

## ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

**MLI/026**

Programme d'Appui aux Filières  
agropastorales, phase 2

### FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Mali
Titre long du projet	Programme d'Appui aux Filières agropastorales, phase 2
Titre court du projet	PAFA II
Code LuxDev	MLI/026
Version du rapport	Juin 2023

### NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	<b>3</b> 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>4</b> Efficience : <b>4</b> Cohérence : <b>3</b> Durabilité : <b>4</b>

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

### Les acquis du programme

Le Programme d'appui aux filières agropastorales, phase 2 (PAFA II) est bâti sur une première phase du PAFA considérée comme « réussie » et menée entre 2016 et 2020 (PAFA I). Le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, le ministère du Développement rural, le Conseil régional de Sikasso, la Coopération suisse et la Coopération luxembourgeoise, ont convenu d'une nouvelle phase du programme. Cette nouvelle phase (PAFA II) est cofinancé à hauteur de 16 M EUR à parts égales par les Coopérations suisse et luxembourgeoise<sup>1</sup>. L'État malien contribue également au financement.

Il est à noter que le PAFA II évolue depuis 2021, dans un contexte sanitaire, politique et une situation sécuritaire du Mali en général et dans la région de Sikasso en particulier, difficile et complexe. Les acteurs font preuve d'adaptation face à ce contexte avec des implications y compris sur la gestion journalière du PAFA II. L'implication et l'appropriation des différents acteurs (les ambassades, les ministères, le Conseil régional de Sikasso, les bénéficiaires, les Assistants techniques, l'équipe de LuxDev) intervenant dans la mise en œuvre du PAFA II, est forte.

Comme prévu dans le document technique et financier de projet, le PAFA II s'étend sur les sept cercles de l'ancienne région de Sikasso (Sikasso, Bougouni, Kadiolo, Kolondiéba, Koutiala, Yanfolila et Yorosso). Au stade de l'évaluation intermédiaire, le PAFA II a touché, d'une manière ou d'une autre, un nombre relativement important de bénéficiaires (plus de 19 000 pour l'appui conseil).

L'objectif général du PAFA II est de : « Contribuer à l'augmentation du revenu des exploitations familiales agro-pastorales, des entreprises et des personnes les plus vulnérables dans le Sud du Mali ». À ce stade, le programme contribue relativement peu à l'augmentation des revenus des exploitations car, notamment, l'augmentation de la production, l'accès aux facteurs de production (intrants, etc.), aux services (accès aux meilleurs marchés, etc.) pour les producteurs, n'est pas suffisamment documenté et ne peut être apprécié positivement à ce stade ; les rencontres de la mission sur le terrain ne permettent pas d'apprécier objectivement l'effet du programme sur l'augmentation des revenus

L'objectif spécifique est : « La productivité et l'employabilité augmentent durablement dans les filières du lait local et de la pomme de terre dans le Sud du Mali ». Il est difficile de dire à ce stade si le programme contribue à augmenter la productivité et l'employabilité dans les deux filières. Bien que beaucoup de formations aient pu être dispensées, l'employabilité n'est pas encore documentée. Également, l'employabilité est faible au niveau de l'insertion des jeunes formés ; il reste difficile pour eux d'avoir les moyens de production pour créer leur auto-emploi. Les indicateurs utilisés ne s'appuient pas sur une définition claire de la productivité et de la compétitivité en agriculture. À mi-parcours du PAFA II, cet objectif spécifique apparaît comme insuffisamment défini et mesurable.

Concernant le Résultat 1, « Des produits de qualité des filières lait et pomme de terre arrivent sur les marchés de façon compétitive », ce résultat 1 n'est pas atteint à ce stade mais pourrait l'être d'ici la fin du programme pour la majorité des indicateurs.

Au niveau du Résultat 2, « Les différents maillons des deux filières sont professionnalisés, inclusifs et disposent de compétences renouvelées », ce résultat 2 n'est pas atteint mais le sera certainement en fin de programme.

Enfin au niveau du Résultat 3, « Les performances des filières sont améliorées grâce au secteur privé, à la société civile, aux organisations professionnelles et aux institutions publiques, chacun dans son rôle », ce résultat 3 n'est pas atteint et ne sera, certainement, pas atteint en fin de programme. Cela est en grande partie dû aux retards dans la mise en place de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé et du fait que le dispositif de financement des projets productifs n'a été finalisé qu'en octobre 2022. Ce dernier point correspond au SR.13 dont le budget affecté à travers l'appui budgétaire sectoriel décentralisé est de 3 831 058 € et qui représente donc un budget important à utiliser d'ici fin 2024 et non réalisable selon nous. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation constate que deux éléments importants du manuel de procédure du dispositif de financement des projets productifs ont été remis en cause par le Conseil régional de Sikasso, ce qui entraîne de grands risques sur la durabilité et l'efficacité de ce dispositif.

---

<sup>1</sup> La phase I a été entièrement financée par la Coopération suisse.

En conclusion sur les résultats : les trois résultats sont à des niveaux d'atteintes différents avec des inquiétudes, notamment, pour le résultat 3. Le résultat 2 est quant à lui, en bonne voie même si l'insertion des jeunes reste un point critique à suivre de près. Les progrès relativement difficiles des résultats indiquent que les objectifs seront difficilement atteints (et mesurables) à la fin du programme.

### Description de l'exécution

L'organisation de la structure du programme décrite dans le document technique et financier B a été respectée. 17 Assistants techniques Internationaux et nationaux interviennent dans la gestion du programme. Quatre sont à temps plein. 13 postes sont mutualisés au niveau des autres programmes de LuxDev. L'équipe est nombreuse mais les coûts, étant mutualisés, sont relativement amortis. Cependant des insuffisances sont constatées en termes de vision d'organisation du monde rural, de standards techniques et d'approche de développement de marché. Cela illustre le besoin de compétences plus élevées que celles disponibles actuellement.

Le cofinancement du PAFA II par la Coopération suisse et luxembourgeoise est avant tout, un premier signe fort d'harmonisation. Cependant, le montage institutionnel entre les deux Coopérations créé des « frustrations » liées aux implications et organisations différentes des deux représentations sur le plan politique et le plan technique. Le PAFA II est aligné et en cohérence avec les politiques du Mali et des deux coopérations. Par ailleurs, le PAFA II est aligné sur les procédures nationales notamment l'appui budgétaire sectoriel décentralisé qui représente près de 41 % du budget global. Les actions régionales s'inscrivent dans le Plan stratégique de Développement régional de Sikasso.

Les acteurs clés maliens (ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, ministère de l'Économie et des Finances, ministère du Développement rural, ministère de l'Entrepreneuriat national, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Conseil régional de Sikasso, etc.) sont impliqués dans la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PAFA II. Les différentes conventions de mise en œuvre n'exigent pas une participation financière des bénéficiaires de ces conventions. Il aurait été nécessaire d'encourager la mobilisation interne des ressources financières en exigeant des coopératives, de Fédération régionale des Unions de Coopératives des Producteurs de Lait et Comité régional interprofessionnel de la pomme de terre de la région de Sikasso et même le Conseil régional de Sikasso une contribution financière.

Au niveau du renforcement des capacités, le programme mène de nombreuses actions de renforcement des partenaires, à travers de nombreux accords de partenariat opérationnels. Le PAFA II a fait une analyse relativement sommaire des capacités des parties prenantes et peu axée sur les capacités à exercer leurs missions « régaliennes ». De facto, le renforcement des capacités s'inscrit plus dans une logique de renforcer la capacité d'exécution des activités du PAFA II que de renforcement des missions propres à chaque institution. Peu de partenaires dispose de plan stratégique. Malgré cela, il est à souligner, un point important et positif pour le PAFA II, l'existence du plan de renforcement de capacités et/ou de mitigation des risques étendu sur la durée des conventions signées avec les partenaires. D'une manière générale, l'accent est mis sur les organisations faitières alors que dans une logique de système de marché, le diagnostic et le plan de renforcement des capacités est axée sur les acteurs clés du marché (coopératives de bases et les micros, petites et moyennes entreprises) dans une logique « d'entreprise ».

La revue documentaire, les rapports d'activités et les entretiens / visites de terrain n'ont pas permis de mesurer l'impact des formations sur les compétences et leur efficacité. La visite de certains centres, dans le cadre du résultat 2 a mis en évidence l'insuffisance de la formation initiale qualifiante sur la production de lait, faute de fermes d'application et de champs écoles. Pour mesurer l'impact des formations et leur efficacité, il faut attendre les résultats des enquêtes de l'Observatoire national de l'Emploi et de la Formation sur l'insertion professionnelle. Les bénéficiaires rencontrés sont globalement satisfaits de leurs formations. Cependant l'analyse des formations a permis de mettre évidence, notamment pour les exploitations agricoles familiales, que les thèmes de formation sont pertinents mais les standards techniques ne sont pas adaptés aux standards internationaux surtout pour la filière lait. Par ailleurs, les formations sont ponctuelles, en salle avec des aspects pratiques, des formateurs certes expérimentés mais ne pratiquant / ne vivant pas de l'activité des formés. Ces formations sont surtout techniques et insuffisamment technico-économique. Certaines de ces formations, exécutées par des prestataires, ont des coûts excessifs. Pour les jeunes, les formations en apprentissage et formations initiales souffrent d'insuffisance de modèle pédagogique et de lieu de stage pour pratiquer l'activité.

Malgré les efforts du programme de disposer d'un système de suivi évaluation bien documenté et robuste, il s'avère que des imprécisions relatives à la méthode de mesure des indicateurs d'impact, à la définition soignées des cibles réalistes et à la référence des indicateurs, n'ont pu être évitées. Celles-ci sont à la base des insuffisances pour une appréciation correcte et juste des progrès et des mesures de correction s'imposent nécessairement. Il importe de fournir des efforts pour mieux ajuster les indicateurs et lever tout équivoque concernant l'appréciation des indicateurs.

### Évaluation du projet

Concernant la pertinence, le point de départ du PAFA II est en partie basé sur des acquis mal appréciés, surévalués du PAFA I et un montage institutionnel insuffisamment réfléchi. Le PAFA II répond à des problèmes réels et identifiés comme prioritaires dans les stratégies nationales. Le programme soutient la production de la pomme de terre et du lait, localisée dans les bassins de production prioritaire avec des capacités potentielles importantes comparées aux autres localités d'où la justesse du choix territorial. Le PAFA II répond à des besoins de terrain.

Les actions du programme s'accordent plus avec la dimension de création d'opportunités économiques que de réduction de la fragilité et la lutte contre l'exclusion. Certes les exploitations agricoles familiales sont ciblées et les unités de transformation également mais faiblement actuellement. L'accent est mis d'avantage sur des organisations d'accompagnement (Fédération régionale des Unions de Coopératives des Producteurs de Lait, Comité régional interprofessionnel de la pomme de terre de la région de Sikasso, etc.) que sur les acteurs du marché cités. L'analyse de la logique d'intervention et la Théorie du Changement du PAFA II montrent clairement que beaucoup de conditions pour passer d'une hypothèse à une autre, sont certes nécessaires, mais pas suffisantes.

Tout cela contribue à faire en sorte que le PAFA II souffre actuellement d'un manque de vision (système de marché, ciblage des appuis) et d'une organisation adaptée à cette vision. Au final et selon la grille d'évaluation de LuxDev, le critère de pertinence de ce programme est jugé au niveau 4.

Concernant la cohérence, le programme est en cohérence avec la stratégie de coopération internationale 2021-2024 de la Suisse, son Programme Pays 2022-2025. Le PAFA II est en cohérence également avec la stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise « en route pour 2030 ». Le programme est en cohérence et en alignement également, avec les politiques nationales. De par la coordination au niveau régional et les échanges entre partenaires techniques et financiers (partenaires techniques et financiers ; cadre de concertation, Team Europe Initiative, etc.), la cohérence externe (satisfaisante).

En termes d'efficacité, à la vue du niveau des résultats atteints, le PAFA II fait preuve d'une efficacité modérément satisfaisante. Au final, le critère d'efficacité de ce programme est jugé au niveau 3.

Concernant l'efficacité, le ratio entre le temps passé (58 % ; 28 mois d'exécution) et le taux d'exécution financière (34,75 %) montre un décalage important entre les dépenses et la durée de mise en œuvre. Près d'un quart du budget est consacré aux ressources humaines. Ces coûts pourraient être diminués si les organisations (Comité régional interprofessionnel de la pomme de terre de la région de Sikasso et Fédération régionale des Unions de Coopératives des Producteurs de Lait) prenaient en charge (même progressivement) le coût de leurs agents financés par le PAFA II. Au final, le critère d'efficacité de ce programme est jugé au niveau 4.

Au niveau de la durabilité et la durabilité sociale du programme, il est à noter l'appui au fonctionnement pacifique des aménagements hydro-agricoles. Ces actions sont de nature à sécuriser le foncier pour les exploitants. Cependant, les aspects de bonne gouvernance sont insuffisamment pris en compte, notamment au niveau des coopératives de base. À l'heure actuelle, en raison, notamment, de ces éléments, la durabilité sociale n'est pas assurée.

De nombreux points entravent la durabilité économique tels que : la non-mobilisation des ressources internes des organisations et des autorités (du niveau central au niveau local) ; chaque entité (exploitation agricole, coopérative, micro, petite et moyennes entreprises de transformation, etc.) n'est pas considérée dans son entièreté (il n'est pris en compte que les aspects liés aux deux filières lait et pomme de terre) ; l'approche économique (technico-économique) est insuffisamment prise en compte dans les formations et les appuis techniques. À l'heure actuelle, en raison, notamment, de ces éléments, la durabilité économique n'est pas assurée malgré un potentiel fort de l'offre et de la demande liés à ces deux filières.

Concernant la durabilité environnementale, le PAFA II fait des grands efforts pour assurer cette durabilité par notamment la promotion de la production de la fumure organique, l'utilisation du solaire pour produire de l'énergie, la promotion de la culture fourragère, la fabrication d'aliment de bétail avec des produits locaux (maïs, entre autres), la mécanisation adaptée, la satisfaction des besoins importants en eau et la promotion de l'économie de l'eau par le système d'arrosage de goutte à goutte.

Au final, le critère de durabilité de ce programme est jugé au niveau 4.

Au niveau des thèmes transversaux, le point le plus critique en termes de gouvernance pour le développement concerne la gouvernance locale notamment au niveau des structures coopératives. Les acteurs locaux ont souvent souligné le manque de confiance envers les élus des coopératives et donc la crainte d'une insuffisance de transparence dans la gestion financière mais aussi dans la gestion de l'information. Le programme dans sa conception est sensible au genre. Lors de l'examen des activités du programme effectué au cours de cette évaluation, l'approche genre disparaît presque. Il est évident que le PAFA II intègre des principes environnementaux car les problèmes qu'il se propose de résoudre sont indissociables des questions environnementales. Ainsi, toute action dans ce sens doit respecter les principes agroécologiques, ce qui est le cas pour le PAFA II.

### Leçons apprises

Les principales leçons apprises concernent entre autres, les systèmes de production. En effet, le ciblage des filières pomme de terre et lait ne doit pas occulter la nécessité d'aborder les systèmes de productions dans leur globalité au niveau de l'exploitation agricole familiale. Les enjeux des changements climatiques et du coût de l'énergie fossile doivent pousser les systèmes de production vers la transition écologique, l'économie circulaire, la transformation / création de valeur ajoutée locale.

Au niveau des stratégies d'intervention du programme : il est nécessaire de développer, dès le départ, une vision / stratégie d'intervention claire pour la mise en œuvre d'une approche basée sur les systèmes de marchés tout en précisant les portes d'entrées (filiale, chaîne de valeur, chaîne d'approvisionnement, chaîne de valeur pour l'entreprise / coopérative).

Au niveau du dispositif de financement des promoteurs privés : les règles et les bonnes pratiques en matière de crédit / subvention et de garanties sont à respecter si l'on veut changer les comportements de pratiques de non-remboursement des crédits.

Au niveau de la structuration du monde coopératif : la structuration du mode coopératif doit se faire à partir des organisations à la base puis des organisations faitières sur le principe de subsidiarité.

Au niveau du renforcement des capacités : il est important de distinguer le renforcement de capacité d'une structure en vue d'exécuter un programme d'activités ou en vue de renforcer les capacités d'une institution à développer ses missions régaliennes. Également, la bonne gouvernance et la mobilisation de ressources internes pour viser l'autonomisation financière devraient être au cœur de ce renforcement des capacités.

Au niveau du processus de formation – insertion, l'apprentissage devrait se baser sur des fermes et des champs modèles afin de favoriser la mise en pratique. L'éducation financière des jeunes et un coaching financier sont des éléments clés pour faire aboutir les projets des jeunes.

Au niveau des formations continues : les formations notamment des producteurs nécessitent des fiches technico-économiques adaptées aux conditions locales, des formations sur la base d'analyse de groupe, de proximité, de durée courte, in situ et par des pairs (locaux, nationaux, sous-régionaux, autres).

Au niveau des thèmes transversaux : une analyse genre est nécessaire afin de définir les activités concrètes à promouvoir.

## Recommandations

La mission s'est limitée à cinq recommandations génériques qui sont détaillées en annexe. Les recommandations sont :

- mener rapidement une réflexion afin de définir une vision / stratégie claire basée sur les systèmes de marchés ; ceci afin d'avoir une vision précise des missions et rôles de chaque acteur et de définir les priorités d'appuis ;
- sur cette base, redéfinir les accords de partenariat opérationnels en se concentrant sur les activités clés et la mobilisation de ressources internes ;
- appliquer le manuel de procédures du mécanisme de financement des projets productifs et notamment son code de financement et la gestion de la garantie par une institution professionnelle en la matière ;
- améliorer la stratégie de renforcement des capacités y inclus les contenus des formations en Formations initiales qualifiantes, apprentissage et en formation continue ;
- réviser certains indicateurs du cadre logique (indicateurs d'impact et d'effets ainsi que les méthodes d'évaluation).