



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-dix-septième session
Rome, 10-11 décembre 2002

MISE EN ŒUVRE DU PREMIER CYCLE DU
PROGRAMME DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT EN ZONE SAHÉLIENNE,
AU MALI, FINANCÉ AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT

1. L'attention du Conseil d'administration est appelée sur les renseignements ci-après concernant l'exécution du premier cycle du programme du fonds de développement en zone sahélienne, au Mali, qui est financé au titre du Mécanisme flexible de financement (MFF).

I. INTRODUCTION

2. Le Conseil d'administration a approuvé la création du MFF à sa soixante-quatrième session, en septembre 1998. Les trois grandes différences entre un prêt accordé au titre du MFF et un prêt habituel du FIDA sont les suivantes:

- des périodes de prêt plus longues (de 10 à 12 ans) pour permettre la réalisation des objectifs d'un développement durable;
- une conception continue et en constante évolution prévoyant l'exécution de cycles distincts d'une durée de trois à quatre ans; et
- l'énoncé de conditions préalables (ou "déclencheurs") clairement définies permettant, une fois remplies, le passage aux cycles ultérieurs.

3. Il est stipulé, au paragraphe 13 du Rapport relatif à la mise en place du MFF (document EB 98/64/R.9/Rev.1) sur la création du MFF, que "... pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil. Le document soumis au Conseil présentera les enseignements tirés des cycles antérieurs pour les intégrer aux cycles suivants, ainsi que les objectifs matériels atteints, les progrès réalisés par rapport aux objectifs de développement à long terme, et le respect des conditions préalables énoncées dans les accords de prêt."



4. L'objet du présent document d'information, dont le contenu se fonde sur les conclusions d'une mission d'évaluation du premier cycle qui s'est rendue sur le terrain en novembre 2002, est de décrire l'état d'avancement du programme pour ce qui est de la réalisation, au cours du cycle 1, des conditions du passage au cycle 2. La mission comprenait des membres du personnel de plusieurs services du FIDA, dont la Division Afrique I, la Division consultative technique, le Bureau de l'évaluation et des études (OE), le Bureau du Contrôleur, le Bureau du Conseil général et l'Équipe d'appui au Département gestion des programmes.

II. CADRE GÉNÉRAL

5. Le programme du fonds de développement en zone sahélienne a été la première intervention du FIDA, donnant lieu à un financement au titre du MFF, à être approuvée par le Conseil d'administration. Son exécution, qui est placée sous la supervision directe du FIDA, est scindée en trois cycles distincts de trois, quatre et trois ans, respectivement.

6. L'objectif global du programme est de réduire l'incidence de la pauvreté chez les ménages ruraux de la zone sahélienne en relevant leurs revenus et en améliorant leurs conditions de vie. Il a pour ambition de donner aux bénéficiaires les moyens de définir eux-mêmes leurs besoins et leurs priorités et de faciliter la mise en œuvre de microprojets individuels ou communautaires pour satisfaire ces besoins. La zone du programme englobe les régions de Ségou, Koulikoro, Mopti et Kayes. Les activités ont déjà commencé à Ségou et Koulikoro; à Mopti et Kayes, le démarrage des activités est subordonné à l'apport d'un cofinancement par d'autres donateurs¹.

7. L'objectif principal du premier cycle du programme était d'établir des institutions, des mécanismes et des procédures, d'assurer leur fonctionnement et de lancer un petit nombre d'activités d'investissement. Au cours du cycle 2, on continuera à renforcer le cadre institutionnel et à développer les activités d'investissement dans toute la zone du programme. Le troisième et dernier cycle sera axé sur la consolidation des résultats acquis et sur la mise en œuvre d'une stratégie de retrait propre à garantir la continuité des opérations.

8. Les principaux éléments du programme sont les suivants:

- **Appui au développement villageois.** Il est prévu de créer un fonds de développement de l'infrastructure villageoise, dont les ressources serviront à financer des microprojets sociaux, productifs et commerciaux dans les villages. Le programme comporte également la fourniture d'un soutien à la création et à la gestion d'associations par les intéressés en vue de contrôler le lancement des microprojets. Ceux-ci sont le fruit de l'action de groupes constitués (alors que les investissements individuels peuvent être pris en charge dans le cadre de la composante services financiers décentralisés), impliquent l'apport de contributions en espèces et en nature de la part des bénéficiaires, de manière à susciter chez eux le sentiment d'être partie prenante aux projets et à assurer la pérennité des activités correspondantes, et s'accompagnent de programmes de formation (alphabétisation fonctionnelle, assistance technique et initiation à la gestion).
- **Services financiers décentralisés.** Pour répondre à la demande d'investissements productifs des particuliers, le programme appuiera la création de 100 banques villageoises pour la prestation de services de crédit et d'épargne (50 à Ségou et autant à Koulikoro). La mise en œuvre de cette composante sera sous-traitée à au moins deux prestataires de services spécialisés.

¹ Un projet portant sur la région de Mopti, qui doit être financé dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), est actuellement en cours de conception.

- **Gestion du programme.** Une association nationale et deux associations régionales (comprenant des représentants de l'État, de la société civile et des organisations bénéficiaires) définissent les grandes orientations du programme. Pour la gestion des affaires courantes, un appui est donné aux activités d'une agence nationale de coordination et de gestion (ANCG) et de deux agences régionales d'exécution et de gestion (AREG) (à Ségou et à Koulikoro). Il est également prévu, dans le cadre de cette composante, de financer les coûts d'équipement et de fonctionnement, ainsi que de mettre en place le système de suivi et d'évaluation (S&E).

III. RÉSULTATS OBTENUS PAR LE PROGRAMME AU COURS DU PREMIER CYCLE

9. Le programme est entré en vigueur en octobre 1999. Au cours des trois premières années (2000-2002), qui correspondent au cycle 1 du MFF, des dispositions d'ordre institutionnel ont été prises pour la mise en œuvre des activités relevant du programme, aussi bien au niveau national qu'à celui des régions administratives de Ségou et de Koulikoro. Le programme est en cours à Ségou depuis 2000 et à Koulikoro depuis 2001. L'association nationale, l'ANCG, et les deux AREG de Ségou et Koulikoro ont toutes les trois été créées et sont pleinement opérationnelles.

10. Les principales activités entreprises à ce jour sont les suivantes:

- réalisation d'une enquête socioéconomique de référence à Ségou et Koulikoro (1999);
- finalisation du manuel d'exécution du programme et du manuel de suivi et d'évaluation (2000 et 2001, respectivement);
- formation de 230 hommes et femmes membres de comités de gestion, et d'environ 800 membres de groupes communautaires, en matière d'alphabétisation fonctionnelle et d'acquisition de compétences techniques au niveau des villages;
- achèvement (dès novembre 2001) de 101 microprojets sur les 175 prévus au cours du cycle 1, à savoir: 75 microprojets à Ségou (46 projets portant sur des infrastructures sociales, 27 projets générateurs de revenus et deux projets relatifs à la gestion des ressources naturelles); et 26 à Koulikoro (huit projets relatifs aux infrastructures sociales et 18 projets générateurs de revenus); et
- des études ont été entreprises en vue de la création de banques villageoises d'épargne et de crédit, et des prestataires de services ont été identifiés pour Ségou et Koulikoro.

11. Sur le montant global du prêt du FIDA de 15,65 millions de DTS, quelque 3,2 millions de DTS ont été affectés au premier cycle (2000-2002). À la fin de novembre 2002, 76% de ce montant avait été décaissé. Des retards ont été rencontrés en ce qui concerne la sous-composante fonds d'investissement villageois, pour laquelle une proportion non négligeable (23%) des fonds du prêt prévus pour le cycle 1 avait été affectée. Toutefois, les activités relevant de cette composante ayant été retardées, il est maintenant prévu qu'elles commenceront au début de 2003, étant donné que les négociations avec les prestataires de services désignés sont presque achevées.

IV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

12. Le premier cycle du programme a permis de dégager un certain nombre d'enseignements fort utiles, dont l'importance dépasse parfois le cadre du programme lui-même.

13. **Structure institutionnelle.** La pertinence et l'efficacité de l'architecture institutionnelle pour ce qui est de la gestion et de la conduite du programme doivent être régulièrement contrôlées. Au cours de la mission d'évaluation du premier cycle, les participants au programme ont soulevé un



certain nombre de questions qui pourraient obliger à apporter quelques ajustements à la conception. Ces questions portent notamment sur les points suivants:

- la mesure dans laquelle les associations créées aux niveaux national et régional jouent effectivement le rôle qui leur est dévolu, à savoir celui d'organes directeurs chargés de la surveillance de la gestion du programme;
- la viabilité et le rôle des fédérations de groupements villageois constituées dans le cadre du programme;
- le resserrement éventuel des liens entre les organes du programme et les institutions créées en vertu de la politique nationale de décentralisation;
- la nécessité d'une décentralisation plus poussée d'un certain nombre de fonctions relevant du programme;
- le renforcement du rôle du Ministère de l'Agriculture en vue de consolider sa capacité de supervision du programme, et l'accroissement de l'efficacité de la coordination globale du portefeuille de projets du FIDA dans le pays; et
- la nécessité de formuler des stratégies explicites et d'affecter expressément des ressources aux fins du renforcement des capacités des institutions aux différents niveaux de l'organisation.

14. **Avantages et limitations éventuels d'une approche communautaire du développement.** On a adopté, dans le cadre du programme, une approche communautaire du développement en matière de prestations de services, en vertu de quoi des campagnes de sensibilisation sont lancées pour faire connaître aux communautés les buts et activités du programme ainsi que les procédures permettant d'y participer (y compris en ce qui concerne les contributions requises des villageois en espèces et en nature). Les groupements villageois formulent ensuite des propositions portant sur des microprojets qui seront financés par le biais d'un fonds de développement de l'infrastructure villageoise. Des méthodes accélérées de recherche participative sont appliquées dans certains villages pour aider les populations locales à mieux évaluer et articuler leurs besoins et possibilités en matière de développement; mais le personnel du programme ne cherche pas à imposer aux groupements villageois un type de microprojet particulier.

15. L'un des principaux atouts de cette approche réside dans le fait que le sentiment d'être des participants actifs qu'elle donne aux membres des groupements est généralement beaucoup plus fort qu'il ne le serait si les microprojets étaient imposés de l'extérieur et si les contributions locales étaient minimales ou inexistantes. Un autre avantage est qu'un grand nombre de microprojets ont pu être menés à bien en un laps de temps assez bref et que les bénéficiaires sont manifestement satisfaits du court délai – par rapport à beaucoup d'autres projets de développement – qui s'écoule entre la présentation des plans et l'obtention de résultats concrets. Il existe également un éventail satisfaisant d'activités génératrices de revenus (création de périmètres maraîchers, sites de regroupement du bétail pour la vaccination et la commercialisation, etc.) et d'investissements sociaux (écoles pour l'alphabétisation fonctionnelle; puits d'eau potable).

16. On observe toutefois, au niveau des groupements villageois, une nette tendance à proposer des microprojets plutôt susceptibles d'engendrer des avantages à court terme. C'est ainsi, par exemple, que même si les méthodes accélérées de recherche participative ont systématiquement révélé chez les bénéficiaires une grande inquiétude à propos de la dégradation des ressources naturelles, deux seulement sur les 101 microprojets achevés jusqu'ici avaient pour ambition de redresser la situation; par ailleurs, étant donné que la mise au point et la diffusion de technologies constituent un autre domaine où les avantages ont tendance à se faire sentir à long terme, il n'y a guère de demande concernant ces activités dans le cadre du programme. C'est pourquoi, il se pourrait bien que des méthodes d'intervention différentes soient nécessaires pour remédier à ces problèmes.



17. **Pertinence du recours au MFF.** Le programme est une opération extrêmement novatrice dans la mesure où elle vise à mettre sur pied des organisations plus représentatives capables de servir d'organes de décision et d'assurer la poursuite des activités de développement rural lorsque le programme sera parvenu à son terme. Le but poursuivi est aussi d'obtenir une plus grande participation des bénéficiaires au choix et à la supervision des prestataires de services pour les microprojets que ce n'est généralement le cas. Il allait de soi que la concrétisation de ces ambitions serait un processus de longue haleine qui exigerait que l'on fasse preuve de la plus grande souplesse, parce que l'on ne savait pas très bien, au départ, quelle serait l'architecture institutionnelle la mieux adaptée. On n'ignorait pas non plus qu'il serait indispensable d'effectuer des évaluations périodiques en vue d'adapter la conception du programme en fonction de l'expérience. La condition préalable relative au S&E a également suscité de la part du gouvernement, du personnel du programme et du FIDA une prise de conscience plus aiguë de la nécessité de disposer d'un système de S&E performant. Beaucoup de temps et de ressources ont, en conséquence, été consacrés à faire en sorte que le système fonctionne de manière efficace et produise en temps voulu des informations utiles. Compte tenu de ces considérations, le recours au MFF a semblé de nature à répondre à ces besoins.

18. Si le MFF paraît être un instrument approprié pour ce qui est d'améliorer l'efficacité du programme, il n'en est pas moins évident qu'un laps de temps considérable devra s'écouler avant que les institutions envisagées au stade de la conception soient suffisamment solides pour pouvoir jouer efficacement leur rôle. Lors de la mission d'évaluation du cycle 1, y compris lors de l'atelier de deux jours organisé vers la fin de la mission à l'intention des intéressés, les participants ont reconnu la nécessité d'apporter des ajustements à la conception du programme et ont exprimé leur satisfaction d'être activement associés à l'identification de ces ajustements.

V. RESPECT DES CONDITIONS DE DÉCLENCHEMENT DU CYCLE 2

19. Pendant le premier cycle, le programme du fonds de développement en zone sahéenne avait principalement pour ambition de mettre en place des institutions, des mécanismes et des procédures, d'assurer leur fonctionnement et de mettre en route un petit nombre d'activités d'investissement. Cette ambition s'est exprimée, de la façon suivante, par le biais de six conditions de déclenchement arrêtées pour le passage du cycle 1 au cycle 2:

- i) les associations ont été constituées et les mécanismes du programme ont été éprouvés et effectivement adoptés, conformément aux prescriptions du manuel d'exécution du programme;
- ii) un nombre suffisant de microprojets ont été assortis de programmes de formation;
- iii) entre cinquante et soixante-dix pour cent des groupements prévus sont constitués et fonctionnent correctement, de façon indépendante, conformément aux modalités établies dans le manuel d'exécution du programme;
- iv) cinquante pour cent des villages retenus pour bénéficier du programme ont entrepris au moins un microprojet;
- v) le manuel d'exécution du programme a été révisé compte tenu de l'expérience acquise; et
- vi) le système de S&E donne satisfaction et fournit des informations sur la façon dont les conditions de déclenchement sont satisfaites.

20. À l'exception de v), toutes les conditions de déclenchement ont été remplies. Il était prévu, à l'origine, que le manuel d'exécution du programme serait révisé au début de 2002, mais le Gouvernement et le FIDA ont décidé d'un commun accord de reporter cette révision et d'attendre que

la mission d'évaluation du premier cycle ait eu lieu. On recommande, en conséquence, que le passage du cycle 1 au cycle 2 soit autorisé dès que le manuel d'exécution du programme aura été révisé et approuvé à la fois par le gouvernement et par le FIDA.

21. La condition i) concerne le cadre institutionnel du programme et les activités de formation. Le manuel de procédures définit les "associations" comme étant des fédérations de groupements villageois, des associations régionales et une association nationale, et précise quelles sont leur composition et leurs attributions. Les "mécanismes du programme" les plus importants sont les procédures qui ont trait à l'établissement des programmes de travail et budgets annuels et à la passation de contrats aux fins des microprojets.

22. Les associations et fédérations constituées à Ségou et Koulikoro fonctionnent de manière satisfaisante et tiennent des réunions à intervalles réguliers. Cependant, sauf dans le cas d'une fédération située à Ségou, le niveau d'adhésion est faible. Les relations entre les associations et fédérations et les communes, lesquelles sont les principales institutions créées en vertu de la politique nationale de décentralisation, demeurent assez ambiguës. Il est nécessaire de clarifier la situation pour ce qui est de la supervision des microprojets, ainsi qu'en ce qui concerne les moyens de transférer les responsabilités aux associations et fédérations régionales.

23. Même si la condition préalable i) a été satisfaite, il va falloir prêter une attention toute particulière, durant le cycle 2, aux ajustements et adaptations qui s'imposent sur le plan institutionnel. Une mission de conception pour le cycle 2 du programme, qui s'inspirera des conclusions de la mission d'évaluation du premier cycle (dont le rapport final doit être publié d'ici la fin décembre 2002), se rendra sur place au début de 2003 pour examiner un certain nombre de questions d'ordre institutionnel. La mission établira en outre un budget détaillé pour le cycle 2, qui donnera lieu à un additif à l'accord de prêt, en vue d'affecter les ressources aux postes budgétaires appropriés. Une telle démarche est pleinement conforme au principe directeur du MFF qui veut que, pendant la mise en œuvre des projets/programmes, leur conception fasse l'objet d'un processus continu et évolutif.

24. En ce qui concerne la condition ii), au moins un programme de formation (mais fréquemment deux ou trois) a accompagné chaque microprojet. Une formation est systématiquement dispensée dans les domaines de l'alphabétisation fonctionnelle, de l'assistance technique et de la gestion, et elle est très appréciée des bénéficiaires. L'évaluation participative des microprojets fournit des renseignements utiles à propos de l'intérêt des programmes de formation. Toutefois, suite aux observations des intéressés, la longueur de ces cours sera revue lors de la conception du prochain cycle.

25. S'agissant de la condition iii), chaque groupement villageois est censé: constituer des comités de gestion comprenant trois à quatre personnes; élire un comité de surveillance composé d'au moins deux personnes (lesquelles ne doivent toutefois pas être membres des comités de gestion); assumer la responsabilité de la mise en œuvre des microprojets; et décider de leur statut juridique. Ces comités sont systématiquement constitués pour chaque microprojet sans exception, et les groupements villageois sont étroitement associés à la surveillance et à l'approbation des travaux de construction correspondants. Cette condition a été remplie.

26. Pour ce qui est de la condition iv), l'objectif du premier cycle était fixé à 175 microprojets. Sur ce total, 101 (soit 57%) avaient été réalisés en novembre 2002 (75 à Ségou et 26 à Koulikoro). Les efforts de sensibilisation déployés par les organismes d'exécution et les associations mises en place dans le cadre du programme ont suscité une forte demande de microprojets de la part des groupements villageois. Il semble que le programme permette d'approuver et de réaliser les microprojets plus rapidement que bien d'autres interventions visant à promouvoir le développement.



27. S'agissant de la condition vi), le système de S&E a été mis en place dans un délai raisonnable; les résultats des enquêtes font l'objet d'une analyse systématique; et l'équipe chargée du S&E établit régulièrement et en temps voulu des rapports grâce auxquels il est possible de suivre les progrès réalisés en ce qui concerne le respect des diverses conditions de déclenchement.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

28. Le programme du Fonds de développement en zone sahélienne est à la fois la première intervention du FIDA à avoir été approuvée pour faire l'objet d'un financement au titre du MFF et la première à avoir satisfait aux conditions du passage du cycle 1 au cycle 2. En l'occurrence, le MFF a répondu à son objectif original, à savoir amener les intervenants – y compris le personnel et la direction du FIDA – à concentrer davantage leur attention sur l'efficacité au niveau de l'exécution et sur les moyens de faire en sorte que la conception des activités relève d'un processus en évolution constante en fonction de l'expérience acquise. L'envoi sur le terrain de trois missions de supervision du FIDA, la réalisation de deux missions d'OE et l'organisation d'un atelier de S&E témoignent de l'intérêt accru ainsi porté à l'efficacité. En outre, la mission d'évaluation du premier cycle, qui a eu lieu à un stade relativement précoce de la mise en œuvre du programme, a donné lieu à une forte participation de membres du personnel du FIDA plutôt que de consultants. Pour ce qui est de la nécessité de faire en sorte que la conception soit un processus en évolution constante, une mission se rendra sur place au début de 2003 en vue de concevoir le cycle 2 en fonction de l'expérience acquise à ce jour dans le cadre du programme.

29. Il est recommandé que la direction du FIDA autorise le passage du cycle 1 au cycle 2 du programme du fonds de développement en zone sahélienne, sous réserve que la teneur du manuel d'exécution du programme révisé soit approuvée d'un commun accord par le gouvernement et par le FIDA.