une incidence sur le positionnement du FODESA et sur son montage institutionnel. Il apparaît donc nécessaire par une adaptation des textes juridiques et réglementaires, de veiller dès le départ à ne pas positionner les Associations en substitution ou en concurrence de ceux des acteurs légitimes.

102. *La mission recommande au programme de commanditer en concertation avec le FIDA une mission d'appui technique pour la préparation des textes juridiques de base du programme à Mopti (Convention d'exécution régionale et statuts). Il conviendrait également de développer des services d'appui conseil aidant à la compréhension du programme par les organes du FODESA-Mopti et de sa dimension gestion des ressources naturelles, notamment pour assurer une bonne articulation entre*

²⁴ La Direction Nationale de la Conservation de la Nature a cependant ébauché une répartition des compétences entre les acteurs et procède actuellement à des tests de transfert en étant appuyé par la GTZ, la SNV et la FAO. Le montage institutionnel du FODESA/FEM à Mopti devrait s'inscrire dans les orientations actuellement testées afin d'être en phase avec le transfert effectif de la GRN envisagé à l'horizon 2007.

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase

les activités de la composante FEM et les activités éligibles du Fonds, et une prise de décision dans les limites des compétences de l'Association. Le travail d'ajustement institutionnel qui sera réalisé à Mopti pourra servir de base pour les ajustements institutionnels requis au niveau de Koulikoro et Ségou pour la révision des textes juridiques de base du programme.

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase, Appendice

APPENDICE: PROJECT STATUS REPORT

A. Project Basic Data, Objectives and Components

Mali		Project ID		1089	Loan No.	I 488
Sahelian Areas Development Fund Programme				Supp. Loan		
Date of Update:	13/07/2005	Date Last Update	07/10/2005			
Coop. Inst.	IFAD	Contact Person	N. Gbossa			
Approval	02/12/1998	Original Closing	30/09/2009	Last Amendment	31/07/2003	
Agreement	19/02/1999	Extended Closing	30/09/2009	Last Audit	01/08/2004	
Effectiveness	14/10/1999	No. of extensions	0	Last Supervision	/2004	
				No. of Supervisions	5	
	<u>USD m</u>		<u>SDR m</u>	<u>Disbursement</u>	<u>Percentage</u>	
Project cost	45.91	IFAD loan	15.65	IFAD loan	31	
IFAD loan	21.95	Supp. Loan		Supp. loan		
IFAD grant		Component Grant		Main cofinancier		
Domestic	9.88	Lending Terms	HC	No. of suspensions	0	
Cofinancing	14.08	Financing Type	F	Supp. loan susp.	0	
SOF Grant	0.11	Project Type	Flexible Lending Mechanism			
<u>Cofinancier</u>	<u>USD m</u>					
To be determined	14.08					
Project development objectives						
<p>The ultimate goal of the SADEf is to reduce the incidence of poverty among rural households in the Sahelian zone through better incomes and living conditions. To this end, SADEF aims at empowering beneficiaries to identify their own priority needs and facilitating the implementation of individual or community micro-projects. This requires that: (i) national and regional beneficiary associations to finance eligible micro-projects are established and effectively managed by the stakeholders; and (ii) the decentralised village credit and savings banks are in place and effectively meet beneficiaries' requests for deposits and loans. Under the Flexible Lending Mechanism approach, the programme's ten-year implementation period is divided into three cycles of three years (PYs 1-3), four years (PYs 4-7) and three years (PYs 8-10). The main objective of the first cycle was to set up institutions, mechanisms and procedures, ensure their workability, and develop a limited number of investment activities; that of the second phase are to further strengthen the institutional framework and expand investments throughout the programme area; whereas the third cycle will focus on consolidating achievements and executing an appropriate exit strategy to ensure sustainability of programme's operations.</p>						
Project components						
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Support to local development ▪ Decentralized financial services ▪ Programme Management 						

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase, Appendice

B. Project Performance Evaluation

Rating scale: (1) Above or on target (2) Mostly on target (3) Substantially below target (4) Little or no progress

Implementation Progress: CPM's assessment of specific implementation progress indicators					
Progress Indicators	Last	Current	Impact Indicators	Last	Current
Compliance with loan covenants	2	2	Expected benefits	2	3
Availability of counterpart funds	1	1	Beneficiary participation	2	2
Compliance with procurement procedures	1	2	Institution building	2	2
Acceptable disbursement rate	2	3	Service Providers	2	2
Achievement of physical targets	1	3	Gender focus in implementation	2	2
Technical assistance progress	2	2	Poverty focus in implementation	2	2
Performance of M&E system	2	2			
Timeliness of reporting	1	1			
Coherece between AWP/B & implementation	1	3	Yes/No	Last	Current
Timeliness of audit	2	2	Time overrun	N	N
Quality of accounts	2	2	Regular submission of AWP/B	Y	Y
Project management performance	2	2			
CPM overall assessment of project implementation performance			Rating:	3	
Comments on implementation progress. Describe measures taken/proposed for indicators marked 3 or 4					
<p>Operational strategy: The project is in the second phase of the FLM. The end of phase I evaluation had recommended that the programme revises its operational strategy as it was leading to a conflict of competences with decentralized authorities. The programme was also requested to build up the capacity of the Associations executing the SADEF and improve their representativity. The programme's operational strategy is not yet in line with the decentralization set up and limited activities have been conducted to strengthen the capacity of the Associations. Their representativity is still low. It has been recommended to recruit technical assistance to revise the programme's operational strategy and formulate a capacity-building programme for the Associations. Criteria for adherence to the Associations should also be revised.</p> <p>Support to local development: Significant improvements have been made in the programme communication strategy and the prioritisation and processing of communities' requests for assistance. The level of execution of microprojects is however low. Constraints to the execution of this sub-component have been identified and specific recommendations have been formulated to improve performance, e.g. improve the programming cycle of micro-projects, introduce technical criteria for selection, improve the quality of technical studies.</p> <p>Decentralized financial services: The level of disbursement for this component is low (16%). However, the programme is making progress in implementation of activities. Two operators have been contracted to set up <i>caisses d'épargne et de crédit</i> in Segou and Koulikoro. 11 <i>caisses</i> were established in Koulikoro and 6 in Ségou.</p> <p>Geographical coverage: The geographical extension of the project to the Mopti region was scheduled for 2004. The Mopti project has finally received CEO Endorsement in March 2005. Start-up of activities in Mopti are scheduled for January 2006</p>					
CPM assessment of progress achieved in meeting the development objectives (Section A.)			Rating:	2	
Comments on progress achieved in meeting the development objectives					
Adjustments in the project's approach were required to ensure achievement of development objectives. IEC targeted at stakeholders, the introduction of vulnerability criteria to select beneficiary communes/villages and knowledge management adjustments should improve a) the participation of stakeholders in the project implementation and 2) project's impact on most vulnerable groups. While capacity building and sensitization efforts should continue, renewed emphasis should also be put on catching up with physical investments, rural finance services, and support to farmer's organisations.					

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase, Appendice

C. Results and Impact Management (RIMS)

Describe steps taken to mainstream results/impact management and list key results and impact indicators and progress achieved.

RIMS indicators have been introduced in the project's M&E system, and first report was produced accordingly.

D. Gender Equality and Women's Empowerment Evaluation

Rating scale: (1) Above or on target (2) Mostly on target (3) Substantially below target (4) Little or no progress

CPM's assessment of progress indicators vis-à-vis gender equality and women's empowerment

	Rating		Rating
Women participate equitably in project	2	Policy dialogue undertaken	2
Women benefit equitably from project	2	PMU monitors gender-differentiated participation	2
Women participate in decision making bodies	2	Supervision reports on gender-differentiated participation	2
Targets for women's participation in activities met	2		

CPM overall assessment of project performance in terms of gender equality & women's empowerment **Rating:**

Comments related to gender equality and women's empowerment (mandatory for criteria rated 3 or 4)

A comprehensive approach to gender and an Action Plan was developed in 2004 and has been introduced into project activities, workplans and budgets. A gender focal point has been designated and participated in PA Gender training Programme.

E. Cooperating Institution Performance Evaluation

Rating scale: (A) Minor/no problems (B) Moderate problems being dealt with (C) Major problems that require intervention

Performance Indicators	Rating		Rating
Frequency of supervision	A	Loan administration	B
Quality of supervision	N/A	Compliance with letter of appointment	B
Timeliness of approvals	B	Impact on project implementation	B

CPM overall assessment of Cooperating Institution performance **Rating:**

Other issues / comments related to Cooperating Institution performance

The programme is directly supervised by IFAD. UNOPS is responsible for loan administration including review of procurement activities and participation in supervision missions. The fact that staff in UNOPS does not speak French led to misunderstandings with the programme resulting in delays in processing of WAs

A

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Mali: Programme Fonds de Développement en Zone Sahélienne (FODESA)
Rapport de la 6^{ème} Mission de Supervision et de la Revue à mi-parcours de la 2^{ème} Phase, Appendice

F. Follow-up on Previous Portfolio Review

Agreed-upon follow-up from previous portfolio review	Action taken
Prepare a note on lessons learned from Phase I	The mid-term review of phase II has addressed this and incorporated lessons learned in its recommendations on project performance.
Major geographic expansion of Mopti and Kayes foreseen as from 2004	GEF Grant for the Mopti region fully approved and negotiations were conducted in September 05. Activities are expected to start in 2006.

G. Follow-up Recommendations

(include evaluation recommendations where applicable)

Specific issues / problems	Recommendations and person who will follow-up
The experiences of SAdEF are not being sufficiently captured, analysed and shared at local level, national level and at IFAD level.	<i>Need to increase knowledge base and exchange experiences. This was initiated in 2002 and further joint PA/OLVC/OE field visits need to be promoted and engaged. The involvement of PT and communications, and policy is also recommended. A Memo will be circulated to all parties concerned.</i>
Need to anchor the SAdEF to the decentralization set up	The next supervision mission and mid-term review (July 05) will assess progresses in this area.
While emphasis on sensitization and capacity building of participants should continue , the project should also ensure a reasonable rate of physical and socio-economic on investments	The next supervision mission and mid-term review (July 05) will assess progresses in this area.