

Table des matières

Résumé	2
I. Introduction.....	6
1.1 L'évolution du contexte	7
1.2 Le programme de la FLM Mauritanie.....	9
1.3. Le but et les objectifs de l'évaluation.....	10
II. Le degré de mise en œuvre des buts et objectifs stratégiques du CSO 2004 - 2008..	12
2.1 Les volets du Programme	12
2.1.1 Le Développement Communautaire Intégré/ Protection de l'Environnement.....	13
2.1.2 A. Le Développement Social- VIH/sida	16
2.1.2. B Le Développement Social - Genre/Droits Humains/Promotion de la Paix	16
2.1.3. Les interventions d'urgence.....	18
III Le caractère et la cohérence de la structure totale du programme par rapport aux projets et activités qu'il supporte	19
3.1 Ressources Financières.....	20
3.2 Ressources Humaines	21
3.3 Collaboration au sein du Programme	21
3.4 Programmation	22
3.5 Rôle de la FLM	22
3.6. Les Groupes et Zones Cibles	25
IV Conclusion des résultats de l'évaluation.....	25
V. Recommandations	Error! Bookmark not defined.
5.1 Ressources Financières.....	26
5.2 Ressources Humaines	27
5.3 Intégration du Programme	28
5.4 Programmation	29
5.5 Rôle de la FLM	29
5.6. Les Groupes et Zones Cibles	30
5.7. Activités du Programme.....	32
VI. Conclusion Générale	33

Annexes

- Annexe I : Indication des interventions
- Annexe II : Détail de l'évaluation des interventions DCI/PE
- Annexe III Détails de l'évaluation des interventions de Développement Social
- Annexe IV : Guides d'entretien
- Annexe V: Calendrier de l'évaluation
- Annexe V : Personnes et Groupes rencontrés
- Annexe VI: Images du programme

Résumé de l'Évaluation

Située aux bords du Sahara, la zone de la Mauritanie ciblée par le programme est sujette à une diminution graduelle de la pluviométrie, rendant précaire la productivité agricole. Les habitants de cette zone vivent pour la partie la plus aisée, de l'élevage (bovins, petits ruminants) et du commerce, et pour la partie la plus démunie, de l'agriculture et de la migration en ville ou à l'étranger de la main d'œuvre. Plus de 60% de la population vit déjà en milieu urbain, souvent dans des conditions économiques marginales. L'habitat en milieu rural est très dispersé, et 80% des agglomérations comptent une population de moins de 500 personnes.

Le programme de la FLM s'est développé à partir d'un ensemble d'activités d'aide d'urgence et de protection de l'environnement qui ont débuté en 1974. Après plusieurs changements de localisation de ses représentations en dehors de la capitale, le programme s'adresse actuellement à cinq zones identifiées par le CSLP I du pays comme étant parmi les plus pauvres. Ces zones sont le Trarza, le Gorgol, le Brakna et les deux Hodhs (carte à la page 12 de l'évaluation). Une activité plus récente portant sur le développement social est née dans la capitale et développées dans d'autres zones urbaines et rurales.

Les buts du programme sont :

- le développement communautaire intégré (DCI) pour lutter contre les effets de la pauvreté, par les efforts de sécurité alimentaire;
- le développement social (DS) pour la promotion des droits humains, l'approche genre, la lutte contre le VIH/sida, une contribution à l'extension des services sociaux de base ;
- la protection de l'environnement (PE) par la diffusion de techniques et approches environnementales;
- les secours d'urgences pour apporter des secours efficaces en réponse aux situations d'urgence.

Un nombre important de sites dans les 5 régions a été affecté par les réalisations directes de DCI, de PE et des urgences. Le DS a opéré à travers des réseaux d'associations locales travaillant dans différents domaines des droits humains.

Conclusions

La FLM a effectivement réalisé un grand nombre d'actions en travaillant auprès des populations ciblées par le CSO de 2004. Ces réalisations se situent dans un cadre climatique extrêmement défavorable, un cadre politique muselé jusqu'en 2005 et un cadre économique toujours difficile, frappant la moitié de la population, et en premier lieu les habitants des zones rurales pauvres¹. Le CSO de 2004 a bien ciblé les zones et les populations ayant le plus besoin de connaître des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire, de la protection de l'environnement, des éléments des services sociaux de base, et de renforcement de capacités. Les groupes ciblés pour une information concernant le développement social (VIH/sida, genre/droits humains/promotion de la paix) étaient également bien choisis. Beaucoup de réalisations ont eu un impact positif sur les bénéficiaires ruraux comme urbains. Etant le plus récent des volets du programme, le DS a eu recours à des manières innovatrices d'approcher le travail dont le succès est à saluer.

L'évaluation a noté que l'ensemble du programme est ambitieux. Il a pu capter les moyens de réaliser une partie de ces ambitions, mais le niveau des frais est élevé. Certains problèmes découlent de ce fait :

- Pour faire face au fait que le programme n'avait pas les moyens de réaliser toutes ses ambitions, le PMD a été re-dimensionné en élaborant des plans d'action annuels basés sur le *Working Budget* et en tenant compte des assurances financières déclarées;

¹ CSLP II, République Islamique de Mauritanie

- La programmation de l'intégration des activités du DCI/PE et du DS n'a pas été articulée avec cohérence, et des problèmes internes ont abouti à un manque de collaboration entre les deux parties du même programme, sans qu'on arrive à un dialogue pour résoudre ce problème;
- La dispersion des activités de DCI/PE et en DS à des points dont certains sont distants de 1.500 km les uns des autres a eu comme résultat une certaine réduction de l'impact du programme;
- L'occasion n'a pas été saisie de placer en synergie le développement communautaire et le développement social, et d'arriver à un meilleur niveau de responsabilisation des participants ;
- Les actions d'urgence ont diminuée depuis 2006, laissant la FLM sans moyens significatifs de réaction rapide en temps de besoin de secours (par exemple la réponse très modeste lors les inondations de Tintâne d'août 2007);
- Malgré une formation sur l'approche basée sur les droits, le personnel du programme ne semble pas avoir entièrement assimilé cette vision à appliquer à son travail.

Recommandations :

La recommandation principale de l'évaluation est qu'il y a toujours un besoin en Mauritanie pour le type de programme fourni par la FLM et qu'en conséquence il est raisonnable d'envisager sa continuation. La question est de savoir quelle forme il pourra prendre pour utiliser au mieux les fonds disponibles.

Un nouveau regard sur les dépenses du futur programme

Les cadres du programme en Mauritanie plaident en faveur d'une augmentation considérable de fonds pour mieux rentabiliser la structure actuelle, et on leur souhaite de réussir en recherchant auprès de donateurs les moyens nécessaires dans ce but. Mais il ne serait pas responsable pour l'équipe d'évaluation de miser sur la possibilité de réunir des fonds beaucoup plus importants dans l'immédiat, et notre recommandation est qu'en restructurant le programme on pourra diminuer considérablement les coûts. Nous proposons également de revoir les priorités dans chaque budget afin de s'assurer qu'elles répondent aux meilleures options pour le nouveau programme.

En visant le développement à plus long terme, l'équipe d'évaluation recommande l'instauration d'un dialogue ouvert entre le personnel à Nouakchott, la direction sur place, et le siège de la FLM à Genève sur l'idée mentionnée à plusieurs reprises par le personnel que la FLM Mauritanie devienne une structure nationale dotée des moyens de la représentation actuelle au pays. Nous avons l'impression que cette éventualité est en discussion depuis quelque temps par le personnel mauritanien qui a besoin de connaître les conditions que ce projet impliquerait. Une telle entreprise exige une longue période de réflexion de par et d'autre.

Mettre en valeur les ressources humaines du programme

Il est important de bien mettre en œuvre toutes les possibilités de renforcement des capacités professionnelles du personnel. En restructurant le programme il y aura redéfinition des tâches et du profil des postes essentiels, et l'identification et au besoin formation ou recrutement des personnes qualifiées pour occuper ces postes. Il importera également d'assurer le maintien du système régulier d'évaluation écrite de la performance de chaque membre du personnel.

L'intégration des thématiques du programme :

Nous recommandons fortement de mettre en valeur la percée de la FLM en Mauritanie en programmant le «*mainstreaming*» des thèmes des deux composantes du Développement Social avec les activités en DCI/PE/Urgence dans les régions, ciblant la formation continue des agents de terrain et des réseaux par une initiation à la préparation des plans d'action et de suivi de la sensibilisation. Il est important de prévoir une réponse à leur feed-back et questions éventuelles. Les sensibilisations

véhiculées par le développement social prendront évidemment en compte les préoccupations actuelles du terrain (effets de migration, participation des femmes à la vie publique, gestion de conflits, etc.)

La restructuration du programme qui est recommandée porte sur :

Sa programmation

L'intégration du programme sera reflétée à travers tout le processus de PSE. Des études de base pourront fournir des moyens réalistes de vérification des résultats des différentes activités qui, rajoutés aux données qualitatives, pourront fournir un rapportage participative « sur mesure » des besoins des agences de financement pour la bonne information de leurs donateurs.

Une redéfinition du rôle de la FLM :

La stratégie globale de la FLM étant l'habilitation, l'intégration et l'approche basée sur les droits, le programme sera toujours par sa stratégie un acteur opérationnel, mais peut l'être également à travers les ONG nationales. Ainsi la FLM renforcerait sa valeur ajoutée en étant l'agent de renforcement de capacités des acteurs locales, un rôle qui n'est pas généralisé parmi beaucoup d'autres organisations non gouvernementales internationales (dont la présence en Mauritanie est encore timide). Ce rôle, exemplifié par la formation offerte à l'ONG Pairs Educateurs, a déjà assuré la durabilité de cet aspect des activités de la FLM. De l'avis du personnel du programme et des évaluateurs, elle est une action porteuse pour l'avenir de la FLM en Mauritanie. Elle conserverait également sa capacité d'entreprendre des actions de formation en développement social et en réponse rapide en situations d'urgence affectant les populations démunies. Or le fait que certaines activités sont réalisées maintenant par d'autres acteurs locaux impliquera une réduction de celles réalisées directement sur le terrain par la FLM.

Une reconfiguration des bénéficiaires cibles et des zones d'activités du programme :

Les raisons d'une reconfiguration : Afin d'assurer que le budget du programme FLM Mauritanie soit utilisé de manière efficiente au cours du prochain cycle pour atteindre un maximum de bénéficiaires du niveau économique le plus démuné, et actuellement pas pris en compte par d'autres agences de financement, la reconfiguration des bénéficiaires du programme est à envisager. La nouvelle stratégie tiendra compte des données disponibles sur le niveau actuel de développement de toutes les zones d'intervention, de la disponibilité d'autres sources, et de ce que les communautés peuvent faire elles-mêmes (la fixation de dunes, par exemple). Elle comportera aussi les activités où la FLM et ses partenaires peuvent piloter de nouvelles activités, telle que la formation sur les droits humains. Nous recommandons un plan stratégique de transition vers le renforcement d'interventions dans deux des régions actuellement appuyées, et du désengagement des trois autres régions où la FLM intervient à un niveau supérieur de financement de l'ensemble, et depuis plus longtemps : dans certaines communautés jusqu'à 30 ans. Les conditions de cette transition doivent être définies clairement, en fixant des délais réalistes.

De quelle transition il s'agit : Plusieurs indications suggèrent que les communautés appuyées depuis longtemps au Trarza, au Gorgol et au Brakna peuvent maintenant se passer de l'aide de la FLM, étant soit plus autonomes qu'avant, soit soutenues par d'autres sources. Dans quelques cas il semble que des communautés ne souhaitent pas accepter les conditions de franche collaboration proposées par la FLM, et il faut reconnaître cette réalité. Dans les deux situations il serait raisonnable après de si longues années de présence de la FLM d'envisager un désengagement dans ces trois régions. Ce processus de désengagement aura comme but d'assurer la transition vers un renforcement d'activités dans deux régions contiguës les deux Hodhs qui de l'avis de tous qui connaissent leur situation actuelle, ont un besoin pressant d'appui d'une ONG. Elles ont tous les deux un besoin de soutien pour développer leur sécurité alimentaire, protection environnementale, renforcement de capacités des communautés, et les informations sur les droits et la gestion de conflits, d'autant plus qu'elles ont relativement peu d'autres partenaires de développement, comparativement aux autres régions. Les

deux ONG locales travaillant déjà dans ces zones en partenariat avec la FLM sont très performantes. Cependant, vu la distance de Nouakchott, nous proposons l'installation d'une antenne FLM, probablement à Néma, pour assurer la liaison (pas des opérations) entre les ONG et la représentation nationale.

Il serait également souhaitable que la FLM discute de la définition qu'elle souhaite donner à son travail dans le domaine des urgences. En plus de la malnutrition extrême et chronique de certaines zones, la situation des ex-réfugiés revenant en Mauritanie, et des anciens esclaves voulant de s'installer de manière indépendante est en voie d'évolution et les intéressés peuvent bien avoir besoin de l'appui des organisations internationales, y compris les ONG internationales telles que la FLM. Il faudra savoir si de telles activités seront prises en considération d'abord dans ses propres zones d'intervention, ou bien partout. Dans les deux cas le programme aura besoin de prévoir des moyens financiers et logistiques appropriés.

Les modalités proposées pour le désengagement : Cependant, une reconfiguration ne signifie pas un départ des anciens sites décidé de façon unilatérale. Elle demandera une grande mobilisation de tout le personnel de la FLM Mauritanie. Il y a lieu de planifier d'ici une date déterminée (nous suggérons une période d'un trimestre pour la planification – à déterminer par le programme qui connaît les possibilités du terrain) pour la réalisation d'une sortie organisée des zones indiquées, selon la décision finale du siège à Genève, de la direction à Nouakchott et des cadres à Nouakchott et dans les régions. Cette stratégie adoptera des critères clairs concernant le niveau d'autonomie de sécurité alimentaire, des services sociaux de base et de la protection de l'environnement en ce qui concerne le DCI/PE, et des informations de base sur les DH. La sécurité alimentaire posera un problème particulier car la Mauritanie importe bon an mal an au moins le tiers de ses besoins alimentaires : les augmentations de prix mondiaux causent déjà de graves difficultés au niveau du marché local. Les exemples des difficultés, par exemple de réparation de moteurs pour moulins à grain, perçues dans le Brakna suite à la sortie d'autres ONG, doivent inspirer un plan détaillé des différentes mesures à prévoir. Il faudra aussi tenir compte de l'évolution, difficile à prévoir, de la situation des ex-réfugiés et des communautés d'anciens esclaves qui risquent de se concentrer, entre autres régions, au Brakna, au Gorgol et au Trarza.

Le grand défi impliquera la consultation participative des communautés sur leur situation et la prise en compte des activités complémentaires dont elles pourront réellement tirer bénéfice. Il faut s'attendre à des interventions de tous bords: élus locaux et nationaux ; ressortissants des différentes localités; leaders communautaires, etc. La planification des réalisations de 2008 entamera la mise en œuvre de cette stratégie de sortie, selon les prévisions budgétaires, tandis qu'en même temps le nouveau CSO est en voie de préparation.

La sortie pourra bien durer plus d'une année en certains endroits, surtout en ce qui concerne les DS, et ce fait devra correspondre à des critères décidés d'avance par les cadres de planification d'activités et du budget. Ce fait devra également faire partie des négociations entre la FLM Nouakchott et à son siège à Genève lors de l'entente sur le nouveau cycle du programme.

La finalité : Le but de cet exercice sera un meilleur ciblage du programme pour maximiser l'impact des interventions de la FLM et l'utilisation de ses fonds en Mauritanie. Dans toutes les régions du programme 2004 -2008 il retiendra la possibilité de continuer les activités du Développement Social, Ceci comprendra naturellement les activités auprès des partenaires NGO et autres actuels dans ce domaine. Mais réussir la prise en compte des communautés enclavées et distantes des deux Hodhs serait la continuation du type d'activité que la FLM a réussi pendant une période prolongée de sa collaboration avec la Mauritanie. Tout indique que les temps seront encore difficiles pour la population de ce pays dans l'avenir immédiat, et particulièrement pour celles des régions des Hodhs.

Pour conclure, on peut bien espérer que la créativité continuera de caractériser la FLM, de façon bien ciblée, sur les plans de la protection environnementale, de la sécurité alimentaire, et des connaissances essentielles concernant le VIH/sida, les droits humains de base et la promotion de la paix.

I. Introduction

Le Programme de la Fédération Luthérienne Mondiale en Mauritanie, comportant des activités de développement et de secours humanitaire a débuté ses activités en 1974 au cours d'une sécheresse sahélienne particulièrement aiguë et prolongée. Le programme, financé par un ensemble de partenaires des Eglises Chrétiennes, a été aménagé et prolongé sur plusieurs phases successives depuis le départ, avec l'inclusion de nouveaux groupes cibles et de nouveaux points d'implantation à travers le pays.

Le programme est connu de beaucoup de mauritaniens et jouit d'une excellente réputation, surtout pour ses aides humanitaires et sa persévérance en installant une technique viable de contrôle de l'ensablement qui protège toujours plusieurs villes (y compris Nouakchott - voir l'encadré ci-dessus). Cette collaboration est à saluer dans un pays doté d'une constitution islamique.

Le plus récent document d'orientation stratégique du programme, date de 2004² et une enveloppe financière lui a été mobilisée par quatre agences affiliées, dont l'une seulement en 2005. Ces agences sont l'Eglise de Suède, l'Aide de l'Eglise Norvégienne, la Mission des Eglises Luthérienne de Finlande MELF, et l'Aide des Eglises Luthériennes ELCA (de l'USA). Le but de la mission d'évaluation de septembre 2007 est de faire le bilan de l'ensemble du programme et de ses activités pendant la période de 2004 à 2007 (jusqu'à la date de l'évaluation) en comparant les résultats et besoins actuels aux objectifs fixés par le CSO de 2004.

Le présent rapport d'évaluation est conçu comme une évaluation rétrospective du cycle de 2004 – 2008, suivie par l'analyse de l'opportunité de la continuation du programme au-delà de ce cycle. Le document est composé de cinq sections, avec l'évaluation des activités spécifiques des différents volets du programme détaillée en annexe. La première partie comprend l'évolution du contexte dans lequel intervient le projet, le but et les objectifs de l'évaluation et la méthodologie mise en œuvre pour conduire l'évaluation. Les deuxième et troisième parties comprennent les constats et l'analyse faits sur l'ensemble du programme qui se termine en 2008. La quatrième partie du rapport concerne les conclusions et la cinquième contient les recommandations et l'appréciation de l'opportunité de la continuation du programme FLM en Mauritanie. Les annexes concernent les activités réalisées, les résultats atteints et les effets produits du projet sur les groupes cibles.

1.1 L'évolution du contexte du programme

La situation géographique de la Mauritanie est entièrement sahélienne et saharienne. L'agriculture et l'élevage connaissent des problèmes dus à ce fait. L'eau pour la population, l'agriculture et l'élevage est de plus en plus difficile à localiser et à bien exploiter, et en conséquence la population continue de migrer vers les villes les plus importantes, sinon à l'extérieur du pays. Les agences de l'ONU font état de la continuation d'une dépendance à l'aide alimentaire pour l'importante tranche de la population rurale souffrant de malnutrition (38% chez les enfants de moins de 5 ans, selon le CSLP II³. A titre de comparaison, le chiffre est sensiblement pareil au Mali⁴). La démographie du pays connaît une expansion, mais surtout en milieu urbain, et chaque recensement général montre l'accroissement de l'urbanisation. Déjà la situation de vie dans les quartiers précaires des villes est visiblement difficile avec un manque d'infrastructure, la fréquence du travail d'enfants pour la survie de la famille, et un fort taux de ménages dont le chef est une femme (plus de 40%⁵). Dans les campagnes, les zones « du Fleuve » ne pourront s'épanouir sans infrastructures hydrauliques nécessitant des investissements importants, et en zones arides, une sédentarisation anarchique continue dans de petites agglomérations

² Cadre Stratégique d'Orientation, FLM, 2004

³ Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie, 2006, Plan d'Action 2006 – 2010.

⁴ Analyse de la consommation alimentaire et de la vulnérabilité - Mali, décembre 2005, PAM et UNICEF

⁵ Communication de la présidente de l'Association de Femmes Chefs de Ménage.

difficiles à desservir en services sociaux de base (plus de 80% des localités ont moins de 500 habitants, et la moitié de celles-ci ont moins de 150 habitants).

Cependant, les années du nouveau millénaire ont enregistré des changements positifs dans le pays. D'abord les ressources naturelles, jadis limitées à la pêche, au minerai de fer et à des phosphates, font l'objet de recherches et d'exploration. Le pétrole off-shore est en exploitation depuis 2006, suscitant l'espoir d'une nouvelle prospérité. Or cette exploitation est largement gérée par des entreprises qui ne sont pas contrôlables par la Mauritanie: comme le remarque le CSLP II, cette source comporte le risque de « chocs extérieurs ». Déjà la production est sensiblement moins importante (de 57% de moins⁶) qu'annoncée au préalable, et l'exploitation, nécessairement technique, n'est pas accessible au public. D'autres sites font l'objet de recherches : concernant des champs de gaz naturel, le minerai de cuivre, l'uranium et les diamants. On commence à exploiter l'or de façon industrielle. La part des bénéfices du pays, et celle des exploitants, n'est pas bien définie, mais elle fait l'objet d'un début de débat public, et souligne la nécessité pour la société civile de partager le suivi des relations entre officiels nationaux d'une part et les sociétés multinationales de l'autre part est appréhendée de plus en plus clairement.

En août 2005, un changement de régime a installé au pouvoir des représentants des forces armées favorables au retour à la vie démocratique suite à une trentaine d'années de politique menée de façon autoritaire. En novembre 2006, dans une effervescence populaire qui transmettait bien les espoirs du public, la première campagne électorale du nouveau régime a commencé pour élire les parlementaires, conseils communaux, et finalement le nouveau Président de la République. L'intérêt de la société civile envers la redevabilité des organes de gouvernance et le rôle de leurs élus est donc à l'ordre du jour, ainsi que la stratégie de décentralisation vers des communes dont les conseils sont nouvellement élus et toujours à la recherche de repères, et particulièrement les membres non lettrés.

Le retour aux institutions élues et au débat sur la politique ouvre la voie à l'expression de sentiments d'injustice sur le passé proche. Des éléments importants de la plateforme du nouveau Président, ont promis une attention à deux problèmes qui minent la société mauritanienne. Il s'agit d'abord du retour des mauritaniens, généralement des populations originaires des régions du côté mauritanien du Fleuve Sénégal. On estime le nombre vivant dans des camps au Sénégal à près de 30.000, et au Mali à environ 6.000 personnes.⁷

« Au cours des années 80, notre pays a été le théâtre d'atteintes massives aux droits de l'homme qui devaient culminer en 1989-90-91. Des citoyens mauritaniens à l'intérieur et à l'extérieur du pays ainsi que des résidents établis en Mauritanie ont été victimes d'exactions graves et injustifiées. Des populations mauritaniennes paisibles se sont vues contraintes à quitter leur pays. Des atteintes cruelles à la dignité, des abus et dénis de droit d'une grande ampleur ont été commis..

"Assumer cette part d'ombre dans notre passé requière de faire preuve de tolérance et d'ouvrir dans notre histoire une nouvelle page où plus jamais ce genre de pratiques absurdes et d'un autre âge ne pourra se reproduire. C'est également pour cela que la recherche des voies et moyens appropriés pour le retour dans la dignité des concitoyens réfugiés, le règlement du passif humanitaire et l'éradication des séquelles de l'esclavage continuent de mobiliser nos efforts et notre réflexion.

«A cet effet, l'Etat assumera entièrement sa responsabilité pour assurer le retour dans la dignité de tous les citoyens actuellement réfugiés à l'extérieur du pays. Il se tiendra à côté de toutes les victimes et de leurs ayants droit pour réparer équitablement les injustices subies et permettre à tous de participer dans la dignité et l'égalité à la construction de notre avenir commun.

« Tous les mauritaniens réfugiés pourront retourner au pays et bénéficieront d'un programme de réinsertion dans leurs terroirs d'origine avec l'appui du HCR, de l'Etat mauritanien, de l'effort de solidarité nationale et le concours

⁶ The Australian , “*Woodside abandons Mauritania at a Loss*”, September 28, 2007

⁷ Supplementary appeal: Return and Reintegration of Mauritanian refugees, 2007-2008, UNHCR, September 2007.

de nos partenaires au développement. Des mesures seront mises en place pour s'assurer que tous les mauritaniens concernés pourront bénéficier de ce programme de retour organisé. »

Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi, Discours à la nation du 29 juin 2007

Ce passage du discours du Président est cité longuement parce qu'il aurait été inconcevable avant août 2005, et même pendant quelques temps après cette date. Il indique le niveau et l'étendue de la décision politique de tourner plusieurs pages dans l'histoire du pays. Cependant, il n'est pas encore clair comment les personnes concernées (qu'on appelle en Mauritanie: «les revenants») seront accommodées, et remises dans leurs droits, surtout fonciers. Le Ministère de l'Intérieur et l'UNHCR planifient les dispositifs d'accueil, ont entrepris des missions pour rencontrer les intéressés, et pensent que les retours pourront commencer avant la fin de 2007. L'UNHCR fait appel à la communauté internationale pour un fonds d'environ \$7 millions pour cette période-ci. Il ne faut pas sous-estimer le défi que ce retour posera à l'équilibre social, toujours fragile à cause des aléas climatiques et de la dépendance du pays entier aux importations de denrées alimentaires de première nécessité.

L'autre grande question de droits à laquelle le Président fait allusion dans son discours du 29 juin dernier est celle du traitement accordé au groupe généralement (mais pas exclusivement) composé de maures noirs, considérés comme étant issus d'anciens esclaves ou *haratines*. Aucun recensement ni autre document officiel ne hasarde une estimation de leur nombre. Mais ils sont, nous a-t-on expliqué, de loin le groupe ethnique/hierarchique le plus important du pays: plus nombreux que les maures blancs ou *bidanes*, et plus nombreux que l'ensemble de la population noire originaire des régions du côté mauritanien du Fleuve (Pulaar, Ouolof, Soninké). Cette communauté est constituée de groupes dont certains ont pris leur indépendance depuis des générations, d'autres plus récemment, et encore d'autres dans certains endroits vivent toujours dans une relation de dépendance vis-à-vis de leurs « maîtres » traditionnels – mais au sein de relations très complexes de liens d'endettement et de devoirs les uns envers les autres. Plusieurs témoins estiment qu'il est rare maintenant de trouver des exemples de mauvais traitement envers les personnes considérées comme de caste inférieur, mais ce qui est trop souvent le cas est de rencontrer des membres de ces groupes vivant dans un dénuement total, sans abri, sans travail, sans possessions, et sans les habitudes de pouvoir s'en sortir à moins de retomber dans une autre relation de dépendance. Des organisations de la société civile, telle que SOS Esclaves, défendent vaillamment les droits de ces groupes depuis des années, et sont bien habilitées à accompagner des communautés désirant s'installer dans une nouvelle mode de vie. Une nouvelle loi du mois d'août 2007 criminalisant la pratique de l'esclavage était commentée de façon critique par les organisations spécialisées de défense des droits humains, mais, tout comme pour les réfugiés «revenants» la vraie question posée est de savoir quelles seront les mesures d'accompagnement des nouvelles décisions pour donner à tous ces victimes de discrimination un vrai moyen de démarrer une nouvelle vie. Pour une ONG comme la FLM ciblant le développement communautaire, des communautés de ce groupe de la population sont une cible naturelle. S'occuper d'individus ayant des problèmes particuliers est l'affaire de nombreuses associations locales qui sont mieux placées pour cerner les problèmes et offrir des conseils pratiques aux intéressés.

L'autre changement du contexte de la Mauritanie relève d'un défi de taille qui compromet la durabilité des activités principales de la population rurale. Il s'agit de la prise de conscience générale que la vie telle que vécue aujourd'hui à la frange du Sahara est de moins en moins durable sur le plan écologique. Le changement climatique n'est pas encore bien expliqué sur un plan scientifique. Cependant, la réalité est que la plupart du pays vit d'eaux fossiles et donc à durée déterminée, alors que la maîtrise des eaux de surface issues de la pluie n'est pas assurée. La saison de pluies est de plus en plus courte (démarrage en août 2007 au lieu de juillet comme d'habitude, et arrêt général en fin septembre), et il est sujet à des répartitions de plus en plus inégales, avec de fortes tempêtes susceptibles de causer d'importants dégâts. On sait que si le pays est frappé par des inondations cette année, le problème de l'année suivante pourra très bien être la sécheresse. De nouvelles études montrent que les markers (isohètes) du niveau de pluie tombé par an ont régressé de plus de 200 km depuis 1930. Cette tendance s'accélère, mettant en cause l'agriculture pluviale, sauf dans des zones de bas fond, souvent créées par la construction et réhabilitation de barrages ou diguettes. Sans un appui

de ce genre à une population démunie, on s'approche dangereusement près d'une situation où la migration vers les grandes villes sera accélérée, avec une aggravation des conditions déjà précaires dans les quartiers périphériques. En 2007 le problème de dépendance sur les céréales importées en l'absence de celles produites localement est aggravé par une hausse de prix sur le plan mondial due à la diminution de quantités de céréales stockés en Amérique du Nord et en Europe. La situation de la population pauvre en Mauritanie comme ailleurs au Sahel deviendra encore plus précaire.

Cette évaluation a été quelque peu victime du climat, trouvant que le chemin à plusieurs sites programmés pour la visite était impassable à cause d'inondations localisées au mois de septembre.

1.2. Le programme de la FLM Mauritanie 2004/2008:

Quatre priorités stratégiques avaient été retenues par le CSO de 2004/2008: la lutte contre la pauvreté, la promotion du développement social, la protection de l'environnement et le secours efficace en réponse aux situations d'urgence et de catastrophes. Une attention particulière devait être accordée aux groupes prioritaires composés de : populations vulnérables vivant dans les zones prioritaires, les femmes, les enfants, les PVVIH/SIDA, les handicapés, les populations victimes de catastrophes naturelles ou humaines, en particulier celles qui sont négligées ou déplacées.

Le document de planification et suivi (2005-2007) de la FLM Mauritanie adopté en 2005 était exprimé autour des deux programmes suivants :

- Le Programme de développement Communautaire Intégré (PDCI) qui s'étend à quatre projets régionaux, notamment, les Projets de Protection de l'Environnement et du Développement Communautaire Intégré (PEDCI) du Trarza, Gorgol, Brakna et des Hodhs.
- Le Programme de Développement Social qui comprend l'unité VIH/SIDA et l'unité Genre/Droits Humains et Promotion de la Paix, chacune ayant développé des activités propres bien que partageant le même objectif global.

La couverture Géographique des Projets concerne:

- Développement Communautaire Intégré (DCI)
 1. Sud-est :
 - Hodh El Chargui (Moughata de Bassiknou)
 - Hodh El Gharbi (Moughataa de Koubeni et de Tintane)
 2. Brakna : Moughataa de Magta Lahjar⁸
 3. Gorgol : Moughataa de MOUNGUEL et de Kaedi
 4. Trarza : Moughataa de Keur Macen, Wad Naga, R'Kiz et Rosso
- Développement Social :
 - Nationale : Nouakchott, Rosso, Nouadhibou, Selibaby et zones d'intervention des projets DCI,

Dans le cadre des interventions d'urgence, la FLM Mauritanie s'est engagée dans le « Projet d'Assistance aux Réfugiés Urbains à Nouakchott » en collaboration avec le HCR jusqu'en Mars 2006, l'Intervention d'Urgence contre l'Invasion Acridienne, soutenue par ACT, et continue de mener des opérations de vivres contre travail avec le PAM.

1.3 Le but et les objectifs de l'évaluation

Le but de l'évaluation est à la fois rétrospectif – avec un regard en arrière – et en perspective –avec un regard vers l'avant. Son intention sera premièrement de faire une revue des progrès atteints et des contraintes rencontrées au cours de la phase de planification stratégique en cours à nos jours ; et deuxième de proposer un avis conçu de façon participative avec le personnel du programme, et faire

⁸ L'orthographe des localités suivantes pose problème : Magta Lahjar, Bassiknou et Hodh El Chargui. Etant transcrite de l'Arabe, il semble qu'il n'y ait pas de consensus actuel sur leur orthographe, et faute de mieux nous avons reproduit le format retrouvé dans le CSO de 2004, et essayé de l'uniformiser partout dans ce rapport.

des recommandations à considérer par la FLM Mauritanie dans le développement d'un prochain plan stratégique après 2008.

Les utilisations finales du rapport d'évaluation :

- Servir d'outil de gestion pour le personnel cadre et cadre moyen aussi bien au niveau du programme que des projets, en vue de faciliter la prise de décision et la planification à venir.
- Fournir une évaluation informée et indépendante du travail de la FLM Mauritanie comme moyen de donner une responsabilisation et une transparence critiques, aussi bien dans le pays qu'à l'extérieur.

Il y a deux objectifs spécifiques majeurs à l'évaluation :

1. Evaluer à quel degré les buts et objectifs stratégiques du CSO 2004-2008 de la FLM Mauritanie ont été mis en œuvre.
2. Evaluer la permanence/continuité de la cohérence du CSO actuel dans un contexte changeant et des progrès réalisés, et faire des recommandations à prendre en compte par la FLM dans son prochain plan stratégique.

1.3.1 La méthodologie de l'évaluation

Les cinq évaluateurs externes ont reçu des documents électroniques de base, et il y a eu des échanges entre eux et avec l'encadrement de la FLM à Genève. Nous avons également exploité certains des multiples sites Internet comprenant des références à la Mauritanie, et dans le cas du Mali, d'un entretien par téléphone avec un groupe de réfugiés mauritaniens. La coordinatrice de l'équipe d'évaluation a tenu une réunion préalable avec l'équipe de la FLM pour déterminer les grandes lignes des rencontres et visites de l'équipe, dont la logistique comprenait deux groupes voyageant dans cinq régions sur un axe long de 1 500 km à partir de Nouakchott.

La principale démarche méthodologique utilisée au cours de la mission d'évaluation a été participative. Elle a été basée sur une concertation permanente entre les responsables d'exécution du projet et l'équipe de quatre évaluateurs externes. Sur les zones d'intervention du projet l'adoption d'une démarche de recherche qualitative a privilégié l'expression libre des différents acteurs et bénéficiaires et a permis de collecter et d'analyser en même temps des informations riches et variées.

1.3.2. Les différentes étapes de l'évaluation étaient :

- un briefing préalable de l'équipe par le consultant spécialiste des affaires agronomiques, écologiques, économiques et administratives de la Mauritanie, Mr. Oumar Fall;
- des visites de courtoisie aux différents services officiels, à certaines agences de l'ONU, et autres partenaires de la FLM (un réel exploit par la FLM parce que le gouvernement venait d'être renouvelé et pratiquement tous les cadres avaient changé de fonction dans les jours précédant nos visites) - certaines de ces visites ont attendu le retour des visites de terrain;
- une rencontre aménagée entre l'équipe et le comité consultatif de la FLM;
- une étude SWOT (forces faiblesses, opportunités et dangers du programme) avec l'ensemble du personnel au siège à Nouakchott ;
- L'exploitation des documents produits par le programme dans le cadre de ses activités;
- les entretiens individuels avec chacun des principaux responsables de l'exécution du programme;
- des visites à Nouakchott auprès de plusieurs ONG partenaires du développement social de la FLM
- des visites sur le terrain en deux directions, l'une au Trarza et au Gorgol, et l'autre dans les Hodhs et au Brakna, en compagnie des cadres de la FLM et le personnel de terrain. Une trentaine de sites, entre quatre et huit par région, ont été visités dans chaque région d'implantation du programme FLM (voir Annexe I);

- des rencontres avec les acteurs de terrain et les bénéficiaires, utilisant les différents guides et outils préparés à l'avance par l'équipe (Voir Annexe II) ainsi que des exercices SWOT dans toutes les régions, et du « Changement le Plus Significatif » au Trarza;
- l'analyse des informations reçues a été conduite par l'équipe à Nouakchott;
- un atelier de discussion des résultats de l'évaluation à Nouakchott à la fin du processus;
- et, après le départ de la Mauritanie, par des consultations électroniques entre évaluateurs et la rédaction du rapport.

1. 3.3 L'analyse des informations et la rédaction du rapport

Un premier traitement rapide des informations a été fait dès la fin des visites et entretiens pour présenter des éléments sommaires d'analyse des résultats le 20 septembre 2007. Cette présentation faite à l'ensemble de l'équipe de responsables du programme a donné lieu à une séance de principales questions concernant l'avenir du programme à quatre groupes parmi le personnel du programme, s'occupant des finances, de l'intégration des aspects de développement communautaire et de développement social, du rôle de la FLM et de ses groupes cibles. Le feed-back reçu lors de cet atelier a permis aux évaluateurs de rédiger le rapport provisoire qui a été présenté à la FLM en octobre 2007.

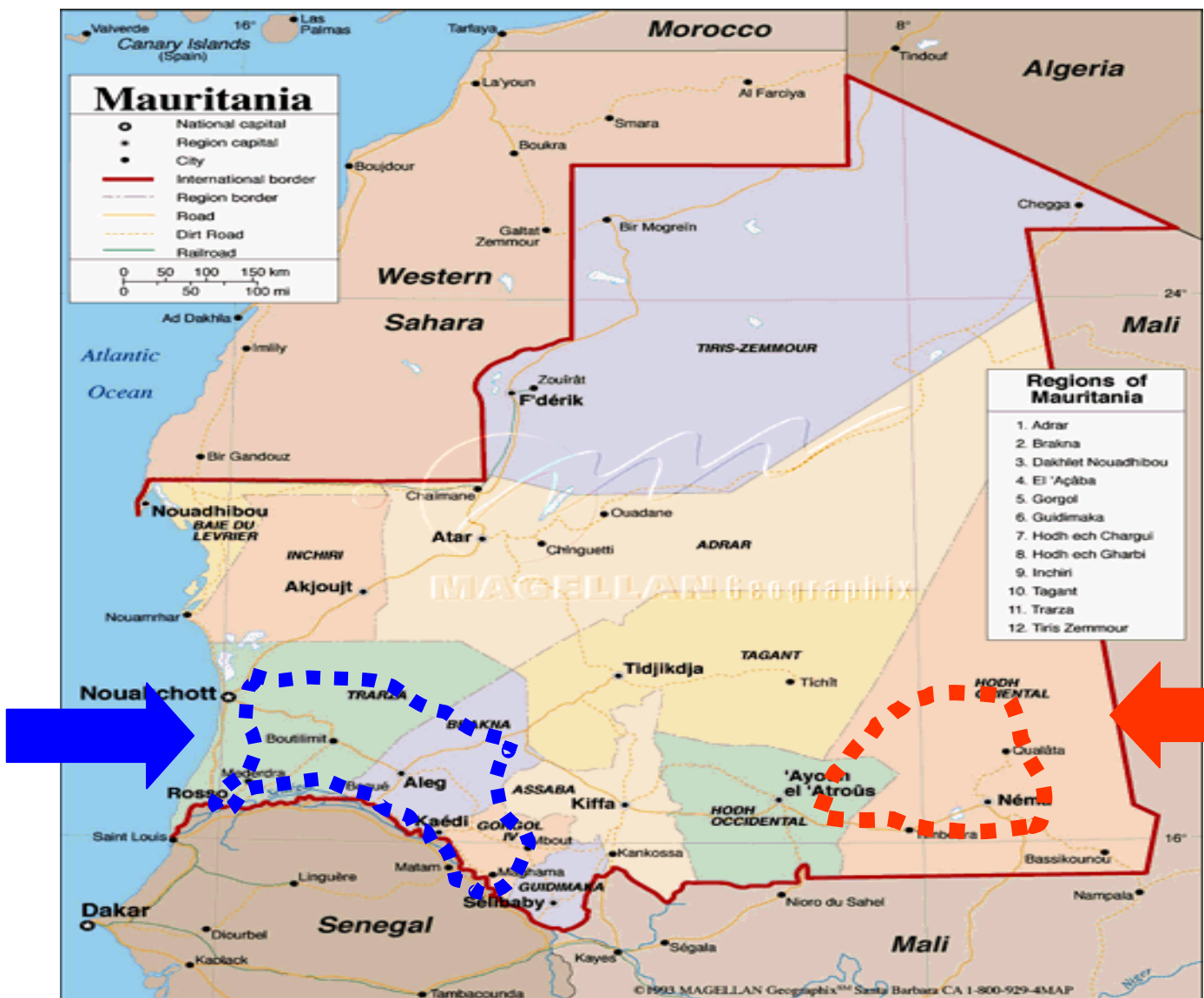
Ici on tient compte des objectifs de la stratégie globale de la FLM - Service Mondial pour la période 2007 – 2012⁹, notamment :

- soutenir et respecter la dignité et les droits humains de personnes vulnérables et marginalisées, dont les modes de vie sont menacés par les effets de catastrophes naturelles et d'origine humaine.
- travailler dans des régions et pays cibles les plus vulnérables aux catastrophes et aux plus grandes concentrations de pauvreté, où les capacités et services locaux adéquats ne sont pas disponibles

⁹ Stratégie Globale 2007 – 2012 : Soutenir les droits des pauvres et des opprimés. LWF DWS, 2007

II. Evaluation rétrospective : le degré de mise en œuvre des buts et objectifs stratégiques du CSO 2004 - 2008

L'emplacement des actuelles zones d'intervention des programmes PEDCI et DS de la FLM



2.1. Les volets du programme

Le programme est réalisé actuellement en 5 régions du pays, comme indiqué sur la carte ci-dessus. Le CSO préconise trois types d'activité : le développement communautaire intégré et protection environnementale (DCI), et le développement social (DS) que les documents de base prévoient comme étant réalisés ensemble dans les zones cibles (même si le DS qui a commencé relativement récemment, a une vocation nationale, et comprend également des activités dans d'autres zones, y compris le milieu urbain) ; et les urgences, comprenant un programme d'aide aux réfugiés urbains (rentrés au Sierra Leone depuis 2006), et différents problèmes d'insécurité alimentaire dans les régions d'intervention du programme FLM, et au besoin, des événements tels que l'invasion de criquets de 2005, des effets de sécheresse ou, comme en 2007, d'inondations. En fait le DCI/PE est la suite d'une série d'actions environnementales et d'aide alimentaire, et met en œuvre des stratégies pour rendre les populations indépendantes de cette forme d'aide.

Les régions d'intervention ont été sélectionnées selon les données de base de l'incidence de la pauvreté développées par le CSLP I, valables lors de la programmation de 2004. Le choix de sites représente donc un effort logique de contribuer à la réduction de la pauvreté et de ses effets. Dans ce sens les activités sont pertinentes à la priorité constatée par le gouvernement mauritanien.

Les populations cibles sont composées de paysans vivant dans des sites en pleine zone sahélienne et sous une menace quasiment constante d'insécurité alimentaire. Les petites villes de Rosso, Kaédi, Magta Lahjar, Aïoun, Néma et Bassiknou offrent un peu d'emploi et un pôle commercial aux habitants, et aux villageois des localités les plus proches. Evidemment, il y a un grand brassage de groupes sociaux en Mauritanie, mais parmi les sites ciblés pour leur niveau économique faible, il y a tendance à trouver une concentration des groupes les plus défavorisés sur le plan social. Dans le Trarza, les populations sont arabophones (*bidan* et *haratine*), wolof et pulaar. Au Gorgol, les groupes cibles sont essentiellement des pulaar, tandis que dans les sites du programme aux deux Hodhs et au Brakna, les populations cibles sont pour l'essentiel des arabophones noirs vivant sur place depuis seulement une ou deux générations, et ayant vécu au préalable dans une dépendance vis-à-vis de familles de maures blancs, sans pouvoir accumuler terres ou propriété, d'où leur niveau économique fragile. Les seuls points plus prospères au Brakna sont la ville de Magta Lahjar et les villages autour de quelques barrages construits avec un appui financier important de l'Union Européenne.

Problématique clef : la maîtrise de l'eau dans les petites zones humides au milieu de terres caillouteuses est la clef de la durabilité agricole de toutes les communautés bénéficiant du programme. Ceci pose parfois de grands problèmes techniques, et presque toujours des exigences financières lourdes. A force de faire face à une série de problèmes concernant l'eau potable, les récoltes insuffisantes, l'habitat, le manque d'école et de soins, et autres, les populations cibles n'ont pas eu l'occasion de capitaliser leurs économies et d'investir dans l'achat de bétail. La stratégie adoptée par un très grand nombre de familles est d'accepter la migration vers les villes des hommes en âge de travailler pour pouvoir nourrir la famille. Dans le cas de villages plus aisés, la migration a lieu vers l'étranger, surtout en Afrique centrale. Les discussions sur le développement sont donc tenues avec une population majoritairement de femmes. D'après les agronomes que nous avons interrogés lors des visites, plusieurs des petites communautés ciblées par la FLM ont beaucoup de mal à sortir une production agricole viable de leurs terres actuelles. Elles courent le risque d'un déplacement définitif au cas où le climat leur impose une nouvelle sécheresse ou un autre problème insurmontable. La satisfaction des droits des petits agriculteurs et éleveurs dépend des priorités d'actions publiques de développement et de la participation de toutes les composantes de la population à cette gestion. Ils ont donc besoin des informations de base sur leurs droits à l'utilisation de la terre et des moyens de réclamer des aménagements par les autorités publiques. Dans la zone du Fleuve, la gestion des eaux du grand barrage est basée sur la rentabilité de grands ouvrages au lieu de l'équité entre petits exploitants et des changements se situent au niveau politique du pays et de ses voisins.

2.1.1. Les activités de Protection de l'Environnement et du Développement Communautaire Intégré.

Les bases des résultats de l'évaluation sont présentées pour chaque volet du programme et pour chaque activité clé, en termes du bilan des réalisations et de l'analyse des résultats. Dans la présentation du bilan des réalisations il est mis en évidence les résultats atteints par rapport aux résultats qui étaient attendus à la fin de ce cycle du programme. Parce que les activités en DCI et DS sont multiples et nous avons pu visiter quelques réalisations de presque tous les types d'intervention, le détail de leur évaluation est présenté en annexe pour servir d'outil de gestion pour le personnel cadre et cadre moyen aussi bien au niveau du programme que des projets, en vue de faciliter la prise de décision et la planification à venir, mais sans toutefois affecter la lisibilité de ce rapport. Il n'est pas facile de construire un tel bilan à partir de divers documents de base et il faut comprendre qu'il s'agit d'un bilan tout à fait estimatif. **Prière de se référer à l'annexe I : statistiques du bilan des activités et des résultats ; et aux annexes II, et III comprenant des données qualificatives sur les actions en DCI et le DS.**

L'analyse de la mise en œuvre et des résultats est présentée en termes de leurs acquis et limites. Les acquis constituent tous les effets positifs que les résultats atteints ont engendrés. Ce sont les impacts que les résultats ont produits sur les individus directement bénéficiaires ou sur la communauté.

L'annexe I donne un aperçu de l'éventail d'activités des trois volets du programme (DCI, urgences et DS), du nombre planifiées et réalisées, et également la proportion du budget alloué qui a été effectivement dépensée au cours de 2006 et du premier semestre de 2007. Ce tableau a été établi sur la base du document de Planning et de Monitoring (PMD) de 2004, des rapports trimestriels de 2007 et des inventaires de réalisations préparés en 2007, pour les besoins de l'évaluation. Le tableau a un caractère strictement indicatif, certaines des données sur les urgences reflètent des activités financées bilatéralement, et il est normal qu'avec des listes si complexes, il y ait parfois des doublons, des oublis, et des incertitudes d'interprétation (surtout par les évaluateurs). L'objectif du tableau est de situer les activités, surtout de DCI pendant la période de l'évaluation et de les placer dans le contexte général du programme.

Bilan:

Le DCI consiste à fournir un paquet d'interventions à des communautés parmi les plus pauvres de la Mauritanie et affectées par les aléas climatiques et les séquelles des phénomènes sociologiques de séquelles de l'esclavage et de marginalisation sur une base ethnique. Les activités comprennent :

- i) une attention à la sécurité alimentaire par la réalisation de banques de céréales, diguettes de protection des bas fonds, et périmètres irrigués,
- ii) la contribution des boutiques villageoises, centres de promotion féminine et moulins à grain à l'amélioration de la qualité de vie, particulièrement des femmes et des enfants
- ii) les contributions à l'accès aux services sociaux de base par la réhabilitation et parfois l'équipement de puits, salles de classe et de centres de soins de santé ;
- iv) la protection de l'environnement fragile (ceintures vertes, reboisement, petits barrages, la promotion des foyers améliorés et «butanisation») qui est surtout appréciée par les hommes ;
- v) le renforcement de capacités des habitants des sites, y compris l'alphabétisation des adultes et la formation en gestion et comptabilité de base qui attire un grand nombre d'apprenants, essentiellement des femmes ;
- vi) la préparation à mener des AGR et les fonds de roulement y attribué sont également très apprécié par les femmes.

On constate un nombre élevé de sites figurant sur les documents de suivi et évaluation du DCI où des actions sont menées depuis 2004 (voir Annexe I.) Au cours du cycle 2004 - 2008, les activités au Gorgol et Brakna comprennent une grande proportion (environ le tiers en termes de nombres) liées aux moments de crise alimentaire (dus au manque de pluie et de maîtrise des eaux de surface, invasions de criquets, et inondations). La plupart des sites ont également été ciblés par la FLM au cours du cycle précédent du programme.

Le travail dans les 2 Hodhs, la région frontalière avec le Mali, est confié à deux ONG partenaires, les Zones Arides au Hodh el Gharbi, et l'ARDM au Hodh el Chargui.

Analyse: i) les acquis : Nous notons que la proportion d'utilisation du budget alloué était de 97 % en 2006, et de 54 % du budget annuel pour les deux premiers trimestres de 2007, ce qui indique le bon niveau d'efficacité du programme. Les interventions du programme DCI sont appréciées pour leur pertinence à des situations de crises alimentaires répétées. Le programme s'adresse aux intérêts des femmes aussi bien que des hommes. Le volet du genre et des droits humains sera traité plus tard, mais il est intéressant de noter que les membres des réseaux des droits humains reviennent souvent sur l'intérêt de lier ce thème aux interventions pratiques qui mettent en valeur la dignité de la vie humaine.

Il faut surtout saluer le courage et la persévérance de la FLM en soutenant pendant plus de 30 ans lorsque ce n'était par courant de le faire, un groupe cible appelé « les groupes traditionnellement

vulnérables ». Ce n'est que depuis l'avènement du nouveau régime en 2005 que l'on peut préciser qu'il s'agit de personnes issues d'un milieu anciens esclaves.

Parmi les activités réalisées, en tenant compte des réalisations d'urgence financées par d'autres contributions, certaines activités ont été réalisées au-delà des prévisions, telles que les banques de céréales, l'appui aux périmètres irrigués et la réhabilitation de diguettes. Elles représentent des stratégies performantes surtout en assurant une meilleure sécurité alimentaire. Concernant la protection de l'environnement, les chiffres des prévisions et de réalisations ne sont pas totalement comparables, mais il semble que la butanisation a connu un succès et même un effet multiplicateur et contribue à réduire la dépendance sur le combustible à base de bois.

ii) Les limites du programme : L'étendue du programme et de ses interventions est ambitieuse, surtout lorsqu'on tient compte des efforts logistiques de suivi des différentes activités. Il y a des écarts entre les activités programmées en 2004 et ce qui a été réalisé sur le terrain. Certaines activités ont été moins souvent réalisées par rapport aux prévisions. Un exemple est le travail de fixation de dunes en dehors du Trarza. Ceci semble être à cause de l'une programmation irréaliste – niveau de priorité moins fort et superficies traitables trop importants.

L'accès aux services sociaux de base comprend des interventions ayant besoin d'être planifiées avec les autorités administratives des services officiels et communes. Elles ont leur pertinence dans des situations d'absence d'autres possibilités (l'exemple nous a été signalé d'une école affectée par les pluies à Bassiknou) mais les moyens de ce programme ne permettent pas une grande efficacité sur ce plan, car les activités comprennent la construction et l'équipement et sont chères. Le nombre de réalisations est donc très limité et ce fait pourrait être signalé dans la documentation sur le programme pour ne pas créer de fausses impressions auprès des sources de financement.

Le renforcement de capacité des acteurs comprend des actions d'alphabétisation et de formation en gestion. Si les chiffres sur la participation sont encourageantes, une fois sur les sites, on se rend compte que cela traduit une forte demande d'éducation de la part de femmes de toutes ages qui n'ont pas eu l'occasion d'être scolarisées. La qualité des interventions est parfois moins bonne qu'on ne pourrait souhaiter, mais la demande est évidente. Le programme pourrait se concentrer sur la qualité de la formation et sur la recherche d'une réponse plus pertinente à la demande, y compris un suivi de la pratique de la gestion et comptabilité.

Les activités de l'ensemble du programme de la FLM ont diminué en nombre depuis 2004, année de pleine activité d'aide alimentaire. Cette évolution est due au changement et diminution de zones du Trarza et de l'Aftout, à cause de la réduction du financement du programme (voir la section 3.1) et les faits corollaires qu'il y a moins de personnel de terrain et de moyens de transport. Le parc véhicules de la FLM ne comporte plus qu'un véhicule opérationnel par région, deux véhicules tout terrain à Nouakchott pour l'ensemble des programmes, et un camion basé à Tin Soueilem (local près de Nouakchott servant de base de matériel pour le Trarza) assurant les activités de fixation de dunes au niveau du Trarza. Sur le terrain nous avons constaté que les véhicules des régions (pick-up et motos) ne sont pas toujours fonctionnels et malgré la possibilité de location de véhicules pour poursuivre les activités en cas de panne de leurs véhicules, nous avons entendu plus d'une fois sur le terrain que cette situation à une incidence sur le travail effectué

2.1.2. Les activités de Développement Social :

A. Composante VIH/sida

Bilan : Le programme s'adresse aussi bien aux zones rurales ciblées par le DCI de la FLM, et à des zones urbaines des plus grandes villes de Nouakchott qui accueillent un grand nombre de travailleurs migrants ainsi qu'une population de travailleurs du sexe. Celles-ci sont comprises parmi les groupes spécifiques auxquels ces activités s'adressent.

Analyse : (i) Acquis : Les fonds programmés pour la composante VIH/sida en 2006 étaient utilisés de 114%, et de 72% du budget annuel de 2007 utilisés à la fin du deuxième trimestre de cette année. Ceci montre le bon taux d'efficacité du programme. Cet aspect du programme a été évalué dans le cadre de la fin du financement bilatéral de la 'télé campagne' de l'AEN en 2006. Cette évaluation a été favorablement impressionnée par le travail innovateur de l'équipe de la FLM en ciblant des groupes vulnérables en milieu urbain en Mauritanie par un système de pairs éducateurs, malgré la crainte d'autres organismes que les autorités religieuses s'y opposent. En fait, le programme a su attirer le soutien des autorités religieuses, et un film « Islam et sida » a eu un impact favorable sur les activités de cette composante. Plusieurs ulémas ont adopté les approches décrites dans le film.

Le programme a également su utiliser et renforcer de manière remarquable les capacités de plusieurs ONG, telles SOS Pairs Educateurs et Espoir et Vie.

(ii) Limites : Il y a des difficultés d'intégrer le développement social (y compris la composante VIH/sida) et la protection environnementale. Pendant la première partie de ce cycle du programme, les interventions de cette composante ont parfois été perçues par les agents sur le terrain comme une activité à part qui ne les impliquait pas. Il faut des efforts continus des deux côtés pour atteindre une complémentarité naturelle. Le besoin d'une réelle intégration et d'une sensibilisation accrue au sujet du VIH/sida est urgent dans les villages qui sont quasiment tous touchés par la migration temporaire des hommes vers les villes tandis que les femmes restent au village avec les enfants.

Dans l'ensemble, la section VIH/sida s'approche à l'atteinte de ses objectifs ciblés malgré une activité couvrant toutes les régions du programme, et une grande variété d'activités. Une responsabilisation accrue des collègues du DCI pour faire la sensibilisation sur cette thématique dans les sites DCI pourrait réduire certaines visites du personnel de cette composante à Nouakchott, ainsi libérant les moyens humains et financiers du programme pour d'autres activités VIH/sida.

B. Composante Genre/ Droits Humains/Promotion de la Paix

Bilan : L'action de la promotion des droits humains sur l'étendue des zones actuelles et historiques de la FLM est une entreprise importante. Ce fait est reconnu par un membre éminent des organisations de la société civile à Nouakchott qui a dit aux évaluateurs que ces activités justifient la présence de la FLM en Mauritanie, répondent à un grand besoin, et devrait être l'objectif fondamental de son programme à l'avenir.

Les activités de sensibilisation sur le genre, les droits humains et le maintien de la paix. Des réseaux de droits humains ont été formés dans les régions d'intervention de la FLM pour faciliter la transmission des informations par le biais de personnes relais dans les communautés sur des questions de droits fondamentaux de la personne et de la promotion de la paix entre différentes communautés locales. En principe l'existence des réseaux et relais doit augmenter la portée des informations et de formations fournies par le personnel spécialisé du projet. Les supports utilisés lors de ces formations et sensibilisations sont conçus et produits par l'équipe.

Analyse : (i) Acquis : Le rapport de suivi trimestriel de la FLM/Mauritanie indique que le taux général de l'utilisation de fonds programmés pour la composante G/DH/MP à la fin de 2006 était de 101%, et de 47% de l'utilisation du budget annuel de 2007 au cours du deuxième trimestre de 2007. Cette composante a réussi à installer la conscience que les droits humains sont un pilier d'un programme de développement intégré. Elle a également employé judicieusement les partenariats avec différentes ONG et Associations qui sont l'un des points forts de la FLM. Cependant, la situation actuelle pose des défis que le programme devra relever.

(ii) Défis L'un des problèmes du programme est le défi organisationnel posé par les distances entre les sites. Ceci se pose particulièrement pour les membres des réseaux des régions. Il y a plus de 300 km de piste entre Néma et les villages desservis par le programme à Bassiknou. Il est donc quasiment impossible pour le réseau d'agir sur les mêmes villages, et même ceux plus proches de Néma

demandent des moyens de déplacement. Cette condition est une limitation aux activités des membres de tous les réseaux. En plus cela pose le difficile problème de motivation matérielle de réseaux de tous types. Vu la probabilité que cette approche aux DH soit maintenue à l'avenir, il faut que la FLM s'y adresse pour sauvegarder la pérennité et la valeur ajoutée de ses activités. Il ne s'est pas avéré pratique d'entreprendre le travail de DS dans les Hodhs lors de courtes missions depuis Nouakchott. Une solution semble être de réfléchir sur la pertinence de rajouter une représentation à Néma pour les deux Hodhs et d'envisager que le personnel FLM suive les activités du DS (et du DCI etc.) à partir de ce point central.

Le processus d'information sur les droits humains au sein d'un programme intégré de développement implique la continuité des efforts pour fonder toutes les activités de la FLM dans **l'approche basée sur les droits**. Par exemple, lors des exercices SWOT menées lors de l'évaluation, les points forts et désavantages du programme FLM tels que perçus par les membres du personnel concernaient en priorité le côté matériel du programme, au lieu de ses effets sur le processus de réclamation des droits par les groupes cibles. Il serait un réel atout pour le programme de voir la FLM établir une stratégie pour inclure l'expertise de la section de genre, droits humains et promotion de la paix comme partie intégrante des réflexions de l'équipe des DCI sur toutes leurs activités. Il serait possible dans certains cas d'y inclure les réseaux. Par exemple, celui de M. Lahjar a identifié unanimement les personnes qui sont les réels détenteurs de droits ayant besoin d'appui actuellement : pour eux il s'agit de « **Ceux qui n'ont pas où aller** », autrement dit, les personnes récemment sorties d'une relation traditionnelle de dépendance économique comme esclaves, sans possessions ni attache géographique.

(iii) Limites : Nous notons que plusieurs régions parlent de formations dont la tenue a été remise à une date ultérieure pour différentes raisons. Parmi ces raisons sont le fait que le dernier trimestre a coïncidé avec la fin de la période électorale en Mauritanie. Elle a préoccupé plusieurs membres des réseaux régionaux des droits humains : ce n'était pas le moment de les convoquer en réunion et de les encourager à faire des campagnes de sensibilisation par la suite. Il y a eu très peu d'activité de promotion de la paix. Ceci semble refléter le fait que le DS/Genre/droits/promotion de la paix est conduit par une seule personne sur une étendue géographique importante, avec comme seule assistance un appui administratif au bureau à Nouakchott. Ce fait est une raison majeure pour encourager le programme à former et responsabiliser le personnel au terrain pour appuyer les réseaux et conduire les activités du programme, avec les conseils de la responsable du développement social. Comme suggéré ci-dessus, la réflexion sur l'installation d'une nouvelle représentation pourra mener à la solution de ce problème.

2.1.3. Les interventions d'urgence

Bilan : Dans cette catégorie les interventions de la FLM sont de trois types : 1) les personnes présentant des degrés élevés de malnutrition chronique, 2) les catastrophes naturelles 3) l'appui aux personnes déplacées).

Il faut d'abord signaler que ces interventions étaient très fréquentes de 2003 à 2005, et à un degré moindre à partir de 2006. La fréquence a été très réduite pendant les 9 premiers mois de 2007 mais cette situation peut être modifiée par trois éléments :

- L'appel de la FLM au consortium ACT pour palier au niveau extrême de malnutrition dans les villages frontaliers du sud-est (les Hodhs)¹⁰.
- Un appel par les Nations Unies en réponse à la fois aux inondations, tels ceux de Tîntâne (voir encadré ci-dessous) et le retour des réfugiés mauritaniens actuellement au Sénégal et au Mali.
- Une éventuelle décision gouvernementale de mesures d'accompagnement de la nouvelle législation criminalisant l'esclavage.

¹⁰ ACT Appeal : Assistance aux communautés affectées par la sécheresse AFMR71, Genève, le 28 août 2007

Pour les différentes régions d'intervention, les activités d'urgence représentent la proportion suivante et souvent élevée de l'ensemble des interventions de 2004 à 2008, malgré un nombre de

Tableau I : Proportion du nombre d'interventions FLM (PAS du financement) consacrée aux urgences par rapport aux DCI/PE pendant ce cycle du programme:

Région	Trarza	Gorgol	Brakna	H. El Gharbi ¹¹	H. El Chargui*
Proportion du programme consacrée à la distribution de vivres.	7 % (documentation à vérifier)	54%	48%	? % Sujet d'un appel ACT en cours pour l'aide alimentaire de groupes vulnérables	? % Sujet d'un appel ACT en cours pour l'aide alimentaire de groupes vulnérables

- Distribution de Vivres (187 interventions en 2004 et 2005 au Gorgol et Brakna)
- Distribution de Commodités (9 interventions au Trarza)
- Stocks alimentaires villageois de base (165 en 2006 et 2007 au Gorgol et Brakna)
- Centres d'Alimentation communautaires (126 sites au Gorgol et Brakna)
- Vivres contre Travail. (4 interventions)
- Hodh el Gharbi (CAC en 2004, en 2005 lutte contre l'invasion acridienne (hydraulique, maraîchage), avec distribution des biscuits enrichis et distribution de commodités de 2004 à 2007)
- Hodh el Chargui (CAC en 2004, en 2005 lutte contre l'invasion acridienne (hydraulique et moyen d'exhaure, maraîchage), avec distribution des biscuits enrichis et distribution de commodités de 2004 à 2007)

Analyse : (i) Acquis: D'abord il faut réitérer que les zones d'intervention de la FLM en Mauritanie sont toutes à haut risque de désastres basés sur le climat. C'est l'une des raisons d'être de la FLM au pays. Elle est également l'une des raisons pour lesquelles la FLM est si bien connue et appréciée en Mauritanie. Nos entretiens avec l'UNHCR et le PAM ont confirmé que les deux agences apprécient la participation de l'ONG à leurs programmes. Le représentant du PAM a exprimé son regret que les interventions ont diminué depuis quelque temps.

Les inondations de Tintâne

Au début du mois d'août 2007, par suite du changement de cours d'un oued charriant les eaux de pluies abondantes de la zone en haut de la colline/falaise au nord de la ville de Tintane, de graves inondations ont été déclenchées. La population de la ville est estimée à 3 745 personnes qui ont été évacuées alors que les maisons sont souvent complètement submergées, ainsi que plusieurs kilomètres de la route nationale menant de Nouakchott à Néma. Vu les indications des climatologues, ce genre d'incident risque fort de se répéter en Mauritanie. Il n'y a pas encore de schéma directeur de planification qui impose la définition de zones où le risque de catastrophe naturelle interdit l'installation de l'habitat, mais la population de Tintane avait été avisée de la possibilité d'inondations.

C'était la première catastrophe naturelle du nouveau gouvernement en place depuis quelques semaines seulement : pratiquement toute l'administration est en mutation et les réflexes de réaction dans un cas pareil ne sont pas encore bien rétablis. Les autorités ont très vite rétabli une route de déviation des inondations pour faciliter le passage de la circulation sur la route internationale, et pour l'arrivée de secours. Mais il a fallu plus d'un mois avant l'établissement du recensement des ménages ayant droit aux secours et à la réinstallation.

Aucune organisation de la société civile n'est responsabilisée ni en mesure de prendre l'initiative de se substituer à l'administration pour répondre à une crise pareille, mais plusieurs (y compris la FLM et ses partenaires de deux Hodhs) ont apporté un certain secours dès que possible. Entre temps, une population importante de personnes

¹¹ Activités conduites par des ONG partenaires et pas toujours rapportées de la même manière que les activités « propres » à la FLM – raison de plus pour l'intervention d'une représentation rapprochée à ces zones à l'avenir.

démunies est arrivée se greffer aux sinistrés, dans l'espoir de trouver une solution partielle à leur situation auto appréciée de pauvreté matérielle. Leur présence a rajouté à une impression de désordre, et a mis en danger la situation sanitaire à cause de la demande supplémentaire en eau potable et de latrines- les organisations de l'ONU ont attiré l'attention à ces menaces. Actuellement un nombre important de services et d'ONG est présent pour tenter d'assister la population, installant littéralement pignon sur rue, et faisant appel à une certaine publicité un peu concurrentielle. Il est difficile d'apercevoir les réels sinistrés comme détenteurs de droits, et non comme des bénéficiaires de charité dont la dignité est mise en cause.

Dans ce genre de crise, la FLM n'a aucun fonds de secours disponible pour y faire face. Cependant, il y a une attente organisationnelle et de la part de la population qu'elle apporte une réponse, au moins partielle. La réponse limitée, mais très prompte, a pris la forme de l'envoi de matériel de secours (couvertures et vivres) par un camion fourni par OXFAM GB.

(ii) Limites : Etant donné son objectif de s'occuper de personnes sinistrées, ainsi que les limites de ses moyens, la question qui se pose pour l'avenir est de savoir quel rôle la FLM ou ses partenaires pourront se définir dans sa planification dans les cas de catastrophes naturelles et d'insécurité alimentaire chronique en Mauritanie ? Comme les responsables du programme se sont rendu compte, le fait d'entreprendre un grand nombre de missions d'aide d'urgence, même lorsque c'est sous contrat avec une agence de l'ONU, implique une utilisation du personnel et des moyens de l'ONU qui peut devenir trop lourd à moins d'avoir un budget spécifique pour supporter ces frais.

L'équipe d'évaluation trouve qu'au sein du programme FLM il serait utile pour le prochain programme de discuter de la définition d'urgence en termes de catastrophes naturelles et de conflit, l'état d'alerte pour leur prévention, et de problèmes de développement à long terme, tel que la malnutrition chronique.

III. Le caractère et la cohérence de la structure totale du programme par rapport aux projets et activités qu'il supporte

Les aspects structurels du programme FLM représentent les éléments qui sous tendent l'ensemble du programme. Leur évaluation est donc nécessaire pour voir en quelle mesure ils ont influencé l'efficacité de l'ensemble des activités. Les questions structurelles pertinentes ont donc été identifiées au cours d'exercices SWOT impliquant les cadres du programme à Nouakchott, et ensuite avec le personnel et partenaires de terrain dans les régions. Les points décelés de cette façon ont ensuite été discutés d'abord de façon individuelle avec les cadres et cadres moyens du programme, et finalement les principaux problèmes ont été soumis à l'atelier de l'ensemble de ces cadres qui ont développé des propositions de changement qui sont incluses parmi les recommandations de l'évaluation à la section IV.

3.1. Ressources financières

Le noyau du financement d'un programme FLM est établi en fonction des besoins déclarés annuellement (Statement of Needs) pour les actions prises en compte par le CSO. Ces actions peuvent être renforcées par d'autres qui s'avèrent être nécessaires et qui attirent une réponse des partenaires financiers de façon bilatérale. (Voir tableau). Jusqu'en 2006, le programme SON n'a pas été financé à la hauteur dont le besoin était exprimé. Mais en 2005, la FELM a rejoint les autres agences affiliées (ELCA, Eglise de Suède, AEN), pour ramener le financement actuel à 80% du budget.

Tableau 2 : Situation budgétaire pendant le cycle actuel des réalisations de la FLM

Année budgétaire	% age assuré		
	SON	Urgences	Non SON
2003(PM)	\$? (57%)	-	100%
2004	\$1 400 000 (62%)	19%	100%
2005	\$1 787 777 (54%)	94%	100%
2006	\$ 1 739 919 (69%)	-	100%
2007	\$ 1 592 613 (80%)	? (voir « ACT appeal »)	100%

Ces détails sont fournis par la FLM à Nouakchott. Il faut noter que le **montant** du budget n'est pas resté au même niveau pour chacune des années successives, et que le pourcentage acquis au budget SON reflète donc en partie la capacité des gestionnaires du programme à s'adapter à de nouvelles conditions financières.

La gestion des finances du programme a réussi à introduire plusieurs innovations positives depuis 2004 : l'introduction du budget aux différents bureaux régionaux ; la participation du personnel dans l'élaboration du budget : la concordance entre les besoins et différents postes du budget - ceci pour dire que les coordinateurs expriment leurs besoins primordiaux dans les budgets ; et la participation des différents partenaires locaux (e.g. Zones Arides, ARDM) dans l'élaboration du budget. Tout cela contribue à la responsabilisation du staff vis-à-vis des finances de l'ensemble du programme

Il est vrai que les coûts d'administration du programme sont toujours chers. En tout état de cause, il y a eu une diminution certaine de ces frais avec la libération d'un deuxième bâtiment à Nouakchott, la réduction du personnel selon le profil de celui qui est essentiel et des mesures prises pour contrôler les coûts de fonctionnement (téléphone, l'eau et la réduction du parc automobile vétuste, les vieux véhicules engendrant d'énormes coûts d'entretien, entrent dans ce cadre.) Face à des difficultés budgétaires, l'évaluation salue la réussite de l'administration du programme en appliquant des augmentations salariales du personnel en tenant compte du niveau de l'inflation et de certains changements de charge de travail. La direction du programme note également qu'exécuter des projets bilatéraux en partenariat avec d'autres organisations, augmenter les fonds reçus sur le plan local, l'exécution directe de certaines activités par des partenaires, sont également des stratégies adoptées pour mieux rentabiliser la structure actuelle du programme. Le point de vue des gestionnaires du programme est qu'en recevant des fonds supplémentaires équivalent à 2,5 millions USD tout en conservant la structure opérationnelle actuelle, on arrivera à une utilisation optimale de cette structure. Pour un point de vue alternatif, prière de voir la section 5.1.relative aux recommandations.

Cependant l'évaluation note qu'il y a eu un écart entre les projets visités et le CSO à cause du sous financement du programme pendant la période 2004-2007. Les CSO et PMD du programme avec une stratégie de couvrir 5 régions sur une étendue très vaste ainsi que certaines activités à vocation nationale, et un nombre important d'activités différentes a été ambitieux.

Un autre fait important influant sur l'efficacité du travail de ce cycle du programme est qu'il a débuté en 2004 avec un déficit de près de \$200.000. Les raisons pour ce problème ne relèvent pas de l'actuelle évaluation, mais nous constatons que la politique du siège de la FLM à Genève est de laisser tout programme qui encourt un déficit se débrouiller seul pour le résorber. Le déficit de 2004 a eu des répercussions sur le programme actuel: du matériel du programme a été vendu pour combler le déficit. L'information a évidemment été partagée avec le personnel et certains ont quitté pour d'autres emplois. Il y a ici une question de responsabilité partagée entre les organes de la FLM. Si les rapports étaient expédiés correctement au siège, les personnes les recevant ont du comprendre qu'un problème se dessinait: apparemment ils n'ont pas réagi à temps. Si les rapports n'étaient pas reçus, une part de responsabilité revient tout de même aux destinataires qui auraient pu agir en conséquence. C'était irréaliste de penser que la situation n'aurait pas d'incidence sur la réalisation du programme, prenant la forme de fardeau moral.

Ce qui est remarquable est que d'une part, grâce à l'expertise du responsable administratif et financier, le déficit a été réduit de 75%, et les efforts de l'éponger continuent. D'autre part, suite aux efforts de

la direction du programme, il a été possible de faire fonctionner son équipe et de réaliser une bonne partie du programme tel que conçu par le processus déclenché en 2003.

3.2. Ressources humaines

Devant les contraintes budgétaires jusqu'en 2005, la politique des ressources humaines n'a pas été très ambitieuse. Sans la possibilité de faire fonctionner un système d'avancements basés sur les évaluations de performance, le programme a vécu un climat de découragement qui a affecté les autres membres du personnel. L'évaluation a donné l'occasion au responsable de cette section d'expliquer la démarche pour assurer que chaque employé ait une description de tâches à jour, et que les pratiques de l'emploi et des salaires correspondent au règlement du pays. En plus, les salaires ont été relevés pour faire face au taux d'inflation. Mais, comme indiqué plus haut, il n'y a pas eu de mesures d'encouragement du personnel (sans doute parce que cela aurait une incidence financière), mais il est possible de prendre des mesures plus simples, par exemple une lettre de reconnaissance par suite d'une tâche bien accomplie. Plus problématique est l'absence de système d'évaluation de performance, et nous avons été rassurés d'apprendre que ceci est en voie actuellement. La représentation nous précise que le processus d'évaluation écrite des performances a été relancé et sera appliqué systématiquement en 2007. La structure du programme a été revue et en 2005, une partie du personnel non essentiel a été libéré suite à la fermeture du 2nd bureau qui abritait le siège de FLM/sida. Comme expliqué à la section précédente, la représentation est également d'avis que la structure actuelle n'est pas utilisée de façon optimale. Pour elle, l'accent doit donc être mieux mis sur l'augmentation de la contribution des partenaires car avec la structure actuelle, l'organisation peut absorber plus de fonds et réaliser plus d'activités sans augmenter le personnel. Prière de voir la conclusion de l'évaluation à ce sujet.

Une autre mesure importante est la création d'un système de formation continue du personnel. Cette rubrique existe au niveau de tous les budgets des représentations de la FLM Mauritanie, mais nous avons été surpris de trouver qu'elle n'est pas utilisée – pour un ensemble de personnel assez important: les représentations régionales ne font que peu de propositions sous cette rubrique.

3.3. Collaboration au sein du programme

Le fait que les éléments DCI et DS du programme ne travaillent pas facilement ensemble a déjà été soulevé comme problème à résoudre. Ici il faut dire que la programmation du PMD de 2004 est équivoque : s'agit-il d'un programme ou de deux ? C'est pour cette raison que cette évaluation ne se réfère qu'à un seul programme FLM, comprenant DCI/PE, Urgences et DS à deux composantes.

Les différents détenteurs de droits parmi les villageois, partenaires et relais associés au programme nous ont donné d'excellentes raisons pour l'intégration du programme : le droit dans les zones DCI des villageoises épouses d'ouvriers migrants à être informées sur le VIH est évident ; le droit des femmes (aussi bien que des enfants) à l'éducation et à la formation est clairement un besoin ressenti ; le besoin d'informer toutes les communautés sur le rôle des élus s'est également fait sentir dans plusieurs localités, et chez de nouveaux maires et élu(e)s ; la recherche de solution aux conflits entre agriculteurs et éleveurs est un problème constant dans les zones du programme. En même temps les populations considèrent que leurs droits économiques font partie intégrante des droits humains de base et c'est le DCI/PE qui vulgarise des stratégies dans ce sens. D'autres opportunités de travail de ces types pourront se produire lors du retour des réfugiés mauritaniens, et de l'évolution des initiatives actuelles de criminalisation de l'esclavage. Il s'agit de définir, proposer et programmer le transfert de compétences aux agents de terrain, ainsi que l'accompagnement par le personnel spécialisé.

Suite à l'atelier des cadres et cadres moyens du 20 septembre 2007, il est clair que tous sont d'accord que dans cet objectif le programme doit être intégré et que la redéfinition des tâches et responsabilités peut être identifiée et mise en œuvre.

3.4. Programmation

Le système de Planification – Suivi – Evaluation au sein de la FLM a été renouvelé pendant la période couverte par le CSO actuel 2004-2008. Pendant cette période le responsable de PSE a changé (au moins deux fois). Le nouveau responsable a commencé en début 2007. Un atelier de formation du personnel sur la gestion et le cycle des projets et de PSE a eu lieu à Nouakchott avec l'appui du service de programmation de la FLM/Genève. Le personnel mauritanien a exprimé son appréciation de cette initiative: l'une des premières à leur proposer une formation technique sur le développement, et selon plusieurs témoignages il a eu un impact positif sur la vie des projets.

Cependant, il n'a pas été facile d'appliquer le PME renouvelé, étant donné que les documents originaux de planification sont toujours basés sur l'ancien système. On a surtout constaté le manque d'indicateurs et de résultats qualitatifs.

La programmation des années 2004 à 2008 comprises dans le PMD était ambitieuse en termes de ressources financières, humaines et en logistique. Il comportait peu de différenciation entre les zones géographiques du pays (ex: coûts de réalisations, superficies réalistes.)

Il n'a pas été facile de déterminer le niveau de réalisation des activités sur le terrain à cause de l'absence d'études de base : établissant par exemple dans un site le nombre de types d'exploitation agricole et leurs résultats, la durée de stockage de céréales de consommation par les ménages, le nombre de ménages possédant un foyer amélioré ou un réchaud à gaz, l'incidence de maladies liées à l'eau, le taux de vaccination des enfants et des femmes, le taux de malnutrition parmi les enfants de moins de 5 ans, le taux de d'alphabétisation et de scolarisation surtout des filles, la capacité en gestion, et pour le développement social le niveau de départ de connaissances en matière de VIH/sida et des droits humains de base.

Le choix des indicateurs et de moyens de leur vérification a également posé des problèmes lors de l'évaluation. Les indicateurs du programme ne sont pas toujours SMART et on n'a jamais pu réaliser certains moyens de suivi tels que l'installation de groupes focus dans toutes les régions, et de faire des enquêtes périodiques de marché. Les évaluateurs ont demandé des renseignements sur les groupes focus, mais sont arrivés à la conclusion qu'ils n'ont pas été maintenus, peut-être à cause de la mobilité des participants villageois. Finalement on est revenu aux échanges avec les bénéficiaires, mais une approche plus systématique au cours des réalisations aurait pu donner des données encore plus impressionnantes des résultats du travail du programme et des bénéficiaires.

3.5. Le rôle du programme

3.5.1. Vu par les villageois

L'évaluation a consulté les habitants de Dara Ouolof, un village au Trarza qui connaît bien la FLM, à travers un exercice d'identification du « Changement le Plus Significatif » se rapportant aux interventions du programme dans leur village. Voici un résumé de leurs idées :

Selon la recommandation d'un participant local, les participants étaient divisés en 5 groupes de 5 personnes : 3 groupes de femmes et 2 groupes d'hommes. Les instructions étaient données en français et en wolof.

-GROUPE A (FEMMES). Les histoires étaient liées aux changements concernant la ceinture verte, la boutique villageois et à la sensibilisation MGF. L'histoire concernant la Ceinture Verte était choisie par le groupe comme le CPS.

-GROUPE B (FEMMES).

Les histoires étaient liées aux fonds de roulement, à la distribution de semence pour les maraîchages, et à la mise en place d'une clôture pour le périmètre maraîcher. L'histoire concernant des fonds de déroulement était choisie par le groupe comme le CPS.

- GROUPE C (FEMMES).

Ce groupe a présenté une seule histoire et cela concernait le changement dans le comportement des gens après la sensibilisation sur les MGF /VIH/DH

- GROUPE D (HOMMES).

Ce groupe a présenté deux histoires, l'une concernant le reboisement et la lutte contre l'ensablement, l'autre sur des activités génératrices de revenus. Le groupe pensait que le reboisement avait amené le plus de changements au village.

- GROUPE E (HOMMES).

Les histoires étaient liées au reboisement, au partenariat avec d'autres organisations où la FLM les avait aidé, et la sensibilisation sur les MGF/VIH/DH. L'histoire concernant le reboisement était choisie par le groupe comme le CPS. Le groupe a souligné qu'un changement négatif a eu lieu 2004 où la FLM a laissé le village trop seule à leur avis (c-à-d : sans suivi).

Dans la discussion de synthèse, le changement que les fonds de roulement avaient amené au village était considéré comme le plus significatif de l'histoire des longues relations entre la FLM et Dara Ouolof (deuxième le reboisement et troisième la sensibilisation VIH/SIDA/MGF/DH). Les histoires étaient présentées en oralement.

Il est intéressant de voir qu'il y avait de nettes différences entre les réponses des groupes des femmes et ceux des hommes, mais que c'est une histoire racontée par les femmes qui a été retenue.

Si on perçoit des attitudes qui ressemblent parfois à la dépendance du village à l'endroit de la FLM, en fin de compte ce sont des idées de transfert de capacité et de facilitation des capacités internes du village qui priment: et ce sont les femmes qui ont fait valoir leur vision du changement. Le temps n'a pas permis l'analyse participative du raisonnement pour le choix finale, étape généralement entreprise lors de ce genre d'exercice et surtout utile lors d'un suivi prolongée du groupe concerné.

3.5.2. Vu par le personnel du programme :

Le personnel du programme, à tous les niveaux, a été consulté à travers des entretiens individuels et des exercices SWOT. Voici des points saillants, souvent répétés d'un groupe à l'autre :

Les points forts du programme sont sa bonne réputation partout au pays, le cadrage entre vision FLM et stratégies du gouvernement de la RIM, la perception des changements positifs dans les conditions de vie des populations sur les sites, maîtriser les connaissances du milieu local, l'expérience de la première formation en PME (approche cadre logique) en mars 2007, et l'ouverture à l'innovation. **Les faiblesses** comprennent le manque de moyens du programme, la langue de travail de la FLM (anglais) est peu pratiquée par le personnel, le réflexe de travail participatif manque au sein de l'équipe. **Parmi les opportunités** sont : le nouvel environnement politique et administratif favorable, et la révision des zones d'interventions du programme, tandis qu'on perçoit **des dangers** dans le manque d'assurance budgétaire du programme, la fragilité inhérente à l'environnement économique et politique du pays, et dans le danger d'être perçue comme concurrente par d'autres ONG.

3.5.3. Par rapport au comité consultatif

Au niveau de la direction, un moyen de coordination entre le programme et les contacts officiels est le comité consultatif, composé d'éminents membres de la société civile en Mauritanie, reconnus et respectés par le public, et ayant une autorité naturelle dans leurs domaines respectifs. Le comité comprend des personnes libres d'exprimer leur opinions librement, d'une grande ouverture d'esprit, et possédant une longue expérience de relations internationales aussi bien que de la société mauritanienne. Dans le cas d'une organisation créée par une organisation internationale chrétienne et travaillant en République Islamique, cette disposition est extrêmement importante. Elle offre au programme une référence au niveau officiel, et elle est source de bons conseils, en particulier le développement social qui aborde des sujets sensibles tels que les MGF, le VIH/sida et les droits des femmes. Les membres sont d'excellents communicateurs et ont offert un appui magnifique au développement social lors de la production d'outils audio visuels sur le VIH.

3.5.4. Par rapport aux partenaires

La FLM est perçue par les ONG internationales que nous avons rencontrées comme un partenaire qui les accompagne lors des rencontres avec les représentants du nouveau gouvernement en explorant le cadre officiel de relations entre ONG et le Gouvernement pour une meilleure synergie. La FLM exprime sa conviction de la nécessité de travailler au sein de ce groupe d'ONG, actuellement présidé par OXFAM. Cette démarche est à saluer pour encourager les synergies et pour éviter le gaspillage de ressources rares. Cependant la FLM emploie une approche nécessairement diplomatique à ce sujet: les visites d'évaluation, comme dans beaucoup d'autres pays, ont mis en évidence une collaboration parfois moins qu'idéale entre partenaires donateurs sur le terrain où nous avons trouvé des exemples malheureux, tels que le manque de consultation avant d'entreprendre ou de renforcer des activités dans une zone donnée, l'introduction d'activités semblables dans les mêmes villages, le retrait sans assurer la relève pour les dispositifs de réparation de dispositifs pour lesquels les villages demandent l'assistance de la FLM.

Chaque volet dispose d'un réseau important et souvent de haut niveau avec des partenaires et de contacts partout au pays. Dans le cas de DCI et des urgences, il s'agit généralement de services officiels, des agences des Nations Unies, et d'autres ONG internationales et nationales dont les représentants sont souvent des amis et anciens collègues des membres de la FLM sinon d'anciens collègues au sein de l'ONG.

C'est au niveau du département social que le répertoire de connaissances et de collaborateurs est réellement impressionnant. Qu'il s'agisse de VIH/sida, de médiatisation, de genre, des droits humains ou de la promotion de la paix, les responsables du programme savent à qui s'adresser.

Dans les Hodhs où deux ONG nationales travaillent depuis 2005 sous contrat pour réaliser les activités du programme FLM, le programme a marché bien en termes d'animation des groupes cibles et de réalisations. Mais ce sont deux zones enclavées et sous équipées, ayant de grands besoins de développement. Le montant du contrat avec la FLM ne suffit que pour une partie des actions dont les populations ont besoin, et pouvaient l'absorber utilement. La supervision des deux partenaires de la part de la FLM est réduite par rapport aux autres régions : au cours des 2 dernières années 3 visites de supervision ont été effectuées aux Hodhs. La qualité de rapportage (écrit, oral et enfin constaté sur le terrain) par les partenaires a convaincu le programme que la supervision pratique est mieux perçue comme accompagnement. Les acteurs estiment que l'apport de la FLM qu'ils apprécient le plus est le renforcement de capacités par des formations en droits humains et en idées sur la création de réseaux.

L'ONG SOS Pairs Educateurs est très reconnaissant à la FLM pour avoir joué le rôle d'encadreur pendant la première période où l'ONG s'installait comme structure permanente dans le domaine du VIH/sida. Elle a appris le système de planning et de rapportage financier et narratif, et elle est sortie de cette période d'apprentissage prête à formuler et à gérer ses propres programmes.

3.5.5. Vu au moment de l'évaluation

Suite aux expériences au cours du cycle actuel, la question se pose à savoir si la FLM voit son avenir en effectuant le renforcement des ONG nationales à qui elle proposera la réalisation de travail sur le terrain, ou être un acteur opérationnel. L'équipe s'est demandée quelle serait la valeur ajoutée dans les deux options ? La question a été posée aux cadres et cadres moyens lors de la dernière rencontre des deux équipes à Nouakchott. Ici il y a un consensus que si la situation d'ONG internationale opérant sur le terrain en Mauritanie donne l'occasion d'agir rapidement comme ceinture de sécurité à des moments de crise pour les populations, l'action de renforcement de capacités des ONG et associations nationales est aussi une activité opérationnelle. Sa valeur ajoutée est d'enraciner les actions programmées de développement au pays, et d'atteindre une durabilité qu'une organisation internationale ne peut pas réaliser.

3.6. Les groupes et zones cibles

Les populations cibles actuelles de la FLM sont les groupes traditionnels défavorisés, les femmes, les enfants, les personnes vivant avec le VIH/sida, les handicapés, et les victimes de sinistres naturelles et de déficit alimentaire chronique. L'évaluation constate le travail effectif du programme FLM avec tous ces groupes, à des degrés différents.

Les Groupes traditionnels défavorisés qu'on ne pouvait jusqu'à récemment identifier ouvertement comme les membres du groupe probablement majoritaire de Haratines, fortement représentés aux Hodhs et au Brakna, mais aussi au Gorgol, au Tagant et à Nouakchott. C'est l'un des points forts de la FLM d'accompagner ces communautés dans leur progression vers un mode de vie stable proposant l'épanouissement de leurs enfants par la **scolarisation et formation** pour le travail.

Les Femmes et enfants: souvent la majorité présente dans les villages parce que les hommes de familles pauvres partent comme main d'œuvre dans les villes. Le travail par la FLM avec les femmes se réalise à travers la sécurité alimentaire (boutique villageoise, CAC, maraîchages) et par l'alphabétisation et les coopératives et associations de femmes impliquées dans les AGR et le Développement Social basé sur les droits des femmes.

PVVIH : impliquant un travail innovateur par le DS – la fréquence de migration interne impose un travail préventif dans toutes les zones d'intervention. **Les Handicapés :** Un travail d'inclusion dans le DS.

Les Victimes de sinistres et d'insécurité alimentaire chronique: Souvent des personnes inclus dans les autres groupes déjà cités. Vu la nécessité de l'aide humanitaire, **le défi** est de la lier à un travail de développement – économique et social. Le risque est d'accentuer une tendance à renforcer l'assistanat.

IV. Conclusions de l'évaluation :

La conclusion de l'évaluation est que la FLM a effectivement réalisé des actions en travaillant avec des populations ciblées par le CSO de 2004. Ces réalisations se situent dans un cadre climatique extrêmement défavorable, marqué par la diminution de pluviométrie dans une zone déjà pleinement sahéenne, un cadre politique muselé jusqu'en 2005 lorsqu'un nouveau régime a commencé le processus d'éliminer les barrières légales entourant l'exclusion inhérente à la société mauritanienne, et un cadre économique également difficile, frappant la moitié de la population, et en premier lieu les habitants de zones rurales, de pauvreté¹². Le CSO de 2004 a bien ciblé les zones et les populations ayant le plus besoin de connaître des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire et en faveur de la protection de l'environnement, et d'acquérir des éléments des services sociaux de base et de renforcement de capacités. Les groupes ciblés pour une information concernant le développement social (VIH/sida, genre/droits humains/promotion de la paix) étaient également bien choisis. Les agents de terrain se sont lancés à atteindre des objectifs spécifiques du programme et ont eu des succès dans beaucoup de domaines, mais pas tous, et certains ont mieux réussi dans certaines zones que dans d'autres.

Parmi les réussites les plus frappantes du cycle 2004 – 2008 du programme sont :

- Le fait que les populations de Trarza et Brakna sont maintenant suffisamment rodées pour pouvoir réaliser elles-mêmes des pépinières et des dispositifs de protection de communautés contre l'ensablement
- L'existence d'un nombre important de réalisations concrètes contre l'insécurité alimentaire (banques multifonctionnelles, périmètres maraîchers, diguettes réhabilitées, boutiques villageoises), quoique la bonne qualité de gestion et donc de la durabilité de ces réalisations n'est pas toujours prouvée, souvent à cause de la faiblesse du système d'alphabétisation

¹² CSLP II, op. déjà cité

- Le programme a tenu compte des intérêts des femmes envers les AGR, surtout à travers des associations et coopératives villageoises qui ont pu saisir les avantages offerts par des formations et des petits prêts ou fonds de roulement.
- Le pilotage d'un programme de réduction de dépendance sur le bois de chauffe ou le charbon, par des foyers améliorés et des réchauds à gaz. Nous avons trouvé que ces dispositifs sont appréciés et ont eu un effet multiplicateur.
- En termes d'interventions de lutte contre le VIH/sida, la FLM a innové dans son approche aux groupes les plus vulnérables de la société urbaine, a piloté une politique d'information et de sensibilisation sur toute l'étendue rurale de son programme (et même ailleurs), elle a créé des supports bien appréciés et a participé avec d'autres partenaires à la lutte nationale contre le VIH/sida. Ce qui est impressionnant est surtout le fait que l'équipe ne perd jamais de vue la réalité de l'expérience des PVVIH.
- La composante des droits humains a également innové en créant des réseaux d'associations et ONG qui s'investissent sur les droits humains. Ces structures ont un grand potentiel d'action sur les thèmes des droits, et montrent un grand enthousiasme pour le travail de sensibilisation des populations qui les entourent, sur la base des formations et matériel de la FLM. Les thèmes abordés comprennent plusieurs spécifiques aux femmes (MGF, mariage précoce, gavage), et incluent également les informations de base sur les droits. Ces informations sont partagées avec toutes les zones d'intervention de la FLM.
- Un effort considérable de la part de l'administration du programme pour réussir à sortir de la plus grande partie des problèmes financiers.

L'évaluation a également noté que le programme est ambitieux et n'a pas capté les moyens de réaliser ces ambitions, sur le plan de ressources financières et humaines, mais aussi programmatique. Les problèmes suivants semblent découler principalement de ces faits :

- Au lieu de re-dimensionner le programme, on a maintenu l'objectif de réaliser l'ensemble des activités prévues et inévitablement des écarts se sont produits.
- La programmation de l'intégration des activités du DCI/PE et du DS n'a pas été articulée avec cohérence, et des problèmes internes ont abouti à un manque de collaboration entre les deux parties du même programme, sans qu'on arrive à un dialogue utile sur ce problème
- On a manqué de répondre pleinement à l'occasion présentée de renforcer le développement communautaire par le développement social, et d'arriver à un meilleur niveau de responsabilisation des participants.
- Malgré une formation sur l'approche basée sur les droits, le personnel du programme ne semble pas avoir entièrement assimilé cette vision appliquée à son travail.
- Puisqu'il n'y avait personne chargée spécifiquement de cet aspect crucial du programme pendant une période prolongée, les outils développés ont été sous-utilisés pendant un certain temps et l'équipe de terrain se trouve confrontée au défi concernant la définition et utilisation d'indicateurs

V. Les Recommandations

La recommandation principale de l'évaluation est qu'il y a toujours un besoin en Mauritanie pour le type de programme fourni par la FLM et qu'en conséquence il est raisonnable d'envisager sa continuation. La question est de savoir quelle forme il pourra prendre pour utiliser au mieux les fonds disponibles.

La Mauritanie avec ses problèmes d'ordre climatique, sociologique et économique, correspond au type de pays où la FLM cible ses interventions. Sa présence en Mauritanie depuis plus de trente ans lui donne l'avantage d'être connue et appréciée par les autorités et la société civile, et ces points de repère lui permettent d'être bien renseignée sur les zones, groupes et activités les plus appropriés et les plus porteurs pour son travail.

Les cadres du programme en Mauritanie plaident en faveur d'une augmentation considérable de fonds pour mieux rentabiliser la structure actuelle, et on leur souhaite de réussir en recherchant auprès de donateurs les moyens nécessaires dans ce but. Mais il ne serait pas responsable pour l'équipe d'évaluation de miser sur la possibilité de réunir des fonds beaucoup plus importants dans l'immédiat, et notre recommandation est qu'en restructurant le programme on pourra diminuer considérablement les coûts. Nous proposons également de revoir les priorités dans chaque budget afin de s'assurer qu'elles répondent aux meilleures options pour le nouveau programme.

En visant le développement à plus long terme, l'équipe d'évaluation recommande l'instauration d'un dialogue ouvert entre le personnel à Nouakchott, la direction sur place, et le siège de la FLM à Genève sur l'idée mentionnée à plusieurs reprises par le personnel que la FLM Mauritanie devienne une structure nationale dotée des moyens de la représentation actuelle au pays. Nous avons l'impression que cette éventualité est en discussion depuis quelque temps par le personnel mauritanien qui a besoin de connaître les conditions que ce projet impliquerait. Une telle entreprise exige une longue période de réflexion de par et d'autre.

Les recommandations proposées par l'évaluation ont été discutées « à chaud » avec le personnel de la FLM à Nouakchott. Une approche participative au constat des résultats et aux idées de comment aborder l'avenir est essentielle, et nous concevons ce stade comme un début de processus qui ouvrira des portes à des opportunités de proposer l'accompagnement à des populations en situation précaire.

5.1. Ressources Financières

Parmi les approches recommandées pour réduire l'incidence des frais administratifs sur le programme et pour augmenter l'efficacité des activités de développement, se trouvent les deux voies suivantes :

- i) Le programme pourra tenter de trouver des sources de ressources supplémentaires mais il n'y a pas d'indication que ce soit probable dans l'immédiat.
- ii) Revoir les structures du programme en Mauritanie pour maximiser son impact tout en diminuant les coûts d'administration. A cet effet, le personnel a fait des suggestions concernant des mesures à entreprendre pour fixer les procédures de limitation des dépenses administratives, mais surtout d'identifier un programme moins ambitieux, où on peut avoir plus de certitude d'atteindre un bon niveau d'efficacité et de rendement auprès des bénéficiaires cibles de la FLM, en travaillant plus souvent à travers des partenaires, et assurer une réelle intégration entre le DCI/PE et le DS.

En résumé, si on continue à travailler comme on l'a toujours fait, on ne pourra pas diminuer les coûts, mais en restructurant on pourra les diminuer considérablement. Il faut également revoir les priorités dans chaque budget afin de s'assurer que ces priorités répondent aux besoins généraux de la FLM. Par exemple, au lieu d'investir dans un exercice de cartographie dont l'apport n'est pas évident, investir dans la formation continue du personnel, etc. A cet effet, il serait important de bien utiliser le montant de la prévision des budgets régionaux actuels pour la formation du personnel.

5.2. Ressources humaines

Tableau 3 : Structure actuelle de la FLM Mauritanie

Région	Depuis	Sites d'intervention PDCI 2004 - 2008	Travail effectué par :	Types d'activités
Trarza	1974	46 dont 26 nouvelles interventions en 2007	1 coordinateur, 1 ABV basé à Nouakchott	DCI/PE DS urgences
Gorgol		93 dont 12	1 coordinatrice, 1 chef	DCI/PE

		nouvelles interventions en 2007	bureau, 1 gestionnaire, 1 animatrice, toutes à Kaédi	DS urgences
Brakna		103, dont 19 nouvelles interventions en 2007	1 coordinateur, 1 administrateur 2 ABV, tous à Magta Lahjar	DCI/PE DS urgences
<i>Hodh el Garbi</i>	2005	<i>12, dont 10 nouvelles interventions en 2007</i>	<i>ONG Zones Arides, basée à Aioun el Atrouss</i>	DCI/PE Démarrage DS urgences
<i>Hodh el Chargui</i>	2004	<i>15, dont 3 nouvelles interventions en 2007</i>	<i>ONG ARDM, basée à Néma et à Bassiknou</i>	DCI/PE Démarrage DS urgences
Nouakchott, Nouadhibou et autres sites (activités)	2003/2004	En plus des régions cibles du PDCI	G/DH : 1 personne/siège VIH/sida : 3 personnes/siège	DS/G/DH DS/VIH/sida
Nouakchott (administration)		L'ensemble du programme	Représentante et DAF (2) Comptabilité : 5 Autres administratifs : 3 DCI (PSE) (1) Dev. Soc : 4 Urgences : 1 personne	Administration DCI/DS/VIH/sida urgences

Il est important de bien mettre en œuvre toutes les possibilités de renforcement des capacités professionnelles du personnel. En restructurant le programme il y aura redéfinition des tâches et du profil des postes essentiels, et l'identification et au besoin formation ou recrutement des personnes qualifiées pour occuper ces postes. Il importera également d'assurer le maintien du système régulier d'évaluation écrite de la performance de chaque membre du personnel. Une fois le déficit éliminé, ce système pourra ouvrir la voie à un avancement régulier sur une grille salariale (basée sur une enquête salariale périodique auprès d'organisations semblables). Pour assurer la synergie de tous les éléments du personnel et que tout le monde soit au même niveau d'information, nous recommandons d'établir un calendrier de réunions régulières de concertation du staff. Il serait également souhaitable d'établir une liste de sources régionales de formation continue/stages professionnels pour les différents profils des membres du staff de la FLM (on pourrait par exemple inclure un stage en gestion de ressources humaines auprès de la Mission Luthérienne à Dakar).

5.2. Intégration du programme

Nous recommandons fortement de mettre en valeur la percée de la FLM en Mauritanie en programmant le «*mainstreaming*» des thèmes des deux composantes du Développement Social avec les activités en DCI/PE/Urgence dans les régions, ciblant la formation continue des agents de terrain et des réseaux par une initiation à la préparation des plans d'action et de suivi de la sensibilisation. Il est important de prévoir une réponse à leur feed-back et questions éventuelles. Les sensibilisations véhiculées par le développement social prendront évidemment en compte les préoccupations actuelles du terrain (effets de migration, participation des femmes à la vie publique, gestion de conflits, etc.)

Le premier besoin est celui de fixer les rôles de tout le staff au sujet de l'intégration des différents éléments du programme. La liste suivante, qui ne prétend pas d'être exhaustive, a été proposée par un groupe de travail comme point de départ pour des discussions ultérieures.

- Rôle des coordinateurs DCI :
Identifier les activités dans sa zone d'intervention
Mobiliser les acteurs de sa zone d'intervention

Faire appel au DS pour la planification
 Responsable de la mise en œuvre et du suivi des activités
 Gérer les ressources financières allouées aux activités DS dans sa zone d'intervention

- **Rôle des AVB DCI/DS**
 Assurer l'exécution des activités de terrain
 Travailler avec les relais, réseaux, l'ensemble des acteurs du DS.
 Rédiger des rapports d'activités.
 Assurer les sessions de formation et de sensibilisation avec les groupes cibles
- **Rôle du personnel du Développement Social**
 Droit de regard sur les activités DS au niveau du DCI
 Elaborer des outils de renforcement de capacité (formation/sensibilisation pour les groupes cibles et le personnel DCI)
 Collaborer avec les DCI dans la planification et le suivi
 Répondre aux besoins d'expertise des DCI
- **Rôle de la Direction**
 Faciliter les échanges et communications DCI/DS à travers des rencontres périodiques au minimum 1 fois/trimestre
 Harmoniser les plans d'actions DCI/DS (Budget)
 Assurer l'arbitrage en cas de blocage
- **Besoins de formation :**
 Formation du personnel DCI pour avoir l'expertise en DHG/VIHsida
 Formation des partenaires des DCI

Cependant, il ne faut pas perdre de vue le fait que le personnel du DS a acquis des connaissances et capacités spécialisées au cours de ce cycle du programme. L'intégration consiste donc à transférer ces connaissances au personnel des autres parties du programme, et le processus demandera une bonne planification, une formation continue, du temps et un suivi régulier en termes de feed-back et de la recherche de réponse aux questions venues du terrain.

5.3. La programmation

En préparant un nouveau CSO pour la Mauritanie, la FLM aura l'occasion d'enrayer l'impression qu'on peut retenir du CSO actuel que le CDI et le DS sont en quelque sorte séparés. L'intégration du travail sera ainsi consommée et ceci sera traduit dans les documents de planification et suivi. Etablir des études de base et des indicateurs SMART serait de bons moyens de faciliter les preuves lors d'une prochaine évaluation des résultats effectifs du travail de développement.

L'intégration du programme sera reflétée à travers tout le processus de PSE. Des études de base pourront fournir des moyens réalistes de vérification des résultats des différentes activités qui, rajoutés aux données qualitatives, pourront fournir un rapportage participative « sur mesure » des besoins des agences de financement pour la bonne information de leurs donateurs. Il sera également utile d'adopter une approche plus participative pour le suivi, tout comme pour la planification (des plan d'actions / programme), car le processus du PSE est une opportunité d'apprentissage en commun.

5.6 Le rôle de la FLM – toujours opérationnel ou bien travaillant à travers des partenaires ?

La stratégie globale de la FLM étant l'habilitation, l'intégration et l'approche basée sur les droits, le programme sera toujours par sa stratégie un acteur opérationnel, mais peut l'être également à travers les ONG nationales. Ainsi la FLM renforcerait sa valeur ajoutée en étant l'agent de renforcement de capacités des acteurs locales, un rôle qui n'est pas généralisé parmi beaucoup d'autres organisations non gouvernementales internationales (dont la présence en Mauritanie est encore timide). Ce rôle, exemplifié par la formation offerte à l'ONG Pairs Educateurs, a déjà assuré la durabilité de cet aspect des activités de la FLM. De l'avis du personnel du programme et des évaluateurs, elle est une action porteuse pour l'avenir de la FLM en Mauritanie. Elle conserverait également sa capacité

d'entreprendre des actions de formation en développement social et en réponse rapide en situations d'urgence affectant les populations démunies. Or le fait que certaines activités sont réalisées maintenant par d'autres acteurs locaux impliquera une réduction de celles réalisées directement sur le terrain par la FLM.

5.7 Les Groupes et Zones Cibles

Les groupes de bénéficiaires cibles actuelles de la FLM correspondent aux principes stratégiques du programme sur le plan mondial. Afin d'assurer que le budget du programme FLM Mauritanie continue d'être utilisé de manière efficiente au cours du prochain cycle pour atteindre un maximum de bénéficiaires du niveau économique le plus démuné, et actuellement pas pris en compte par d'autres agences de financement, la reconfiguration des bénéficiaires du programme est à envisager. La réalisation tiendra compte des données disponibles sur le niveau actuel de développement de toutes les zones d'intervention, de la disponibilité d'autres sources, et de ce que les communautés peuvent faire elles-mêmes (la fixation de dunes, par exemple). Elle comportera aussi les activités où la FLM et ses partenaires peuvent piloter de nouvelles activités, telle que la formation sur les droits humains. Nous recommandons un plan stratégique de transition vers le renforcement d'interventions dans deux des régions actuellement appuyées, et du désengagement des trois autres régions où la FLM intervient à un niveau supérieur et depuis plus longtemps : dans certaines communautés jusqu'à 30 ans. Les conditions de cette transition doivent être définies clairement, en fixant des délais réalistes.

De quelle transition s'agit-il ?

Tableau 5 représentant la localisation des régions de concentration des populations ciblées par la FLM:

	Classement par %age population*	Zone de malnutrition extrême**	Zone actuelle d'intervention FLM	Site attirant un mouvement de population démunie	Absence relative d'autres intervenants
Trarza	3	poches	X		
Gorgol	5	X	X	'Revenants'§	
Brakna	4	X	X	'Revenants'§	
2 Hodhs	2	X	X		X
Tagant	7	partie			
Nouakchott	1 (pas inclus dans l'enquête PAM)	Non spécifié	X – DS seulement	X	

- PAM 2007 ** Résultats rapportés d'une enquête PAM qui sera publié incessamment
- § Estimations UNHCR septembre 2005, total = environ 24 000 personnes sur 3 ans

Plusieurs indications suggèrent que les communautés appuyées depuis longtemps au Trarza, au Gorgol et au Brakna peuvent maintenant se passer de l'aide de la FLM, étant soit plus autonomes qu'avant, soit soutenues par d'autres sources. Dans quelques cas il semble que des communautés ne souhaitent pas accepter les conditions de franche collaboration proposées par la FLM, et il faut reconnaître cette réalité. Dans les deux situations il serait raisonnable après de si longues années de présence de la FLM d'envisager un désengagement dans ces trois régions.

Le processus de désengagement aura comme ut d'assurer la transition vers un renforcement d'activités dans deux régions contiguës des deux Hodhs qui de l'avis de tous qui connaissent leur situation actuelle, ont un besoin pressant d'appui d'une ONG. Ces zones, relativement peuplées par rapport à celles plus au nord, ont une population vivant d'élevage et d'agriculture pluviale qui était autrefois la source de nourriture de toute la région. Mais avec une baisse de la pluviométrie, leur situation actuelle est précaire. Une partie de la population semble tirer des moyens de vie du commerce avec le Mali voisin et comme partout les hommes des familles plus pauvres se déplacent comme main d'œuvre peu chère dans les villes ou à l'étranger. Les Hodhs comptent de multiples communautés de personnes

d'ascendance esclave, et certaines continuent à prendre leur indépendance : ces groupes n'ont pas de propriété, capitale ou terres et l'ONG partenaire ARDM tente une expérience intéressante d'organiser et d'installer une communauté importante sur des terres occupées légalement avec une possibilité d'irrigation partielle. Peu de travail a été entrepris encore pour proposer à ces communautés un appui en conseils et organisation technique et pour s'adresser au problème de malnutrition aigüe détecté récemment par une étude du PAM. Les Hodhs ont donc besoin d'un appui plus consistant pour développer leur sécurité alimentaire, protection environnementale, renforcement de capacités des communautés, et les informations sur les droits et la gestion de conflits, en effet les activités proposées par le programme FLM. Les deux ONG locales travaillant déjà dans ces zones en partenariat avec la FLM sont très performantes. Cependant, vu la distance de Nouakchott, nous proposons l'installation d'une antenne physique de la FLM, probablement à Néma, pour assurer la liaison (pas des opérations) entre les ONG et la représentation nationale.

Il serait également souhaitable que la FLM discute de la définition qu'elle souhaite donner à son travail dans le domaine des urgences. En plus de la malnutrition extrême et chronique de certaines zones, la situation des ex-réfugiés revenant en Mauritanie, et des anciens esclaves voulant de s'installer de manière indépendante est en voie d'évolution et les intéressés peuvent bien avoir besoin de l'appui des organisations internationales, y compris les ONG internationales telles que la FLM. Il faudra savoir si de telles activités seront prises en considération d'abord dans ses propres zones d'intervention, ou bien partout. Dans les deux cas le programme aura besoin de prévoir des moyens financiers et logistiques appropriés.

Les modalités proposées pour le désengagement : Cependant, une reconfiguration ne signifie pas un départ des anciens sites décidé de façon unilatérale. Elle demandera une grande mobilisation de tout le personnel de la FLM Mauritanie. Il y a lieu de planifier d'ici une date déterminée (nous suggérons une période d'un trimestre pour la planification – à déterminer par le programme qui connaît les possibilités du terrain) pour la réalisation d'une sortie organisée des zones indiquées, selon la décision finale du siège à Genève, de la direction à Nouakchott et des cadres à Nouakchott et dans les régions. Cette stratégie adoptera des critères clairs concernant le niveau d'autonomie de sécurité alimentaire, des services sociaux de base et de la protection de l'environnement en ce qui concerne le DCI/PE, et des informations de base sur les DH. La sécurité alimentaire posera un problème particulier car la Mauritanie importe bon an mal an au moins le tiers de ses besoins alimentaires : les augmentations de prix mondiaux causent déjà de graves difficultés au niveau du marché local. Les exemples des difficultés, par exemple de réparation de moteurs pour moulins à grain perçues dans le Brakna à la sortie d'autres organisations, et de provisions pour leur amortissement, doivent inspirer un plan détaillé des différentes mesures à prévoir. Il faudra aussi tenir compte de l'évolution, difficile à prévoir, de la situation des ex-réfugiés et des communautés d'anciens esclaves qui risquent de se concentrer, entre autres régions, au Brakna, au Gorgol et au Trarza.

Le grand défi impliquera la consultation participative des communautés sur leur situation et la prise en compte des activités complémentaires dont elles pourront réellement tirer bénéfice. Il faut s'attendre à des interventions de tous bords: élus locaux et nationaux ; ressortissants des différentes localités; leaders communautaires, etc. La planification des réalisations de 2008 entamera la mise en œuvre de cette stratégie de sortie, selon les prévisions budgétaires, tandis qu'en même temps le nouveau CSO est en voie de préparation.

La sortie pourra bien durer plus d'une année en certains endroits, surtout en ce qui concerne les DS, et ce fait devra correspondre à des critères décidés d'avance par les cadres de planification d'activités et du budget. Ce fait devra également faire partie des négociations entre la FLM Nouakchott et à son siège à Genève lors de l'entente sur le nouveau cycle du programme.

La finalité : Le but de cet exercice sera un meilleur ciblage du programme pour maximiser l'impact des interventions de la FLM et l'utilisation de ses fonds en Mauritanie. Dans toutes les régions du programme 2004 -2008 il retiendra la possibilité de continuer les activités du Développement Social, surtout en ce qui concerne l'information sur le VIH/sida, les droits humains et la gestion de conflits.

Réussir la prise en compte des communautés enclavées et distantes des deux Hodhs serait la continuation du type d'activité que la FLM a réussi pendant une période prolongée de sa collaboration avec la Mauritanie. Toutes les indications sont que les temps seront encore difficiles pour la population de ce pays dans l'avenir immédiat, et particulièrement pour celles des régions des Hodhs.

5.8. Les activités du programme

Les grandes lignes des recommandations de l'évaluation au sujet des réalisations individuelles (voir Annexe II et III pour le détail des observations de ces multiples activités) sont les suivantes :

Nous pensons qu'il faille établir des études de base et des moyens praticables de vérification pour toute activité, et inclure des éléments qualitatifs de suivi dans le rapportage régulier. Il est également recommandé d'établir un calendrier d'activités avec chaque communauté bénéficiaire, en insistant sur la conditionnalité de la disponibilité de fonds. De cette manière, dès le début de mise en œuvre d'activités il devait être possible d'envisager le désengagement du programme et rendre la communauté plus responsable de gérer ses propres affaires.

i) Renforcement de la sécurité alimentaire :

Mise en place de stocks de sécurité/ banques multifonctionnelles : Continuer l'appui en animation des villages au sujet du jeu économique du marché de céréales. Dans des sites où il y a un fort taux de migration, explorer le niveau de connaissances des femmes à ce sujet car elles peuvent influencer les choix du ménage concernant l'achat le plus avantageux.

Diguette ou barrage. Nous avons été impressionnés par le développement économique et social autour de certains petits barrages dans le Brakna. Pour réunir les fonds importants qui sont parfois nécessaires pour un ouvrage stratégique de ce genre, on peut se demander si la FLM ne peut pas susciter une demande de financement spécifique de l'Union Européenne par l'une de ses agences affiliées, par exemple l'Eglise Luthérienne de Finlande ou l'Eglise de Suède. Il faut cependant reconnaître qu'une telle activité exige beaucoup d'efforts administratifs.

Moulins à grain : la bonne gestion peut réduire les coûts de mouture par les ménages, mais il est important de vérifier le système d'amortissement et de s'assurer que les prix pratiqués supporteront éventuellement l'achat du moulin de remplacement.

ii) Les services sociaux de base :

Les services d'eau, de santé et d'éducation sont nécessairement la responsabilité des autorités publiques. Dans la situation des programmes successives de la FLM, il est clair que les besoins devront être vus sur une base cas par cas, mais en tenant compte de l'enveloppe budgétaire qui sera très limitée. Dans les Hodhs, les deux ONG locales de mise en œuvre du programme ont d'excellent contacts avec les autorités locales et il serait bon de les encourager à mettre l'accent sur la planification rationnelle des services tels que l'installation de points d'eau, assurer les visites communautaires régulières de l'équipe médicale locale, et d'assurer le partage équitable des fonds pour l'infrastructure scolaire et l'affectation des maîtres. Il y a également de la place pour piloter de nouvelles expériences, par exemple dans le domaine de l'éducation.

Education/renforcement de capacités : Il est clair que l'éducation est très prisée et source de grandes attentes de la part des populations rurales, et que le service public de base a des limites quant à l'accès et à la qualité du service pour les apprenants de tous âges. Pour apporter une contribution valable, il serait approprié pour la FLM de chercher une expertise d'un spécialiste d'éducation ayant des connaissances de tous les niveaux d'éducation (préscolaire, primaire, professionnelle et l'alphabétisation d'adultes) en Mauritanie pour identifier le ou les créneaux où la FLM peut apporter une plus value à ce qui existe pour les populations cibles du programme

Par exemple, nous notons les besoins évidents de renforcer le niveau d'alphabétisation dans les villages du programme, et de la lier à la vie pratique. Ces besoins peuvent être comblés par des personnes lettrées, femmes et hommes vivant dans des communautés ciblées qui pourront avec un peu de formation apporter une bonne contribution au village. Une source que nous avons notée est celle de jeunes filles ayant complété le cycle primaire mais sans possibilité de poursuivre une formation professionnelle. Il serait intéressant de voir la possibilité pour elles de se charger de l'éducation préscolaire des enfants de 3 à 6 ans, ainsi fournissant la possibilité d'accroître le taux de rétention d'élèves au primaire, et donc d'aider à la réduction de la pauvreté. Le nouveau centre d'éducation préscolaire de Nouakchott, et d'autres ONG en Mauritanie pourraient être intéressés à cet effet. UNICEF et l'association africaine d'éducation préscolaire pourront également offrir des informations sur la création des « clos d'enfants » expérimentés avec succès en zones rurales par des pays voisins.

La protection environnementale :

Protection contre l'ensablement : faciliter la prise en charge de réalisations par les communautés expérimentées en cette matière.

Butanisation (et foyers améliorées) : tenter d'établir des statistiques sur quelques sites pour démontrer l'efficacité de cette activité : cela pourrait attirer d'autres bailleurs de fonds.

Actions d'urgence :

Assurer un moyen de réponse rapide aux crises dans les zones d'intervention du programme, tout en maintenant une capacité de participer aux actions de plus grande envergure de réponse aux urgences qui sont coordonnées par les agences de l'ONU. Ces activités ne seront pas nécessairement financées par la FLM, mais pourront l'être par des accords bilatéraux avec d'autres bailleurs de fonds. Les deux ONG partenaires dans les Hodhs ont une expérience particulière dans la gestion des urgences, ayant travaillé dans les camps de réfugiés maliens de la région dans les années 1990. Mais, comme déjà discuté, il y a surtout lieu d'arriver à une définition de ce qui est une situation anormale mais faisant partie du développement à long terme. Ceci est surtout le cas de la malnutrition, comme dans tous les pays le long de la bande sahélienne d'Afrique.

Développement social : On pourra mettre en valeur l'avance de la FLM en Mauritanie dans ce domaine par le « mainstreaming » des thèmes des deux composantes du DS dans les régions, ciblant la formation continue des agents de terrain et des réseaux par un travail pour établir leurs plans d'action et de suivi pour la sensibilisation. Il est important de prévoir une réponse à leur feed-back et questions éventuelles.

Ce domaine pourra également fournir un appui au processus de décentralisation dans les zones d'intervention. Pour des raisons historiques ce processus n'a pas beaucoup avancé en Mauritanie jusqu'au changement de régime en 2005. Actuellement certaines communes se rendent compte de l'occasion offerte par les élections communales récentes et nous avons rencontrés des élus qui veulent installer des habitudes d'une meilleure gouvernance plus participative. Cette ouverture est une porte d'entrée pour les responsables du DS pour mieux renseigner les citoyens sur leurs droits sous les provisions de la décentralisation. Dans certaines réunions villageoises, nous avons rencontré des élus qui connaissent bien le travail de la FLM et qui font le compte rendu à la communauté de leurs activités au sein du conseil communal. Cependant plusieurs sont handicapés par leur incapacité de lire. Il serait urgent que les programmes de renforcement de capacités des communautés de la FLM prennent en priorité ces personnes pour l'alphabétisation.

VI. Conclusion Générale :

La créativité de la FLM a contribué au développement de la Mauritanie au cours des dernières trente années. L'exemple le mieux connu est celui de la vulgarisation de techniques de fixation de dunes qui

menaçaient plusieurs villes et autres sites. Au départ personne n'y croyait, mais actuellement des communautés sont capables de les réaliser sans la présence des techniciens de la FLM.

Après une dernière période de consolider l'atteinte d'un paquet de mesures adaptées au développement dans des zones sahéliennes, le programme se trouve face à un choix de comment utiliser ses moyens au mieux pour un nouveau cycle. Cette évaluation recommande donc une reconfiguration du programme dans ce sens. Nous suggérons une période d'environ un trimestre (fin 2007 – début 2008) de programmation du désengagement des zones actuelles de Trarza, Gorgol et Brakna, pourvu que les conditions sur le terrain actuelles restent plus ou moins stables, sans grands convois inattendus de réfugiés rentrant du Sénégal, par exemple. En même temps, nous proposons de commencer les discussions au niveau des Hodhs pour examiner de près les conditions de développement et les projets des autres intervenants de ces régions. L'un des buts serait de circonscrire les communes où la FLM pourrait intervenir à travers les partenaires existants, et de contribuer au nouveau CSO. Il serait idéal d'envisager une première préparation de la programmation, des études de base, et identification des indicateurs et moyens de vérification pour la période commençant en 2009, ainsi évitant l'attente qui a marqué le démarrage du cycle actuel.

L'équipe de programmation pourra se pencher également sur l'opportunité et éventuellement le meilleur moment de fermer les bureaux de coordination au Gorgol et au Brakna, quitte à suivre le nombre diminuant d'activités à travers des missions de Nouakchott (comme on le fait déjà au Trarza). On décidera également de l'opportunité d'ouvrir un petit bureau de liaison (sans charge d'opérations sur le terrain) pour les Hodhs, peut-être à Néma. En même temps, la DS envisagera la planification de ses activités qui comprendront nécessairement des activités dans toutes les zones actuelles, avec des réseaux encore pas très rôdés et avec des collègues FLM nouvellement initiés au programme. On rattrapera également le retard en information des réseaux au sujet de la gestion de conflits et nous recommandons une attention également à l'accompagnement du processus de décentralisation.

Ainsi, il est permis d'espérer que la créativité de la FLM continuera, de façon bien ciblée, sur les plans de la protection environnementale, de l'action contre le déficit alimentaire, et des connaissances essentielles concernant le VIH/sida, les droits fondamentaux de la personne et la promotion de la paix.

Pour conclure, nous tenons à remercier toute l'équipe de la FLM Mauritanie pour leur accueil, leurs avis et conseils, et leur disponibilité pendant l'évaluation, et surtout la Représentante résidente, Dr Colette Bouka-Coula, et le responsable de suivi et évaluation Mohamed Chy Ould Salek. Nous remercions également les populations des sites du programme, et leurs multiples partenaires.

Nous souhaitons que ce début de processus d'examen de l'avenir du programme après la fin du cycle de 2004-2008 sera facilité par les résultats de notre travail. Il faut surtout souligner que ceci est un processus commun entre tous les membres du personnel et ses partenaires, et que les résultats et recommandations de l'évaluation, quoique sincères, sont susceptibles d'erreur et que nous accueillerons toute suggestion pour les améliorer.

L'équipe d'évaluation de septembre 2007 :

Minna Peltola, représentant la FELM, Helsinki
Hilde Skogedal, représentant l'AEN, Oslo
Marc Simbizi, représentant l'Eglise de Suède, Uppsala
Oumar Fall, consultant indépendant, Nouakchott
Violet Diallo, consultante indépendante, Bamako