

EVALUATION FINALE

MLI/018

Programme de Sécurité alimentaire dans la
Zone de Concentration Sud du Programme
indicatif de Coopération II

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Mali
Titre long du projet	Programme de Sécurité alimentaire dans la Zone de Concentration Sud du Programme indicatif de Coopération II
Titre court du projet	Programme de Sécurité alimentaire (PROSA)
Code LuxDev	MLI/018
Version du Rapport	Mars 2014

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	2 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 : 2 Efficience : 3 Durabilité : 4

RESUME EXECUTIF

L'évaluation finale du Programme Sécurité alimentaire s'est inscrite dans le cadre plus général de l'évaluation finale interne, pour le compte de LuxDev, du programme Mali -Luxembourg, qui fait partie intégrante du deuxième Programme indicatif de Coopération signé en juillet 2007 entre les Gouvernements du Mali et du Luxembourg pour la période 2007 - 2011 et pour lequel LuxDev a été mandaté par le Gouvernement luxembourgeois pour l'exécution dans la Zone de Concentration Sud du Programme indicatif de Coopération II. Au-delà d'une évaluation finale globale du programme Mali – Luxembourg, il s'agissait également d'évaluer séparément chacune des cinq sous-composantes (ou projets) par référence à un document de projet et à un cadre logique qui leur est propre.

Intervenant à 10 mois de la clôture officielle du programme et à l'aube de l'identification du troisième Programme indicatif de Coopération, cette évaluation qui s'est déroulée du 16 février au 7 mars 2014 à Bamako, à Sikasso et à Ségou, se proposait de rendre compte des résultats atteints par le Programme Sécurité alimentaire au regard des ambitions de départ, tout en le situant dans le contexte particulier de crise politique, militaire et sécuritaire qui a prévalu sur le territoire malien depuis fin mars 2012 et dans lequel le programme a été amené à évoluer. Il s'agissait plus particulièrement d'analyser : (i) les résultats et les objectifs spécifiques atteints au moment de l'évaluation par rapport à ce qui avait été prévu dans le document projet et le rapport de lancement, en y intégrant les corrections induites par l'avenant 1, (ii) les résultats atteints par le MLI/018 en termes de renforcement des capacités, (iii) la gestion et le suivi du programme, (iv) le programme selon les critères d'évaluation de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, en tenant compte des thèmes transversaux de gouvernance pour le développement, d'égalité de genre, d'environnement et de changement climatique ainsi que (v) un certain nombre de questions spécifiques consignées dans les termes de référence.

Il faut tout d'abord noter que malgré les événements de mars 2012 (coup d'Etat) et l'insécurité régnante depuis 2010, le programme n'a pas été arrêté et a poursuivi ses activités (ce qui n'a pas été le cas de nombreux autres projets).

L'étude sur le programme de sécurité alimentaire a été réalisée par Stéphane de Noray.

L'objectif spécifique du programme est de : « renforcer la capacité de production économique rurale afin de renforcer l'autonomie et la solvabilité des ménages ».

Les résultats attendus du Programme de Sécurité alimentaire dans la Zone de Concentration Sud du Programme indicatif de Coopération 2007-2011, ou Programme Sécurité alimentaire, sont au nombre de trois :

- Résultat 1 : Les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales ont des capacités renforcées en matière de développement rural, d'aménagement du territoire et de gestion durable des ressources naturelles.

Ce résultat est atteint auprès des Directions régionales de l'Agriculture et auprès des 13 Communes pour lesquelles le Programme Sécurité alimentaire a réalisé des Schémas communaux d'Aménagement des Terroirs.

- Résultat 2 : Le potentiel de production agricole et les conditions de transformation des produits agro-sylvo-pastoraux sont améliorés.

Ce résultat est atteint : les aménagements de bas-fonds et les périmètres maraichers prévus sont productifs. Les unités de transformation appuyées ont pu améliorer les conditions de transformation grâce aux équipements cofinancés par le Programme Sécurité alimentaire.

- Résultat 3 : Les bénéficiaires gèrent et exploitent de façon autonome et durable des aménagements agricoles et les micro-entreprises et petites et moyennes entreprises de transformation des produits.

Ce résultat n'est pas entièrement atteint, car les bénéficiaires du Programme Sécurité alimentaire, sur les aménagements de bas-fonds et de petits périmètres maraichers, et les exploitantes des unités de transformation ne sont pas encore autonomes. Leur durabilité est parfois incertaine.

Les notations selon les critères d'évaluation sont les suivantes :

Notation globale (Efficacité) : 2

- le Programme Sécurité alimentaire a réalisé les 14 schémas communaux d'aménagement prévus. Le dispositif de renforcement des capacités des services techniques des Collectivités territoriales a été mené en début de programme. Les schémas communaux sont utilisés et les accompagnements ont été efficaces jusqu'en 2012. L'action est terminée et aucun suivi n'était prévu en 2013 et 2014, ce qui pose le problème de la durabilité des schémas d'aménagement car leur actualisation n'est pas garantie ;
- au niveau des réalisations, le programme est efficace et les résultats quantitatifs sont probants : la superficie prévue de bas-fonds (600 ha), de petits périmètres maraîchers (20) et d'unités de transformation (53) seront atteints ou dépassés, ainsi que les superficies exploitées des périmètres. 15 Bas-fonds (sur plus de 1 100 ha aménagés) sont fonctionnels et augmentent les revenus des riziculteurs : Les revenus nets par an et par exploitant (parcelle 0,5 ha) s'élèvent de 60 000 FCFA à 105 000 FCFA (sur 2012 et 2013). Sur les 21 petits périmètres maraîchers (sur 24,6 ha), les revenus nets annuels par exploitante sont en moyenne de 21 000 à 27 600 FCFA (2012 – 2013) ;
- des groupes (associations ou coopératives) existent au niveau des bas-fonds et des petits périmètres maraîchers. En revanche, le nombre de passage des agents et des assistants techniques a diminué. De plus, les moyens, compte tenu des prolongations, ont diminué. Il y a à ce jour trop peu de passage des assistants techniques dont la présence sur le terrain est indispensable compte tenu du travail à réaliser pour améliorer l'autonomie et du niveau faible des agents. De plus, leur efficacité est ralentie par le fait qu'ils interviennent par zone géographique et non plus par spécialité.

On constate un faible niveau de l'encadrement en matière d'animation et de gestion comptable des groupes de producteurs. En conséquence, la plupart des bénéficiaires n'ont aucune notion de rentabilité économique.

Concernant les périmètres maraîchers, les rendements y sont encore très faibles du fait de plusieurs facteurs qui abaissent leur moyenne et compte tenu des efforts des femmes à améliorer la gestion et la mise en place de fonds propres. On note les facteurs suivants: non achèvement de certains puits, certaines femmes ont des parcelles trop éloignées des puits, difficulté d'exhaure pour les femmes âgées, faible quantité et qualité des fumures organiques utilisées, inexpérience de certaines exploitantes qui commencent le maraîchage, difficultés liées à l'encadrement agricole notamment du fait d'un démarrage tardif des appuis à apporter aux productrices suite au retard dans la mise à disposition des agents et de leurs moyens de travail.

Concernant les unités de transformation, il était prévu l'appui à 30 micro-unités, 22 petites unités et une unité moyenne. Or, c'est en réalité 19 micro, 27 petites et quatre moyennes qui ont été appuyées. On note donc un glissement des appuis vers des unités plus grandes que prévues, ce qui est positif et montre la volonté du Programme Sécurité alimentaire à renforcer des structures plus solides.

Les problèmes majeurs rencontrés sont : la difficulté à sélectionner des entrepreneurs viables et motivés, les difficultés de gestion comptable, le niveau des fonds propres en général très faible, la non-conformité aux normes de base en matière sanitaire, de construction et de sécurité, le caractère informel de la grande majorité des activités, et enfin un accès aux services très limité (assurance, transport moderne, banque, etc.).

Pertinence : 2

L'approche du document projet est pertinente, en phase avec les politiques nationales, en particulier en matière de développement agricole, notamment le Cadre stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, le Schéma directeur du Développement du Secteur rural, et la Loi d'Orientation agricole de septembre 2006.

Les formations et les réalisations sont pertinentes, que ce soit les bas-fonds, les petits périmètres maraîchers ou les appuis à des unités de transformation. L'analyse de la problématique « sécurité alimentaire = production + stabilité + accès » est bien posée.

Cependant, les résultats sont ambitieux compte tenu de la couverture souhaitée (70 000 km² sur deux régions) et des moyens humains et financiers mis en œuvre pour parvenir à l'autonomie des organisations.

Il était prévu au départ un double dispositif d'accompagnement, à la fois par des agents de l'Etat et par des agents d'appui conseil privés embauchés par le programme et destiné à être en permanence sur les sites des périmètres maraîchers et des bas-fonds. Leur intervention était bien programmée et pertinente d'un point de vue technique. L'option de ne garder que des agents des services de l'Etat, moins présents dans la mesure où ils gardent leurs tâches habituelles par ailleurs, a le mérite de mieux autonomiser les producteurs. Cependant, il faudra du temps et ne pas les laisser sans appui en fin de Programme indicatif de Coopération II, car on peut douter des appuis très rapprochés des agents de l'Etat lorsque ceux-ci ne recevront plus les indemnités versées par le Programme Sécurité alimentaire.

Le Programme Sécurité alimentaire attache une importance à la réduction de la pauvreté, car il apporte grâce à son action de construction de nouvelles infrastructures rurales, des revenus nouveaux mobilisables et accessibles aux villageois les plus pauvres, notamment aux hommes et femmes dans les bas-fonds rizicoles et aux femmes dans les périmètres maraîchers.

Efficience : 3

Le Programme Sécurité alimentaire a été efficace sur les aménagements puisque le programme est déjà dans les réalisations prévues et que les soldes budgétaires (38% pour les bas-fonds et 20% pour les périmètres maraîchers) vont permettre d'augmenter l'efficacité des aménagements par des travaux complémentaires.

A noter une proportion importante du budget total consacré à la gestion de programme, 36,1%. Ceci s'explique en partie par le fait que le Programme Sécurité alimentaire prend en charge des dépenses communes à San.

On note malgré tout à quel point les délais d'exécution très longs ont eu une influence sur l'efficacité en début de programme. Les programmations lors des phases de prolongation ont toutefois permis de regagner en efficacité en atteignant les résultats tangibles quantitatifs escomptés dans les budgets impartis.

Durabilité : 4

Les bas-fonds eux-mêmes sont durables dans la mesure où même sans organisation, des producteurs parviendront à exploiter du riz. Les femmes ont suffisamment d'intérêts pour maintenir le minimum vital d'un périmètre, notamment assurer l'entretien de la clôture et des puits.

Mais les organisations de producteurs ont une faible durabilité dans les bas-fonds. Elles ont assez peu d'atouts à ce stade de développement pour survivre concrètement, même si les producteurs et la structure juridique existent. Les responsables n'ont pas de vision de l'intérêt de l'organisation et pas d'appropriation des enjeux. Les outils minima de gestion, notamment le cahier de caisse, ne sont en général pas tenus. Il existe un très faible niveau de gestion organisationnelle : des réunions trop rapides, des dirigeants non démocratiques, et des statuts et règlements intérieurs type inutiles.

- l'absence d'un « moteur » : cela signifie qu'une association doit pouvoir se rattacher à une compétence ou à une autorité en qui elle fait confiance et en qui elle va trouver un guide. Ce peut être un conseiller privé ou une faitière, ou encore une Collectivité territoriale, ou même un leader charismatique en interne. Sans cet élément dynamisant, les organisations de producteurs ont des difficultés à prendre de l'autonomie.
- absence de fonds propres : les producteurs ne voient pas l'intérêt d'épargner ou de rembourser des crédits, ce qui est la base d'une bonne appropriation. En effet, toute autonomie dans le développement des organisations passe par une capacité à se développer avec les moyens de pouvoir investir dans des équipements et/ou des intrants sur la campagne. Des fonds propres sont également utiles pour financer les services qui sont vitaux comme le conseil technique en agronomie ou encore la gestion comptable.
- la durabilité des nouveaux périmètres maraîchers est bien meilleure car les femmes ont un intérêt triple : (i) social : se retrouver et être solidaires, (ii) économique : c'est-à-dire vendre les produits pour disposer de quelques liquidités, et (iii) domestique : ramener au foyer une alimentation variée et appréciée.

Les conseils techniques sont indispensables pour assurer la durabilité du programme. Le choix du Programme Sécurité alimentaire de travailler avec les agents des Directions régionales de l'Agriculture est intéressant mais devra remplir quelques conditions pour perdurer, notamment trouver des recettes de fonctionnement (avec les communes, ou les organisations de producteurs, ou encore d'autres projets bien que cette dernière solution ne soit pas durable) et améliorer leurs compétences.

Sans qu'il soit possible de quantifier le nombre des unités durables ou non, il semble que de nombreuses organisations de transformation n'ont pas de durabilité, faute d'esprit d'entreprise et de compétences en gestion extrêmement faibles. Quelques petites unités de transformation n'ont déjà plus aucune activité.

Au terme de son analyse, la mission fait les principales recommandations suivantes :

- à l'attention de la Direction nationale de l'Agriculture et des Directions régionales de l'Agriculture:

On a vu le choix d'un conseil assuré par les agents de l'Etat. Il convient cependant de noter que les agents reçoivent un complément de rémunération du Programme Sécurité alimentaire qui finance également le fonctionnement des motos des agents. Qu'en sera-t-il lorsque le Programme Sécurité alimentaire cessera ? Il faudra compter sur trois facteurs :

- sur la motivation des agents publics ;
- sur le pouvoir des organisations de producteurs à intéresser les agents pour les aider à fonctionner. Les organisations de producteurs pourront mobiliser en particulier le Fonds d'Appui à l'Agriculture en passe d'être opérationnel ;
- sur les communes pour qu'elles participent au développement par un co-financement du fonctionnement des agents.

- à l'attention du Programme Sécurité alimentaire et des communes :

Il sera utile de réfléchir aux différentes alternatives de financement du conseil avec les communes elles-mêmes.

- à l'attention du Programme Sécurité alimentaire:

Il est nécessaire de diversifier les formations et/ou les appuis en gestion aux organisations de producteurs et aux unités de transformation.

Les services aux membres doivent être débattus avec eux pour les amener à trouver de nouvelles solutions : il est important de **développer l'esprit d'innovation** qui favorise les solutions adaptées au milieu.

- à l'attention du Programme Sécurité alimentaire, de la Direction nationale de l'Agriculture et des Directions régionales de l'Agriculture:

Préparer les contractualisations ponctuelles entre les Directions régionales de l'Agriculture et leurs agents avec d'autres partenaires publics et privés.

- à l'attention de la Direction régionale de l'Agriculture (Ministère de l'Agriculture et du Développement rural) :

Réfléchir à l'idée de renforcer les agents de terrain en gestion pendant des sessions longues, pour qu'ils autonomisent les organisations de base. Il serait utile dans ce cas de former des formateurs de la Direction nationale de l'Agriculture et des Directions régionales de l'Agriculture.