

ÉVALUATION FINALE

MLI/021

Développement rural
et sécurité alimentaire

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Mali
Titre long du Projet	Développement rural et sécurité alimentaire
Titre court du Projet	Développement rural et sécurité alimentaire
Code LuxDev	MLI/021
Version du Rapport	Octobre 2021

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (Efficacité)	B -> 2,5 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : B -> 2,5 Efficience : A ->1 Cohérence : B- -> 3 Durabilité : C → 4,5

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le projet "Développement rural et Sécurité alimentaire" (MLI/021) a été mis en œuvre d'avril 2016 à décembre 2019, prolongé jusqu'en juin 2021, s'est déroulé dans la collectivité territoriale de Ségou sur les cercles administratifs de Ségou, Barouéli, San, Tominian, Bla (cinq/sept cercles de la région) et celui de Yorosso (région de Sikasso) 103 communes ont été concernées. Les cercles de San et Tominian sont plus particulièrement concernés par l'insécurité. Il prend l'orientation stratégique d'intervenir principalement sur trois filières prioritaires : riz, fonio et sésame. Il s'efforce, dans son intervention, d'appuyer et de renforcer les acteurs locaux et les services de l'État en harmonie avec les politiques et stratégies sectorielles maliennes.

Dans ce cadre, LuxDev a mandaté PARTICIP GmbH en mai 2021 pour réaliser l'évaluation finale afin de :

- savoir si l'organisation et les méthodes utilisées pour la mise en œuvre du projet ont été adaptées ;
- avoir une évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs (selon les critères de pertinence des activités, d'efficacité, d'efficience, de durabilité, et de gouvernance pour le développement, de genre, d'environnement et de changement climatique) ; et
- évaluer les impacts déjà compréhensibles et visibles résultant des actions.

La cible des bénéficiaires directs est constituée de 190 organisations paysannes sélectionnés dont des producteurs de riz, sésame et fonio, dont des organisations de producteurs travaillant sur les aménagements hydro-agricoles et une centaine de micro et petites entreprises des filières riz et fonio sur tous les segments de la filière - approvisionnement, techniques de culture, agrégation des récoltes et des ventes, commercialisation (contrats, prix, coût, qualité, financement, ...). Pour le sésame, produit d'exportation par excellence, seuls les segments « production et commercialisation » sont abordés. Et axé sur le renforcement des capacités des organisations professionnelles, afin qu'elles fournissent des services adéquats. Le Document technique et financier du MLI/021 a défini quatre principaux résultats :

Résultat 1 : Les filières émergentes du sésame et du fonio sont développées : développement des bonnes pratiques agricoles et prévisions campagne chez 24 828 exploitations familiales agricoles ; 6 920 exploitations familiales agricoles en Conseil à l'Exploitation familiale ; 118 producteurs semenciers installés en réseau – 128 T produites de R1 et R2 - ; croissance des rendements riz-fonio-sésame, des qualités produits sortie stockage et dotation emballages, structuration organisations paysannes/micro et petites entreprises – 151/29 ; vulgarisation outils de gestion simples ; production de semences de base ; érection d'un labo d'analyses semences ; croissance qualité sanitaire produits ; fourniture de nombreux matériels récolte/post récolte ; 106 magasins installés fonctionnels (capacité de 5 300 T) ; renforcement Institution de Micro-Finance pour crédits warrantés/stocks ; 311 contrats commerciaux passés ; appuis structurants et matériels aux entreprises leaders.

Résultat 2 : La sécurité alimentaire bénéficie d'une filière rizicole renforcée : aménagement hydro-agricoles de 372 ha et une station pompage San ouest, de trois nouveaux bas-fonds sur 222 ha, et réhabilitation de six anciens sur 349 ha ; réhabilitation de 39 Petits Périmètres Maraichers ; réalisation de 20 magasins stockage (dans le décompte cité R1) plus appui de gestion ; appui à la vente commercialisation groupée du riz ; appui vente détail par les mini rizeries.

Résultat 3 : Les filières et les zones appuyées sont mieux adaptées au changement climatique : Plan de Gestion environnemental et social mis en place autour des aménagement hydro-agricoles ; réalisation des études d'impact environnementale et sociale / Notices d'Impact environnemental et social ; étude environnementale de l'unité sésame Prosema ; appui production semences de base ; appui à Mali Météo pour élaboration/ diffusion bulletins climatiques ; assainissements des marchés ; formation enseignants de 30 écoles ; diffusion émissions radio thématiques et bulletins, plus étude d'impact ; renfort de 75 Petits Périmètres Maraichers, formation de pépiniéristes pour reboisements compensatoires ; vulgarisation travaux Conservation des Eaux et des Sols/Défense et Restauration des Sols chez les vulnérables ; conception séchoir solaire ; large diffusion de foyers améliorés par femmes formées et productrices.

Résultat 4: Le cadre d'investissement et de travail du tissu entrepreneurial agricole est amélioré : Renforcement de Capacité de gestion des acteurs par appui à gouvernance administrative-financière-statutaire des Organisations paysannes/micro et petites entreprises ; appuis à deux Interprofessions constituées – Plans d'action filière sésame, renforcement des capacités Interprofession de la Filière Riz en matériel, Ressource humaine émergence interprofessions fonio ; appuis financiers aux Organisations paysannes/micro et petites entreprises via refinancement Institution de Micro-Finance pour crédit warranté – 200 dossiers crédits alloués sur trois campagnes.

Évaluation du projet

Pertinence : Le MLI/021 cadre principalement avec le Cadre stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté 2012 – 2021 qui définit les politiques économiques et sociales maliennes, avec la Loi d'Orientation agricole de 2006, dont l'axe central de la Politique agricole malienne est de "contribuer à faire du Mali un pays émergent au secteur agricole moteur de l'économie nationale et garant de la souveraineté alimentaire dans une logique de développement durable". Il est également cohérent avec le Plan National d'Investissement dans le Secteur agricole 2015-2024, avec le Cadre stratégique pour la Relance économique et le Développement durable du Mali 2018-2023 notamment dans ses axes relatifs à la croissance inclusive (axe 3) et à la protection de l'environnement et renforcement de la résilience au changement climatique. Il contribue aux objectifs du Plan National d'Investissement dans le Secteur agricole 2015 – 2024, cadre de référence pour la programmation des investissements dans le secteur rural pour la mise en œuvre de la Programme détaillé de Développement de l'Agriculture africaine au Mali. Les orientations du Document Cadre de Politique nationale de Décentralisation 2015-2024 sont prises en compte. Il est également cohérent avec la Stratégie commune d'Assistance Pays II 2016 – 2018 et la Politique nationale Genre du Mali.

L'intervention est pertinente également aux vues des obstacles/besoins que rencontrent les bénéficiaires directs que sont les Organisations paysannes/micro et petites entreprises. Ces points sont bien connus et analysés dans la logique d'intervention le long de la filière : pénibilité des opérations de production/récolte/première transformation, difficulté de stockage/conservation, qualité défectueuse des produits pour la mise en marché et l'obtention de prix, prix de vente et valeur ajoutée trop bas (notamment au niveau production), méconnaissance des acteurs de transformation importants, chaîne de commercialisation trop longues (avec forte influence des commerçants locaux et de leurs rabatteurs).

Toutefois, sa pertinence est menacée par la multiplicité, fragmentation de ses axes d'interventions et acteurs d'exécution qui rendent difficile un approfondissement des thématiques abordées et une coordination efficace. Elle nous semble aussi pâtir d'un manque de vision claire et affirmée/visible sur l'orientation "circuits courts-récupération de valeur ajoutée pour la base-structuration pour cela". De plus, il faut noter l'absence d'une stratégie de désengagement fonctionnelle qui rend difficile la consolidation des acquis consentis en matière de production/productivité et d'augmentation des revenus issus du développement du tissu entrepreneurial consécutif aux appuis des chaînes de valeurs sésame, fonio et riz.

La pertinence est jugée satisfaisante : B

Cohérence : La cohérence du programme a été assurée à travers l'engagement de nombreux partenaires dans des Accord de Partenariats opérationnels, chacun selon sa spécialité d'intervention dans le secteur agricole et rural. Du fait qu'il s'agit d'un secteur à multiples facettes très interdépendantes, ce choix était justifié. La logique d'intervention en avait assez bien décortiqué la nécessité justement pour être cohérent vis-à-vis de l'atteinte des résultats. Mais une faiblesse semble se trouver dans cette intervention très fragmentée, dont les cadres logiques de base (de chaque, ou du moins de certains partenaires majeurs – Association des Organisations professionnelles paysannes, Organisation inter-églises de Coopération au Développement, Association malienne pour la Sécurité et la Souveraineté alimentaire notamment – n'ont pas intégré la nécessité de transfert de fonctions de services ou d'organisation/merchandising (les courtages par exemple) dans des structures professionnelles liées à l'agriculture, ou n'ont pas imaginé le besoin de mise en place de certaines fonctions dans une structuration professionnelle nouvelle (nous pensons là au Centre de Gestion et d'Économie rurale), en invoquant une conception un peu tronquée du "partenariat", peut être basée sur une évaluation primordiale de capacités partenaires incomplète (Association des Organisations professionnelles paysannes particulièrement) et omettant certaines fonctions essentielles pour le bon fonctionnement de filière à la base (en terme de développement agricole). De ce fait, la durabilité recherchée pour soit l'obtention de débuts de changement, soit leur confirmation risquent de se retrouver en péril.

La cohérence est jugée satisfaisante et est noté à : B -

Efficacité : Le MLI/021 est un programme doté d'une efficacité relevant qui est sous-tendue par sa stratégie d'appui aux filières émergentes par le marché et le long de la Chaîne de Valeur agricole, combinée à une analyse pertinente des enjeux clés de chacune, à la mobilisation d'acteurs pertinents pour l'accompagnement des acteurs et à une approche subvention ont permis d'amorcer une dynamique de changement fondée sur une logique économique répondant aux enjeux prioritaires de commercialisation des produits. L'amorce de la mise en relation Système financier décentralisé et Organisations paysannes/micro et petites entreprises et petites unités industrielles de transformation/commercialisation a été bien initiée. Les modalités opérationnelles assurent un ancrage local fort et participent au renforcement des capacités, que ce soit au niveau des producteurs et des Organisations paysannes/micro et petites entreprises ou des interprofessions.

Son efficacité se trouve menacé par son caractère ambitieux qui rend difficile le suivi et la coordination. Aussi les retards constatés dans le démarrage de certaines activités clés comme les boutiques d'intrants et les crédits d'instaurer des dynamiques de confiance entre par les Système financier décentralisé et les Organisations paysannes/micro et petites entreprises et les fournisseurs d'intrants avec ces dernières également. Cette menace a été aggravée par l'absence d'une stratégie de désengagement du programme à tous les niveaux. De plus la non-implication des collectivités locales dans la gestion "grands ouvrages" pose des problèmes de durabilité (les entretiens lourds des ouvrages ne peuvent pas être supportés par les Organisations paysannes bénéficiaires du fait de leur faible organisation et du manque de moyens).

L'efficacité est jugée satisfaisante, elle est notée à : B

Efficience : l'efficience du programme est jugée globalement très satisfaisante comme en témoigne l'analyse du tableau de suivi. Il en ressort que les ressources allouées aux différentes activités sont globalement suffisantes et mobilisées à temps. Le taux de décaissement global du projet est très satisfaisant (90,5 %). On remarquera que le R2 a 85,6 % fait baisser la moyenne. Il concerne la sécurité alimentaire avec l'intervention sur la filière riz, et c'est particulièrement l'activité A1 - Réhabilitation/construction des aménagements hydroagricoles – qui influe à la baisse avec un taux de 82,6 %. Très probablement suite aux attentes d'engagement de la partie malienne sur les 138 ha prévus, et de délais d'exécutions travaux lourds.

L'efficience est jugée satisfaisante, elle notée à : A

Durabilité : Elle se constate à trois niveaux. Au **niveau environnemental**, l'accent est mis sur un respect strict des normes environnementales en vigueur par rapport à l'édification des ouvrages et infrastructures physiques quelle que soit leur taille. Le screening environnemental et les Notices d'Impact environnemental et social / études d'impact environnementale et sociale ont été conduites pour l'ensemble des réalisations physiques en conformité avec la réglementation en vigueur. Au **niveau économique, le MLI/021 a basé sa durabilité** sur son option stratégique d'appuyer le développement des chaînes de valeur agricole à travers la productivité, la qualité des produits (sésame, fonio et riz), la fourniture d'équipements, la commercialisation et l'appui à l'accès aux crédits. Au niveau institutionnel, il est fortement ancré dans les politiques nationales, sectorielles et locales, ce qui qu'il bénéficie d'un important accompagnement de la part des services techniques déconcentrés et des collectivités locales.

Sa durabilité se trouve globalement et fortement menacée par le fait que le projet s'est arrêté au moment où les activités les plus importantes commençaient à prendre forme et n'ont pas bénéficié d'un accompagnement long et suffisant. Il n'y a pas eu une stratégie de désengagement suffisante, ce qui compromet fortement sa durabilité.

La durabilité est évaluée à : C.

Prise en compte genre : La thématique genre est transversale et intégrée dans les quatre résultats du programme. Un expert national à cheval entre l'agroalimentaire et le genre a été recruté sur le résultat 2 et une experte externe a presté des services sur le résultat 4. Par ailleurs, l'objectif visé par le MLI/021 cadre bien avec la vision de la Politique nationale Genre notamment son axe 2 qui stipule "Une démarche inclusive et partenariale avec toutes les composantes de la société et dans toutes les régions". Certaines de ses activités comme les Chaines de Valeur agricole transformation du riz et du fonio ont particulièrement ciblés les Organisations paysannes/micro et petites entreprises de femmes. Les Organisations paysannes/micro et petites entreprises de femmes ont reçu des équipements de récolte et post récolte qui réduisent la pénibilité des travaux et améliore la qualité des produits. Le système de quota adopté par le programme favorise leur accès à la propriété foncière. Toutefois, il y a des faiblesses comme l'absence de budgétisation genre et sa considération dans la réalisation des activités de formation et de crédit. On note également la présence de femmes dans les Comités de gestion des organisations paysannes.

Environnement et changement climatique : Les principales activités prévues par le programme axées sur la gestion des ressources naturelles qui ont été réalisées sont : engrais verts, produits biopharmaceutiques verts pour lutter contre ravageurs, en soutien d'une culture – le fonio – qui a la réputation de bio-intelligence, et tant fonio que sésame sont des cultures à faible consommation d'intrants ; sans omettre les actions de Conservation des Eaux et des Sols/Défense et Restauration des Sols, et d'appui aux énergies renouvelables. Ce thème transversal est partagé en action avec le projet MLI/023.

Leçons apprises

Parmi les nombreux enseignements pouvant être rapportés, on peut retenir les plus importants ci-après :

- Question de l'échelle de temps : La simple réalisation des diverses actions de renforcement des capacités, la facilitation du crédit, la production de semences améliorées, l'adoption des itinéraires techniques prouvés par la recherche, ne règle pas le problème de l'opérationnalité des Chaines de Valeur agricole et de la sécurité alimentaire/nutritionnelle amorcées qui demandent un accompagnement de longue haleine. De plus, les changements visés reposent sur une forte implication, professionnalisation et responsabilisation des bénéficiaires (organisations paysannes et micro et petites entreprises), de renforcer la structuration professionnelle existante ou/et avec de nouveaux services, mais également des réflexes techniques, et de gestion, et d'une façon générale, un savoir-faire qui n'est pas spontané, que la plupart d'entre eux (organisations paysannes et petites unités transformatrices) ne possèdent pas, nécessitant un accompagnement fort et long ainsi que la mise en place d'une stratégie de sortie forte sur les transferts de fonctions, l'émergence de ressources endogènes. À ce sujet, les recommandations de la revue à mi-parcours ont manqué de vision claire.
- Questions crédit : La croissance des filières est ralentie par une offre de crédits inadaptée aux besoins (volume de crédit) des organisations paysannes et micro et petites entreprises, en particulier des micro et petites entreprises leaders. De ce fait, la dynamique de croissance enclenchée par les différentes actions du programme, en termes de renforcement des capacités, risque le ralentissement. Une réflexion élargie doit être conduite sur ce point avec les différentes parties prenantes (Incluant ministères agriculture et finances, système bancaire).
- Les difficultés des organisations paysannes/micro et petites entreprises et des entreprises leaders à accéder des offres de crédit conséquentes (volume de crédit) constituent un goulot d'étranglement majeur à la croissance des filières et Chaines de Valeur agricole. En absence d'offre de services financiers adaptés, la dynamique de croissance enclenchée par les différentes actions du programme, en termes de renforcement des capacités, sera ralentie. Une réflexion élargie doit être conduite sur ce point avec les différentes parties prenantes (Incluant ministères agriculture et finances, système bancaire).

- Questions environnement et changement climatique : Les actions conduites en faveur de la valorisation la biodiversité agricole, de promotion des semences paysannes et de l'agro écologie sont très pertinentes dans un contexte soudano-sahélien marqué par une forte croissance démographique combinée aux effets du changement climatique. La production et la diffusion de semences adaptées sont un facteur important d'adaptation au changement climatique. Le dispositif d'information et d'appui-conseil pour l'adaptation au changement climatique (Mali-Météo) est pertinent, fonctionnel, et apprécié positivement par les producteurs. Compte tenu des délais, le principal risque identifié pour la mise en œuvre des actions "environnement et changement climatique" est la non-réalisation de certaines actions et/ou leur faible accompagnement dans le temps, avec un impact négatif sur leur appropriation et sur leur durabilité. L'impact des actions (à venir) de régénération des facteurs écologiques de production et de lutte contre la désertification paraît limité au regard des enjeux. Concernant les réhabilitations de Petits Périmètres Maraichers, il paraît nécessaire de se pencher sur la relation coût/bénéfice des aménagements, et d'approfondir la réflexion sur les alternatives techniques possibles.
- Questions concernant le montage institutionnel/organisationnel : La complexité thématique et opérationnelle (nombre d'acteurs impliqués) du MLI/021 comportait en soi un risque de dispersion de l'action, de programmation difficile et de déroulement inégal. Les succès actuels observés dans la gestion du programme MLI/021 reposent sur :
 - la mise en place d'une coordination forte s'appuyant sur une équipe centrale disposant de la vision d'ensemble et des moyens de suivi,
 - l'établissement de relations claires, à travers la signature de conventions de délégation, avec les différents acteurs impliqués, précisant la vision, mais également les activités et les approches pour les mettre en œuvre.

Se pose toutefois la question des relations avec les organes pérennes (services techniques déconcentrés, services d'organisations paysannes faitières) pour lesquelles la poursuite des activités ou le renforcement des acquis posent des problèmes : difficulté de disposer de ressources budgétaires spécifiques pour continuer et étendre les actions du programme même si, elles font parties de leurs missions régaliennes.
- Questions spécifiques sur l'approche filière : équipements et infrastructures : la part significative (sur le plan budgétaire, notamment) de réalisations concrètes et d'investissements destinés à la fois à structurer les filières et à leur conférer une meilleure valeur ajoutée est une approche qui doit pouvoir être considérée comme le fil directeur de toute action future. En effet, la pertinence et l'intérêt d'une approche qui dépasse le strict cadre de la production pour s'intéresser à l'ensemble des chaînes de valeur se trouvent confirmée par l'engouement suscité, tant de la part des bénéficiaires potentiels eux-mêmes que par les autres acteurs de l'administration et de la société civile. Cette confirmation est à rapprocher du fait que cette orientation constitue un point important du MLI/021, mais également qu'il s'agit d'une première mise en œuvre d'ampleur significative de cette vision pour les filières fonio et sésame.

Recommandations

- Compléter le programme par les orientations suivantes vers :
 - l'intégration d'activités prenant en charge les fonctions et tâches de courtage, de pilotage d'un véritable Centre de Conseil agricole ; avec ressources humaines et moyens partagé entre Association des Organisations professionnelles paysannes et Chambre régionale d'Agriculture/Chambre d'Agriculture de Cercle (avec mise en place de services payants et payés),
 - une coordination plus forte entre actions portées par les opérateurs professionnels clés mettant en jeu les partenaires clés pour la consolidation des acquis consentis par rapport au développement des filières fonio et sésame.
- Approfondir la notion de partenariat en direction des organisations professionnelles faitières (Association des Organisations professionnelles paysannes, Chambres régionales d'Agriculture et Chambre d'Agriculture de Cercle, ...) afin d'y renforcer l'appui fonctionnel en direction de services financièrement abondables de façon endogène.
- Mettre en place une stratégie de coordination/synergie intra programme aboutissant à une programmation et exécution concertée des activités avec une vision holistique (résultats et fonctions à transférer) et intégratrice de l'ensemble (appui système professionnel agricole, et vision organisation de filière).

- Mettre en place une stratégie concertée de désengagement progressif pour assurer les conditions de la durabilité : organisations humaines, précision des modèles économiques (études de faisabilité avec points morts), outils de gestion optimisé, coaching et transfert.
- Appuyer Mali-Météo dans la concrétisation de la directive d'État sur l'émergence de services climatiques pris en charge/abondés par les professionnels.
- Appuyer l'opérationnalisation des interprofessions pour agir sur les décisions politiques et économiques pouvant affecter positivement ou négativement celles-ci : faire émerger dans les faitières professionnelles les services promus vers des partenaires privés jusqu'ici, en :
 - insérant cet objectif de désengagement dans les conventions,
 - soutenant la mise en place de ces services et fonctions chez les partenaires professionnels (Association des Organisations professionnelles paysannes, Chambres régionales d'Agriculture et Chambre d'Agriculture de Cercle, Union/fédération de coopératives, service de courtage aussi bien pour la vente des productions que pour l'achat des intrants,),
 - en en prévoyant le financement endogène, et le soutien projet dégressif ; iv) en impliquant prioritairement les interprofessions dans la mise en place de contrats types, et de normes d'agrégation reconnues par tous entre tous les maillons de la Chaîne de Valeur agricole, et à tous les stades de transformation des produits.
- Poursuivre les actions qui ont été clôturées (boutique d'intrants agricoles -, commercialisation/contractualisation des achats, mise en relation Système financier décentralisé et organisations paysannes/micro et petites entreprises, gestion des ouvrages collectifs et économiques, adaptation au changement climatique) mais pour lesquelles les appuis du projet, jeune encore, restent indispensables pour assurer l'appropriation, l'autonomisation, et en définitive la mise en place des conditions de durabilité. Elles doivent concentrer l'essentiel de l'activité de la phase à venir.
- Pour les boutique d'intrants agricoles, revoir la structuration, le statut juridique, la relation aux fournisseurs, l'ancrage de la fonction de courtage, la méthodologie de courtage (Appels d'Offres formels) afin de renforcer l'effet concurrentiel, et ainsi la rentabilité du système, sa durabilité.
- Aboutir à l'émergence d'un Centre de Gestion et d'Économie rurale ancré dans la profession/secteur agricole pour développer dans la durée l'appui-conseil de gestion et comptabilité (la cible clientes est d'ores et déjà identifiées et nombreuse sur MLI/021 et MLI/022).
- Développer/appuyer dans les échanges commerciaux le long de la Chaîne de Valeur agricole la pratique des circuits courts, notamment entre organisations paysannes pratiquant la première transformation, et les entreprises leaders sur la transformation (y engager ces dernières).
- Faire évoluer l'appui financier de SOS Faim (refinancement actuel de Système financier décentralisé) en Fonds de garantie ancré dans le guichet adéquat du Fonds national d'Appui à l'Agriculture, tout en conservant une gestion régionalisée, le mettre en cogestion consultative avec les organisations professionnelles, en attribuer les appuis sur la base d'un répertoire des organisations paysannes disposant de magasins de stockage fiables agréés par la Direction régionale de l'Agriculture, de façon à lui conférer un effet de levier fort. **Cette action est capitale.**
- Faire les contacts nécessaires au niveau du ministère des Finances pour inscrire le programme dans le Budget spécial d'investissement pour bénéficier des ressources qui permettraient au Conseil de Sécurité alimentaire d'avoir les moyens nécessaires pour assurer l'accompagnement de la poursuite du programme ou de celui à venir au niveau de l'État Malien.
- Compte tenu du caractère commercial des filières sésame, fonio et riz, il serait intéressant d'avoir un partenariat avec le Ministère en charge du commerce pour conférer une nouvelle dimension institutionnelle au segment des Chaîne de Valeur agricole fonio, sésame et riz.