

**ACTIVITES ECHO AU NORD-MALI ET AU NORD-NIGER
PLAN GLOBAL DE 1998 ET 1999; STRATEGIE 2000**

Evaluation Février - Mars 2000

JUSTIFICATION, STRATEGIE ET SYNTHESE GENERALE

Le présent rapport fait partie d'un ensemble couvrant trois domaines: a) santé publique (Ricardo Sole), b) sécurité alimentaire, hydraulique et bâtiment (Sjaak de Boer) et c) le présent document sur la justification de l'intervention d'ECHO, les stratégies et l'organisation.(L. Seydoux). Le présent document n'engage pas les autres membres de la mission qui n'ont pu être consultés que très partiellement.

L. Seydoux, 28 mars 2000.
pour Franklin Advisory Services

Ce rapport a été établi à la demande et sur financement de la Commission Européenne. Les opinions et commentaires qu'il contient reflètent uniquement l'avis personnel du consultant.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	3
RAPPORT PRINCIPAL.....	9
A. CIRCONSTANCES	9
B. CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE.....	10
C. PERTINENCE.....	10
D. COORDINATION ET COHÉRENCE	11
E. EFFICACITÉ (RÉALISATIONS ET SATISFACTIONS DES OBJECTIFS)	12
<i>Satisfaction des objectifs</i>	12
<i>Efficacité du dispositif de programmation locale et de réalisations</i>	13
<i>Coût des prestations</i>	13
F. EFFICIENCE (ORGANISATION ET GESTION)	14
<i>Opérations financées</i>	14
<i>Partenaires opérationnels</i>	14
<i>Dispositif ECHO</i>	15
G. IMPACT	15
H. VIABILITÉ	17
I. PERSPECTIVE DE RELÈVE	18
J. SÉCURITÉ.....	19
K. VISIBILITÉ.....	19
L. LEÇONS APPRISSES	20
M. RECOMMANDATIONS	21
<i>Auprès d'ECHO</i>	21
<i>Auprès des autres intervenants dont Etats membres et DGDEV</i>	21
ANNEXES.....	23
A. DÉPLACEMENTS ET PERSONNES RENCONTRÉES.....	24
B. TERMES DE REFERENCE.....	29
C. ABRÉVIATIONS	39
D. CARTES.....	42
E. VIABILITÉ DES ACTIVITÉS TRADITIONNELLES EN ZONE SUB-SAHARIENNE.....	44
F. DÉROULEMENT DE L'INTERVENTION D'ECHO MALI ET NIGER (ÉLÉMENTS).....	46
<i>Historique Général</i>	46
<i>NIGER: Types d'activités et évolution</i>	47
<i>Contrats GTZ au Mali</i>	48
G. PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT	49

RESUME

Opération évaluée	
Opération:	Mali et Niger: Plan Global de 1998 et 1999, Stratégie 2000
Partenaires opérationnels:	Mali: ACF-E, CICR, CR-B, AMI, MDM-F, GTZ, VSF, Trans-africa, ANS, LVIA, ACORD, MSF, HCR. Niger: ACF, PU, MDM, COSPE
Décisions:	Mali: 28.03.96; 11.07.97 (MLI/B7-210); 03.09.98 (MLI/254), total 13.6 Millions d'Euros. Niger: 16.07.97 (NIG/B7-210); 27.11.97 (NIG/B7-210/97); 30.11.98 (NIG/210); 02.08.99 (NER/254) total 5,185 millions d'Euros.
Période couverte:	Mali 1996-1999; Niger 1997-1999
Montant:	Mali: 14 700 000; Niger: 6 094 500 Total: 20 794 500 Euros
Secteurs concernés:	Justification de l'intervention, Stratégie de relais (continuum) vers le développement. Les autres secteurs (sécurité alimentaire, Hydraulique et santé) font l'objet de rapports séparés.
DESCRIPTION DE L'EVALUATION	
Dates de l'évaluation:	26 février au 28 mars 2000
Rapport n°	
Nom du consultant:	Lionel Seydoux
Buts:	Appréciation de l'opportunité de l'intervention et de la pertinence des objectifs, de l'efficacité et des perspectives de relais vers le développement.
Méthode:	Visite de terrain (réalisations), relevés d'informations et d'opinions auprès des bénéficiaires, des partenaires opérationnels, des autorités et autres personnes ayant suivi les opérations), discussion avec les "experts" présents, consultation d'archives. Problèmes majeurs: absence de synthèse finale et d'évaluation externe et synthèse permanente en cours d'action, immensité de la zone à parcourir, manque de temps pour consulter les archives, plan type d'évaluation peu adapté au propos.
Avertissement:	Le présent rapport est le point de vue personnel d'un homme de terrain qui a suivi les événements du Nord-Mali, depuis 1992, et a mené cette mission sans connaissance des méthodes de l'Union Européenne.
CONCLUSIONS	
Conclusion générale	
1. La décision d'ECHO d'intervenir a été justifiée du fait des retours massifs sur des sites à réhabiliter entièrement et de l'absence d'autres programmes aptes à répondre à l'urgence. Cette opération a été globalement efficace et appréciée à tous les niveaux du fait d'une approche très participative incluant tous les groupes vulnérables, d'une stratégie appuyée sur des politiques sectorielles claires et d'une réalisation rapide des programmes	
2. La prolongation au-delà de 1997 et l'extension à des actions de "pré-développement" sont	

compréhensibles du fait d'une très forte demande et des retards et contraintes des actions de développement des différents intervenants dont l'UE. Techniquement cette prolongation était plus difficile à justifier: les outils d'ECHO ne sont pas adaptés au développement (pas de temps très court). Cette extension n'est pas de nature à modifier les modes d'intervention dans le domaine du développement mais a conforté les populations dans l'attente d'un style de relations plus participative.

3. Il est urgent pour les bailleurs de fonds, dont l'UE de concevoir et de mettre en œuvre des modèles d'opérations de développement mieux appuyées sur des stratégies sectorielles locales, décentralisées, complètes (investissement, formation, accompagnement), prolongées et tirées par la demande donc à programmation souple.

Type de situation rencontrée

1. Urgence conjoncturelle (humanitaire) évoluant rapidement vers la réhabilitation socio-économique et très étroitement imbriquée dans l'urgence structurelle ancienne et pressante (aridité, isolement...), insuffisamment traitée depuis des décennies;
- 2- Déplacés et réfugiés revenant chez eux souvent par leurs propres moyens auprès d'une population restée sur place mais également sinistrée
- 3- Longue tradition de règlements négociés des conflits.

Pertinence de l'intervention et des stratégies générales

- 1- En 96 et 97 il s'agissait d'accueillir (points d'eau, vivres, équipement de base, remonétarisation) les réfugiés et les déplacés (120 mille au Mali, 20 000 au Niger) de retour. La nécessité s'est vite fait sentir d'inclure les sinistrés sur place souvent plus démunis que les réfugiés. Les besoins exprimés (enquêtes dans les camps à l'étranger, sur les lieux de déplacement et sur place) couvraient la réhabilitation (la plupart sont rentrés *chez eux*) ou la préparation des sites de retour (eau, santé et scolarisation), l'accueil, un minimum de sécurité alimentaire (hommes et animaux) et de revenus. Par son statut et son mode de gestion, le HCR était limité à l'accueil à l'étranger, la réhabilitation sommaire de sites et le transport au retour. Les autres projets¹ étaient trop rigides pour s'adapter: l'intervention d'ECHO a été bienvenue et utile.
- 2- En 98 et 99: La population cible était la même. En plus de la fin des retours le besoin était de consolider pour l'ensemble de la population une reprise économique balbutiante en attendant le relais par d'autres projets et par le Gouvernement. L'absence de projet, la faiblesse de l'Etat et une très forte demande face à des méthodes efficaces de la première phase a obligé ECHO à poursuivre et accroître son action à la limite de son mandat.
- 4- L'intervention par des ONG internationales connaissant le terrain et libres de leurs mouvements dans le cadre d'un contrat assez souple a été une excellente option, bien gérée par les ONG, même si certaines étaient inexpérimentées au départ. Le suivi sur place (experts ECHO) a permis un bon pilotage;
- 3- Les besoins ont été évalués par les partenaires opérationnels à la suite de nombreuses visites (dans les camps de réfugiés, les zones d'accueil des déplacés et les futurs sites). L'essentiel a été correctement apprécié (survie, eau, santé...) mais il est impossible dans ce genre de situations de distinguer les besoins strictement humanitaires des besoins en développement.

¹ Dans la terminologie utilisée au Mali: durée assez courte, entièrement programmés du début à la fin. Valable pour un projet technique clef en mains (route, barrage...) inadapté au développement rural.

Effacité

- 1- L'efficacité de l'organisation est appréciée dans les rapports sectoriels. Les populations et les responsables administratifs apprécient la livraison en temps et en quantité des actions prévues.
- 2- La programmation a été la plupart du temps largement participative² avec un rythme de une ou deux programmations par an du fait du pas de temps ECHO. Elle est donc adaptée à la demande. Quelques cas de programmation hors population ont été rapidement amendés.
- 3- Au niveau des Partenaires Opérationnels, la programmation a été largement participative avec un pas de temps court (6-9 mois) qui a obligé à une constante adaptation. Les cas de programmation hors bénéficiaires ont été rapidement améliorés par les experts successifs.
- 4- Les actions ont été particulièrement efficaces lorsqu'il existait au moins l'amorce de stratégies d'intervention (cas de la stratégie de santé malgré un besoin d'adaptation au Nord) ou réflexion stratégique régionalisée (Hydraulique à Gao, Agriculture à Agadez). Elles ont été plus limitées lorsqu'il a fallu s'appuyer sur des agents de l'Etat issus de structures peu opérationnelles (Services locaux de l'appui au monde rural dans la zone du fleuve Tombouctou Ouest).
- 5- Coût-efficacité: Non évalué faute de données de suivi (performances des activités engendrées) au niveau des Partenaires Opérationnels. Quelques-uns ont une bonne comptabilité analytique. La plupart des données sont théoriques. Les coûts de réalisation sont facilement le double des coûts dans la capitale ou sur la côte, du fait des très grandes distances de mise en place et d'approvisionnement et de contrôle des chantiers, de l'absence de banques, etc. L'emploi des ressources locales a été un élément positif.

Efficiency

1. Bonne gestion par les partenaires opérationnels. Un suivi au moment des faits aurait permis une appréciation détaillée. Le temps a manqué pour dépouiller les rapports.
2. La qualité des prestations est en général bonne. Certains incidents ont montré la faiblesse de certaines fournitures mais plus par défaut de suivi des chantiers et d'appropriation et donc d'entretien.
3. Gestion administrative: non dépouillé

Coordination, Cohérence et complémentarité

1. Cohérence et complémentarité: bonne avec les autres ONG chargées d'urgences. Indifférente à très moyenne avec les programmes de développement notamment financés par L'Union Européenne (approches très différentes, trop forte implication de l'administration dans la gestion).
2. Coordination en général excellente avec les autres opérateurs et avec l'administration malgré son manque de moyens. Parfois rôle insuffisant de l'administration (manque de soutien à ONG condamnée à tort).

Impact

1. Une bonne moitié de la population du Nord, constituée par les villages ou sites les plus vulnérables, a été touchée ce qui a contribué à redonner courage et à relancer la vie économique.

² Dans ce document, la participation intervient de la conception à la mise en valeur, avec une contribution effective en engagement de gestion (seule forme possible pour des populations affamées), de contribution en travail, en numéraire et pouvant aller jusqu'à la gestion des chantiers, l'unité de gestion du *programme* se limitant à former, contrôler et payer. La participation devient ici celle du *programme* au projet des villageois.

2. L'analyse d'impact local est déficiente faute d'outils de suivi systématique au niveau des partenaires opérationnels comme des experts. Les impacts techniques sont analysés dans les documents "Santé" et "Hydraulique/sécurité alimentaire".
3. Opinion des responsables politiques rencontrés: positive: l'intervention a apporté un répit, mais l'avenir et le développement restent une très forte préoccupation.
4. Impact faible en matière de développement, (pas de temps des interventions ECHO beaucoup trop court, outils inadaptés). L'intervention n'a pas fait évoluer les stratégies des projets de développement ce qui n'était pas l'objectif
5. La dépendance des populations vis-à-vis de l'aide a été limitée du fait des précautions prises: distributions alimentaires limitées, participation croissante des populations.
6. Environnement: l'afflux de personnes, sur les sites rénovés peut poser un problème de bois et de pâturages. ECHO a pris le soin de se contenter de réhabilitations (retour au *statu quo ante*)
7. Genre: Des activités spécifiques (couture, magasins, jardins...) ont été initiées. Il est trop tôt pour juger de leur viabilité et de leur impact sur la position sociale de la femme, déjà honorable en milieu touareg..

Implications stratégiques (urgence, réhabilitation, développement)

- 1- L'intervention a été ambiguë dès le départ: urgences conjoncturelles (retours et relance de l'économie) impossibles à distinguer d'un contexte d'extrême urgence structurelle ancienne, pressante et omniprésente (aridité et sécheresses périodiques, sous-investissement chronique, rejet des communautés du Nord par les communautés du Sud) qui avait été à la base des urgences conjoncturelles abordées par ECHO: migrations de masse suite à la sécheresse de 1972 et de 1984, révolte due à l'abandon par les Gouvernements des *zones inutiles* du Mali et du Niger et à la méfiance vis à vis de ses populations conditionnées par la vie en zone saharienne ou sahélo-saharienne.
2. Les stratégies développées par ECHO se sont révélées pertinentes et en particulier:
 - appui à toutes les populations et pas seulement aux rapatriés, de façon à "raccommoder le tissu social",
 - implication et participation croissante aux investissements de façon à éviter toute habitude à recevoir des cadeaux et à améliorer les chances de durabilité;
 - Actions fondées sur des réflexions sectorielles (limitation du nombre de points d'eau en zone pastorale fragile, participation aux stratégies nationales de santé...) de façon à intégrer le long terme et améliorer les chances de durabilité des investissements.
3. L'opération est considérée comme un succès: en plus de l'aide immédiate et de distribution directe ou indirecte de revenus appréciables, les populations et l'administration y ont vu une nouvelle stratégie de projet répondant à une très ancienne revendication de: a) participation à la programmation, b) de clarté de gestion, c) de stabilité du personnel, d) de limitation de la tutelle de l'Etat jugé inefficace ou même néfaste, e) d'efficacité, souvent limitée du fait de procédures complexes et opaques au point d'en devenir douteuses et, enfin, f) de limitation des frais généraux à un pourcentage raisonnable
4. Cette nouvelle stratégie est déjà en application dans les programmes de plusieurs partenaires au développement, y compris la Banque Mondiale et le FIDA et pour l'Union Européenne (VRES). Il est urgent pour l'ensemble des intervenants de répondre à cette demande malgré les réticences des concepteurs, des managers et des financiers (voir recommandations page 8 et chapitre M page 21).

Visibilité

1. Excellente auprès des populations cibles (proximité, efficacité, importance des fonds distribués).
2. En générale excellente auprès des autorités locales: (des résultats, initiatives hors champ mais "qui ont permis d'avancer"), mitigée auprès des services dépourvus de moyens.;
3. Elle a été faible auprès des autres bailleurs de fonds (Manque d'information régulière),
4. Trop forte vis à vis des autres intervenants de l'Union Européenne et Etats Membres (empiètement sur le développement avec des outils inadaptés).
5. Il n'est pas sûr qu'une forte visibilité serve les intérêts d'une opération humanitaire et des populations secourues. Une visibilité fondée sur l'efficacité et sur une bonne information et une bonne collaboration avec tous les acteurs dans les situations de crise nous paraît la plus importante.

Questions "transversales" (impact)

1. Pas d'impact particulier en matière de **genre**. Les groupements féminins, toujours actifs dans ces régions, ont été normalement considérés comme des interlocuteurs. L'**équité sociale ou inter-communautaire** a été maintenue par la généralisation des actions à tous les groupes vulnérables.
2. **Droits de l'homme**: pas d'incidence particulière malgré un contexte parfois très dur bien que socialement contrôlé
3. **Sécurité du personnel humanitaire**. Il n'y a pas eu de ciblage particulier du personnel humanitaire ou ONG développement par des parties prenantes au conflit ou par le banditisme. Les précautions nécessaires ont été prises (ONG, Experts) pour limiter les risques. Il n'y a pas eu à déplorer d'assassinats ou d'enlèvement de personnel des opérations ECHO.

PERSPECTIVES D'AVENIR ET RELEVÉ

1. L'Urgence structurelle est omniprésente et la tension sociale remonte à chaque incident (conflit d'eau) ou fermeture de projet (Kidal début 2000). Le risque d'année très sèche reste élevé. Un traitement massif par les gouvernements (reprise en main des administrations et des armées) et par les bailleurs de fonds (formation et suivi-conseil³ développement participatif, stratégies) est le seul moyen d'éviter l'insécurité (banditisme), de nouvelles catastrophes économiques et exodes en cas de sécheresse ou de nouvelles rébellions qui obligerait ECHO à revenir.
2. La viabilité de beaucoup de réalisations est douteuse (enclavement, faible pouvoir d'achat et d'investissement).
2. On peut considérer que la relève est assurée en partie par les programmes des Etats membres et de l'Union Européenne. Il reste à assurer une optique plus participative, la durée, un volume suffisant et une couverture géographique complète (Kidal, Rharous, Nord-Aïr, Bilma).

LEÇONS

1. Il est possible de gérer un gros programme dans la clarté, avec des moyens humains limités. Le problème est le choix des hommes et des partenaires opérationnels. Les éventuelles fuites sont locales et donc moins graves que des fuites aux autres niveaux.
2. Dans ce genre de situation d'urgence *molle (soft)* ou dominant les aléas climatiques et économiques, la demande passe insensiblement de la survie au développement. Toute intervention doit suivre cette évolution.

³ Au sens large: cours, ateliers, appui-conseil, documentation périodique...

3. L'existence d'une réflexion stratégique locale dans les secteurs concernés est fondamentale pour l'efficacité des actions d'urgence et *à fortiori* pour les actions de consolidation.
4. Les ONG proches du développement et disposant d'autres sources de financement sont plus efficaces;
5. Il faut rester prudent sur l'utilisation d'innovations mal maîtrisées dans le cadre de l'urgence.

RECOMMANDATIONS

Pour ECHO

1. Concernant l'intervention au Mali et l'intervention au Niger
 - Pas de prolongation à prévoir;
 - Faire rédiger un rapport détaillé sur ces quatre années à la lumière des conclusions de la mission qui pourrait ultérieurement en compléter le contenu. Rédacteur principal: Frank Minjat, appui Benoit et Geneviève Begkoyan.
 - Après approbation, extraire de ce rapport une plaquette illustrée à l'usage des futurs experts et des délégations / gouvernement qui auraient à faire appel à ECHO. Domaine: Expérience Mali-Niger (problèmes à résoudre, méthode, difficultés stratégies, résultats), les modalités de fonctionnement de ECHO et les liaisons avec DGDEV etc.
2. Pour l'avenir
 - Prévoir une définition plus précise et plus participative de l'estimation des besoins;
 - Modalités de renforcement du suivi (activités, comptabilité analytique, stratégies d'achats, relevés d'impacts) au niveau ECHO et des Partenaires opérationnels. Réviser les contrats cadres avec les ONG pour inclure des cadres logiques d'intervention (généraux et pour chaque opération) et un système d'évaluation permanente.
 - Préciser le rôle des correspondants de terrain et leur assurer un appui technique systématique;
 - Accroître au mieux le renforcement des capacités locales (formation, recrutement de cadres locaux...);
 - Modalités d'une meilleure collaboration avec DGDEV: Il faut vérifier si les PIN constituent un cadre stratégique suffisant dans une situation d'urgence structurelle. Quels types de projets/programmes pourraient mieux intégrer l'urgence conjoncturelle dans l'urgence structurelle?; faut-il maintenir les experts loin de la délégation?
 - Associer systématiquement la préparation de projets de réhabilitation/développement à la décision d'intervention d'ECHO.

Pour les actions de développement dans le Nord

- Assurer les formations nécessaires et le suivi-conseil prolongé des opérations initiées par ECHO.
- Définir des modalités d'Appui à la définition de stratégies sectorielles régionales (les différences entre régions sont telles que les stratégies nationales sont peu efficaces);
- Améliorer les capacités nationales ou internationales de prévision des crises.
- Appui à la création de pôles d'excellence au sein de l'administration (on ne peut financer un appareil, on peut financer des équipes efficaces) et modalités de suivi de ce genre d'opérations
- Canevas de Programmes (projets) réellement participatifs
- Préparer des PIN qui intègrent les risques climatiques afin de pouvoir mieux "abriter" d'éventuelles interventions d'urgence.
- . La stratégie de l'Union Européenne pourrait être de a) définir de nouvelles formes de programmes plus participatifs et plus directement gérés par les bénéficiaires (voir PADL); b) appuyer l'élaboration des stratégies sectorielles régionalisées incluant les stratégies contre les effets des aléas climatiques ou économiques, c) d'appuyer ponctuellement les pôles d'excellence au sein de l'administration, d) d'assurer un suivi stratégique rigoureux (souvent noyé par les tâches administratives)

RAPPORT PRINCIPAL

A. CIRCONSTANCES

Le présent rapport a pour **objet** l'évaluation finale du programme d'aide humanitaire de l'Union Européenne (ECHO) au Mali (1996-2000) et au Niger (1997-2000), plus particulièrement pour la période 1998-1999. Ce programme avait été mis en place au Mali dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal et au Niger dans les départements de Tahoua et d'Agadez à la fin de la rébellion au nord du pays, pour faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées et amorcer leur réintégration économique et sociale.

1. Il s'agissait d'analyser la pertinence de l'intervention d'ECHO et de ses choix stratégiques principalement pour la période 1998 - 1999, l'efficacité du dispositif en terme de réalisations, de coûts et d'organisation, les perspectives de relais vers des actions de développement et le rôle d'ECHO dans leur définition et leur déclenchement.

2. Elle a été effectuée par trois de spécialistes (santé publique, hydraulique et gestion de l'espace, institutions et organisation)⁴. Ils ont séjourné 14 jours au Niger (25 février - 9 mars 2000) et 19 jours au Mali (10 - 28 mars 2000) soit un total de 14½ jours de contacts et rédaction dans les capitales, 9 jours sur le terrain et 9½ jours en déplacements. Elle a bénéficié de la présence du Dr G. Begkoyan, responsable du programme de 1996 à 1998 (début de mission), de M. Frank Minjat, expert ECHO au Mali puis au Niger pendant presque tout le programme (pendant toute la mission) et de M. Benoît Artigaut expert ECHO au Mali à partir de 1998 (séjour au Mali).

3. **Méthode.** La mission a visité le plus grand nombre possible de réalisations financées par ECHO et discuté rapidement avec un nombre limité de bénéficiaires. Elle a rencontré la plupart des partenaires opérationnels (ONGi) présents. Elle a consulté de nombreux responsables nationaux ayant eu à connaître du programme ECHO du point de vue stratégique ou technique (Administration, partenaires au développement, opérateurs sur le terrain, personnes ressources). Elle a pu dépouiller une partie des archives au niveau des deux délégations de l'Union Européenne. La fin de rédaction a été assurée au retour en Europe.

4. Le temps a manqué pour analyser en détail la documentation disponible à Bruxelles: précédentes évaluations, documents de stratégie, notamment en matière de relais vers le développement (*continuum*) et pour le chef de mission, pour *s'imprégner* de la logique, du langage et des procédures du programme ECHO.

⁴ Lionel Seydoux, Agronome, chef de mission; Sjaak de Boer Agronome, Dr Ricardo Sole, médecin.

B. CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE

5. La zone d'intervention d'ECHO (Nord Mali et nord Niger) est aride et soumise à de fréquentes sécheresses, peu peuplée (mais avec une forte densité de population par rapport à la *capacité d'accueil*), sans autre ressource que l'agriculture et l'élevage et isolée des zones à économie dynamique. Le budget des Etats est insuffisant pour assurer le minimum de services et compenser les situations d'urgence. Il en résulte une grande fragilité économique et un état d'urgence structurelle permanente.

6. La rébellion (1990 -1994) commune aux deux pays, n'est qu'un épisode des transformations sociales (frontières coloniales, indépendance...) et techniques récentes qui ont fait perdre leur puissance économique et politique aux Touaregs et aux Arabes et profondément modifié les rapports de force internes et leurs relations avec les communautés culturelles voisines qui ont souvent considéré ces zones comme "inutiles" dans un cadre général de centralisme qui a empêché les populations du Nord de participer pleinement à leur propre développement.

7. La crise a été déclenchée par l'absence de solidarité de l'Etat à la suite de la sécheresse de 1984 qui a déclenché un nouvel exode, et par une réaction autoritaire face aux protestations. Elle s'appuyait sur l'espoir de pouvoir créer un *Etat* indépendant. Au départ, elle visait essentiellement les symboles de l'autorité de l'Etat (bâtiments administratifs à Ménaka et à Tchitola Tabar Aden au Niger). Une répression aveugle, frappant en majorité la population civile, et les contre réactions parfois aussi aveugles, ont transformé le conflit en conflit ethnique. Au Mali, la crise a coïncidé avec une révolte contre le régime de la IIème République qui abouti à une IIIème République beaucoup plus démocratique.

8. Des accords de paix ont été signés en 1992 (Mali) et 1994 et 1998 (Niger), des conférences se sont réunies (Bamako février 1993, Tombouctou Juillet 1995, Tahoua Octobre 1995), des commissions créées. Le calme n'est véritablement revenu qu'en 1996 (Mali) et 1998 (Niger) laissant un niveau variable d'insécurité (banditisme) mais autorisant les retours (réfugiés et déplacés) qui se seront déroulés de 1996 à 1998 au Mali et au Niger.

9. Un consensus général a été trouvé sur la nécessité d'un appui au retour, de réhabilitation et de relance rapide du développement dans un cadre décentralisé.

C. PERTINENCE

10. Pertinence de l'intervention. L'intervention d'ECHO a été rendue nécessaire par les limitations du HCR, plutôt spécialisé dans les urgences *dures* et essentiellement habilité à accueillir les réfugiés à l'étranger et à les ramener chez eux. ECHO était la seule structure mondiale capable de répondre à une demande pressante et spécifique avec des moyens importants. Cette intervention a largement complété les actions entreprises par les autres bailleurs de fonds.

11. Les objectifs faisaient l'objet d'un consensus entre les gouvernements et l'ensemble des bailleurs de fonds depuis les conférences de Tombouctou (juillet 95) et de Tahoua (Octobre 95). L'objectif général était la Paix: participation à l'effort général de stabilisation de la paix dans le Nord Mali (paix sociale, renforcement du tissu intercommunautaire). Cet objectif se traduit successivement par:

- Un objectif humanitaire (aide à la réinstallation et à la relance socio-économique des populations les plus affectées par la rébellion: réfugiés, déplacés, populations locales. Cet objectif a été réalisé à partir de deux options:
 - Appel à des ONG internationales;
 - Coordination avec les autorités locales et avec les populations;
 - Mobilisation maximale des populations.

- Un objectif de réhabilitation et de transition vers le développement: soutien à la dynamisation de processus de réhabilitation dans les secteurs prioritaires: Hydraulique, alimentation, santé. Cet objectif a été réalisé dans le cadre d'une approche:
 - Développementaliste (durabilité des actions, complémentarité avec les actions de développement, utilisation des ressources locales), Multi-sectorielle intégrée;
 - Équilibrée entre secteurs, entre régions et entre communautés.
- 12. La politique de faire appel à des d'ONG internationales a permis d'intervenir rapidement. Elles ont été d'autant plus efficaces a) qu'elles connaissaient le terrain, c) qu'elles avaient une coloration *développement*" et c) qu'elles disposaient d'autres sources de financement.
- 13. Coordination avec les populations et avec les autorités. La programmation avec les bénéficiaires et avec les autorités a été un gage d'adaptation des actions et de mobilisation des bénéficiaires pour leur réalisation et leur maintenance.
- 14. L'objectif de réhabilitation et de transition vers le développement et l'approche développementaliste et participative correspondaient exactement aux conclusions des conférences de Tombouctou et de Tahoua, qui avaient commencé à être mis en place par certains Etats Membres (voir paragraphe 64. page 18)
- 15. Choix des bénéficiaires, l'extension à toutes les familles vulnérables de l'action d'ECHO a été un facteur de cohésion sociale et a évité la formation de clans au sein des communautés.
- 16. Des actions à mener en fonction de l'évolution des besoins. La stratégie a su s'adapter très rapidement aux conditions du moment, ainsi pour la soudure de Juin Juillet 1998, très prolongée, les interventions sur les criquets (Niger) ou contre le choléra (Mali) ont été efficaces et très bien perçues. La stratégie en matière de santé était fixée par les stratégies nationales, pas toujours adaptées au Nord, et par la demande assez générale des populations, surtout les anciens réfugiés, qui avaient bénéficié d'une assistance médicale gratuite dans les camps.
- 17. Des modes d'action. La mobilisation des populations (travail, matériaux de base) a été bien acceptée, notamment du fait du mode de définition des activités. Le food for Work n'a été efficace que lorsque les actions étaient clairement identifiées avec les populations. Le cash for work fortement a été apprécié.
- 18. Les modes d'approvisionnement et d'attribution ont en général été adaptés (transport de grains par chameaux et par ânes lorsque les routes n'étaient pas ouvertes).

D. COORDINATION ET COHERENCE

- 19. Avec les services techniques et les autorités administratives. De très nombreux contacts ont été maintenus par les partenaires opérationnels et par les experts avec les services techniques autour d'actions précises et de l'enrichissement des stratégies sectorielles notamment en matière d'hydraulique à Gao. Le programme de Santé au Mali a été une excellente base de coordination. Les autorités administratives ont constamment été consultées sur les orientations des actions. L'absence presque totale de moyens, qu'il n'était pas dans la mission d'ECHO de compenser, ne leur a pas permis de prendre une part très active à la programmation et au suivi.
- 20. La faible diffusion de documents de base (données statistiques, notes d'orientation des ministères techniques ou l'étude UNIGEO) n'a pas facilité la coordination sectorielle.
- 21. Avec les autres donateurs, agences humanitaires ou ONG. De nombreux contacts informels ont permis d'assurer la meilleure coordination possible sur le terrain ou l'entraide a en général été assez

bonne. ECHO s'est trouvé en relative concurrence avec HCR pour l'utilisation des fonds et du fait d'optiques différentes (mandat d'ECHO beaucoup plus large et orienté vers la réhabilitation) et de modes de gestion (ECHO nettement plus léger) entièrement différents. (voir rapport Hydraulique et Développement rural). Il y a pu avoir des doublons, notamment en matière de points d'eau.

22. Avec les délégations et la DGDEV. La coordination avec les projets financés par l'Union Européenne (Prozopas et Mali Nord-Est) aurait dû être plus étroite. Surtout à partir de 1998, ces projets ont dû considérer qu'ECHO intervenait dans leurs domaines, et avec des méthodes de gestion beaucoup plus transparentes, souples, proches des populations et peut-être moins techniques alors que ces projets étaient soumis à une gestion très lourde et étatique. Il en est résulté des politiques différentes vis à vis des mêmes populations et des critiques vis à vis des options d'ECHO.

23. De nombreuses initiatives d'ECHO seront cependant suivies par Prozopas. Il faut également souligner l'excellente collaboration entre ECHO et le dispositif d'appui au système de santé au Mali. La DGDEV a pris ses responsabilités en matière de post-urgence en reprenant entièrement des initiatives d'ECHO (Etude hydraulique et cellules de Coordination au Mali), en insistant sur les régions du Nord dans la définition de ses programmes et en mettant en place les outils qui lui paraissaient les mieux appropriés.

24. Les discussions qui ont pu avoir lieu sur la nature même des projets ou programme (très schématiquement appui aux actions de l'Etat vs gestion participative) relèvent d'un débat beaucoup plus général entre bailleurs de fonds et les Etats sur les stratégies de développement, certains bailleurs de fonds allant très loin en matière de décentralisation et de gestion locale (voir chapitre I. *Perspective de relève*, page 18). Ces discussions stratégiques devraient être poursuivies entre ECHO et DG DEV au plus haut niveau.

25. D'une façon générale, et pour le développement comme pour l'urgence, la cohérence entre l'ensemble des acteurs a été renforcée par l'existence de stratégies sectorielles, surtout lorsqu'elles étaient régionalisées. Cet aspect doit être renforcé.

E. EFFICACITE (REALISATIONS ET SATISFACIONS DES OBJECTIFS)

Satisfaction des objectifs

26. Retours. La réhabilitation de points d'eau (Tahoua), la distribution de vivres (Mali Nord) et l'achat d'ânes (Mali-Nord) pour le déplacement des populations se sont faits dans les temps et ont permis les retours spontanés ou organisés conformément au partage des tâches qui avait été effectué entre acteurs dans ces domaines.

27. Réintégration socio-économique. La mise en place d'écoles, de dispensaires, de boutiques et d'ateliers ont recréé les conditions d'une vie de village normale pour tous les habitants quelle que soit leur origine. Les grands chantiers à Haute intensité de main d'œuvre (lutte anti-érosive, demi-lunes...) ont fait travailler les gens ensemble, et ont apporté un flux financier important qui a fait fonctionner les boutiques et ateliers et a permis le rachat d'animaux par certaines familles. Le fait que l'ensemble des familles vulnérables ait été bénéficiaires a fortement contribué à la cohésion sociale. Les revenus et animaux ont permis à de nombreuses familles de marcher à nouveau la tête haute (*si tu n'as pas au moins dix chèvres, tu n'es rien*).

28. Autonomie alimentaire et économique. L'accroissement des revenus monétaires a été transitoire mais la redistribution d'animaux, la réhabilitation de points d'eau et la protection et l'équipement de périmètres rizicoles ou de jardins maraîchers contribuent fortement à la sécurité alimentaire. Leur viabilité doit être vérifiée et les mesures correctives prises.

29. Satisfaction des besoins fondamentaux (santé, éducation). La dépendance actuelle des budgets de l'Etat ne permet pas de satisfaire cet objectif autrement que ponctuellement. La seule solution viable sera l'enrichissement progressif des populations, ce qui nécessite un appui à long terme en matière de formation et de conseil de gestion.

Efficacité du dispositif de programmation locale et de réalisations

30. L'efficacité du dispositif est appréciée: les opinions de tous (responsables politiques et administratifs, populations) sont prises en compte, la programmation est réaliste. La plupart des réalisations ont montré une utilité immédiate et ont été immédiatement et abondamment utilisées:

- Le food for work
- Les points d'eau,
- les écoles et logement des instituteurs;
- les autres bâtiments (magasins, ateliers, banques céréalières)
- les aménagements d'irrigation ou de culture de décrue

31. Les denrées ou services prévues ont été fournis en temps, quantité et qualité. Cette partie est la mieux connue par les rapports: l'accent a toujours été mis sur les réalisations plutôt que sur les impacts (voir rapports *santé* et *hydraulique/développement rural*).

32. Pour qui n'était pas présent au moment des décisions, la justification de quelques actions n'est pas nécessairement évidente ou est différente de ce qui est annoncé. Par exemple, les demi-lunes, technique reprise par GTZ au Niger, n'ont pas un effet technique patent malgré l'enthousiasme apparent des populations. Les dispositifs anti-érosifs (banquettes) semblent inopérants. Leur effet le plus sûr est la distribution de revenus dans de très bonnes conditions (jusqu'à une journée de salaire pour une demi-journée de travail), ce qui est en soi un effet positif. La construction de CSCOM au Mali ne garantit pas le bon fonctionnement du nouveau système de santé proposé.

Coût des prestations

33. Le coût des prestations est assez élevé. Ceci est dû à:

- La nécessité de respecter des délais souvent très courts, quelles que soient les conditions.
- Les distances et la mauvaise qualité des pistes, surtout en saison des pluies, même au Nord;
- A la nécessité de passer par des transporteurs locaux qui disposent d'un monopole de fait, notamment par les accords qu'ils concluent entre eux;
- A l'étroitesse des marchés fournisseurs ce qui aboutit à de fortes hausses (mil, transport...) et à d'âpres batailles pour l'obtention des marchés, dès que des quantités importantes doivent être fournies. Le système d'appels d'offres est inopérant dans ce genre de situations.
- Au coût important des frais généraux (personnel et transport) voir ci après.

34. L'absence d'appels d'offres ne peut être invoquée: les appels d'offres aboutissent fréquemment à l'accroissement des cours du fait de l'étroitesse des marchés fournisseurs. Ils sont en contradiction avec le principe d'achats locaux et ne sont jamais une garantie de qualité. Par contre des politiques d'achat étagés, sur consultation, ont été utilisées avec bonheur par certains partenaires

F. EFFICIENCE (ORGANISATION ET GESTION)

Opérations financées

35. Les coûts des réalisations peuvent paraître élevé. Il faut tenir compte a) de l'importance des distances, b) de la mauvaise qualité des pistes utilisées et c) des difficultés d'approvisionnement même dans les centres importants. Seules de comparaisons fines entre différents intervenants permettraient de préciser des normes.

36. La qualité de certaines prestations aurait pu être meilleure. Il semble que l'on ait voulu parfois *faire du chiffre* et présenter un nombre important de réalisations, sans pouvoir toujours en garantir la qualité par un suivi rapproché au moment de la réalisation, ou la qualité de leur fonctionnement ultérieur. Les rapports sont souvent des rapports de réalisations et traitent plus rarement de l'impact de ces réalisations.

37. Certains choix techniques (construction sans bois, demi-lunes, généralisation des périmètres irrigués villageois) ont été ambitieux et auraient mérité/méritent un suivi rapproché. Une très étroite liaison avec les experts d'ECHO sur le terrain et Bruxelles a permis le respect de ces objectifs. Les délais de livraison ont été rapides, bien que parfois plus long que prévu du fait des difficultés d'approvisionnement et des distances.

Partenaires opérationnels

38. Capacité opérationnelle. En général bonne: connaissance du terrain, procédures efficaces, resté dans certains cas mentalité *urgentiste* limitant la planification avec les populations. Cette capacité a été optimale lorsque les partenaires opérationnels disposaient de plusieurs sources de financement et avaient une optique résolument développementaliste.

39. Personnel: Le choix paraît en général bon à très bon avec une excellente aptitude au contact avec les populations. Les équipes comportent beaucoup d'étrangers (expatriés) à turnover élevé au détriment de cadres locaux compte tenu de la nature particulière de l'urgence à traiter. Certains opérateurs font exception (Projet Mali-Nord).

40. Planification le choix des bénéficiaires a respecté l'objectif initial de l'intervention (rapatriés et déplacés) et les objectifs ultérieurs (atteindre toutes les populations vulnérables). En fait dans les sites retenus, ECHO a travaillé avec l'ensemble de la population, sans distinction, ce qui a été un facteur de réinsertion. Le choix des opérations a été en général effectué en étroite liaison avec les populations concernées et les services techniques.

41. Modes de gestion. Ils semblent avoir été efficace, avec des procédures d'achats rapides et à des prix raisonnables compte tenu de la situation.

42. Frais généraux: Ils paraissent élevés (40-60% de personnel et de transport pour des partenaires sans autre financement), mais permettent aux partenaires opérationnels de travailler vite (ce qui implique un coût) plus longtemps que la durée nominale de leur contrat. Ce point est analysé en détail dans le rapport "Hydraulique et développement rural". On pourrait rajouter que la présence d'étrangers augmente fortement les coûts de personnel, et que les activités d'animation, d'organisation, de programmation, de formation et de suivi, dont le produit n'est pas mesurable, sont grosses consommatrices de temps.

43. Suivi financier. Il n'a pas été possible de vérifier les documents comptables établis. D'après les déclarations des partenaires opérationnels, la qualité des comptabilités est très variable. Seules

quelques ONG semblent capables de produire des résultats analytiques (coût de revient des réalisations). Il semble que la structure budgétaire stricte des contrats entre ECHO et ONG, ait amené à des affectations qui ne représentent pas nécessairement la réalité, d'où des affectations *là où des dépassements pouvaient paraître acceptables*

44. En matière technique, les systèmes d'auto-évaluation sont irréguliers. Les rapports techniques et financiers sont de qualité inégale et ne correspondent pas à un cadre prédéfini qui faciliterait des synthèses ultérieures.

Dispositif ECHO

- Un pilotage local efficace et très opérationnel a été assuré par une succession d'experts à Bamako et à Niamey. Le personnel recruté s'est révélé bon personnel de terrain, de très bon contact avec les populations, les ONG et les autorités administratives. A certaines occasions il a su faire preuve d'un courage certain. Vis à vis des autorités et des partenaires opérationnels, une définition plus précise du rôle des experts aurait permis d'approfondir la collaboration.
- La liaison Bruxelles-terrain a été excellente, en particulier grâce aux moyens de communication modernes utilisés.
- Malgré l'engagement de certains responsables, la liaison avec les délégations n'a pas toujours été facile du fait de la différence d'optique: travail de terrain et optique de décision locale face à une étroite liaison, statutaire, avec l'administration, facilité de gestion face aux contraintes administratives, optique participative.
- Une synthèse permanente par les experts et par des missions externes brèves mais répétées aurait permis une évaluation finale plus efficace. Bien qu'elles soient un outil interne indispensable, les Fiches d'opération (une par contrat) sont insuffisantes pour présenter les données de façon synthétiques.
- En matière de gestion, la formation des experts n'a pas été toujours suffisante sur les normes de gestion en vigueur. La conséquence est que des experts, qui ont quitté leur poste depuis longtemps, se voient demander des explications sur certaines décisions.

G. IMPACT

45. Souffrances humaines. Les réfugiés étaient relativement bien traités dans les pays d'accueil mais tous ne pensaient qu'à revenir. Les déplacés et les personnes restées en place ont peut-être plus souffert. Il s'agit de souffrances physiques (morts de soif ou de faim, relativement limité par rapport à d'autres situations), pertes économiques, et déchirures sociales dans des cultures où la considération de l'autre est très importante. En contribuant au retour, et au retour à une vie plus normale, ECHO a contribué à cicatriser ces blessures.

46. Dépendance et attitude des populations vis à vis du développement. Bien qu'il soit difficile d'analyser ce processus et l'impact des différents intervenants, l'action d'ECHO a contribué à redonner confiance aux populations et à leur permettre une interprétation positive et *progressiste*⁵ des chocs de 1984 (sécheresse) et de 90-96 (rébellion). Cette évolution compense en partie la dépendance vis-à-vis de l'aide internationale, considérée comme naturelle même en temps normal.

47. La présence et le dynamisme d'ECHO a pu retarder, ou décourager, la prise de responsabilité des services de l'Etat ou la mise en place d'organisations locales, lors des situations ponctuelles d'ur-

⁵ C'est à dire acceptation de l'idée que le progrès est possible, qu'il dépend des populations elles-mêmes qui ne sont pas entièrement soumises aux facteurs extérieurs (climat, situation sociale ou politiques etc.)

gence conjoncturelle. Il n'y a aucune raison de remettre en vigueur la prévention contre les criquets, le choléra ou un système de sécurité pour les périodes de soudure prolongées si l'on pense que quelqu'un interviendra rapidement.

48. Les choix stratégiques de relance des activités traditionnelles, justifiées par l'urgence (on ne court pas deux lièvres à la fois) n'a pas permis d'aborder la fragilité et l'illogisme de ces systèmes ou l'intérêt individuel à court terme (avoir beaucoup d'animaux, faire mieux que le voisin) va à l'encontre de l'intérêt collectif et à long terme (maximiser la rentabilité des animaux existants, maximiser la production fourragère, conserver des réserves fourragères).

49. Le mouvement de *semi-fixation* des populations nomades, pris en compte par ECHO du fait d'une programmation participative, date des années soixante dix et quatre-vingts car les nomades *en ont assez de toujours courir après les animaux et voudraient bénéficier de l'éducation et de la santé* ce qui vient en particulier de l'expérience dans les camps de réfugiés à l'étranger. La solution adoptée est la semi-fixation autour de sites de regroupements qui évite à la famille de longs déplacements et assure un minimum de revenus (maraîchage, rizières...). Il ne s'agit en aucune façon d'une sédentarisation, l'élevage extensif reste une spéculation importante.

50. Revenus. Pendant l'intervention d'ECHO, les chantiers à haute intensité de main d'œuvre (HI-MO) ont remonétarisé l'économie locale et permis des réinvestissements (achats d'équipements, d'animaux...) et le fonctionnement des différentes "activités génératrices de revenus" (magasins, banques céréaliers, ateliers de couture, reconstitution de cheptel...). La relance de l'économie n'est pas partout suffisante pour maintenir ces flux monétaires et la situation reste précaire.

51. Malgré des réserves sur leur viabilité, les investissements productifs les plus surs semblent être les micro-projets d'irrigation le long du Niger.

52. Economie locale. L'intervention n'a pas fondamentalement modifié l'économie locale. Les anciennes activités ont progressivement repris, éventuellement complétées par des activités transfrontières plus ou moins légales contrôlées par des réseaux concurrents. Des poches de relative prospérité (Sud de l'Air, Tombouctou Ouest) semblent avoir atteint un certain momentum de développement.

53. Santé: Il y a eu une bonne amélioration de la couverture sanitaire pendant la durée de l'intervention mais il est difficilement mesurable du fait de la multiplicité des intervenants et de l'absence de système de suivi. Cet effet est transitoire (fournitures de lots de médicaments, intervention en cas d'épidémie). Le temps a été trop court pour modifier fondamentalement les habitudes en matière d'hygiène et de santé. Les habitudes nutritionnelles n'ont pas été modifiées (aide alimentaire limitée, achats locaux).

54. Environnement. Malgré une politique de paiement de l'eau, les premiers réaménagements de points d'eau ont provoqué un afflux de population et de troupeaux accroissant ainsi la pression sur les pâturages et le bois de cuisine. Le fait qu'ECHO se soit contenté de réhabilitations a limité les dégâts. Contrairement à une *idée reçue*, il a également été positif que de nombreux puits aient un débit assez limité du fait de la ressource ou des moyens d'exhaure: cela limite le cheptel bénéficiaire et la dégradation de l'environnement

55. La protection de berges (Sud-Aïr) a eu un effet immédiat sur des zones cultivées (jardins du sud de l'Air. C'est aussi un bel exemple de renforcement des capacités locales (fabrication de gabions, réalisation de barrages en gabion). Dans plusieurs cas, cet effort a été poursuivi en dehors de l'appui d'ECHO.

56. Sécurité alimentaire. Effet immédiat (fournitures) et à moyen terme (redémarrage de jardins, de l'élevage, installation de périmètres irrigués etc.)

57. Genre: Il n'y a pas eu de modification de l'équilibre traditionnel, relativement favorable aux femmes même si n'elles n'apparaissent pas (les hommes et les femmes se réunissent séparément; il n'y avait pas de femmes dans la mission). Beaucoup des micro-projets réalisés (boutiques, banques céréalières, ateliers, maraîchage, restaurants) ont bénéficié à des femmes.

H. VIABILITE

58. Ce point est fondamental et beaucoup de progrès restent à faire en matière de définition de politique d'action. Ceci est particulièrement vrai en milieu sub-saharien toujours au risque de sécheresse brutale avec des stratégies de production restées trop traditionnelles.

- La relance d'activités traditionnelles avec des techniques traditionnelles a été une option sûre, même si on en connaît les limites. En zone sub-saharienne, il s'agit des systèmes d'oasis, de cultures irriguées le long du Niger et d'élevage extensif. Il appartiendra aux responsables de la phase de développement de faire évoluer vigoureusement les techniques (voir annexe E).
- La politique actuelle de *construction* de Centres de Santé Communautaires (CSCOM) au Mali a précédé l'étude de viabilité et la formation d'associations de gestion motivées. Beaucoup de CSCOM ne seront pas viables. La raison fondamentale est l'inadaptation de cette formule aux conditions spécifiques des zones faiblement peuplées, par des populations très mobiles.
- La création des points d'eau s'est limitée à la réhabilitation de points d'eaux anciens ou au doublement de points d'eau insuffisants. Les risques pour les pâturages et les sources de bois environnants ne sont pas plus graves qu'avant, à conditions que l'ensemble des points d'eau soit réhabilité pour éviter toute concentration de population ou de troupeaux. Par contre, malgré une politique de paiement, assez récente dans la zone du moins officiellement, le renouvellement des pompes à moteurs va poser problème: il y aura toujours de , de mauvais gestionnaires et de mauvais payeurs sous prétexte qu'*on ne peut vendre l'eau*. Faute d'un effort suffisant de renforcement des capacités locales, la maintenance ne sera bonne qu'à proximité des grands centres. Seuls les points d'eau à exhaure traditionnelle (délou simple ou à *manche*) auront une longue durée de vie sous réserve de bon entretien en particulier en fonds de puits.
- La multiplication de périmètres irrigués au bord du Niger (Tombouctou Ouest) devrait faire l'objet d'un suivi spécifique en liaison avec le MDR mais sous contrôle de bons spécialistes. Les prévisions actuelles semblent très optimistes, et il n'existe pas de relevés précis disponibles sur les résultats d'opérations analogues. Le projet Mali Nord semble cependant avoir mis le maximum de chances de son côté (fonds de renouvellement, contrat de maintenance entre les comités de gestion et un spécialiste privé etc.).

59. Il a manqué:

- Le renforcement des capacités locales (capacité building), faute de durée;
- Le suivi prolongé nécessaire à l'ancrage définitif de la bonne gestion des activités génératrices de revenus;
- La mise en place d'une politique de crédit local;

60. La politique de définition de politiques sectorielles a été un élément très important et positif, mais il dépasse les possibilités d'ECHO et devrait être pris à bras le corps et de façon réaliste par les services techniques, avec l'appui sérieux et prolongé des partenaires au développement et la mobilisation des savoirs et des stratégies locales;

I. PERSPECTIVES DE RELEVÉ

61. Début 2000, la situation est relativement stabilisée, mais l'Etat reste peu représenté, l'insatisfaction reste forte dans certaines zones dont Kidal, le sud d'Agadez etc., et l'absence de réserves ou d'autres activités rémunératrices met l'économie pastorale ou agricole à la merci de l'insécurité ou d'une nouvelle phase de sécheresse.

62. Malgré une forte demande locale (populations et administration) de prise en charge des actions d'ECHO par des programmes de développement, les perspectives de relèvement sont limitées. Les autres sources internationales d'appui n'ont pas suivi et n'ont mis en place des actions de développement durable que de façon limitée en termes de calendrier, de volume, de couverture géographique et d'intervention sur les structures nationales de gestion du développement. Si l'on veut éviter le retour de l'urgence humanitaire, un gros effort de *remise en selle* du développement est nécessaire. Il doit être accompagné d'un effort équivalent de formation à la base⁶ et de restructuration des services techniques pour éviter que cet effort ne devienne une *urgence permanente*.

63. Au niveau de l'Union Européenne:

- Les Programmes de Micro réalisations (Mali et Niger) assurent un apport important et souple mais semblent devoir fonctionner au coup par coup. Il faudrait vérifier que le suivi-conseil et la formation seront correctement assurés pour répondre à la demande (voir le rapport Hydraulique et développement Rural).
- La lutte contre la désertification (Tombouctou) a l'avantage d'apporter des revenus. Sa durabilité technique et sociale doit être confirmée.
- Les Projets Mali Nord-Est (Mali) et Prozopas (Niger) sont terminés ou touchent à leur fin. Il appartiendra aux évaluations finales d'estimer leur rôle en matière de réponse aux urgences structurelles ou conjoncturelles et de formation à la base. Prozopas prendrait en charge le suivi des points d'eau créés par ECHO.
- Les Cellules d'appui régionales au Mali viennent seulement d'être mises en place. Il leur faudra au moins un an avant qu'elles puissent proposer aux conseils régionaux des stratégies locales de développement et orienter les bailleurs de fonds vers les actions les plus urgentes.

64. Au niveau des Etats Membres, plusieurs projets vont dans le sens d'un développement local et donc d'une mise en œuvre des accords de paix. Il s'agit en particulier de:

- La France
 - (PADL Gao et Tombouctou, en coopération de région à région): financement de projets communaux ou inter-communaux (subvention partielle).
 - Projet Nord-Niger.
 - Coopération inter-régionale à Léré à l'extrême ouest de la région de Tombouctou.
- des Pays Bas (projet Ménaka),
- du FIDA (prêts à l'Etat):
 - Projet Niafunké (PDZL);
 - Futur projet Nord;
- L'Allemagne. le projet Mali-Nord est très proche des populations. La durabilité des réalisations devrait être vérifiée. Le projet Niger-Nord est en cours de mise en place;
- Le Luxembourg: hydraulique à Kidal;
- la Norvège (développement à la base à Kidal);

⁶ Le développement est fondamentalement une question de formation complète et prolongée des bénéficiaires.

65. Il reste d'importantes lacunes:
- La couverture géographique est très inégale avec des lacunes importantes notamment sur le cercle de Rharous et la région de Kidal.
 - Les stratégies locales de développement (schémas d'aménagement du territoire par communes) en sont à leurs balbutiements au Mali (Action PADL, mise en place des Cellules de Conseils aux Communes, CCC), comme au Niger où la réforme administrative reste à mettre en œuvre. Le Mali et le Niger manquent de stratégies sectorielles régionalisées et d'équipes motivées pour les mettre en œuvre.
 - Programmes très orientés vers les investissements avec une faible importance de la formation à la base (formation initiale, information générale, suivi-conseil) notamment en matière de gestion familiale, commerciale, de l'espace et en matière de techniques.
 - Le renforcement des capacités locales, qui est le fondement du développement, n'est pas encore le *leit-motiv* des projets de développement.
66. Ces lacunes ne datent pas d'aujourd'hui, et se seraient plutôt réduites à l'occasion de la crise 1990-1995. Pour limiter les difficultés d'articulation entre urgence et développement, les pistes de réflexion suivantes doivent être envisagées:
- Coupler à la décision d'intervention d'ECHO une décision de préparation de projets adaptés;
 - Intégrer au mieux l'urgence dans les plans stratégiques de la Commission pour chaque pays;
 - Intégrer les éventualités d'urgences dans les projets eux-mêmes, en fonction d'une analyse réaliste des risques;

J. SECURITE

67. La situation sécuritaire reste délicate non du fait d'une poursuite de la rébellion, maintenant terminée, mais du fait du grand banditisme assez bien organisé (trafic de véhicules et de bétail) sans parler de l'économie occulte trans-frontière, mais que ne devrait pas avoir trop d'incidence sur la sécurité du personnel d'urgence et de développement.
68. Les Etats n'ont pas encore maîtrisé leurs relations vis à vis des populations du Nord. Certains éléments des armées semblent penser qu'on ne leur a pas laissé *gagner cette guerre*, et certaines réactions vont à l'encontre du retour de la confiance entre Etat et populations.
69. Il n'y a pas eu de ciblage particulier du personnel humanitaire ou ONG développement par des parties prenantes au conflit ou par le banditisme. Les précautions nécessaires ont été prises (ONG, Experts) pour limiter les risques. Il n'y a pas eu à déplorer d'assassinats ou d'enlèvement de personnel des opérations ECHO.
70. Il semblerait qu'un nombre important de véhicules aient été volés. Cette question a été réglée la plupart du temps par une politique de location de la part des ONG avec pour effet secondaire l'amélioration de la part locale d'utilisation des ressources financières.

K. VISIBILITE

71. Auprès des **populations** cibles: excellente, du fait de la proximité des partenaires opérationnels vis à vis des populations et de leur efficacité et surtout du volume de fonds distribués et de la facilité de leur mobilisation. Il n'y a pas eu de *détournement* de réalisation au profit d'autres bailleurs ou des partenaires opérationnels.
72. Auprès des **autorités locales**: en générale excellente auprès des autorités politiques (des résultats, initiatives hors champ mais "qui ont permis d'avancer"), de bonne à négative auprès des services dépourvus de moyens (si nous avions eu ces moyens, nous aurions pu limiter l'urgence structurelle);

73. **Autres bailleurs de fonds:** Elle a été faible par manque de notes d'information régulières. Les *stickers* ont cependant joué un rôle non négligeable et leurs motifs sont parfois repris par les peintres locaux.

74. **Vis à vis des autres intervenants de l'Union Européenne et Etats Membres:** Trop forte du fait d'un sentiment d'empiètement sur le développement avec des outils inadaptés.

75. Il n'est pas sûr qu'une forte visibilité serve les intérêts d'une opération humanitaire et des populations secourues. Une visibilité fondée sur l'efficacité et sur une bonne information factuelle et une bonne collaboration avec tous les acteurs dans les situations de crise nous paraît la plus importante.

76. Par contre la visibilité des politiques sectorielles soutenues aurait du faire l'objet de campagnes de communication plus élaborées par radio, affiches etc. tant les habitudes sont difficiles à modifier. Ceci est particulièrement vrai en matière de santé, mais vaut aussi pour l'hydraulique et pour la sécurité alimentaire (voir ces rapports).

L. LEÇONS APPRIS

77. Concernant la stratégie d'ECHO dans des situations similaires

- Il est possible de gérer un gros programme dans la clarté, avec des moyens humains limités. La clef du succès est le choix des hommes et des partenaires opérationnels.
- Il faut rester prudent sur l'utilisation d'innovations difficiles à maîtriser dans le cadre mouvant de l'urgence. De même, il faut rester assez conservateur en matière de mise en œuvre de nouvelles stratégies sectorielles: le respect des bénéficiaires, en situation vulnérable, demande que l'on n'impose pas de solution ou d'orientation;
- Dans ce genre de situation ou dominant les aléas climatiques et économiques, les populations ne peuvent distinguer l'urgence conjoncturelle de l'urgence structurelle, distinction très intellectuelle au demeurant. Toute intervention doit être à cheval entre les deux.
- La programmation et l'exécution participative de chaque élément de l'intervention (micro-projet) est la condition pour obtenir un effet maximal. Les éventuelles "fuites" sont locales et donc moins graves que des fuites aux autres niveaux.
- L'existence d'une réflexion stratégique locale dans les secteurs concernés est fondamentale pour l'efficacité des actions d'urgence et *à fortiori* pour les actions de consolidation.

78. Concernant la stratégie générale de la Commission:

- Pour assurer le relais en temps utile, la coordination et la préparation du passage au développement doit commencer dès le début de l'intervention:
 - Avec les bénéficiaires: négociation d'une forte participation dès le départ, ne serait-ce que sous forme d'engagements de relations locales ou de bonne gestion.
 - Avec les autres intervenants: accord sur les stratégies, appui technique, préparation de programmes relais.
- L'intervention d'ECHO en urgence *structurelle* au Mali et au Niger aurait peut-être été inutile si l'UE et les Etats Membres avaient disposé de projets de développement suffisamment souples pour s'adapter à l'urgence. Cette fonction n'est pas incompatible avec le développement, elle en est même indissociable dans la mesure où le développement s'adresse *par définition* aux problèmes les plus urgents. Il faut à cet effet des projets souples (programmation participative), efficaces (sans procédures administratives interminables, notamment pour les appels d'offres), stables (sans mutations incessantes de personnel) et bien gérés ce qui implique un contrôle strict mais opérationnel de la part des bailleurs de fonds.

M. RECOMMANDATIONS

Auprès d'ECHO

- Dans l'immédiat il n'y a pas besoin de poursuivre l'action entreprise, l'urgence actuelle relève du développement. Par contre il serait important de faire rédiger un rapport final circonstancié puis une plaquette à l'intention des futurs opérateurs pour ne pas perdre la mémoire des actions entreprises et des méthodes utilisées.
- Pour l'avenir, les modes de suivi doivent être renforcés et les contrats-cadres avec les ONGi révisés dans ce sens:
 - Au niveau des partenaires opérationnels (nécessité de cadres logiques définissant des critères quantitatifs/qualitatifs de suivi, comptabilité analytique, rapports d'activités complets répondant aux questions courantes du système d'évaluation ECHO);
 - Au niveau des partenaires: l'accent doit être mis sur le renforcement des capacités locales;
 - Au niveau des experts: synthèse des "fiches d'opération" qui restent trop analytiques et des rapports des ONGi;
- Ce suivi doit aboutir à réduire les coûts de gestion des partenaires opérationnels.
- Même en urgence conjoncturelle, améliorer l'appui technique notamment en matière sectorielle aux correspondants de terrain (DGDEV ou délégations);
- Préciser le rôle des experts vis à vis des partenaires opérationnels dont les contrats sont signés à Bruxelles et limiter à l'essentiel les correspondances quadrangulaires (Bruxelles+ terrain / ECHO + ONG).
- Améliorer la coordination avec les autres intervenants et en particulier la DG DEV: Intégration de l'urgence dans les Plans stratégiques (PIN ou autres) et dans la définition des projets;
- Approches: Affiner l'analyse sur le type d'urgence (ou scénarios) rencontrés (conjoncturelle hard ou soft, structurelle...) et sur les approches adéquates; Approfondir la stratégie de définition des analyses sectorielles en étroite liaison avec la DGDEV.
- Organisation du relais: Amorcer la définition de stratégies de développement intermédiaires locales et participatives;

Auprès des autres intervenants dont Etats membres et DGDEV

- Dans l'immédiat, consolider l'action d'ECHO en poursuivant la mise en place des programmes prévus et en accélérant la préparation de programmes complémentaires.
- Définir une politique stricte d'encouragement à la bonne gouvernance et à une réelle décentralisation aboutissant à un développement participatif;
- Définir des modalités d'appui à la définition et à la régionalisation de stratégies sectorielles réalistes et abordant les problèmes de fonds (viabilité, adaptation au contexte local, ressources humaines, appropriation par les populations, répartition des tâches et des charges entre acteurs). Elles sont indispensables à l'efficacité des actions d'urgence, même conjoncturelles; (voir les rapports "santé" et "Hydraulique-développement). Ces stratégies ne doivent pas être académiques mais devraient être formulées de façon participatives (appropriation) par les bénéficiaires, les services techniques, et de bons spécialistes internationaux de terrain. Elles doivent aboutir à des banques d'informations et d'orientations spatialisées constamment mises à jour. En particulier:
 - hydraulique: bâtir sur l'étude UNIGEO, compléter l'inventaire et en faire une base de données spatialisée incluant une analyse fréquentielle des potentiels fourragers (voir initiative ACF). Développer les réunions de concertations mensuelles actuellement initiées à Gao. Lancer un processus analogue au Niger. Définir des procédures de décision pour la création de points d'eau, élaboration de programmes communaux et régionaux. (voir analyse sectorielle ECHO dans le secteur hydraulique, 28 avril 1999).
 - Élevage: élaboration de stratégie de gestion des effectifs par terroirs compatibles avec les risques climatiques, de valorisation des effectifs existants (santé, gestion par tranches d'âge, zones de naissance et de réélevage, amélioration des circuits de vente...).

- Cultures irriguées: suivre de façon objective les périmètres et diverses cultures existants pour relever les problèmes pouvant obérer leur viabilité. Suivre et évaluer les différentes techniques d'exhaure; repérer les marchés et améliorer les filières.
- Amortissement des crises alimentaires suivre l'efficacité des banques alimentaires et leurs diverses formes. Simplifier et régionaliser les systèmes d'alerte précoce.
- Santé: régionaliser les politiques de santé.
- Appui à la création de pôles d'excellence nationaux ou locaux au sein de l'administration (on ne peut financer un appareil, on peut financer des équipes efficaces) et modalités de suivi de ce genre d'opérations;
- En particulier, améliorer les capacités nationales ou internationales de prévision des crises de toute nature (climatiques, épidémiques, économiques, socio-politiques) à partir d'analyses sectorielles et géographiques dans le cadre des stratégies sectorielles régionalisées;
- Préparer des PIN ou des plans stratégiques qui intègrent les stratégies sectorielles ci dessus ainsi que les risques, climatiques ou autres, afin de pouvoir mieux "abriter" d'éventuelles interventions d'urgence sans risque de rivalités. La priorité au Nord ne doit être qu'un rattrapage du retard, il faut conserver un bon équilibre et une bonne solidarité entre Nord et Sud;
- Canevas de Programmes (projets) réellement participatifs et disposant de la durée, en particulier pour assurer le relais entre urgence et relance du développement et mettant l'accent sur le renforcement des capacités locales. Envisager des modalités de programmes intérimaires entre urgence et développement que l'on pourrait dénommer *joint development and risk management ventures*. Tout en s'inscrivant dans l'activité des ministères concernés, ces programmes devraient combiner souplesse de gestion (délégation locale de maîtrise d'ouvrage), programmation et réalisation participative, accent mis sur la formation sous toutes ses formes du stage au suivi-conseil. (voir l'annexe sur le FoDeSa).
- Poursuivre et renforcer la coordination locale avec les Etats Membres.
- Mettre en place un système de suivi sur quelques années des périmètres irrigués villageois pour disposer enfin de relevés objectifs sur la rentabilité de ces installations. Ce système doit être piloté par de bons spécialistes connaissant la zone et éviter tout calcul théorique.
- Assurer une meilleure diffusion des documents élaborés. Certains documents fondamentaux sont inconnus au niveau des ministères techniques ou des projets locaux qui en auraient le plus besoin (étude UNIGEO sur l'hydraulique dans le Nord-Mali).

ANNEXES

- A. Déplacements et personnes rencontrées
- B. Termes de reference
- C. Abréviations
- D. Cartes
- E. Viabilité des activités traditionnelles en zone sub-saharienne

A. DEPLACEMENTS ET PERSONNES RENCONTREES

Févr. Di 20	Montpellier Bruxelles	nuit Bruxelles ⁷
Lu 21	Bruxelles	Franklin ⁸ M. Stenberg-Jensen Steffen, Chef d'unité ECHO 1 (Afrique...), Mme; J. Coeffard, Chef d'unité ECHO 5 (Evaluation) M Jens Moeler, DG VIII, responsable géographique Niger Mme Bravo; DG VIII, responsable géographique Mali
Ma 22	Bruxelles	Documentation
Me 23	Bruxelles	M. Hervé Delphin, ECHO 1
Je 24	Bruxelles- Niamey	BRU CDG AF1777 1120 1230 CDG NIM RK103 1345 1920
Ve 25	Niamey	800 Briefing avec Frank Minjat, Expert ECHO Mali-Niger 1000 Briefing avec Agnès Guillaud, Conseillère Economique et C. Rasmussen (en charge du dossier ONG et continuum) ⁹ 1600 Haut Commissariat à la Restauration de la Paix ¹⁰ : Lt. Colonel Garba Seyni Haut Commissaire, Gonda Sani, Secrétaire Général, 1730 Colonel Maï Manga Oumara, Chef d'Etat Major particulier; ancien préfet d'Agadez ¹¹ Oumarou Chipkaou, économiste
Sa 26	Niamey	1030 M. Mohamed Anako, ministre conseiller au Nord, 1500 ACF E ¹² , partenaire ECHO 1630 consultation dossiers et documents ECHO nuit Hôtel Gawey
Di 27	Niamey Tahoua	0900 départ sur Tahoua en véhicule (ancien chauffeur ECHO) nuit hôtel Amitié de Tahoua
Lu 28	Tahoua	0800 Préfet (M. Maïga) et directeur Régional du Plan 0930 COSPE, partenaire ECHO ¹³ 1200 APPEL-ZP, ONG locale partenaire (ex-combattants) ¹⁴ 1530 PROZOPAS (Projet de la Zone Pastorale) UE ¹⁵ . 1630 DRA (ONG) Financement HCR ¹⁶ 1800 RDP (ONG) nuit hôtel Amitié

⁷ Hôtel Chelton, Veronese Str. 48; 1040 Bruxelles; Tel +32 2 735 2032; Fax +32.2.735.0760; cheltonhotel@infonie.be

⁸ Franklin Advisory Services; 30 rue Franklin; 1040 Bruxelles franklin@franklinadvis.be; Tel +32 2 732 3880; Fax +32 2 732 3238

⁹ Délégation de la commission de le l'Union Européenne au Niger. BP 10388 Niamey; 73.2360; Fax 73.2322; delnig@intnet.ne.

¹⁰ Haut Commissariat à la restauration de la Paix; Lt. Colonel Garba Seyni, Haut Commissaire; Gonda Sani Secrétaire Général; BP 834 Niamey; 72.3193 / 72.4280; F: 72.3843

¹¹ Maï Manga Oumara, Chef d'Etat Major particulier; BP 550 Niamey; 72.2875; Dom: 72.4076; Fax 72.4091.

¹² Philippe Pelletier, Action contre la Faim, Agadez BP 39, T/F: 44.0214 achaz@intnet.ne; Niamey BP 11.491; T: 75 3080; Fax 75.3079; achni@intnet.ne

¹³ Daniela Isola, coordinatrice, BP 284 Tahoua Tel/fax 61 0114; BP 12.637 Niamey; Tel 72.3005 Fax 74 1355; mail: cospenig@intnet.ne. Italie: via Slataper 10 Firenze; Tel +39055473556 fax +39055472806. mail mc8008@mclinc.it

¹⁴ APPEL-ZP, BP 89 Tahoua. Tel/fax 61 0061. Ismael Ekaney coordonnateur.

Mali - Niger, Programme ECHO 1996-1999; Evaluation finale février - mars 2000

Ma 29	Tahoua	0700 départ terrain (véhicule) 1200 INFEN, site rapatriés (réalisations, conseil de village) nuit Infen
Mars Me 1	Tegigalt	0600 départ (véhicule) 0800 Tchou Tabaraden Sous-Préfet (Capitaine Sanogo Mounkaïla) Antenne Projet FIDA (N'grade Goumeye, Pastoraliste) 1400 Téjigalt (réalisations, conseil de village) nuit Tejigalt
Je 2	Agadez	0600 départ (véhicule) 0900 Tamaya (restaurant...) 1330 Agadez 1200 Préfet, Directeur Départemental du Plan. 1800 Réunion toutes ONG: nuit Agadez
Ve 3	Agadez	0800 Direction de l'Agriculture 0800 Direction de la Santé 0900 départ (2 véhicules) Dabaga (Action contre la faim) protection de berges, jardins Abardok (Eireine) jardins; nuit Tewart
Sa 4	Agadez	0800 visite Tewart (Première urgence) jardins, groupements féminin, banque céréalière. 1700 Agadez Première Urgence Nuit Agadez
Di 5	Agadez Niamey	Voiture Nuit Niamey (Gaweye)
Lu 6	Niamey	rédaction nuit Niamey
Ma 7	Niamey	0830 GTZ Programme de soutien à la paix Niger-Nord. ¹⁷ 1600 Rhissa Ag Boula, ministre du tourisme, ancien chef rebelle ¹⁸ Rédaction,
Me 8	Niamey	0900 Coopération française: M. Olivier Faugère, Conseiller, développement rural. ¹⁹ 1000 Lt. Colonel Abdoul Casa, ancien préfet de Tahoua ²⁰ rédaction
Je 9	Niamey Bamako	1000 Henry Prankerd, Délégué de la commission Européenne <i>ad interim</i> 1030 Debriefing Rédaction

¹⁵ Seydou Saka, responsable de la cellule suivi-évaluation; M. Alain Joseph, Hydrologue, PROZOPAS, BP 231 Tahoua; 61.0324 / 61.0227; Fax 61.0343

¹⁶ Dirk Brems, coordonnateur de programme Dutch Relief & rehabilitation agency; BP 3 Tahoua; 61.0171; Fax 61.0512; drata@intnet.ne.

¹⁷ Michel Pistor, Coordonnateur, Programme de Soutien à la paix au Niger-Nord, (GTZ), BP 13.572 Niamey, Niger, Tel / Fax 75.3304. Mail: pnn-gtz@intnet.ne; BP 275 Agadez.

¹⁸ M. Rhissa Ag Boula, Ministre du Tourisme et de l'Artisanat; BP 12.130 Niamey; 73.6522; Fax: 73.2387; Dom: 72.2414

¹⁹ Olivier Faugère, Conseiller au développement rural, Service de Coopération et d'action culturelle, Ambassade de France, BP 12090 Niamey: frdevrur@intnet.ne; Tel +227.72.2089; Fax +227.73.3997

²⁰ Lieutenant Colonel Abdou Kaza, Aide de camp du Président de la République, Niamey; 72.4670

Mali - Niger, Programme ECHO 1996-1999; Evaluation finale février - mars 2000

		2010-2200 NIM BKO RK103 Hôtel Mandé Bamako	
Ve 10	Bamako	0800 Briefing (Yves Lecomte) 1130 Dr. Lob Ministère de la Santé publique ²¹ 1500 Commissariat au Nord (M. Diagouraga ancien Commissaire, M. Aghatam et Hamzatta Moussa Diallo conseillers. 1630 Direction Nationale de la Santé Publique (M. Kane), et directeurs régionaux des trois régions du Nord	
Sa 11	Bamako	0800 Action Contre la Faim (Espagne) M. Thierry Metais ²² 0930 AMI 1100 CICR ²³ 1500 MSF (Ricardo) 1630 MDM (Ricardo) 1500 Consultation documents (de Boer et Seydoux) 1900 Briefing (Geneviève Begkoyan)	
Di 12	Bamako	0900 Documentation 1200 Ibrahim Ag Tilmi (USAID) 1700 Ibrahim Maïga, secrétaire technique de la Commission Paritaire pour le Nord (au Mandé) 1900 Mueller (Ancien AT PMNE) Seydoux, de Boer	
Lu 13	Bamako	0830 GTZ ²⁴ 1000 Banque, billets avion 1100 Attaher Ag Iknane, Conseiller à la Présidence pour les affaires du Nord ²⁵ 1500 Mahamadou Tandia, HCR (Sjaak de Boer) 1600 PNUD: projet de Développement Intégré en Zone Lacustre (PDIZL) Tonka ²⁶ 1700 Thiollier, conseiller, Service de Coopération en charge de l'appui aux ONG, Ambassade de France 1900 Juillard: Cellules d'Appui à la coordination des actions de développement, chargé de la région de Tombouctou.	
Ma 14	Bamako Gao	0700-1300 BKO Gao (Air Mali) 1500 Lt. Colonel B. Guindo Haut Commissaire et Koné Conseiller au Développement 1700 ACF soir Abacar Sidibé, PADL-Gao ²⁷ nuit Gao	
Me 15	Gao	Sjaak de Boer, Lionel Seydoux 0830 Dir. rég. hydraulique ²⁸ 1000 Terrain avec ACF (Hydraulique) Almoustarat, nuit Tchik Kaye ²⁹	Ricardo, 0800 DRS 900 Terrain nuit Gao?

²¹ Dr. Laurent Lob, Unité de suivi des programmes de santé financés par le FED, DNSP, BP 115 Bamako, 22.3320; fax 22.4244; lob@datatech.toolnet.org. Domicile 23.6411.

²² Thierry Metais, ACF, 21.5527; acfmali@afribone.net.ml

²³ M. Jean-Jacques Tshamala, Délégué responsable du bureau; Bamako. BP 58, Tel 24.0709 et 77.1313; Fax 24.9644. Bamako.bam@cicr.org. Korofina Nord rue 136 porte 517. Bamako

²⁴ M. Mme Pappendieck, Yehia Ag Mohamed Ali; Programme Mali-Nord, BP 100 Bamako, 23.0971; fax 23.2895; malinord@afribone.net

²⁵ Attaher Ag Iknane, Chargé de mission, Présidence de la République, Koulouba. LD: 22.0969; Tel: 22.7515 / 23.0029; Fax 23.0026

²⁶ PDIZL, Tonka, Tel 93 3001. Jean Diassana, chef de projet; Moussa Diagana Sociologue.

²⁷ Bureau: 82 0020

²⁸ Abdoulaye Kane, Directeur; Yahia Boubacar adjoint.

²⁹ Ahmed Saloum Daye, Chef de village.

Mali - Niger, Programme ECHO 1996-1999; Evaluation finale février - mars 2000

Je 16	Gao	0800 retour Gao par Almoustarat, In Ekker ³⁰ Zalabalabe nuit Gao	terrain nuit Gao
Ve 17	Gao	TABASKI Rédaction Suzanne Hoffsteiter (Ex chef de mission CICR)	
Sa 18	Gao	1100 Equipe mobile d'appui ³¹ CD Gao soir André Marty IRAM, Abacar Sidibé, Directeur PADL Gao nuit Gao	
Di 19	Gao Goundam	Ricardo 0700-1000 Avion ASF Gao Goundam Contact MDM nuit Goundam	Sjaak, Seydoux 0700-1000 Avion ASF³² Gao Goundam Antenne GTZ ³³ Niafunké PDZL, BETCA ³⁴ Dari Attara ³⁵ soir Conseil de village ³⁶ nuit Attara
Lu 20	Goundam	Réalisation MDM (Tin Aïcha) nuit Tin Aïcha	Doua Attara Niafunké Diré (garage Bah) nuit Goundam
Ma 21	Goundam Tombouctou	vers Goundam Vers Tombouctou nuit Hôtel Bouctou Tombouctou	0800 Autorités de Goundam ³⁷ 0930 vers Tombouctou 1100 M. Adiawakoye ³⁸ 1500 Dédéou Traore ³⁹ nuit Hôtel Bouctou Tombouctou
Me 22	Tombouctou	0800 Colonel Mahamadou Maïga, Haut Commissaire 1000 PMR FED ⁴⁰ 1130 Action Nord-Sud (ANS) ⁴¹ 1500 CICR Ancien chef d'antenne ⁴² Visite site de Assidi nuit Hôtel Buctu (Tombouctou)	

³⁰ Adamou Ag Tanfane, Paix et réconciliation, Equipe mobile d'appui; Alla Ag El Mehidi ancien responsable d'antenne ECHO à Gao.

³¹ Oumar Hamida Maïga, Paix et réconciliation, Chef d'équipe; Alhassane Maïga Développement, 82.0212 Gao: 82 0235

³² Mahamane Alidi Cisse, GTZ, Goundam.

³³ Bureau d'études, Topographie et développement agricole: M. Nouhoum Maïga Ancien responsable "paix et réconciliation" Equipe mobile, Tombouctou

³⁴ Mohamed Ag Ahmed dit Dofana Maire de la commune de Soumis. Guido, chef d'antenne GTZ

³⁵ Alpha Oumar Cissé, chef de village.

³⁶ M. Baye Konate, Délégué du Gouvernement

³⁷ M. Sidi Mohamed Adiawakoye, Ancien responsable "paix et réconciliation" Equipe mobile, Tombouctou, chef d'antenne GTZ Tombouctou. Bureau 92.1306, Domicile: 92.1258

³⁸ M. Dédéou Traore, Ancien responsable "Développement" à l'Equipe mobile. Directeur du "Programme d'appui au Développement local (PADL), coopération décentralisée (région Rhône Alpes).. Domicile: 92 1154; Bureau 92.1251; ligne directe 92.1275

³⁹ Bernhard Meier zu Biesen, PMR FED Tombouctou BP 96 Tombouctou 92.1237 centre@tombouctou.org.ml; www.tombouctou.org.ml

⁴⁰ Serges Aubague, Action Nord-Sud, BP 102 Tombouctou, +223.92.1198; t/F 92.1351 et BP E2299 Bamako, Fax 24.5894

Mali - Niger, Programme ECHO 1996-1999; Evaluation finale février - mars 2000

Je 23	Tombouctou Goundam	0600 Visite Mandiakoy (Ricardo, Sjaak) 1130 VSF (DGDEV depuis Juillet 1998); 1600 Route Vers Goundam nuit Goundam
Ve 24	Goundam Bamako	0930-1100; Goundam - Bamako; Air Mali Rédaction nuit Grand Hôtel
Sa 25	Bamako	Rédaction
Di 26	Bamako	Rédaction
Lu 27	Bamako	0800 Ambassade des Pays Bas ⁴³ 1000 Dr. Lob 1000 DNPS 1400 OMS 1730 Debriefing à la délégation Fin de mission de terrain, dispersion équipe Bamako - Dakar - Las Palmas (Ricardo Sole)
Ma 28	Bamako Paris	Rédaction 1500 Commissaire au Nord 2235-0605 BKO-CDG AF731
Me 29	Paris Domicile	0850-1010 CDG-MPL AF7688 (Seydoux)
Je 30	Montpellier	fin rédaction, envoi aux collègues
Avril 3-11		
12		Envoi projet de rapport
18	Rome Bruxelles	1455-1655 AZ160 Rome-Bruxelles
19	Bruxelles Rome	Debriefing 1600-1800 Sabena Bruxelles-Rome
20-30		
Mai 1-14		Fin de rédaction
15		Envoi rapport définitif

⁴² M. Mohamed Ali, BP 102 Tombouctou

⁴³ Harry J. J. Van Dijk, premier Conseiller, 21.9572 / 9282 / **5611**; Fax 21 3617

B. TERMES DE REFERENCE



COMMISSION EUROPÉENNE
OFFICE D'AIDE HUMANITAIRE (ECHO)

Evaluation (ECHO 5)

TERMES DE REFERENCE

POUR L'EVALUATION DES ACTIONS HUMANITAIRES FINANCEES PAR ECHO

Au Nord-Niger et au Nord-Mali.

ECHO/EVA/ 210/ 1999/01010

1. OPERATIONS A EVALUER

- Régions et pays : Nord-Mali et Nord-Niger.
- Période couverte : 1998 et 1999
- Secteurs et domaines à évaluer : Santé publique, hydraulique, développement rural ainsi que la stratégie à adopter par la Commission dans le cadre du lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.
- Décision(s) :
 - - **ECHO**/.../.../199./...montant deen 199. dont

2. INTRODUCTION

La rébellion touarègue a touché le Mali et le Niger à partir de 1991 bloquant tout accès aux zones de combat. Cette situation de guerre a rendu toute action d'assistance humanitaire pratiquement impossible. Par conséquent, l'intervention de **ECHO** n'a pu démarrer au Nord-Mali (régions de Tombouctou, de Gao et de Kidal) qu'à partir de février 1996 et au Nord-Niger (départements d'Agadez et de Tahoua) qu'en juillet 1997. L'action de **ECHO** s'est développée en plusieurs phases :

- Dans un premier temps (phase d'urgence), l'aide a principalement visé à assurer le retour et la réinstallation des réfugiés et déplacés internes sur leur site d'origine en viabilisant les sites et en fournissant des produits de première nécessité et de soins de base ;
- Dans la phase de consolidation de la réinstallation, l'aide visait, principalement, à diminuer la vulnérabilité des populations et à leur permettre d'accéder à des moyens de base pour développer leurs propres mécanismes de survie et redémarrer une vie socio-économique. Cela a conduit à la fourniture d'intrants de base, à favoriser l'accès à l'eau et au développement d'activités génératrices de revenu ;
- Lors de la dernière phase (phase de transition vers le développement), **ECHO** a essayé d'intégrer les objectifs des politiques sectorielles nationales (telles la santé et l'hydraulique). Durant cette phase de son intervention, **ECHO** a travaillé en étroite collaboration avec la Direction Générale Développement de la Commission (DG DEV) et avec les Etats membres de l'U.E. pour permettre d'assurer un continuum entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

Dans les deux pays, **ECHO** a quasiment été le seul instrument d'aide internationale présent pendant la phase critique de sortie de conflit et de consolidation de la paix. Les autorités nationales des deux pays ont officiellement reconnu la contribution importante de **ECHO** à la stabilisation de la paix et au rapprochement inter-communautaire ainsi qu'à la mise en place des conditions propices à la relance du développement.

Par ailleurs, **ECHO** a toujours accordé beaucoup d'importance à l'efficacité de son aide dans ces régions et a fait effectuer deux évaluations par des experts indépendants ; l'une en 1996 au Nord-Mali et l'autre au Nord-Niger dans le cadre de l'évaluation prévue à l'article 20 du Règlement du Conseil concernant l'aide humanitaire.

3. ROLE DU CONSULTANT

L'évaluation de l'aide humanitaire constitue une tâche très importante pour la Commission européenne non seulement en raison des sommes considérables consacrées à cette activité, mais également en raison du souci constant d'améliorer le travail humanitaire et d'utiliser au mieux les crédits qui lui sont consacrés.

Pendant le déroulement de la mission, tant sur le terrain que lors de la rédaction du rapport, le consultant devra faire preuve de bon sens et d'indépendance de jugement. Il fournira des réponses précises et directes à tous les points des termes de référence en évitant d'utiliser un langage théorique et académique.

4. BUTS DE L'EVALUATION

Les buts poursuivis par la présente évaluation sont les suivants et doivent être analysés, notamment, dans la perspective d'un arbitrage, parfois nécessaire, entre la logique technique et la logique politique:

- 41 Analyse de l'opportunité et du degré de réalisation des actions humanitaires financées par **ECHO** en faveur des populations bénéficiaires, conformément aux objectifs suivants : aide d'urgence à la réinstallation des populations rapatriées, appui au continuum pour dynamiser la relance du développement et soutien du processus de paix;
- 42 Analyse du degré d'accomplissement des objectifs poursuivis, de l'efficacité des moyens mis en œuvre et de l'évolution de la stratégie de **ECHO** dans la perspective de la transition de l'urgence vers la réhabilitation ;
- 43 Impact de l'aide financée par **ECHO** en tenant compte de ce que certains partenaires ont reçu plusieurs financements ;
- 44 Analyse du rôle joué par **ECHO** dans le processus décisionnel (notamment le début de son intervention dans ces deux régions) ainsi que des autres activités dont les services de la Commission sont responsables ;
- 45 Analyse des moyens et des méthodes mis en œuvre par **ECHO** et ses partenaires mettre en place une stratégie de continuum entre l'urgence et le développement ;
- 46 Etablissement de recommandations précises et concrètes sur :
 - Le futur des financements de **ECHO** et la poursuite de l'aide humanitaire où sa présence serait encore nécessaire et les domaines où **ECHO** pourrait passer le relais à d'autres instruments ;
 - L'amélioration de l'efficacité des interventions futures en identifiant les « lessons learned » et les méthodes de faire qui pourraient être utilisables par **ECHO**.

5. OBJECTIFS SPECIFIQUES DE L'EVALUATION

Les objectifs spécifiques suivants s'appliquent à tous les secteurs évalués ainsi qu'au rapport de synthèse. Les consultants développeront les points ,ci-après, pour le secteur qui leur est attribué au point 8 ci-dessous.

- 51 Brève description des actions d'aide humanitaire et analyse de leur **contexte** : la situation politique et socio-économique, les besoins humanitaires et les capacités locales pour y répondre.
 - L'analyse de la situation actuelle du pays, en termes politiques et socio-économiques, devra inclure une vue d'ensemble permettant d'y situer les interventions financées par **ECHO**. Cette analyse devra être tant quantitative que qualitative et contenir des informations sur différents secteurs de l'économie telles les politiques sociales et économiques en vigueur, les niveaux de revenus et leur répartition au sein de la population, politiques sanitaire et médicale, l'accès à la nourriture, etc.
 - La deuxième partie de l'analyse du contexte devra être consacrée à l'identification des groupes vulnérables et leur répartition dans le pays ainsi qu'à l'estimation des besoins par catégorie.
 - L'analyse devra aussi permettre d'apprécier la capacité des pouvoirs publics et de la population à faire face aux problèmes mis en évidence.

52. Analyse de la **pertinence** des objectifs de l'aide humanitaire, du choix des bénéficiaires et de la stratégie utilisée en fonction de l'évolution des besoins (transition de l'urgence vers la réhabilitation).

53. Examen de la **coordination** et de la **cohérence** de l'intervention de **ECHO** pour chacun des secteurs considérés avec :
 - Les autres donateurs, les opérateurs sur le terrain ainsi que les stratégies et politiques des Gouvernements nationaux dans les régions concernées;
 - Les interventions d'autres services de la Commission (la DG DEV) dans la zone avec des projets similaires ou en relation avec les actions d'aide évaluées. Les projets identifiés seront décrits avec leur montant et les éléments de l'aide ;

- 54 Analyse de l'**efficacité** en termes quantitatifs et qualitatifs pour chacun des secteurs.

55. Le rapport **coût-efficacité** doit être mis en évidence sur base, notamment, des éléments quantitatifs tels que définis au point 5.4.

56. Analyse de l'**efficacité** de la mise en œuvre des actions d'aide portant sur :
 - La planification et la mobilisation de l'aide ;
 - La capacité opérationnelle des partenaires (en identifiant leurs points forts et leurs points faibles) ;
 - La stratégie déployée ;
 - Les éléments principaux de la mise en œuvre de l'aide tels que : personnel, logistique, respect des habitudes locales, choix des bénéficiaires, etc. ;
 - La qualité et les quantités de marchandises et de services mis en œuvre ;
 - Les systèmes de contrôle et d'auto-évaluation mis en place par les partenaires.

- 57 Analyse de l'**impact** de l'aide. Cette analyse devrait inclure des contacts approfondis avec les bénéficiaires en vue d'analyser les éléments suivants :
 - Contribution à la réduction des souffrances humaines ;
 - Création éventuelle de dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire et processus d'appropriation (« ownership ») par les populations locales et conséquences des programmes humanitaires sur les « capacity-building » locales;
 - Effets de l'aide humanitaire sur l'économie locale ;
 - Effets sur les revenus de la population locale ;
 - Effets sur la santé et les habitudes nutritionnelles ;
 - Effets des actions dans les secteurs hydraulique et développement rural sur l'environnement ;

- 5.8 Analyse de la **visibilité** de **ECHO**.
- 5.9. Analyse de l'intégration des questions de « **genre** » (analyse sociale, économique et culturelle de la situation des femmes et des hommes) dans les actions d'aide, compte tenu de la structure matriarcale des sociétés Touareg.
- 5.10 Analyse des mesures prises pour assurer la **sécurité du personnel humanitaire** tant expatrié que local : moyens de communication mis à leur disposition, mesures de protection spécifique, plan d'évacuation d'urgence.
- 5.11 Examen de la **viabilité** de l'aide financée par **ECHO** et notamment de l'opportunité de mettre en place des politiques de développement et/ou de coopération pouvant se substituer à l'aide humanitaire.
- 5.12. Sur base des résultats obtenus lors de la réalisation de la présente évaluation, le consultant formulera des **recommandations** opérationnelles sur les besoins de type humanitaire qui pourraient faire l'objet d'un financement communautaire (choix des actions à mener, approche à adopter, modes de suivi souhaitables pour les actions **ECHO**). Ces recommandations devraient concerner, également, les domaines où le relais, par d'autres services de la Commission, pourrait être pris.
- 5.13. Analyse de la méthode de programmation utilisée par **ECHO** dans l'élaboration de l'aide évaluée à faire figurer dans le rapport de synthèse.
- 5.14 Formulation des « **leçons apprises** » dans le cadre de cette évaluation. Les "leçons apprises" devront également porter sur le rôle joué par **ECHO** et les autres services de la Commission dans le processus décisionnel et de mise en œuvre des interventions d'aide.

METHODE DE TRAVAIL

Pour l'accomplissement de sa tâche, le consultant utilisera l'information disponible à **ECHO**, auprès de ses correspondants sur le terrain, dans les autres services de la Commission, auprès de la Délégation de la Commission sur place, auprès des partenaires de **ECHO** au siège et sur le terrain, auprès des bénéficiaires de l'aide ainsi qu'auprès des autorités locales et des organisations internationales.

Le consultant analysera l'information récoltée et la synthétisera dans un rapport cohérent répondant aux objectifs de l'évaluation.

ETAPES DE LA MISE EN ŒUVRE

Briefing à ECHO avec le personnel concerné pendant 3 jours et mise à disposition de l'ensemble des documents nécessaires à l'évaluation ;

Briefing avec les délégations de la Commission à Niamey (Niger) et à Bamako (Mali);

Mission sur place : le consultant travaillera en étroite collaboration avec la délégation de la Commission sur place, le correspondant d'**ECHO**, avec les partenaires de **ECHO**, les autorités locales, les organisations internationales et d'autres donateurs ;

Le consultant consacrera le **premier jour de sa mission** sur place à des discussions préliminaires et préparatoires avec le correspondant de **ECHO** et les partenaires de **ECHO** sur place;

Le **dernier jour de la mission** sera consacré à une discussion avec le correspondant et les partenaires de **ECHO** sur les observations découlant de l'évaluation;

Le **projet de rapport** sera envoyé à l'unité « Evaluation » de **ECHO** à Bruxelles 8 jours avant sa présentation et sa discussion lors du débriefing ;

Debriefing de 2 jours à **ECHO**

Remise du **rapport final** qui prendra en compte les remarques éventuelles soulevées lors du débriefing.

Une **visite au siège de certains partenaires** sera effectuée selon les besoins avant ou après la mission sur le terrain.

CONSULTANTS

La présente évaluation sera réalisée par une équipe d'experts possédant une bonne expérience dans le domaine humanitaire et de son évaluation, et acceptant de travailler dans des zones à risques. Une solide expérience dans les domaines spécifiques de l'évaluation qui leur ont été confiés. Les membres de cette équipe d'experts sont responsables des secteurs indiqués ci-après :

- Mr. Lionel SEYDOUX, chef d'équipe: Responsable de la coordination de l'évaluation, du rapport de synthèse et de la stratégie de **ECHO** dans la région.
- Mr.:Ricardo SOLE Secteur santé publique.
- Mr.Sjaak DE BOER. Secteurs hydraulique et développement rural
- Messieurs SOLE et DE BOER analyseront aussi le travail fourni par certains partenaires de **ECHO** qui ont mis en œuvre l'aide humanitaire, tels : COSPE, Première urgence, Action contre la Faim (Espagne), GTZ, MDM (France), AMI (France), CICR, Croix-Rouge (Belgique).

CALENDRIER

L'évaluation aura une durée de 50 jours. Elle débutera à la date de signature du contrat et prendra fin le 30/04/2000 par la remise des rapports finaux.

RAPPORT

- L'évaluation donnera lieu à l'établissement de 3 rapports (1 par secteur et 1 rapport de synthèse et de stratégie), rédigés en français ou en anglais, d'une longueur maximum de 15 pages y compris le résumé de l'évaluation qui devra figurer en tête du rapport.
- Le rapport d'évaluation est un outil de travail extrêmement important pour **ECHO**. Le format de rapport, mentionné ci-dessous, sera donc strictement respecté.

Page de couverture

- Titre du rapport de l'évaluation :
 - - « Pays, opération(s), secteur - partenaires - 199- » ;
 - - « Pays, opération(s), secteur - partenaires - 199- » ;
- Période de l'évaluation ;
- Noms des évaluateurs ;
- Mention indiquant que le rapport a été établi à la demande de la Commission européenne, financé par celle-ci et que les commentaires s'y trouvant reflètent uniquement l'avis des consultants.

Table des matières

Résumé (voir formulaire en annexe).

- Opérations values (5 lignes max.)
- dates de l'évaluation:
- Rapport n°:
- Noms des consultants:
- But et méthodologie de l'évaluation (5 lignes max.) :
- Principales conclusions (+/- 25 lignes)
 - Pertinence
 - Efficacité
 - Efficience
 - Coordination, cohérence et complémentarité
 - Impact & implications stratégiques
 - Visibilité
 - Questions transversales
- RECOMMANDATIONS (+/- 20 lignes)
- Leçons apprises (+/- 10 lignes)

Le corps principal du rapport débutera par un point relatif à la méthodologie utilisée et sera structuré conformément aux objectifs spécifiques formulés au point 5 ci-dessus (maximum de 10 pages).

Annexes

- Liste des personnes interviewées et des sites visités ;
- Termes de référence ;
- Abréviations ;
- Carte géographique des lieux des opérations.
- Si le rapport contient des informations confidentielles émanant de parties autres que les services de la Commission, celles-ci figureront dans une annexe séparée.

Forme

- Le rapport doit être écrit dans un langage non-académique et direct.
- Chaque rapport sera établi en 20 exemplaires et remis à **ECHO**.
- Le rapport devra être accompagné de son support informatique (sur disquette) sous le format Word 6.0 ou d'une version plus récente.

Annexe: Canevas de résumé pour l'évaluation d'une opération ou d'un plan global

Le résumé doit fournir une information synthétique et directe sur les points clés de l'évaluation concernée. Il suit une structure type à partir des critères principaux de l'évaluation et du management des interventions d'aide.

Tous les points doivent être traités. Dans le cas où un point n'est pas traité, il faut expliquer pourquoi.

L'annexe fournit des détails destinés à vous aider à compléter ce document.

OPERATION EVALUEE (PLAN GLOBAL EVALUE) :
Pays de l'opération (<i>pays ou région</i>) :
Nom du partenaire (<i>noms des partenaires principaux</i>) :
N° du contrat d'opération (<i>décision</i>) :
Dates & durée de l'opération (<i>période couverte</i>) :
Montant :EURO
Secteur(s) concerné(s) et description (5 lignes max.) :
DESCRIPTION DE L'EVALUATION
Dates de l'évaluation (début - fin):
Rapport n° (remplir par ECHO) :
nom du consultant:
But & méthodologie (5 lignes max.)
CONCLUSIONS (+/- 25 lignes)
<i>Pertinence</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Evaluation des besoins, identification des bénéficiaires, analyse des problèmes, méthodes d'évaluation des besoins suivies. ◦ Connaissance et analyse du contexte et de la situation humanitaire. ◦ Pertinence et faisabilité de la stratégie d'intervention : objectif général, objectif spécifique, résultats, activités et moyens, calendrier, prise en compte des facteurs externes au projet, participation de la communauté, systèmes de protection
<i>Efficacité</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Analyse des résultats obtenus et degré de réalisation de l'objectif spécifique ; prise en compte de l'évolution de la situation. ◦ Coût-efficacité.
<i>Efficience</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Gestion opérationnelle par le partenaire, déroulement de la mise en œuvre (compétence technique, personnel, efficacité du suivi, de la coordination), qualité des produits. ◦ Gestion administrative (coûts, gestion du budget).
<i>Coordination, cohérence et complémentarité</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Cohérence et complémentarité avec les interventions d'autres bailleurs de fonds et services de la Commission. ◦ Coordination mise en place sur le terrain (autres agences humanitaires, autorités locales, E.M. et autres, coopération avec ECHO).
<i>Impact & implications stratégiques</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Analyse de l'impact de l'opération (mesures utilisées) ◦ Analyse d'autres effets et de la viabilité (dépendance, environnement, genre, ...). ◦ Perspectives, lien entre urgence, réhabilitation, développement.
<i>Visibilité</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Visibilité (bénéficiaires, les partenaires, les autorités locales) ◦ Moyens utilisés et effets.
<i>Questions transversales</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Genre ; ◦ LRRD ;

<ul style="list-style-type: none">◦ Droits de l'homme ;◦ Sécurité du personnel humanitaire.
RECOMMANDATIONS (+/- 20 lignes)
LEÇONS APPRISES (+/- 10 lignes)

Annexe au canevas de résumé

<p>Pertinence (Appréciation des objectifs de l'intervention. Justification des objectifs par rapport aux problèmes et aux besoins)</p>
<p>Evaluation des besoins</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Identification des bénéficiaires (type, nombre, localisation, informations socio-économiques, ...)? ◦ Description des problèmes des bénéficiaires ? Analyse des besoins ? ◦ Identification des besoins prioritaires (en rapport avec le contexte politique et humanitaire, et la stratégie d'intervention de ECHO) ? ◦ Méthodes utilisées pour évaluer les besoins (consultations participatives, normes utilisées pour identifier l'urgence humanitaire, évaluation technique, ...)?
<p>Contexte et situation humanitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Connaissance de la situation de base du pays (politique, sociale, économique et sécuritaire) et des contraintes ? ◦ Connaissance et analyse de la situation humanitaire ? ◦ Connaissance des stratégies des autorités nationales (notamment en matière de préparation aux catastrophes) ? ◦ Expérience du partenaire ? ◦ Connaissance de la capacité locale de réponse à la situation humanitaire ? ◦ Description des autres types d'intervention en réponse à la situation humanitaire ?
<p>Stratégie d'intervention (Référence : le cadre logique de l'intervention)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Objectif général (en relation avec le mandat de ECHO / la Déclaration de Madrid) ? ◦ ◦ Ciblage adéquat des bénéficiaires par rapport aux besoins identifiés ? Moyens & critères utilisés? ◦ ◦ Objectif spécifique défini en termes d'avantages pour les bénéficiaires, et quantifiable ? ◦ Cohérence entre l'objectif spécifique du projet et les besoins humanitaires prioritaires ? ◦ ◦ Cohérence entre les résultats et la demande des bénéficiaires ? ◦ Justification des activités ? Des moyens prévus ? ◦ Caractère approprié et faisable de la stratégie prévue (calendrier, plan de travail, système d'intervention, participation de la communauté, logistique ...)? ◦ ◦ Identification des autres parties impliquées ? ◦ Identification et prise en compte des facteurs externes au projet, des contraintes ? ◦ Prise en compte, dès le départ, des aspects de viabilité (technologie, environnement, structure de soutien local, aspect de genre, ...)? ◦ Systèmes de protection prévus ?
<p>Coordination, cohérence et complémentarité (Prise en compte efficace des interventions connexes).</p>
<p>Cohérence et complémentarité avec les interventions, présentes et futures, d'autres bailleurs de fonds ? D'autres services de la Commission ?</p>
<p>Organisation mise en place pour la <u>coordination</u> sur le terrain : ministères et autorités locales, autres agences humanitaires (NU, ONGs), contact direct avec les bénéficiaires, coopération avec le correspondant ECHO, la délégation, ... ?</p>
<p>Efficacité (Degré de réalisation des objectifs de l'intervention)</p>
<p>Résultats</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Résultats réalisés (qualitatifs et quantitatifs) ? ◦ Contribution des résultats à l'objectif spécifique pour les bénéficiaires (qui en bénéficie ? ◦ Moyens de mesure, ...)? ◦ Prise en compte de l'évolution de la situation ? Efficacité des modifications ? ◦ Coût du projet en rapport avec le degré de réalisation de l'objectif ?
<p>Suivi</p>

<ul style="list-style-type: none"> ◦ Systèmes de mesure mis en place ?
<p>Facteurs de succès/ d'échec</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Descriptions des stratégies de réussite ? ◦ Analyses des faiblesses et recommandations ?
<p>Efficienc (Qualité économique de la transformation des moyens en résultats et réalisations)</p>
<p>Gestion opérationnelle par le partenaire, déroulement de la mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Compétence technique : Planification de la mise en œuvre (respect du calendrier, système de gestion, ...), capacité de mobilisation ? Gestion de la logistique ? Adéquation qualité, quantité des produits livrés ? Systèmes de transport, de distribution, de stockage ... ? Respect des habitudes locales ? Aspects techniques spécifiques propres à chaque secteur ? ◦ ◦ Personnel : Compétence du personnel utilisé ? Organisation sur le terrain ? Mesures de sécurité du personnel ? Communication ? ... ◦ ◦ Suivi : qualité du suivi ? Auto-contrôle ? contrôle de la qualité ? Qualité du reporting ? ... ◦ Coordination : qualité de la coordination ?
<p>Gestion administrative</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Coûts ? ◦ Gestion du budget ? ◦ Politique d'approvisionnement ? ...
<p>Impact & implications stratégiques (Effets qui peuvent être attribués à l'intervention. Modification de la situation par rapport à celle existant avant l'intervention)</p>
<p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Analyse de l'impact ? Mesures utilisées ? ◦ Contribution à la réduction des souffrances humaines ? ◦ Création de dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire ? ◦ Effets sur les revenus de la population locale ? ◦ Effets sur les aspects de genre ? l'environnement ? le renforcement des capacités locales ? Autres effets ?
<p>Perspectives & viabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Perspectives futures ? ◦ Urgence, crise prolongée, réhabilitation ? ◦ Opportunité de mettre en place des opérations de développement ? ◦ Respect des principes énoncés dans la Déclaration de Madrid ?
<p>Visibilité (Moyens qui contribuent à faire connaître l'action de ECHO)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Moyens utilisés ? ◦ Visibilité » obtenue ?
<p>Questions transversales (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Genre : les aspects de genre ont-ils été pris en compte de manière appropriée à la phase de conception et au cours de la mise en œuvre ? ◦ LRRD ◦ Droits de l'homme ◦ Sécurité du personnel humanitaire :
<p>RECOMMANDATIONS (+/- 20 lignes)</p>
<p>LEÇONS APPRISES & RETROACTION (+/- 10 lignes)</p>

C. ABREVIATIONS

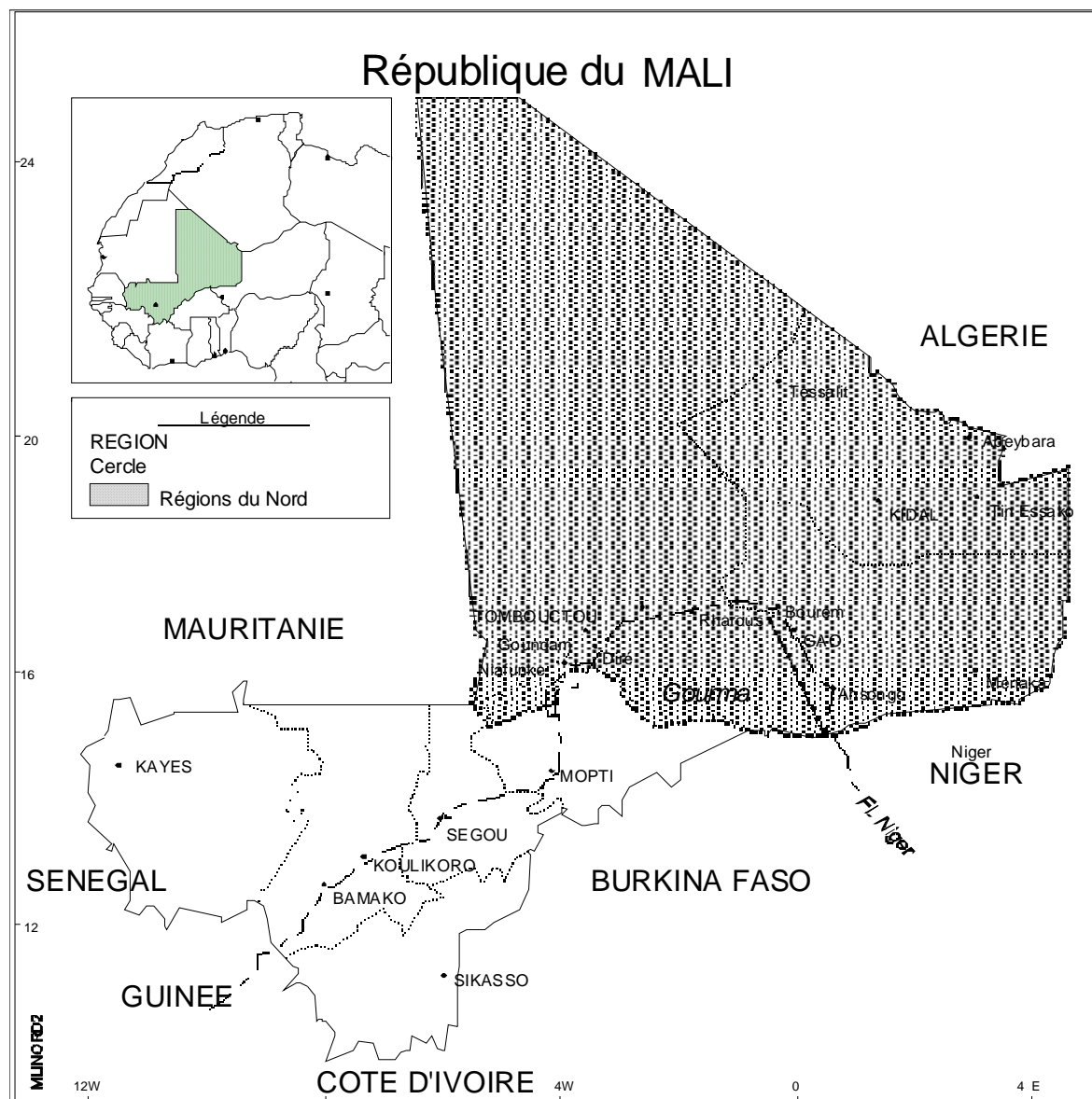
ACF	Action Contre la Faim (ONGi) au Mali et au Niger pour ECHO.
ACORD	Agence de coopération et de recherche pour le développement (ONG)
AEN	Aide de l'Eglise Norvégienne
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AMI	Action Médicale Internationale. ONGi financée par ECHO sur Kidal
ANS	Action Nord-Sud, ONGi. Branche Développement de Handicap International.
BSF	Belgian Survival Fund (FSB)
CAFO	Coordination des Associations et ONG Féminines
CARE	ONG
CD	Conseiller au développement auprès du Gouverneur de Région
CDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEC	Caisse d'épargne et de crédit
CES	Conservation des eaux et du sol
CFA	voir FCFA
CFAF	FCFA
CICR	Comité International de la Croix Rouge financé sur Tombouctou (Mali) par ECHO.
CID	Convention Internationale de lutte contre la désertification
COSPE	ONG italienne (à Tahoua au Niger pour ECHO)
CPS	Cellule de Planification et de Statistiques (dans la plupart des ministères techniques) au Mali
CRS	Catholic Relief
CSA	Centre de Santé d'Arrondissement
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSREF	Centre de Santé de Référence
CTA	Conseil Transitoire d'Arrondissement
CTD	Collectivité territoriales décentralisées
DHD	Développement Humain Durable
DNHE	Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Energie
DNP	Direction Nationale du Plan
DRPS	Direction Régionale du Plan et de la Statistique
DRS	Défense et restauration des Sols
ECHO	Européan Community Humanitarian Organisation
EMA	Equipe Mobile d'Appui au processus de paix et de réconciliation
FAO	Organisation Mondiale pour l'Alimentation et l'Agriculture

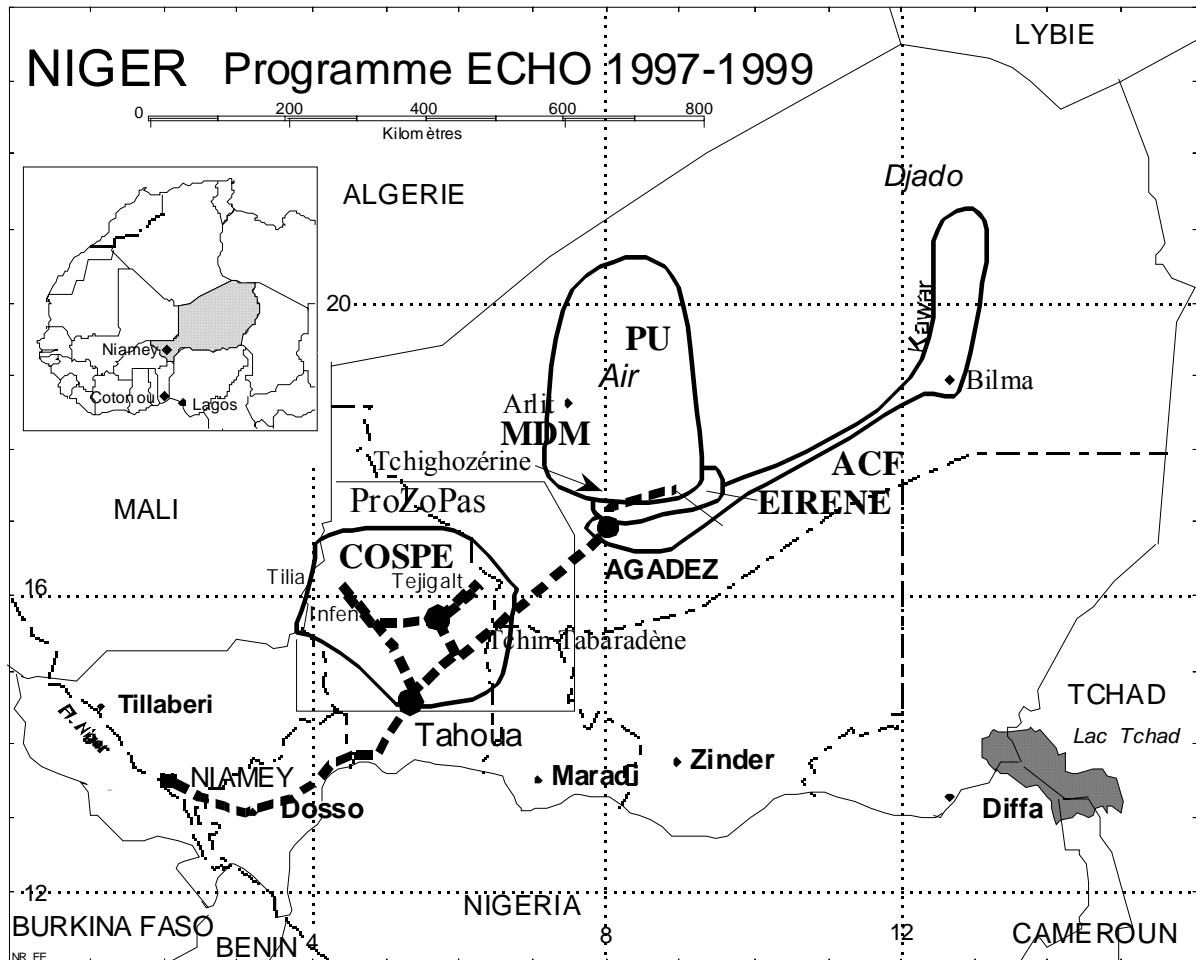
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FED	Fonds Européen de Développement
FIDA	Fonds International de développement Agricole
FoDeSa	Programme du Fonds de développement en zone Sahélienne
FSB	Fonds de Survie Belge
GDP	PIB
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GMP	Groupe Moto-Pompe
GTZ	Coopération Technique Allemande. Un de ses projets a été appuyé par ECHO dans la zone à l'Ouest de Tombouctou (Mali).
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
HCRP	Haut Commissariat pour le retour de la Paix (Niger)
IDA	Association pour le développement international (Banque mondiale)
IDH	Indicateur de développement humain
LVIA	ONG italienne. Maîtrise bien les éoliennes.
MDM	Médecins Du Monde: ONGi financées par ECHO au Mali (Goundam) et au Niger (Arlit).
MDRE	Ministère du Développement rural et de l'Environnement du Mali
ME	Ministère de l'Environnement (rattaché au Ministère de l'Hydraulique et des Mines)
MSF	Médecins sans Frontières ONGi.
NGO	Non Gouvernemental Organisation (ONG)
NSN	Note de Stratégie Nationale (cadre d'intervention du système des Nations Unies au Mali)
OMAES	Oeuvre Malienne à l'Enfance du Sahel (ONG du Mali)
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGi	Organisation Non Gouvernementale Internationale
ONUDI	Organisation Mondiale pour le Développement Industriel
OP	Organisation Paysanne
OPAM	Office des produits Agricoles du Mali
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de pétrole
PADL	Programme d'Appui au Développement Local (Gao)
PADL-TO	Programme d'Appui au Développement Local (Tombouctou Ouest)
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAREM	Programme de réinsertion des anciens combattants (PNUD)
PARMEC	Projet d'appui aux structures mutualistes d'épargne et de Crédit
PDZL	Projet de Développement en Zone Lacustre (Niafunké)
PGRN	Programme de Gestion des Ressources Naturelles (Banque mondiale)

Mali - Niger, Programme ECHO 1996-1999; Evaluation finale février - mars 2000

PIB	Produit Intérieur Brut
PIV	Périmètre irrigué Villageois
PLCE	(Rharous)
PMA	Pays les moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des nations unies pour l'Environnement
PNVA	Programme National de Vulgarisation Agricole (Banque mondiale)
PPIV	Petit Périmètre Irrigué Villageois
PPM	Petit Périmètre Maraîcher
PRMC	Programme de Restructuration du Marché céréalier
PSARK	Programme de Sécurité Alimentaire et des Revenus dans la Zone de Kidal
PU	Première urgence (ONG)
SAP	Système d'alerte précoce
SNU	Système des Nations-Unies
SOTELMA	Société Nationale des téléphones du Mali
Transafrica	ONG italienne financée par ECHO sur Kidal (Mali).
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'Enfance
UNSO	Programme des Nations Unies pour le Sahel Occidental
USAID	Agence de Coopération des Etats-Unis
USD	United States Dollar
VSF	Vétérinaires sans Frontières . A reçu des financements ECHO sur le région de Tombouctou (Mali).

D. CARTES





E. VIABILITE DES ACTIVITES TRADITIONNELLES EN ZONE SUB-SAHARIENNE

79. Les activités développées au cours du programme ECHO sont des activités traditionnelles d'élevage extensif (chameau, vaches, moutons, chèvres) et de culture d'oasis (dattier sur nappe et en irrigué: blé, orge, maïs, oignon, anis, tomate, luzerne etc.). Ces systèmes aboutissent à un équilibre économique à bas niveau et précaire.

80. Le **système d'oasis** semble bien résister aux années de sécheresse. Quelques biefs des Koris se sont asséchés à la suite de la très dure sécheresse de 1984 et les puits ont baissé, mais l'essentiel des cultures a été conservé et il n'a pas été signalé de décès massifs de dattiers ou de doums. Ce système est intensif en main d'œuvre et en intrants (urée, densité de semis) mais extensif en terre, le facteur limitant est l'eau et son exhaure. Le système d'exhaure par chameau et outre à manche permet d'irriguer environ 1 ha (soit une production de 4t de blé avec 300 kg d'urée). Les cultures de rentes (oignon...) justifient l'emploi de petites pompes à moteur. Des améliorations sont possibles:

- Protection de berges (option ECHO);
- Sur les densités (blé)
- Sur la gestion des dattiers: introduction⁴⁴ de variétés appréciées, élagage des rejets, limitation des prélèvements de feuilles des plants productifs, renouvellement des plantations après une vingtaine d'années.
- Sur l'exhaure: pompes à moteur diesel (lister) moins onéreuses que les petites Kawasaki à essence. Il faut cependant veiller à une stricte discipline: les nappes captives dans les koris ne sont pas inépuisables. L'option d'ECHO de n'apporter que des animaux de trait est parfaitement justifiée.
- Sur la transformation des produits: séchage des tomates, éventuellement oignons, battage de l'anis (batteuses à riz à pédale...), mouture du blé (bien maîtrisé par des moulins de village).

81. L'**élevage** est extensif et est soumis aux aléas pluviométriques. Le fourrage est approximativement proportionnel aux pluies et permet de nourrir de 1 à 8 Unité (UBT) par km² (100 hectares) selon les sols. L'immensité des surfaces compense la faiblesse de la production unitaire et cette activité peut être une très importante source de revenus. Mais elle est aléatoire et fragile. L'abondance de fourrage dans certaines zones semble justifier de nouveaux points d'eau mais la pression autour de ceux qui sont en place aboutit assez systématiquement à un surpâturage évident, constaté par la mission, et parfois à la destruction complète de la ressource (zones argileuses).

82. Cette fragilité est liée à une gestion anarchique de l'eau et du fourrage. Le système de puits d'Etat avec libre accès à l'eau et aux pâturages environnants est une catastrophe écologique et ne se justifie que par la volonté de gros propriétaires de troupeaux d'accéder librement à toutes les ressources disponibles. Il est maintenant en cours d'abandon avec la multiplication de puits communautaires ou privés avec contrôle d'accès à l'eau par une mais pas toujours aux pâturages environnant. La politique de réhabilitation de puits existants menée par ECHO est satisfaisante à cet égard.

83. Cette solution est à compléter par la **gestion technique et sociale de l'espace**: la zone d'influence d'un puits (jusqu'à 10km, 15 km s'il y a des mares temporaires) doit pouvoir être entièrement contrôlée par la communauté responsable du puits ou du groupe de puits ce qui représente une révolution par rapport au système actuel de droits. Ces droits d'usage superposés sur un même terroir sont inextricables (pas de délais de prescription) d'autant qu'interviennent les anciennes relations entre "propriétaires" qui estiment n'avoir aucun problème et "vassaux" qui peuvent avoir des difficultés à

⁴⁴ Par micro-boutures par exemple d'El Oued pour éviter le bayoud.

accéder sans autorisation à certaines zones⁴⁵. La gestion de l'espace comprend une très ferme discipline de limitation des effectifs, qui doit s'imposer à chaque famille, la rotation du pâturage pour permettre une bonne reconstitution et des mises en défens. Certains groupes (Farach au Mali) estiment qu'il ne faut exploiter qu'un tiers du fourrage chaque année. L'accès des troupeaux de passage doit pouvoir être contrôlé. Il est évident que le programme à court terme ECHO ne pouvait aborder cette évolution et devait se contenter de conforter les droits existants.

84. Il faut aussi prévoir des dispositifs de **gestion des eaux** superficielles dont les techniques ne semblent pas encore au point. Parmi les techniques utilisées par ECHO, i) les "demi-lunes" ne semblent utiles que sur faibles pentes à sols argilo-sableux sans fentes de retrait; ii) les diguettes⁴⁶ sur pentes sont inefficaces pour arrêter le ruissellement; iii) les diguettes en fonds de vallée plate semblent avoir favorisé la capture de l'eau. Ces techniques devraient être affinées et mieux maîtrisées. Les effets devraient être suivis pendant au moins 5 ans pour justifier ou infirmer cette technique. L'intérêt de l'action d'ECHO est surtout d'avoir pu remonétariser les populations.

85. Il est également nécessaire de prévoir des plantations pour reconstituer la ressource ligneuse et les pâturages aériens (Acacias). De nouveaux puits peuvent améliorer la gestion, notamment des espaces éloignés, mais leur réalisation doit obligatoirement être liée à un schéma de gestion de l'espace pour éviter que leur mise en place n'aboutisse à "voler" des pâtures à leurs utilisateurs traditionnels ou à désertifier leur environnement.

86. La contrepartie de cette discipline restrictive peut être l'amélioration de la santé, la complémentation modérée de la ration et un gros effort de commercialisation des animaux en vue du réélevage, de leur exploitation pour le transport, ou directement pour la boucherie.

87. Les récentes crises climatiques ont provoqué un profond changement de mentalités. Entre autres, la **fixation des éleveurs** est en cours et permet aux familles d'accéder à l'école, aux soins de santé et éventuellement au maraîchage. Ce phénomène aggrave la pression sur les ressources proches. La discipline de maîtrise des effectifs, particulièrement des chèvres, est la condition fondamentale de succès de ce processus.

88. L'**amortissement des conséquences des crises climatiques** comme la sécheresse de 1984 repose sur plusieurs mécanismes. Traditionnellement les crises étaient moins graves (climat plus humide, moindre densité de population). Elles se réglaient par l'abattage et séchage de la viande, la vente d'une partie du troupeau pour permettre l'achat de grain ce qui aboutissait à des chutes massives des cours du bétail, la constitution d'énormes troupeaux aux mains de spéculateurs et à la flambée des cours du grain. L'autre solution était la migration vers des zones moins touchées en général au Sud, si les accords politiques entre communauté le permettaient. Il fallait au moins 5 ans pour amortir les effets d'une seule année de sécheresse.

89. Ces possibilités sont maintenant réduites, et l'amortissement des crises repose sur: a) la mobilisation des zones en défens, b) la limitation du troupeau, c) son bon état de santé et de nutrition, d) une épargne suffisante (banques céréalières et mutuelles d'épargne et de crédit) e) l'accélération de la rotation du capital sur pied par une bonne organisation du commerce f) la diversification des ressources alimentaires et g) la diversification des sources de revenus. ECHO est intervenu à propos sur trois de ces points: banques céréalières, diversification alimentaire (jardins) et diversification des revenus.

⁴⁵ La Charia prévoit le libre accès de tous les croyants aux ressources naturelles et interdit la vente de l'eau. Elle n'est pas appliquée et le seul fait de boire à un puits sans autorisation peut entraîner des châtiments exemplaires.

⁴⁶ Le terme de banquettes est inapproprié.

F. DEROULEMENT DE L'INTERVENTION D'ECHO MALI ET NIGER (ELEMENTS)

Historique Général

fin 95	Débat à l'Assemblée de l'UE sur la situation des Touaregs et intervention du Président de la république du Mali à Strasbourg.
début 96:	Demande du Commissaire (Mme Bonino) de préparer une intervention. Malgré de très nombreuses demandes d'autres pays, le Mali devioent prioritaire.
Fev 96	Mission Hervé Delphin (8 jours) sur les besoins des réfugiés au Mali (Santé, hydraulique, alimentation, soudure)
Juin 96	Arrivée Geneviève Begkoyan
28.mar 96	Première décision Total 1 000 ,000 Eur.
Avr-Mai 96	Contrats ACF, AMI, CICR, GTZ, MDM).
Juin 96	Décision de principe, et sélection de partenaires en fonction de critères de a) présence au Mali (CICF, AMI, GTZ), b) connaissances des populations (MDM présente dans les camps de réfugiés de Bassikounou en Mauritanie) v) réputation (ACF).
Jul 96	Mission évaluation ECHO: tous programmes visités,
Aut 96	Contrat MDM signé en Aout (Choléra Mékoré et Faguibine)
Oct-Nov 96	Deuxième décision Mali 1 100 000 Eur (CICR, GTZ, MDM, VSF, Transafrica) dont fonctionnement et visibilité 80 000 pour les deux périodes: 4%
Fev 97	Visite de M. Onidi (chef d'unité ECHO 1) réunion sur "continuum santé"
Mar-Avr 97	Extension an Niger (visite cantonnements).
Juin 87	Arrivée 2 ^{ème} expert: Johann Veerbeyen (Devt. rural).
11.07.97	Troisième décision Mali: 7 600 000 dont fonctionnement 615 (8%).
7-22 Dec 97	"Convergence de la paix" ????
Dec 97	Arrivée Benoit Artigaut (sera chargé de Gao et Kidal); départ Johan Veerbeyen
03.09.98	Quatrième décision (finale) 5 000 000 dont fonctionnement et réserve 173 000 (3,5%).
1998	Arrivée Ania (chargée de Tombouctou); Benoit Artigaut est chargé de Gao et Kidal, G. Begkoyan reste la référence en matière médicale et suit le Niger.
jun 98	Départ G. Begkoyan. Mise en place ECHO Flight malgré présence de compagnies locales (décision Bruxelles) Changement de personnel à la délégation
jul 98-jan 00	Contrats (ACF-E, AMI, ANS, BAF, CICR, GTZ (2), HCR, LVIA, MDM, Transafrica,
Dec 99	Fin ECHOFlight
28.02.00	Fin de programme;
fev-Mar 00	Evaluation finale;

Contrats GTZ au Mali

Début Fin réalisé	Ref. ECHO/Mli...	000 Eur	Zone	Secteur	Activités
02.05.96 20.09.96	B7-210 96/105D	300	Goundam	Aide Sécurité alimentaire	
12.11.96 30.06.97 27.07.97	254 96/0102	450	Faguibine Goundam Dire	Aide Sécurité alimentaire	1600t céréales • soudure (Diré Tassakant, Faguibine) • Stocks (Méma, Tilemsi, Daouana)
10.06.97 30.08.98	B7-210 97/0102B	1 000	Goundam	Retours Sécurité alimentaire	
10.07.97 31.12.98	B7-210 97/0103C	1 000	Nord Faguibine	Retours sécurité alimentairla e	
01.04.98 31.08.98	B7-210 97/0117Q	250	Tombouctou	Securité alimentaire Irrigation (consolidation)	
16.08.98 31.08.99	254 98/01004	500	Tombouctou (région)	Sécurité alimentaire	
01.04.99 31.10.99	254 99/01011	500	Tombouctou (région)	Sécurité alimentaire Réinsertion	
Total		4 000	Tombouctou		

G. PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT
Note de réflexion, Seydoux, Avril 2000

Constats (et non hypothèse):

- les communautés sont capables de gérer (l'espace, des projets...) lorsqu'elles sont dans de bonnes conditions. Elles demandent une formation et un *suivi* (contrôle permanent du respect des contrats + appui conseil) qui leur permette de limiter les tentations et de perfectionner progressivement leur maîtrise (plus les gens maîtrisent leurs affaires, plus il sont demandeurs de suivi-conseil).
- Il y a un sens développé de la parole donnée, et des sanctions en cas de reniement sont parfaitement acceptées. Encore faut-il que les contrats soient clairs et que les communautés partenaires ne puissent jouer une structure contre une autre.
- Le développement ne se fait que dans la durée lorsque le milieu social n'est pas assez solide pour des gestions complexes. Il faut par exemple 5 ans de suivi rapproché (encadrement) pour créer une caisse d'Epargne et par la suite un système permanent d'audit.
- Dans le Nord l'incertitude climatique est omniprésente (on ne sait ni ou ni combien de mm de pluie vont tomber en 2000).
- Les services de l'Etat sont faibles et manquent de moyens. les agents de valeur qui s'y trouvent sont freinés par la structure. Les directions à Bamako trop prise par des tâches de gestion, ont du mal à saisir les enjeux sur le terrain.
- Il y a un esprit d'entreprise très développé sur le terrain et en particulier chez les jeunes cadres non recrutés par l'administration.

Partenariat pour le développement et la gestion des aléas ou *joint venture for development and risk management*:

- Les projets réalisés sont ceux des communautés et sont donc gérés par elles (conception, priorisation, réalisation, mise en valeur...) Les communautés sont maîtres d'ouvrages.
- Ces projets peuvent être des investissements productifs (PIV), non directement productifs (école), des programmes d'appui conseil⁴⁷ etc.
- Le "Programme" appuie, forme, contrôle, conseille et paye;
- Bien qu'il apparaisse comme un programme d'investissement ou d'appui, la justification fondamentale de ce type d'actions est la formation d'une élite capable de s'organiser, de planifier, d'élaborer des projets, de négocier des contrats, de gérer des activités et des flux monétaires. La "formation" au sens large du terme, n'est plus un accessoire destiné à rentabiliser l'investissement, mais un objectif au même niveau que l'investissement. La façon dont se réalise l'investissement est aussi importante que sa réalisation même.

Les structures de gestion peuvent être diverses.

- Les "projets", rattachés à un service administratif et dont le personnel est constitué de fonctionnaires affectés, sont à rejeter du fait d'une intervention permanente de l'administration dans le fonctionnement sous prétexte de tutelle, la rotation rapide des directeurs, surtout lorsqu'ils ne sont pas assez *souples*, l'affectation du personnel selon des critères autres que la compétence.
- La formule retenue par les PADL (Gao et Tombouctou Ouest) est une gestion du projet par un bureau d'études. Il assure une animation au niveau des communes par bureaux d'études locaux pour l'élaboration des priorités, et la préparation des projets qui sont alors financés par le PADL et gérés par les communes avec l'appui des bureaux d'études locaux.

⁴⁷ Face aux difficultés des services techniques, dépassées par la complexité des décisions techniques et économiques que doivent prendre les producteurs, il est envisagé dans de nombreux cas de favoriser l'émergence de *pôles d'excellence* techniques ou en gestion. Ces pôles ont pour objet de vendre un service (aux bailleurs ou aux utilisateurs) et de permettre aux éléments de valeur de travailler sans entraves. Il serait souhaitable que certains d'entre eux voient le jour au sein des services, surtout dans les domaines que seul l'Etat peut assurer (formation, santé sécurité etc.). La concurrence avec les structures privées (ONG, bureaux d'études) est une nécessité. La seule justification pour financer un service est son excellence et la qualité du travail fourni.

Mali - Niger, Programme ECHO 1996-1999; Evaluation finale février - mars 2000

- La formule retenue par le Fonds de développement au Sahel (FoDeSa) pour gérer un programme du FIDA est une association (qui pourrait évoluer vers un GIE), ou les représentants des villages sont majoritaires. Elle a créé en son sein une cellule de gestion du programme dont les responsables principaux doivent être agréés par le bailleur de fonds. L'association est Maître d'ouvrage délégué par convention avec le ministère de Tutelle dont l'intervention se limite au suivi d'exécution de cette convention et à l'approbation des programmes annuels. L'association bénéficie également de la délégation de gestion des marchés publics pour les gros achats.
- SUCCO (Canada) met l'accent sur l'organisation (un an d'animation pour faire prendre conscience aux villages de leur propre organisation, des améliorations possibles et de leur capacité à élaborer et gérer des projets). Le résultat est en général la fédération des organisations existantes, la relance du dialogue interne et une relance vigoureuse des initiatives.

Conclusion. Le mot clef de cette orientation est la *responsabilisation*. Cette responsabilisation suppose la mise en place d'un suivi permanent efficace et ayant pouvoir étendu de décision immédiate..