

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 13 - 14 mai 1999

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/99/3/2

7 avril 1999

ORIGINAL: FRANÇAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION TERMINALE DE L'IPR MALI 5804.00

Assistance alimentaire prolongée en faveur des réfugiés maliens, des populations rapatriées, des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des personnes touchées par le conflit dans le nord du Mali

Date de l'approbation du projet	26 mars 1997
Date de la signature du plan d'opérations	2 juillet 1997
Date de la première distribution	Décembre 1997
Durée du projet	Dix-huit mois
Date officielle d'achèvement	Juin 1999
Date de l'évaluation	Novembre 1998
Composition de la mission	FAO/PAM ¹

Coût (dollars E.-U.)

Coût total pour le PAM	14 000 610
Coût total des produits alimentaires	6 401 406

En novembre 1998, un dollar E.-U. équivalait à 560 francs CFA.

¹ La mission était composée d'un économiste (chef de mission, FAO); d'un spécialiste de la sécurité alimentaire (FAO); d'un sociologue (consultant, FAO); d'un spécialiste en logistique (PAM). Le rapport complet est disponible sur demande, en français seulement.

RÉSUMÉ

Les ressources ont été, pour l'essentiel, utilisées pour des opérations de réhabilitation et de développement. L'aide directe au rapatriement a commencé avec les ressources n'ayant pas été utilisées par le projet Mali 2231.04. L'IPR Mali 5804 est en définitive un prolongement du projet de développement rural Mali 2231.04. Comparativement, on constate une amélioration notable dans la gestion et le ciblage de l'aide alimentaire. Les actions menées satisfont à la mission et aux objectifs fondamentaux de développement du PAM. Elles répondent aux problèmes de sécurité alimentaire, développent le potentiel des ressources naturelles, construisent des infrastructures productives et sociales qui permettent d'inscrire le développement régional dans la durée. Cependant, la multiplicité des requêtes d'assistance a provoqué une atomisation des actions qui dépasse les capacités d'encadrement technique et limite sérieusement la programmation et le suivi des opérations.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau de l'évaluation: A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Chargé de l'évaluation: S. Green tel.: 066513-2032

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



L'IPR MALI 5804.00 ET SON CONTEXTE D'INTERVENTION

Origines et objectifs de l'IPR Mali 5804.00

1. Au début des années 90, le Mali septentrional a été le théâtre d'affrontements armés entre forces gouvernementales et factions rebelles. Ces combats ont engendré d'importants déplacements de populations civiles. On estime à 150 000 le nombre de Maliens qui ont trouvé refuge en Mauritanie, en Algérie, au Niger et au Burkina Faso. A ces réfugiés, se sont ajoutées 50 000 personnes aussi bien nomades que sédentaires, déplacées à l'intérieur du Mali en raison des combats et de l'insécurité. Un autre groupe, enfin, évalué à 100 000 personnes a été touché par le conflit sans pouvoir fuir alors que ses avoirs productifs et sociaux étaient gravement endommagés ou détruits.
2. Le PAM a préparé un projet régional d'intervention prolongée en faveur des réfugiés maliens, des populations rapatriées, des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des personnes touchées par le conflit dans le nord du Mali (IPR Mali 5804.00) dont l'objectif global était de faciliter le rapatriement des réfugiés, la réinstallation ainsi que la réinsertion des rapatriés internes dans leur région d'origine (Mopti, Gao, Kidal, Tombouctou). Les objectifs immédiats étaient: i) de répondre aux besoins alimentaires à court terme des rapatriés pendant la phase de réinstallation; ii) d'améliorer les conditions de sécurité alimentaire dans les zones de réinstallation par des travaux collectifs—"Vivres-contre-travail" (VCT) et le développement des qualifications—"Vivres-contre-formation" (VCF); iii) d'accroître les disponibilités alimentaires des individus les plus vulnérables vivant dans des zones à déficit alimentaire structurel et qui, tout en étant inaptes pour les programmes VCT, n'ont pas bénéficié des distributions gratuites effectuées au titre du Stock national de sécurité alimentaire (SNS).

Sécurité alimentaire et nutrition

3. Les années récentes ont montré que sans accident climatique majeur, le Mali pouvait être autosuffisant en produits vivriers de base. Ceux-ci sont constitués essentiellement de céréales qui représentent 90 pour cent de la ration alimentaire. Malgré le retour à des bilans céréaliers globalement équilibrés, des problèmes majeurs persistent. Les causes générales d'insécurité alimentaire sont à lier à l'extrême pauvreté, à la stagnation économique et à la très forte dépendance des systèmes de production vis-à-vis des aléas climatiques.
4. L'insécurité alimentaire se traduit, en particulier, par: i) la prévalence de la malnutrition, notamment chez les groupes à risque; ii) la permanence de zones agricoles régulièrement déficitaires en production auxquelles s'ajoutent les régions en situation précaire pour lesquelles le déficit vivrier est fréquent, notamment les régions du nord; iii) la grande difficulté pour écouler les surplus commercialisables; iv) le faible progrès de la diversification des rations alimentaires à l'exception des groupes urbains favorisés et des zones rurales régulièrement exportatrices de produits agricoles.
5. Parmi les populations présentes dans les régions du nord, les paysans pratiquant l'agriculture pluviale, les cultivateurs des terres irriguées et de décrue non intégrés dans les grands projets encadrés, les pastoralistes et agro-pastoralistes sont, à des degrés divers, vulnérables et vivent régulièrement dans des conditions d'insécurité alimentaire.



Contexte social

6. Les conditions de vie précaires dans le nord du Mali, aggravées par une croissance régulière de la population, par la sécheresse récurrente (1972–1984) et par l'éloignement de ces régions des centres nationaux de décision peuvent expliquer la naissance du conflit armé de 1990. Cette rébellion trouve également son origine dans une remise en cause par les jeunes d'une société traditionnelle Touareg fortement hiérarchisée et dans le sentiment d'une marginalisation politique des régions du nord et de leur délaissement sur le plan du développement.
7. Les trois régions du nord (Mopti n'est pas considéré comme "nord") sont arides, mais deux d'entre elles (Tombouctou et Gao) sont traversées par le fleuve Niger dont la vallée offre des possibilités d'intensification et de sécurisation des systèmes agro-pastoraux. Les systèmes de production paysans dans les régions du nord reposent sur l'agriculture (riz, cultures fourragères, maraîchage), l'élevage et la pêche, et se concentrent globalement dans deux zones agro-écologiques distinctes: la zone inondée le long de l'axe fluvial (delta du Niger à Mopti) où se concentre également l'essentiel du peuplement et des cultures, et la zone exondée, arrosée par les pluies saisonnières, lieu de prédilection de l'élevage.

EVALUATION DE L'EXECUTION: CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Appréciation globale

8. L'IPR Mali 5804.00 touche les trois régions du nord et Mopti dans le Mali et ses ressources ont été pour l'essentiel (84 pour cent) utilisées pour des opérations de réhabilitation et de développement puisque la partie prévue pour l'aide directe au rapatriement a été réduite du fait du retour anticipé et sans incitation de nombreux réfugiés¹. L'IPR Mali 5804.00 peut donc être interprétée comme un prolongement de l'ancien projet de développement rural Mali 2231.04 qui concentrait ses activités sur ces régions. La mise en œuvre de l'IPR a été mise à profit pour améliorer notablement l'efficacité de l'assistance alimentaire pour le développement de ces régions touchées par le conflit en introduisant des modalités de cogestion entre la partie gouvernementale (Direction nationale des projets du PAM (DNPP), sous tutelle du Ministère du développement rural et de l'eau) et le Bureau du PAM au Mali. Les efforts déployés pour une meilleure sélection des activités et des bénéficiaires ainsi que pour un meilleur suivi des opérations ont donné des résultats probants. Les améliorations concernent notamment la décentralisation et la responsabilisation accrue des antennes régionales du PAM dans la programmation et la gestion des ressources, l'application d'un nouveau mode de calcul des rations plus en conformité avec le volume des travaux entrepris, l'identification systématique de tous les micro-projets assistés, un suivi plus rigoureux dans le transport des vivres jusqu'aux sites d'utilisation de l'aide alimentaire. Ces progrès notables ont été obtenus grâce aux moyens humains et matériels disponibles dans le cadre d'une opération IPR qui se traduisent par un encadrement renforcé des opérations et de la logistique. Ces

¹ Seulement 70 pour cent des allocations prévues pour le rapatriement ont été distribuées. Toutefois, le rapatriement et l'installation de réfugiés ont fait l'objet d'une assistance antérieure du PAM dans le cadre du projet Mali 2231.04—"Développement rural" (1 551 tonnes de vivres distribuées).



améliorations devraient *mutatis mutandis* se retrouver dans la mise en œuvre du programme de pays dont nombre de composantes sont présentes dans l'IPR Mali 5804.00.

9. Les activités de réhabilitation et de développement conduites dans le cadre de l'IPR constituent l'essentiel de l'assistance (périmètres irrigués villageois, barrages, puits, reboisement, fixation des dunes, périmètres maraîchers) et répondent à la mission et aux objectifs fondamentaux des activités de développement du PAM. Globalement, elles visent à répondre aux problèmes de sécurité alimentaire au niveau des ménages à travers le développement du potentiel des ressources naturelles pour l'augmentation de la production agricole; elles poursuivent les efforts déployés dans l'urgence en liant la réhabilitation et le développement; elles construisent des infrastructures productives et sociales qui permettent d'inscrire le développement régional dans la durée.
10. Relativement limité, le soutien au développement des ressources humaines par l'aide à la formation et l'aide ciblée aux groupes vulnérables n'en constitue pas moins une utilisation justifiée de l'aide alimentaire dans le contexte d'indicateurs sociaux très préoccupants et d'un niveau d'insécurité alimentaire élevé.
11. L'aide alimentaire a une utilisation plus efficace dans le cadre de projets bénéficiant de moyens financiers et d'assistance technique et une recherche systématique a été faite pour associer l'aide alimentaire à ces projets. Malgré les résultats obtenus, la part des ressources affectées aux opérations dites "Initiatives de base", sans encadrement technique clairement défini, représente encore une fraction relativement importante—environ 35 pour cent—et se traduit par une multiplicité de requêtes qu'il est difficile d'étudier et de suivre correctement. Au total, et en dépit des efforts de structuration entrepris, l'atomisation des actions caractérise encore les activités VCT et l'encadrement DNPP personnel du PAM est dans une situation réactive plutôt qu'active vis-à-vis des actions à conduire. Ceci ne favorise pas la programmation et la réflexion nécessaires en termes de stratégie d'action pour un secteur d'intervention donné et fragilise la position du PAM en tant que véritable interlocuteur et partenaire pour la conduite d'opérations de développement.

Pertinence des objectifs et résultats obtenus

Objectifs globaux

12. Dans sa conception, l'IPR ciblait de façon privilégiée les sites de réinstallation des rapatriés (les anciens réfugiés devaient représenter 50 pour cent de tous les bénéficiaires d'activités VCT). L'encadrement du projet n'a pas tenu de registre permettant de différencier les bénéficiaires selon leur statut d'anciens réfugiés, mais il apparaît évident que la proportion de rapatriés touchés par le projet est en deçà des prévisions. La raison principale est la capacité d'absorption limitée des sites de rapatriement. Par ailleurs, en situation de post-conflit, l'aide ne pouvait se concentrer sur une fraction de la population et l'approche adoptée, totalement fondée, a été de contribuer au développement régional comme base de réconciliation et d'intégration.
13. L'opération prévoyait d'allouer 53 pour cent des vivres aux activités VCT. Ces objectifs de distribution ont largement été dépassés au prorata de la durée du projet (voir tableau en annexe). Cependant, l'importance relative des activités de développement dans l'IPR répond davantage aux circonstances qu'à un choix délibéré. En effet, lorsque l'IPR a commencé en décembre 1997, une grande partie du mouvement de rapatriation avait déjà eu lieu. Un volume important de vivres était donc disponible pour le volet développement et ce sur une période relativement courte correspondant à une intervention d'urgence. Des



efforts importants ont été mis sur la clarification et l'amélioration des procédures d'identification des micro-projets et, d'une manière générale, sur l'organisation et la gestion des opérations. L'utilisation d'un important volume de vivres disponibles sur la courte période de l'opération d'urgence s'est traduit cependant par un manque de planification des activités et un suivi difficile.

14. L'objectif initial du volet développement (incluant VCT et VCF) était d'améliorer les conditions de *sécurité alimentaire* dans les *zones de réinstallation* en favorisant les activités de production agricole et celles liées à l'élevage. Les objectifs et activités y afférents n'étaient pas suffisamment définis dans le document de projet et ont couvert un large éventail d'interventions: éducation, santé communautaire, eau-irrigation, activités génératrices de revenu, environnement, élevage. La multiplication des objectifs a eu comme conséquence un certain saupoudrage des activités, caractéristique des projets à objectifs multiples. Cette dispersion a rendu difficile la planification et la programmation des activités, pourtant nécessaires à une meilleure efficacité. Dispersion et diversité des interventions ont contribué à alourdir la gestion de l'IPR, rendu le suivi difficile et alourdi les coûts de la logistique.

Production agricole

15. Les utilisations en VCT ont été les plus importantes dans le domaine de la construction et/ou la réhabilitation d'ouvrages hydro-agricoles. Les projets d'irrigation contrôlée ou semi-contrôlée visant la mise en valeur du fleuve et de son delta intérieur (périmètres irrigués villageois, aménagement des mares et lacs) constituent la grande majorité des interventions. Pour ces ouvrages, les appuis en VCT ont été fournis en général dans le cadre de projets bénéficiant d'une assistance extérieure garantissant ainsi un encadrement technique adéquat. Les principaux bénéfices dégagés sont l'augmentation des rendements de production vivrière (riz principalement) et une sécurisation des approvisionnements alimentaires (la production est essentiellement consommée). La seconde catégorie d'intervention sont les aménagements de bas fonds par la réfection de barrage et/ou de digues qui concernent les zones éloignées du fleuve. Ces actions ont permis d'initier une production vivrière pour la consommation qui n'était pas possible ou très aléatoire auparavant. Pour les populations bénéficiaires, ces ouvrages constituent des investissements fondamentaux pour l'amélioration de leur sécurité alimentaire. Ces actions contribuent à fixer des populations sur des sites mais bénéficient de peu d'encadrement.
16. Les visites de terrain et les discussions avec les bénéficiaires et leurs représentants ont permis de dégager les problèmes communément rencontrés: i) les ouvrages hydro-agricoles demandent un appui technique qui, s'il n'est pas assuré, rend l'investissement aléatoire; ii) la viabilité économique des investissements n'est pas ou peu considérée dans la sélection des micro-projets; iii) un appui technique complémentaire s'avère nécessaire pour certaines populations, notamment les populations en voie de sédentarisation, car les techniques culturelles ne sont pas toujours connues ou bien maîtrisées.

Environnement

17. Reboisement, fixation biologique et mécanique des dunes, confection de cordons pierreux sont les activités appuyées en VCT. Elles répondent toutes aux objectifs de protection des terres arables et de régénération des sols. Ces activités environnementales, reconnues comme étant efficaces si bien menées, sont cruciales pour le développement



durable des régions du nord où l'avancée du désert et l'appauvrissement des sols constituent les contraintes majeures au développement. Cependant, les appuis en VCT dans ce domaine ont été relativement parcellaires et, en conséquence, d'un impact limité. De plus, l'efficacité de certaines opérations n'a pas toujours été assurée par manque d'appui technique. Pour les reboisements, la sélection des espèces plantées ne correspond pas toujours aux exigences des sols et aux besoins des populations. La gestion des espaces reboisés manque parfois de définition.

Elevage

18. L'élevage est l'activité dominante des régions couvertes par l'IPR et le pastoralisme définissait le mode de vie de la plupart des réfugiés avant leur exil. La dégénérescence des parcours due à la combinaison des sécheresses cumulées et du surpâturage ont conduit à un processus de sédentarisation. Le type d'activités permettant de promouvoir l'élevage, et adapté à un appui VCT, est limité. La régénération des pâturages (repiquage ou semis des bourgoutières le long du fleuve), la construction de parcs de vaccination et d'abattoirs ainsi que la construction de puits pastoraux sont des activités appuyées dans le cadre de l'IPR. Malgré l'impact potentiel important de ces activités, notamment celui lié à la régénération des bourgoutières, les opérations menées ont été de petite envergure en raison de la priorité donnée par les populations aux activités liées à la sédentarisation et de la difficulté à mobiliser les populations à tradition pastorale autour d'activités à intérêt collectif.

Infrastructures sociales

19. Une grande partie des activités menées dans ce secteur l'a été en partenariat avec le HCR dans le cadre de la réhabilitation des sites de rapatriement. Un point d'eau, un centre de santé et une école étaient considérés comme les éléments essentiels de viabilisation des sites. Ce sont surtout les activités de construction et réhabilitation de puits qui ont absorbé les ressources VCT. Environ 200 sites ont ainsi été aménagés. Des problèmes techniques de mise en œuvre ont été rencontrés et sont attribués à la nature difficile du terrain, au manque d'infrastructures et à la capacité limitée des partenaires d'exécution.

Le rôle de l'aide alimentaire

Aide alimentaire et VCT

20. L'aide alimentaire joue un rôle incitatif/facilitateur évident surtout dans les travaux à haute intensité de main-d'œuvre que sont les ouvrages hydro-agricoles et notamment pour les projets ne bénéficiant pas ou peu d'aide extérieure. Pour les travaux d'investissement, l'aide alimentaire constitue un soutien crucial sans lequel il est difficile de mobiliser la communauté. La valeur de la ration familiale s'établit en moyenne autour de 650 FCFA en milieu rural et représente 65 pour cent du salaire journalier d'un travailleur agricole saisonnier. Etant donné le faible coût d'opportunité du travail reflétant les rares possibilités d'emploi dans les zones d'intervention du projet, l'aide du PAM représente ainsi un transfert de revenu substantiel pour les populations bénéficiaires du projet.
21. Le calcul du nombre de rations alimentaires à distribuer est basé sur des normes techniques de travail correspondant à chaque type d'activité mais est indépendant du nombre de participants. L'organisation de la distribution est laissée à l'entière responsabilité des communautés. A moins d'un suivi et d'une enquête spécifique à ce sujet, il est difficile d'établir le rapport entre quantité de vivres et travail effectué par un



bénéficiaire. Certaines communautés ont privilégié la participation du plus grand nombre d'individus de la communauté. Il est donc difficile en général d'estimer l'impact nutritionnel et le transfert de revenu *per capita* représenté par les vivres. On soulignera que l'IPR a été mise en place après la campagne agricole très mauvaise de 1997/1998 qui a affecté durement une grande partie des populations des régions couvertes par le projet. Dans ce contexte, l'aide alimentaire a été perçue par les bénéficiaires des VCT comme une contribution importante à l'amélioration de leur sécurité alimentaire à court terme.

Aide alimentaire et VCF

22. Dans le document de projet, les activités de formation ne sont qu'évoquées et aucune stratégie d'intervention n'est vraiment définie. Seulement 114 tonnes de vivres ont été distribuées au titre de VCF, représentant 1,5 pour cent du total des vivres distribués. Des formations ont été appuyées dans le domaine de l'alphabétisation, de la santé, de l'hygiène et de l'agriculture, dont les femmes ont été les bénéficiaires quasi exclusifs. Ces formations ont généralement peu de moyens d'accompagnement et l'aide alimentaire joue un rôle incitatif important. Dans le cadre des activités VCF, des "rencontres intercommunautaires" ont également été appuyées. Organisées par le HCR, ces rencontres ont pour but de favoriser le dialogue pour la consolidation de la paix. La décision a été prise de ne plus assister ce genre de réunion dont l'ampleur grandissante dépasse les moyens et les prérogatives de l'intervention.

Aide alimentaire et distribution gratuite de vivres (DGV)

23. L'objectif de ce volet était d'accroître pendant la période de soudure les disponibilités alimentaires des individus les plus vulnérables vivant dans les zones à déficit alimentaire structurel et qui, tout en étant inaptes pour les VCT, ne bénéficient pas des distributions générales effectuées au titre du SNS. Sur 1 000 tonnes allouées à ce volet, seulement 18 pour cent ont été distribués. Ce faible taux peut en partie s'expliquer par l'absence de définition claire des groupes cibles. Dans la pratique, il s'est avéré difficile d'appliquer l'objectif défini dans le document de projet sans superposer ces interventions à un mécanisme existant et reconnu comme efficace qui propose, en fonction des cas, des distributions gratuites (cas rares et de dernier recours) et des ventes subventionnées.
24. Tout en maintenant le ciblage de groupes vulnérables, ce volet a été utilisé pour répondre à des demandes diverses et ad hoc: cantines scolaires (rations complètes ou complément de rations), alimentation dans des orphelinats et des centres d'handicapés, complément de rations dans des centres de nutrition appuyés par d'autres partenaires, opérations de secours. L'aide alimentaire constitue un apport alimentaire crucial pour ces bénéficiaires. En effet, dans la plupart des cas (handicapés, orphelinats), aucun substitut n'est possible ou disponible. Les opérations menées dans ce volet engagent de petits volumes dont l'impact à court terme auprès des bénéficiaires est substantiel.

Les bénéficiaires

25. Les populations bénéficiaires du projet sont réparties sur les quatre régions du nord qui couvrent à elles seules les deux tiers du territoire national. La majorité de la population se compose de Songhoy (essentiellement "gens du fleuve" et cultivateurs), de Peuls (tant agriculteurs qu'éleveurs), et de Touaregs et de Maures (essentiellement pasteurs et souvent nomades).



26. Les activités assistées par le projet n'ont pas rencontré de problèmes particuliers concernant le ciblage des bénéficiaires dans la mesure où les populations ont des conditions socio-économiques relativement homogènes et où le choix retenu a été celui d'une intervention pour l'ensemble des communautés de ces régions et pas seulement celle des anciens réfugiés même si ces derniers ont reçu une attention particulière. Le nouveau système de distribution de vivres (voir les paragraphes 32 à 36) mis en place constitue une meilleure garantie quant à l'atteinte des bénéficiaires du projet. Ces bénéficiaires ont été dénombrés dans chaque projet pour chaque type d'activité et dans chaque région d'intervention de l'IPR (voir tableau en annexe).
27. Dans le processus d'élaboration des requêtes pour l'assistance alimentaire, la participation des bénéficiaires est réelle. Le mouvement associatif même peu structuré est actif et les requêtes sont souvent élaborées par les bénéficiaires eux-mêmes. L'encadrement ne fait le plus souvent que les assister dans leur démarche. Les niveaux de décision des bénéficiaires quant aux choix, à la programmation et à l'organisation des activités relèvent de groupements d'intérêts spécifiques: communautés villageoises et factions (formes de regroupement de familles qui constituent la base sociale et territoriale de l'organisation des populations Touaregs). Les objectifs quantitatifs contenus dans le document de projet sur la part de l'assistance devant bénéficier spécifiquement aux femmes s'avèrent peu réalistes compte tenu de la nature des travaux entrepris où les femmes n'ont qu'une participation minoritaire.
28. Les critères de sélection des projets et l'exigence de la participation financière des bénéficiaires vont dans le sens d'une appropriation correcte des ouvrages par les populations. Les mesures nécessaires pour assurer la pérennisation sont en général respectées: l'initiative doit venir des populations et doit correspondre à des besoins réels de la communauté; la participation des bénéficiaires doit être réelle y compris en fourniture de fonds propres; l'engagement et les dispositions prises par les populations doivent être bien définis pour assurer la maintenance des ouvrages et les modalités d'entretien.

Cycle du projet, suivi et évaluation

29. Dans un souci de transparence et d'amélioration de la gestion des activités de développement, des procédures de sélection des requêtes, de suivi et d'évaluation des micro-projets ont été élaborées. Ces procédures sont définies autour du cycle du micro-projet et incluent les étapes suivantes: i) tri des requêtes selon critères de sélection; ii) mission d'identification conjointe PAM/DNPP avec le partenaire d'exécution; iii) approbation de micro-projets et signatures de contrats; iv) livraison des vivres; v) mission de suivi conjointe PAM/DNPP; vi) rapport de fin d'activité du partenaire d'exécution; vii) mission d'évaluation conjointe PAM/DNPP. Par leur clarté et leur simplicité, ces procédures constituent un modèle de gestion des activités VCT. Une note technique intitulée "Guide pratique à l'usage des partenaires du PAM" définit les modalités générales d'intervention du PAM dans le cadre de l'IPR. Les critères principaux incluent: la non assistance aux projets individuels, la non distribution rétroactive des vivres, la priorité aux projets situés dans des zones d'insécurité alimentaire, et la priorité aux projets bien encadrés.
30. Les bureaux régionaux du PAM ont dû se concentrer sur l'identification de micro-projets, laissant peu ou pas suffisamment de place aux activités de suivi et d'évaluation. Certains aspects importants comme la viabilité financière des micro-projets productifs ne sont pas systématiquement pris en compte. Même si les visites de terrain



généralement combinent différents types de missions (identification, mais aussi suivi), la priorité est donnée à l'identification, notamment en raison du volume important de vivres disponibles pour les activités VCT. Le suivi-évaluation est rendu difficile par les distances considérables à parcourir avec des infrastructures routières quasi-inexistantes. Enfin, une approche "à la carte" a laissé place à la multiplication des requêtes pour des micro-projets. L'absence de suivi des réalisations est compensé dans certains cas par la présence de partenaires.

31. L'IPR Mali 5804.00 a été utilisé pour promouvoir un système informatique de gestion et d'information baptisé "JULIA". Ce système, une fois rodé, sera un outil performant qui pourrait être exporté à d'autres bureaux nationaux du PAM. Il permet notamment de recueillir l'ensemble des informations d'un projet, de planifier la distribution des vivres, de cibler les zones d'identification des projets, de connaître l'historique des mouvements des vivres et constitue un outil pour la planification des activités.

Logistique

32. De décembre 1997 à octobre 1998, 7 655 tonnes de vivres ont été distribuées. Ce montant représente 58 pour cent des quantités allouées. A mi-parcours, le rythme de distribution des vivres est globalement en conformité avec le volume et la durée d'opération prévus. On notera que 46 pour cent des céréales distribuées ont été achetées localement. Le PAM est responsable de l'acheminement des vivres jusqu'aux sites de distribution. Les magasins dans les régions, loués ou prêtés par le gouvernement, sont gérés par les magasiniers employés par le gouvernement. Les mouvements de vivres dans les magasins doivent avoir l'approbation conjointe du chargé de bureau du PAM et du coordinateur de la DNPP. Le projet Mali 2231.04 opérait différemment puisque la logistique était sous l'entière responsabilité du gouvernement, y compris pour le transport secondaire (magasins-bénéficiaires).
33. Le système mis en place à l'occasion du démarrage de cette opération a permis: i) un meilleur suivi des vivres jusqu'aux bénéficiaires; ii) une exécution plus rapide du transport; iii) une bonne coordination des arrivées—ou achats—des vivres par une bonne gestion des capacités d'entreposage. Le système des rapports, le traitement de l'information et les livraisons planifiées en fonction des besoins ont éliminé les ruptures de stocks, même dans les régions difficilement accessibles.
34. La gestion des vivres a été ainsi notablement améliorée. Les quantités et l'état des vivres sont connus à tout moment, l'entreposage des vivres respecte les standards de qualité reconnus et les procédures mises en place ont éliminé les sorties non contrôlées. Les pertes dans les magasins ne dépassent pas 0,4 pour cent et les pertes de manutention et de transport sont à la charge du transporteur. Les documents de gestion mis en place dans les magasins et le fait que l'inventaire soit dressé à la fin de chaque mois ont permis une supervision aisée.
35. La disponibilité de l'information écrite à tous les niveaux de la chaîne logistique et la diffusion dans les médias (radio) des livraisons ont augmenté l'efficacité de l'opération. Les mandataires des bénéficiaires contrôlent les livraisons. Par le contrat de projet, le partenaire ou les bénéficiaires connaissent la quantité et la nature des vivres à recevoir; tous les documents de sortie et de transport des vivres se réfèrent à un numéro unique de projet.



36. Le HCR a été prioritaire pour l'allocation des vivres destinés à la réinstallation. Dans les meilleurs délais, les vivres ont été disponibles pour les activités de rapatriement et de réinstallation du HCR qui a pris en charge les coûts de transport des points de livraison avancés (PLA) aux sites de distribution. Les relations logistiques du PAM avec les autres partenaires ne sont pas toujours préalablement définies. Le transport peut être pris en charge soit par le PAM, soit par le partenaire. A ce jour, le HCR et autres partenaires ont couvert 52 pour cent du coût du transport dans les régions mais avec le retrait du HCR, la part du PAM devrait augmenter. Le TIEM (transport intérieur, entreposage et manutention) prévu pour l'opération est de 57 dollars par tonne et s'est avéré suffisant. Toutefois, pour la seconde partie de l'opération, avec la fin du mandat du HCR, la conduite d'activités liées au développement (les rapatriements sont terminés) et la multiplication des micro-projets impliquent des coûts logistiques plus importants. Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire d'entreprendre une étude détaillée de la structure du TIEM pour une modification éventuelle.

RECOMMANDATIONS

De l'urgence au développement

37. Il est recommandé de poursuivre les recherches pour associer l'action du PAM à des projets encadrés par des partenaires extérieurs (ONG, gouvernements, coopération bilatérale et internationale) qui garantissent un encadrement technique et un accompagnement financier adéquats. Les actions non couvertes par des projets vont toutefois constituer longtemps encore un volume trop important de requêtes à traiter par les bureaux régionaux du PAM et la DNPP. Il est en outre recommandé qu'un effort de regroupement des requêtes et de structuration autour de thèmes techniques soit opéré. A cette fin, des ONG locales performantes et de taille suffisante existent et pourraient être contractées par les bureaux auxiliaires pour constituer des "ONG relais" afin de parrainer et de superviser les associations locales, ce qui permettrait au PAM de démultiplier ses moyens en vue d'une approche plus systématique vers l'atteinte d'objectifs d'intensification de la production agricole et de protection des ressources naturelles. Ce faisant, les bureaux régionaux pourraient mieux planifier les interventions, en tenant compte des calendriers culturels par exemple, et mieux se positionner en tant que véritables partenaires de développement en assurant que les modalités d'intervention et le ciblage soient conformes à leur raison d'être.
38. Dans le contexte agro-écologique du nord du Mali, les investissements productifs doivent obligatoirement être accompagnés de mesures de protection de l'environnement. Lorsqu'elles ont une certaine envergure et sont bien menées, les activités qui visent à la régénération des sols et à la protection des terres arables ont montré leur efficacité. Par ailleurs, les actions se doivent d'avoir un impact sur la sécurité alimentaire. Dans un souci de structuration autour de thèmes techniques communs, il est recommandé de concentrer les activités VCT sur: i) la mise en valeur du fleuve Niger (aménagement des périmètres irrigués villageois, ouvrages hydro-agricoles pour l'irrigation semi-contrôlée, maraîchage, régénération des bourgoutières); ii) les aménagements de conservation des eaux et du sol (barrages) pour les cultures en sec; iii) les activités visant à la régénération des sols et à la protection des terres arables (reboisement et fixation des dunes).



39. Il est recommandé que les activités de développement suivent une programmation annuelle. Compte tenu de la nature des appuis et des calendriers agricoles dans les différentes régions couvertes par le projet, une programmation peut-être conçue de telle sorte qu'une période soit réservée à l'identification des projets et l'autre à l'exécution et au suivi des réalisations. Ainsi, un calendrier du cycle du projet serait conjointement défini pour chaque région. Planification et programmation des activités permettraient une meilleure sélection des priorités et une meilleure gestion des allocations en vivres aux PLA et aux sites de projet, avec un impact positif sur les coûts logistiques.
40. Les ressources techniques du gouvernement présentes sur le terrain devraient être mieux utilisées. Ainsi, il est recommandé que les services techniques régionaux des ministères soient directement impliqués dans le suivi des projets. Les agents des services techniques devraient pouvoir participer aux missions effectuées par les bureaux du PAM pour l'identification, le suivi et l'évaluation des micro-projets. Des personnes ressources devraient être identifiées et les modalités d'une collaboration définies pour chaque région.
41. En collaboration avec les services techniques, il est recommandé d'affiner et de finaliser la liste des critères spécifiques pour l'identification et la sélection des micro-projets. Des critères de viabilité économique et financière, ainsi que des critères environnementaux, doivent être élaborés et intégrés dans la liste. Afin d'accentuer l'intervention du PAM au bénéfice des femmes, il est recommandé d'explorer les idées de projets et de définir des axes d'intervention pour le PAM en faveur d'activités génératrices de revenu et entreprises traditionnellement par les femmes—y compris l'opportunité de la monétisation de l'aide alimentaire pour le financement d'opérations de micro-crédit.
42. Compte tenu du faible taux d'utilisation du volet DGV, il est recommandé d'en réduire l'allocation. Un inventaire devrait être fait des possibles interventions ciblant les groupes vulnérables et ne bénéficiant d'aucune aide tels que les handicapés et les orphelins. Sur la base de cet inventaire, une programmation pourrait être définie pour l'utilisation de l'allocation pour ce volet jusqu'à la fin de l'opération. Il est conseillé de maintenir une part de l'allocation de ce volet pour des petites interventions d'urgence.

Gestion

43. Les dispositions contenues dans la lettre d'entente signée entre le Gouvernement de la République malienne et le PAM à Bamako en juin 1997 se sont avérées pertinentes et doivent être maintenues. Référence est particulièrement faite aux modalités d'exécution du projet, à la responsabilité du PAM dans l'acheminement des produits dans les magasins aux PLA de Tombouctou, Mopti, Gao et Kidal, à la responsabilité de la DNPP sur la réception et le stockage des produits du PAM dans ses magasins régionaux et à la responsabilité du PAM pour l'acheminement subséquent des vivres et leur distribution. Les efforts entrepris pour renforcer le suivi-évaluation devraient être poursuivis. Il est recommandé en outre que le protocole signé dans le cadre de l'IPR Mali constitue la lettre et l'esprit de la conception des plans d'opérations nécessaires à la mise en œuvre du programme de pays.
44. L'observance de ces dispositions implique que soit maintenue, voire renforcée, la capacité d'intervention des bureaux régionaux du PAM de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal, sans lesquels les interventions du PAM dans les provinces du nord du Mali seraient inopérantes. La mise en œuvre du programme de pays risque de se traduire par une baisse des moyens d'accompagnement et d'encadrement (coûts indirects) dont l'IPR a bénéficié.



Il est recommandé que les efforts déjà déployés pour assurer des financements extérieurs d'accompagnement soient poursuivis.

45. Dans la mesure où des ressources en espèces sont disponibles, il est recommandé que le PAM continue à procéder de manière prioritaire à l'achat de produits alimentaires sur le marché local selon les dispositions et privilèges en vigueur aujourd'hui dans le pays. Il est vraisemblable qu'au terme prévu de la clôture de l'IPR (juin 1999) des ressources sur l'opération soient encore disponibles. Il est recommandé de pouvoir utiliser ces ressources au delà de cette date de manière à assurer une transition adéquate avec le programme du pays. Cela permettrait de consolider les acquis quant à la gestion améliorée des activités VCT, de mieux planifier les opérations, de ralentir le rythme des identifications des projets et de laisser du temps pour le suivi et l'évaluation.

Logistique

46. Il est recommandé de poursuivre la mise en place du système logistique selon les principes établis au démarrage de l'opération. Le personnel impliqué a maintenant la connaissance de base de la logistique et des principes opérationnels du PAM, et peut donc participer à son amélioration. Les procédures et les documents ne sont pas limités à l'utilisation dans le cadre de l'IPR Mali 5804.00, mais sont créés de telle sorte qu'ils soient adaptables dans d'autres projets PAM de développement. Il est recommandé de gérer les futurs projets selon les mêmes modalités. Les pays de la sous-région d'intervention du PAM pourraient s'inspirer du système mis en place au Mali.
47. Compte tenu du présent contexte économique du pays, le PAM devrait continuer de prendre en charge la majorité des frais logistiques. Pour le transport d'approvisionnement des PLA, il est recommandé de maintenir le principe de transport commercial. Pour le transport aux projets, il est recommandé de garder les trois modalités de transport en vigueur: i) transport commercial organisé, effectué et financé par le PAM; ii) transport organisé, effectué et financé par le partenaire; iii) transport organisé et effectué par le partenaire avec la contribution financière du PAM, le choix des options se faisant en fonction des capacités logistiques et financières des partenaires.
48. Le PAM devrait cependant être en mesure de connaître d'avance les capacités logistiques des partenaires potentiels. Il est alors recommandé d'inclure une analyse des capacités logistiques des partenaires et des responsabilités respectives des parties dans le plan d'opérations. Le système logistique sera en outre plus efficace s'il y a une meilleure planification des opérations de développement. Une fois que le système logistique est mis en place dans son intégralité la présence d'un expert international en logistique ne devrait plus être nécessaire. Le responsable du bureau de coordination de Mopti aurait la responsabilité globale de la logistique et les tâches opérationnelles devraient pouvoir être déléguées.



ANNEXE



**DISTRIBUTION DES VIVRES ET BÉNÉFICIAIRES PAR UTILISATION ET PAR RÉGION
DÉCEMBRE 1997–SEPTEMBRE 1998**

	VCT		VCF		DGV		Prime réinstallation		Tonnes	%	Total	
	Tonnes	Bénéficiaires	Tonnes	Bénéficiaires	Tonnes	Bénéficiaires	Tonnes	Bénéficiaires			Bénéficiaires	%
Mopti	637,473	31 168 4,193	753	91,792	5 597	145,986	3 805	879,444	12		41 323	18
Gao/Kidal	2 701,0	77 495 84,794	21 946	71,771	11 513	665,767	18 415	3 523,4	46		129 369	58
Tombouctou	2 800,1	28 588 25,402	12 877	15,771	947	412,059	10 217	3 253,4	42		52 629	24
Total	6 138,7	137 251 114,389	35 576	179,334	18 057	1 223,81	32 437	7 656,2			223 321	
Pourcentage	80	61	1	16	2	8	16	15	100	100	100	100

