

Document: EC 2013/77/W.P.6  
Agenda: 7  
Date: 16 May 2013  
Distribution: Public  
Original: English

**E**



Enabling poor rural people  
to overcome poverty

## Country Programme Evaluation

### Republic of Mali

#### Note to Evaluation Committee members

##### Focal points:

##### Technical questions:

**Ashwani Muthoo**  
Acting Director  
Independent Office of Evaluation of IFAD  
Tel.: +39 06 5459 2053  
e-mail: a.muthoo@ifad.org

**Fabrizio Felloni**  
Senior Evaluation Officer  
Independent Office of Evaluation of IFAD  
Tel.: +39 06 5459 2361  
e-mail: f.felloni@ifad.org

##### Dispatch of documentation:

**Deirdre McGrenra**  
Head, Governing Bodies Office  
Tel.: +39 06 5459 2374  
e-mail: gb\_office@ifad.org

Evaluation Committee — Seventy-seventh Session  
Rome, 26-27 June 2013

---

**For: Review**

## **Contents**

<b>Foreword</b>	<b>ii</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>iii</b>
<b>Maps of IFAD-funded operations in Mali</b>	<b>iv</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>1</b>
<b>Extract from the Agreement at Completion Point</b>	<b>8</b>
<b>Appendix</b>	
I. Republic of Mali Country Programme Evaluation Main Report	13

## Foreword

This country programme evaluation (CPE) is the second carried out in Mali; the first was completed in 2007. It covers the period 2007-2012, the 2007 country strategic opportunities programme (COSOP), five projects and six regional grants. Its main objectives are to evaluate the performance of the programme and the impact of operations funded by IFAD, and to provide the basic elements for preparing the new COSOP, which will be agreed by IFAD and the Government of Mali following the CPE.

IFAD started its operations in Mali in 1982. Since then it has financed 12 projects there (five of which were active during the CPE) for a total amount of US\$474 million, of which US\$183 million (39 per cent) was provided in the form of IFAD loans on highly concessional terms. The State's contribution corresponds to 16 per cent of the costs, while cofinancing (especially from the World Bank, the European Commission, the West African Development Bank and the Belgian Fund for Food Security [formerly the Belgian Survival Fund]) comes to 45 per cent.

Since the reforms of the 1990s, Mali has seen an average annual economic growth in gross domestic product (GDP) of 5 per cent. The percentage of poor people in the country fell from 55.6 per cent in 2001 to 43.6 per cent in 2010. Income poverty and population density are higher in the south of the country (especially in the Sikasso region) than in the north (Timbuktu, Gao, Kidal). In the north, poverty tends to be related to vulnerability to drought.

There have been conflicts in the north of the country since independence. Clashes between the Government and the Tuareg dominated the scene from 1990 until 1996, when the two sides reached an agreement. However, attacks in the north started to increase again in 2006. In March 2012, the Malian army's discontent over combat conditions in the north led to a coup d'état, which deposed the then President of the Republic, Amadou Toumani Touré. Power was subsequently returned to the civil authorities, but the rebels (Tuareg and Islamist groups) took control of the north.

Despite this adverse situation, the cooperation programme between the Government of Mali and IFAD has generally improved since the 2007 CPE. The most promising aspects include the adaptation of projects to decentralization mechanisms and institution-building among local communities. In addition, interventions with regard to rural finance have been refocused in line with principles of sustainability and more fully mainstreamed into national strategies. In terms of efficiency and sustainability, the results are mixed and have been affected not only by lower rates of achievement of physical targets than anticipated and significant increases in implementation and management costs, but also by conflicts in the northern regions.

IFAD's partnerships have been strengthened and diversified with public institutions, both national and decentralized, and also with donors, especially the World Bank and the African Development Bank; and IFAD is now better integrated into donor coordination mechanisms. However, past country programme strategies have not sufficiently taken into consideration the geography of poverty and threats to programme implementation. This has resulted in a concentration of operations in the north of the country, where the incidence of poverty and population density are both below the national average, and in a significant exposure to risks from conflicts.

This evaluation report includes an agreement at completion point summarizing the main findings of the evaluation and presenting the recommendations discussed and agreed upon by the Government of Mali and IFAD, together with proposals as to ways and means of implementing these recommendations for those responsible.

Ashwani Muthoo  
Acting Director  
Independent Office of Evaluation of IFAD

## Acknowledgements

This country programme evaluation was prepared under the responsibility of Mr Fabrizio Felloni, Senior Evaluation Officer, Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE), in collaboration with Mr Jean-Marie Samyn (head of the team of consultants), Mr Jacques Mérat (consultant, specialist in decentralization, local government and conflict management), Ms Cécile Berthaud (Evaluation Officer, IOE), Ms Isabelle Dauner Gardiol (consultant, specialist in rural finance) and Mr Aly Diallo (consultant, agroeconomist). The evaluation benefited from the contribution of Ms Federica Lomiri, evaluation research analyst, who collaborated on the review of documents and study of the country context.

Internal peer reviewers from the IOE (Mr Luciano Lavizzari, former Director; Mr Ashwani Muthoo, Acting Director; Ms Anne-Marie Lambert, Senior Evaluation Officer) provided comments and guidance throughout the evaluation process and on the draft final report. Ms Lucy Ariano and Ms Linda Danielsson, evaluation assistants, provided administrative support.

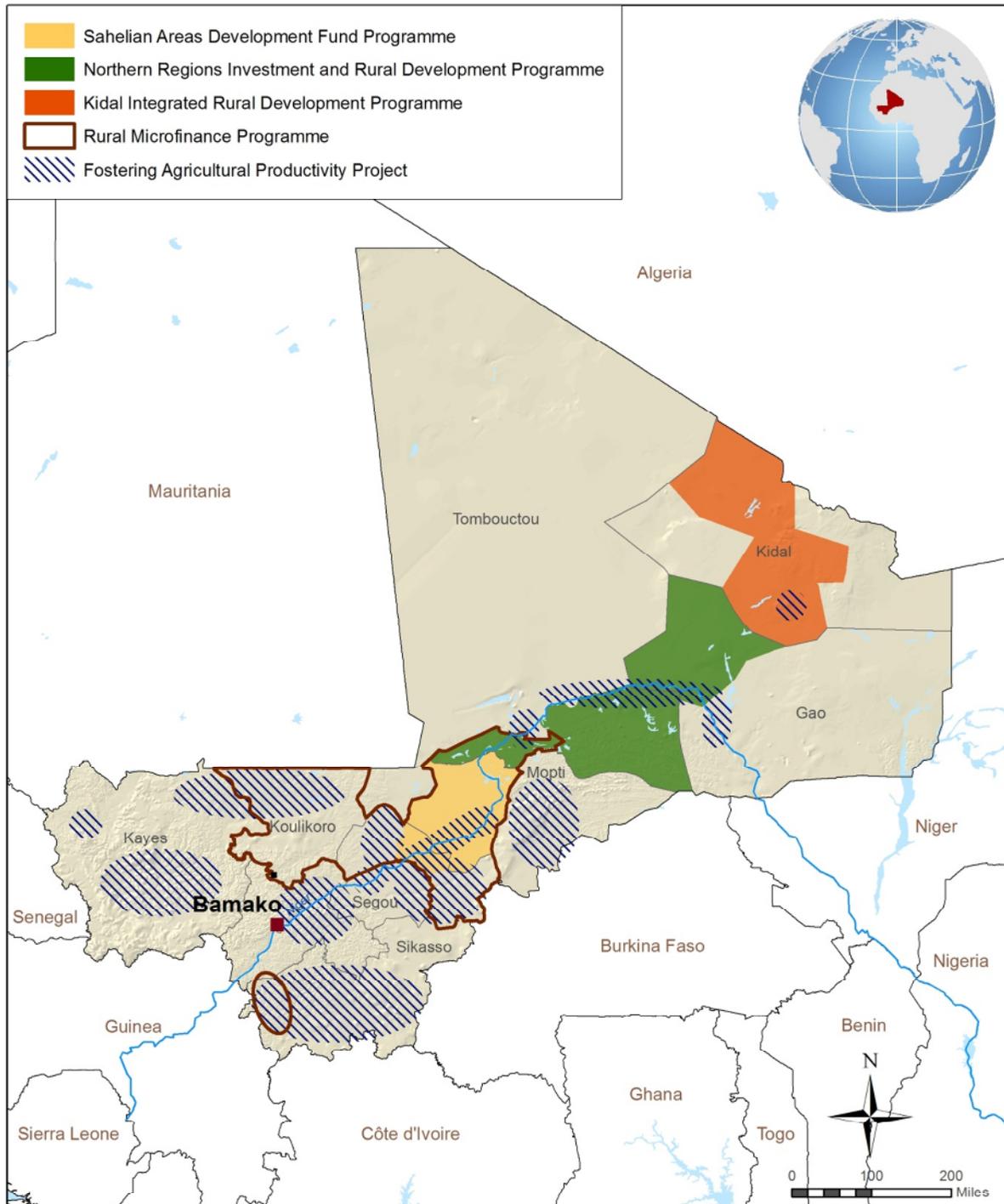
IOE thanks IFAD's West and Central Africa Division for its pertinent observations during the various stages of the evaluation.

IOE is also grateful to the Government of Mali for its valuable comments and support throughout the evaluation process. Our thanks also go to the staff and beneficiaries of the projects that were visited, for their support and collaboration with the evaluation mission.

# Maps of IFAD-funded operations in Mali

## Mali

### IFAD-funded ongoing operations



29-04-2013

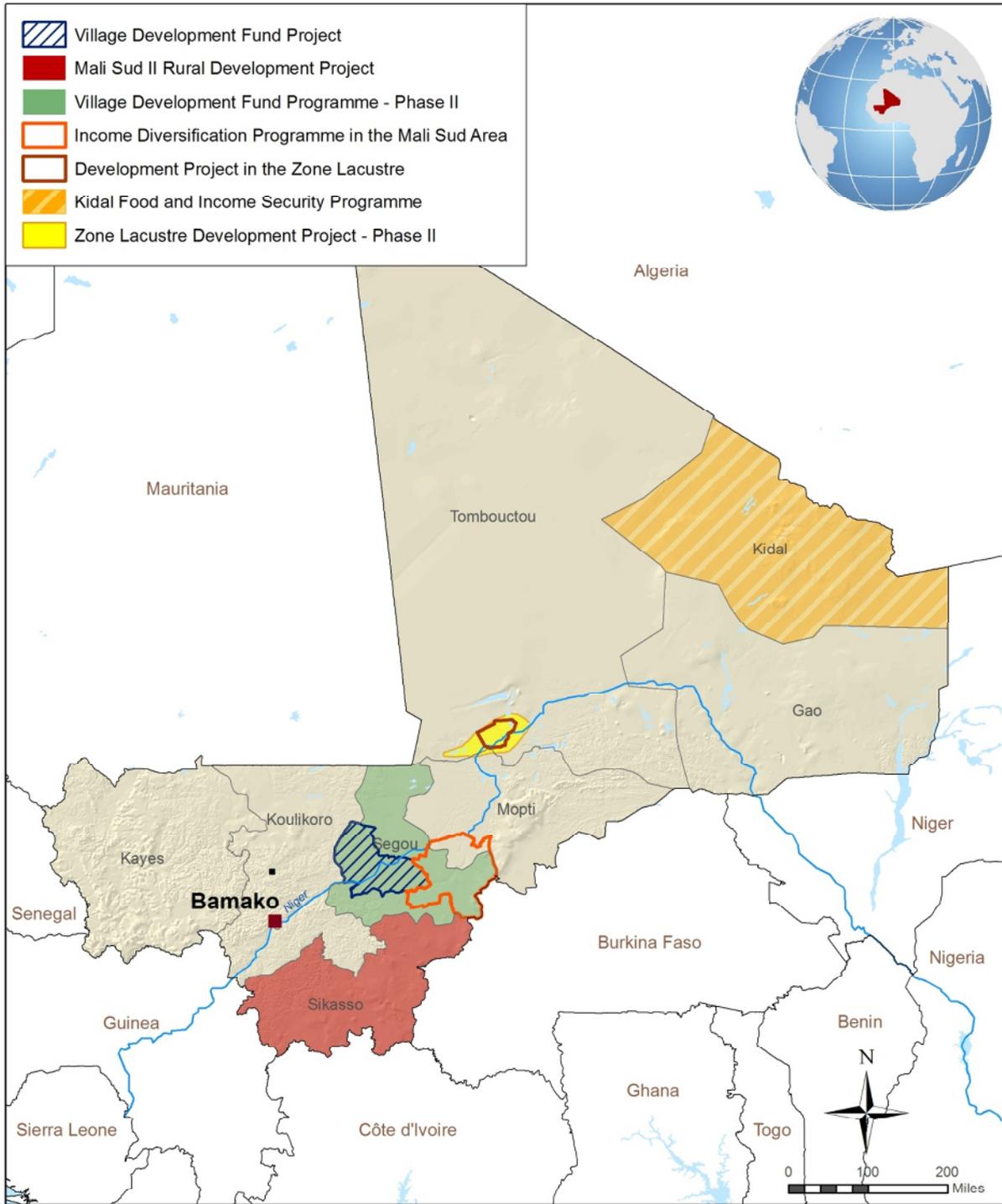


The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Map compiled by IFAD

# Mali

## IFAD-funded closed operations



03-02-2012



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

IFAD Map compiled by IFAD

## Executive summary

1. This country programme evaluation (CPE) is the second carried out in Mali by IOE; the first was completed in 2007. The period evaluated by this CPE runs from 2007 to the beginning of 2012. Detailed analysis focuses on the country strategic opportunities programme (COSOP) of 2007, five loans and six regional grants (with regard to activities in the field). In addition to analysing portfolio activities, the CPE assesses "non-lending" activities (knowledge management, policy dialogue, partnerships) and the relevance and effectiveness of the strategy of collaboration between the Government of Mali and IFAD.
2. Since beginning operations in Mali in 1982, IFAD has financed 12 projects in the country (five of which were ongoing during the CPE period) for a total cost of US\$474 million, of which US\$183 million (39 per cent) was provided by IFAD in the form of loans on highly concessional terms. The State's contribution corresponds to 16 per cent of the costs, while cofinancing (notably from the World Bank, the European Commission, the West African Development Bank and the Belgian Fund for Food Security [formerly the Belgian Survival Fund]) comes to 45 per cent.
3. Since the reforms of the 1990s, Mali has seen an average annual economic growth in gross domestic product (GDP) of 5 per cent and a contained rate of inflation, barely touched by the current global recession. Mali's economy depends mainly on the primary sector, agriculture and livestock, which accounts for 36.5 per cent of GDP. Economic development must cope with a high rate of population growth (3.1 per cent a year) leading to a yearly influx onto the labour market of hundreds of thousands of young people with no training.
4. The percentage of poor people in the country fell from 55.6 per cent (66.8 per cent for the rural population) in 2001 to 43.6 per cent (51.0 per cent) in 2010. Income poverty is lower in the northern regions (Timbuktu, Gao, Kidal) than in the rest of the country, particularly the south (especially in the Sikasso region). In the northern regions, the main problems relate to vulnerability to drought and scarcity of basic services, health care and education.
5. Mali has approved its most recent Strategic Framework for Growth and Poverty Reduction for the period 2012-2017. Its Master Plan for Rural Development (launched in 1992, updated in 2002) and an Agricultural Orientation Law approved in 2006 have been in existence for some time. However, although the agricultural development policy and the national investment plan for the agricultural sector were expected for 2011, they had not yet been approved at the time of this evaluation.
6. There have been conflicts in the north of the country ever since independence and these dominated the scene from 1990 until 1996, when the two sides reached an agreement. However, the situation remained tense, and attacks in the north started to increase again in 2006. The presence of fighters linked to Al-Qaida and the return of soldiers and mercenaries from Libya have exacerbated tension in the region. In March 2012, discontent in the Malian army over combat conditions in the north led to a coup d'état, which deposed the President of the Republic, Amadou Toumani Touré. Following the retreat of the army, rebel Tuareg and Islamist groups took control of the north. Subsequently, the civil authorities regained power, the former President of the National Assembly became interim President, and a new government was formed, but the situation is still volatile. Technical and financial partners initially suspended their operations, but in May 2012 some bilateral donors and the European Commission recommenced emergency operations and some interventions in the south.

### Performance of the portfolio

7. In general terms, the **relevance** of the portfolio is moderately satisfactory. Project objectives are in line with national development strategies, the COSOPs and the country's needs. This evaluation observed a positive evolution in the adaptation of projects (especially the Sahelian Areas Development Fund Programme [FODESA], the Northern Regions Investment and Rural Development Programme [PIDRN] and the Kidal Integrated Rural Development Programme [PIDRK]) to decentralization mechanisms by supporting local communities in planning rural development activities and working with the local governments following the provisions of the decentralization policy. Moreover, for rural finance, the most recent interventions (for example the Rural Microfinance Programme [RMP]) follow an approach focused on cost-effectiveness and sustainability, seeking to consolidate, restructure and merge existing rural finance networks. They are also consistent with the National Microfinance Strategy and the new law on microfinance (2010) that promotes professionalization and the consolidation of networks.
8. Two projects (PIDRN and PIDRK) operated in the northern regions. Efforts were made to adapt their components to these zones, but the risks linked to conflicts were underestimated. The situation in the north of Mali in recent years has been particularly serious. Nevertheless, a more thorough analysis would have helped to plan mitigation measures from the start.
9. Prepared on the initiative of the World Bank and cofinanced by several donors (the Global Environment Facility [GEF], IFAD and the European Commission), the most recent project (Fostering Agricultural Productivity Project [PAPAM]) focuses on increasing agricultural productivity in Mali's main agrofood production systems, which is relevant to the country's situation. However, problems regarding the institutional set-up have hampered the start-up of this project. The decision to entrust its management to the planning and statistics unit of the Ministry of Agriculture has proved to be challenging and risky, inasmuch as the unit is not a project management body. Despite the efforts made, there are still delays, and changes to the institutional arrangements may turn out to be necessary.
10. **Effectiveness** (the degree of achievement of the immediate objectives of projects) is moderately satisfactory. With regard to livestock, significant results in relation to the objectives have been achieved with *bourgou*<sup>1</sup> flood plain regeneration, rangeland rehabilitation and animal health initiatives. On the other hand, effectiveness with regard to agriculture is somewhat disappointing. FODESA has financed a limited number of agricultural microprojects. PIDRN has continued to support the irrigation schemes set up by its predecessor (the Zone Lacustre Development Project [PDZL]), but it has not developed the new village irrigation schemes anticipated for growing rice, which amounts to significant under-implementation.
11. With regard to support for basic services, good results were observed regarding the training of elected officials and officials from local communities and decentralized State technical services. The training package for community-level staff drawn up by PIDRN was well designed, encompassing subjects linked to local development (management of natural resources and other public and private resources), administrative services (civil state, judicial and administrative police, administrative terminology) and financial management (procurement, budgetary terminology and community resource mobilization). By contrast, the creation of infrastructure for basic services shows a level of execution that falls short of the objectives. Equally, very little progress has been made on the important objective of building roads under PIDRN.
12. The **efficiency** of the portfolio is rated as moderately unsatisfactory. The operating costs turned out to be much higher than anticipated, while implementation rates

---

<sup>1</sup> Bourgou or hippo grass: an aquatic plant used as fodder, for household food and in traditional medicine.

for project components (notably for infrastructure) have in general been fairly modest (for example, only 56 per cent for FODESA and 48 per cent for PIDRN). The underestimation of project management costs when the project was formulated contributed to this situation, together with specific obstacles to implementation encountered in inaccessible areas in the north of the country. Slow, cumbersome procurement procedures (unsuited to working conditions in the north) are often cited. Moreover, the fact that budget ceilings are too low for some microprojects (especially for FODESA) and that beneficiaries' cofinancing is paid in cash has compounded delays, whereas a contribution in labour would have been a better option.

13. **Impact** is assessed as moderately satisfactory. The most significant elements are the reduction in the level of infant malnutrition, and the improved capacity of local communities and decentralized services. Despite some methodological weaknesses, data from the Results and Impact Management System (RIMS) surveys carried out for FODESA and PIDRN suggest a reduction in the rate of chronic malnutrition in children from 0 to 59 months. PIDRN promoted weighing sessions for children in the villages, and the results were shown and discussed with the beneficiaries so as to involve them more closely in improving the community's nutrition status.
14. From the institutional point of view, it is observed that both elected officials and community officials have enhanced their skills, while relationships among elected officials, villages and subdivisions have improved. This last point is important, because good functioning of local administrations helps to achieve development objectives beyond the immediate goals of projects, and provides grass-roots organizations with participation opportunities in public affairs.
15. **Sustainability** prospects are moderately unsatisfactory. While the figures provided by projects on the profitability of some agricultural activities (small-scale irrigation schemes and *bourgou* flood plain regeneration) are favourable, a number of investments have not yet been made, or only partially so. This applies particularly to the new irrigation schemes of PIDRN, feeder roads and some social infrastructure in the north. In all likelihood these investments will not be carried out before the project ends, which makes it impossible to speak of sustainability. The situation of conflict and insecurity, particularly in the north, is also a major threat to sustainability.
16. The portfolio has supported **innovation** by introducing techniques or products that already exist elsewhere (for example, the regeneration of *bourgou* flood plains, improved ovens for smoking fish, participatory mapping of poverty, the introduction of veterinary services on a private basis) into project areas. **Scaling up** the application of these innovations entails a process of analysis, capitalization, communication and dissemination of information, which has just started. Adoption of these innovations by political authorities should result in a steady modification of rules and regulations of the relevant legislation. This in turn requires a framework for effective, concerted policy dialogue between the Government and partners, which is yet to be established.
17. Last, progress with regard to **gender equality and women's empowerment** is moderately satisfactory. Over the period, this domain received more attention in the design of projects that provided for activities specifically focusing on women as actors and beneficiaries. Even so, projects were less ambitious in terms of the gender analysis to be conducted *ex ante* and *ex post*. Also, IFAD did not take part in the formulation of the National Gender Policy (2010) steered by the ministry responsible for promoting women, children and the family, although it could have made a valuable contribution to this process thanks to its knowledge of the rural environment.

### **Non-lending activities**

18. IFAD has strengthened and diversified its **partnership** with government institutions, both at the national level (especially in the spheres of the environment, industry and trade, the economy and finance, and local government) and at decentralized levels (deconcentrated state services, local communities, agricultural research and the National Investment Agency for Local Communities [ANICT]). With regard to donors, new partnerships have been formed, notably with the World Bank and the African Development Bank. IFAD has set up a policy dialogue unit, which has participated actively in the coordination of donors, especially in the discussion group on agricultural and rural economics.
19. The involvement of private enterprises as partners has been fairly limited, but some recent experiences are a starting point for the future, especially the establishment of private veterinary services in PIDRK areas and the initiative undertaken with Mali Biocarburant for the growing of jatropha.
20. **Knowledge management** activities have been under way for the past two years. More recently, an IFAD mission on communication visited Mali and a workshop was organized with the projects in January 2012. Alongside these efforts, articles and videos on FODESA and PIDRN have been produced. The opening of the IFAD country office in Bamako should encourage the sharing of knowledge, including on development initiatives other than those supported by IFAD.
21. **Policy dialogue** is confined to participation of the policy dialogue unit in mechanisms for coordination between donors and the Government. Little information from the field has been properly capitalized upon in order to provide solid input to policy dialogue rather than simple information. For example, no document on the role of small farmers' associations in rural development was produced until 2011, despite the fact that such associations had been the basis of FODESA's work since the first phase of the project. There is still no document reporting on innovations that could be scaled up. Contribution to policy dialogue was also constrained by limited strategic guidance from the national counterpart, and by the multiplicity of interventions and project management structures already straining the capacity of the ministries concerned.

### **Performance of the COSOP**

22. The participatory approach adopted in drawing up the 2007 COSOP was a significant step forward. This COSOP took full account of the current national poverty reduction strategy and the main sectoral policies. It sought to integrate IFAD's actions with the coordination of technical and financial partners. Even so, the degree of analysis underpinning strategic orientation reveals some weaknesses, especially in establishing geographical priorities and anticipating risks (especially conflict-related).
23. Since the earliest COSOP in 1997, IFAD has responded to the Malian Government's request to invest in the sensitive northern zones of the country. However, neither the 1997 nor the 2007 COSOP discussed the poverty situation sufficiently. Income poverty is not concentrated in the north; in fact it is highest in the south. Moreover, population density is fairly low in the northern regions, which means that providing services to the beneficiary population implies higher intervention costs.
24. The issue of risks in conflict zones seems to have been underestimated. This was noted in a regional review by the West and Central Africa Division in 2009, the 2007 COSOP identified risks in general terms and mentioned measures to reduce them, but the impact these measures have on the current risk factor or on the residual risk that could result from these reduction measures is not clear.
25. The COSOP lacks a clear framework that would allow the results of individual projects to be aggregated into strategy-level results. Annual reviews were conducted between 2008 and 2011, a midterm review was conducted in 2010 and

the final review planned for 2012 has been suspended because of the security situation in the country. Unfortunately, there is little consistency among the documents that have been produced, as if there were no frame of reference to follow and no connection between the various reviews.

26. Strictly speaking even today, there is still no common frame of reference for the COSOP, providing objectives and expected results against which the contribution of each project can be measured and analysed.

Table 1

**Evaluation of the Government-IFAD partnership**

	<i>Ratings*</i>
Portfolio performance	4
• Non-lending activities	4
• Performance of the COSOP	4
• <b>Government-IFAD partnership</b>	<b>4</b>

\* Ratings: 6 = highly satisfactory; 5 = satisfactory; 4 = moderately satisfactory; 3 = moderately unsatisfactory; 2 = unsatisfactory; 1 = highly unsatisfactory.

**Conclusions**

27. This evaluation focuses on the period 2007-2012, which was marked by a reduction in the incidence of poverty, but also by an increase in the number and intensity of armed conflicts in the north of Mali. The destabilizing effects of these conflicts were felt nationally during the March 2012 crisis, which led to the deposition of President Touré by the armed forces and seizure of power by Tuareg and Islamist rebel movements in the north.
28. Despite this unfavourable situation, the cooperation programme between the Government of Mali and IFAD improved in several areas (adaptation to national policies, scaling up of partnerships, institution-building). From the point of view of strategy, the programme has suffered from insufficient analysis, especially in the definition of geographical priorities and the a priori identification of risks from conflict. The two main consequences of this weakness in analysis are: (i) a concentration of operations in the north of the country, which suffers from problems of recurrent drought but where the prevalence of poverty and the population density are below the national average; and (ii) an overexposure of the portfolio to risks from conflicts in the north. This has affected the effectiveness and efficiency of rural poverty reduction efforts.

**Recommendations**

29. The north of Mali is now out of the Government's control, and the situation is still volatile in the south. A new interim government was installed in April 2012. Some bilateral donors and the European Commission resumed emergency operations and some interventions in the south, while the main multilateral donors (the African Development Bank and the World Bank) are examining conditions for the resumption of operations. IFAD decided to use the resources of projects in the north (PIDRN and PIDRK) to finance activities to support the population (supplies of seed and other inputs, restocking of community health centres) in collaboration with bilateral agencies and through NGOs.
30. **IFAD and the Government should take advantage of this "forced pause" to define the thrusts of the new COSOP.** This evaluation highlights how important it is to take great care in preparing the COSOP in order to establish a consistent, well-structured programme. Given the limited resources allocated to preparing COSOPs, IFAD could use grants in order to ensure an adequate level of expertise in formulating the COSOP and a participatory preparation process. The following measures will be needed in order to revise and correct strategic orientations:

- (i) Presentation in the COSOP of a **diagnosis of the poverty situation** and rural development opportunities (agricultural and non-agricultural), and a more thorough analysis of **conflict-related risks** and measures to reduce these risks.
  - (ii) Preparation of a **plan for communication and policy dialogue activities**, which should be informed, in particular, by: (a) experience gained in supporting local communities (for example, issues related to the responsibility for local development interventions and to national norms that are ill-suited to fragile zones, and weakness in supervision of the ANICT); (b) lessons learned through involving grass-roots and umbrella organizations in project management and policy dialogue; and (c) issues connected with ensuring the sustainability of productive and environmental microprojects.
  - (iii) **More weight to the south of the country** in setting geographical priorities, and encouragement of more thematic approaches. This recommendation is justified not only by the recent crisis in the north of the country, but also by the prevalence of poverty and considerably greater population density in the south.
  - (iv) It would be desirable for the portfolio to encompass interventions with a **thematic or subsectoral focus**, thus allowing a greater focus on structural aspects, reforms and policy dialogue. Moreover, in the case of conflict, this would allow the reallocation of activities and resources to zones where operations can continue in conditions of security. Taking into account the findings of the evaluation, the issues and subsectors that need special attention include rural finance, small-scale irrigation schemes, protection of natural resources and rangelands, basic infrastructure (see also below) and capacity-building for local communities, with a special focus on the economic integration and training of young people.
  - (v) **Greater involvement of other donors in financing basic infrastructure and services.** IFAD's last two corporate-level strategic frameworks and the joint evaluation by the African Development Bank and IFAD in Africa have already pointed in this direction. Institutions such as the African Development Bank, the West African Development Bank and the European Commission are active in financing transport and basic infrastructure. A more precise definition of the respective roles would mean that the experience of other donors with regard to infrastructure could be used to greater advantage and that IFAD's experience in agricultural development and rural poverty reduction could be maximized.
  - (vi) **More systematic involvement of private entrepreneurs** and their professional organizations in programme activities, beginning with the project design phase but also during implementation. This will also entail focusing from the outset on the economic viability of production activities and paying closer attention to processing, product enhancement and marketing. In parallel, risks of a negative impact from the social (for example, land tenure issues) and environmental points of view must be taken into account before intervening.
31. **Definition of an action plan for current operations.** With regard to operations in the south of Mali, the plan should focus on the institutional bottlenecks encountered during implementation of PAPAM in order to review IFAD's contribution to this programme. For operations in the north (PIDRN and PIDRK), it would be appropriate, given the conflicts and the risks of misappropriation of resources, to plan for a definitive termination of these projects if the situation does not change within a clearly defined period.
32. **Improvement in the management system at the programme level.** The COSOP is an important tool in implementing country strategy. IFAD should give

this tool all the attention and human and financial resources it deserves. This evaluation recommends:

- (i) Boosting the management and monitoring system at the country programme (strategic) level. A common logical frame of reference needs to be developed – within which the respective contributions of each project can be measured and evaluated – and integrated into a harmonized monitoring and evaluation system. This will require greater involvement of IFAD, the Government and other partners in Mali in the regular monitoring and annual review of strategy; examples from other countries indicate that such enhanced support requires the allocation of sufficient resources.
- (ii) Dedicating more attention to analysis and capitalization, and to consolidating the experience gained from IFAD projects, in order to discuss and share them with development partners and provide input to policy dialogue based on concrete experience.
- (iii) Improving the effectiveness of monitoring and evaluation systems for individual projects by strengthening their methodology (particularly for impact studies) and monitoring the quality of activities and their costs (anticipated and actual), by allocating the necessary human and financial resources and support to national monitoring capacities in collaboration with other donors.
- (iv) A better match between objectives and human and financial resources among: IFAD headquarters, the IFAD country office and the national programme and project coordination unit within the Ministry of Agriculture, so as to take account of the priorities described above.

## Extract from the Agreement at Completion Point

1. This section presents the recommendations based on the evaluation report (chapter VIII) that the Government of Mali and IFAD's management agreed to adopt and implement, following a specific timetable. It is an extract from the agreement at completion point signed by the parties in question.
2. According to IFAD's 2011 evaluation policy, the Independent Office of Evaluation has the task of facilitating preparation and finalization of the agreement at completion point to be included in the final report of the Mali CPE, without being a party to the actual signing of the agreement. The recommendations agreed by the Government of Mali and IFAD will be tracked in the President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions. In addition, the ACP will be submitted to the Executive Board of IFAD as an annex along with the next project proposal.
3. Since March 2012, the political situation in Mali has been unstable, particularly in the north of the country, where Islamist and Tuareg rebels hold control. However, it is still volatile in the south, too, where it has proved hard to establish a transition government. In April 2012, a new interim government was installed. Certain bilateral donors and the European Union resumed emergency operations and some interventions in the south, while the main multilateral donors (the African Development Bank [AfDB] and the World Bank) are considering the conditions for a possible resumption. IFAD decided to use resources earmarked for projects in the north of the country (PIDRN and PIDRK) to fund action to support the local population (supply of seed and other inputs, restocking of community health centres) in collaboration with multilateral agencies and through NGOs. Other IFAD projects are continuing their interventions in the south as normal.
4. **Recommendation 1. IFAD and the Government should take advantage of this "forced pause" to define the thrusts of the new COSOP.** This evaluation highlights how important it is to take great care in preparing the COSOP in order to establish a consistent, well-structured programme. Given the limited resources allocated to preparing COSOPs, IFAD could use grants in order to ensure an adequate level of expertise in formulating the COSOP and a participatory preparation process. The following measures will be needed in order to revise and correct strategic orientations:
  - (i) Presentation in the COSOP of a diagnosis of the poverty situation and rural development opportunities (agricultural and non-agricultural), and a more thorough analysis of conflict-related risks and measures to reduce these risks.
  - (ii) Preparation of a plan for communication and policy dialogue activities, which should include in particular: (i) experience gained in supporting local communities (for example, issues related to the responsibility for local development interventions and to those national norms that are ill-suited to fragile zones, and weakness in supervision of the ANICT); (ii) lessons learned in involving grass-roots and umbrella organizations in project management and policy dialogue; and (iii) issues connected with ensuring the sustainability of productive and environmental microprojects.
  - (iii) More weight to the south of the country in setting geographical priorities, and encouragement of more thematic approaches. This recommendation is justified not only by the recent crisis in the north of the country, but also by the prevalence of poverty and considerably greater population density in the south.

**Proposed follow-up action**

5. Pursuant to the recommendations of the evaluation and in view of the political crisis affecting Mali, a strategy document for the interim period was drawn up jointly and signed by IFAD and the Malian Government. The strategic thrusts established in this document are as follows: concentration of activities in the south of the country/interventions in northern regions as far as possible channelled through partners still active in these regions in order to help local inhabitants continue their activities and maintain their infrastructure.
6. Although there are no plans for a new COSOP, when the next IFAD project in Mali is being formulated, a diagnosis of the poverty situation and rural development opportunities (both agricultural and non-agricultural) will be presented, together with an analysis of conflict-linked risks and measures to reduce these risks.
7. Communication and policy dialogue aspects will be promoted by boosting the capacities of the Country Coordinating Office for IFAD Projects and Programmes (CNPPF) to fulfil its monitoring and evaluation, knowledge management, capitalization and communication functions.

Proposed timetable

8. The interim document signed jointly by the Government and IFAD is currently being implemented. When the conflict ends, it will be updated as indicated above during formulation of the next IFAD project.

Partners concerned

9. The Government of Mali, the CNPPF and IFAD.

**Continuation of recommendation 1**

- (iv) It would be desirable for the portfolio to encompass interventions with a thematic or subsectoral focus, thus allowing a greater focus on structural aspects, reforms and policy dialogue. Moreover, in the case of conflict, this would allow the reallocation of activities and resources to zones where operations can continue in conditions of security. Taking into account the findings of the evaluation, the issues and subsectors that need special attention include rural finance, small-scale irrigation schemes, protection of natural resources and rangelands, basic infrastructure (see also below) and capacity-building for local communities, with a special focus on the economic integration and training of young people.
- (v) Greater involvement of other donors in financing basic infrastructure and services. IFAD's last two corporate-level strategic frameworks and the joint evaluation by the AfDB and IFAD in Africa have already pointed in this direction. Institutions such as the AfDB, the West African Development Bank (BOAD) and the European Union are active in financing transport and basic infrastructure. A more precise definition of the respective roles would mean that the experience of other donors with regard to infrastructure could be used to greater advantage and that IFAD's experience in agricultural development and rural poverty reduction could be optimized (see above).
- (vi) More systematic involvement of private entrepreneurs and their professional organizations in programme activities, beginning with the project design phase but also during implementation. This also entails focusing right from the start on the economic viability of production activities and paying closer attention to processing, enhancement and marketing. At the same time, risks of a negative impact from the social (for example, land tenure issues) and environmental points of view must be taken into account before intervening.

**Proposed follow-up action**

10. The Government and IFAD's West and Central Africa Division totally subscribe to these recommendations. IFAD's portfolio in Mali has now been reorganized around the following two issues: (i) increasing agricultural productivity in a context of climate change; and (ii) providing rural inhabitants with appropriate financial services. A further issue selected for special attention is that of the professional training and employment of rural young people.

Proposed timetable

11. The new project focusing on the Integration of Young People into Agricultural and Rural Value Chains (FIER) will be developed in 2013 for start-up in 2014 so far as this is possible. All the financial resources available for the next three-year resource cycle will be allocated to this programme, which will focus solely on the south of the country to start with.
12. In 2013, a new source of funding will be available from IFAD: the Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (ASAP) Facility, intended to boost the resilience of smallholders and rural communities vulnerable to climate change. Recourse to the ASAP Facility will enable advances made under IFAD projects to be scaled up and action under PAPAM to be complemented by activities making it easier for smallholders and ecosystems to adapt to climate change.

Partners concerned

13. There are plans to expand the partner base at various levels: ministerial departments, with new lines of collaboration with the ministry responsible for employment, professional training and youth. New technical and financial partners will also be associated with IFAD-supported programmes in Mali, especially the United States Agency for International Development, Netherlands Development Cooperation, the French Agency for Development and the Canadian International Development Agency. Under the FIER project, the private sector will be a particularly important partner in identifying needs in terms of skills and appropriate professional training. The AfDB and the OPEC Fund for International Development have been contacted with a view to cofinancing the programme, particularly for the installation of infrastructure.

**Recommendation 2. Definition of an action plan for current operations.**

14. With regard to operations in the south of Mali, the plan should focus on the institutional bottlenecks encountered during implementation of PAPAM in order possibly to review IFAD's contribution to this programme. For operations in the north (PIDRN and PIDRK), it would be appropriate, given the conflicts and the risks of misappropriation of resources, to plan for a definitive termination of these projects if the situation does not change within a clearly defined period.

**Proposed follow-up action**

15. A strategy linked to the crisis has been developed jointly by IFAD and the Malian Government. In line with the recommendations of the evaluation, it consists of concentrating actions in the south of the country, where current projects are being continued so far as possible.
16. With regard to projects in the north, at the end of 2012 the staff repatriated to Bamako will be reduced to a bare minimum, while retaining the skeleton teams needed to continue so far as possible to carry out actions in the north with certain reliable partners who are still active there (NGOs, the World Health Organization etc.). PIDRN and PIDRK are therefore not being concluded early, but in 2013 and 2014 respectively, as planned.
17. The new FIER project will intervene only in the regions of the south, and its expansion will be considered after resolution of the conflict, depending on the

request of the Government, IFAD's added value and the identification of complementary resources.

#### Proposed timetable

18. This set-up is already in place. In the medium term, the resumption of interventions in the north will be considered after the conflict has been resolved and will depend on the priorities set by the new government and IFAD's added value. Projects running until 2018 will benefit from additional funding, so that their activities can be expanded into the northern regions. The project for young people, which will focus initially on the south of the country, can then be complemented with a component specifically for the north with additional funding when the political situation allows.

#### Partners concerned

19. IFAD, the Government of Mali, the CNPPF and technical and financial partners.

#### **Recommendation 3. Improvement in the management system at the programme level.**

20. This evaluation recommends:
- (i) Boosting of the management and monitoring system at the country programme (strategic) level. A common logical frame of reference needs to be developed, within which the respective contributions of each project can be measured and evaluated, and which would be integrated into a harmonized monitoring and evaluation system. This also requires a greater involvement of IFAD, the Government and other partners in Mali in the regular monitoring and annual review of strategy; examples from other countries indicate that this requires the allocation of sufficient resources.
  - (ii) Dedication of more attention to analysis and capitalization, and to consolidation of the experience of IFAD projects, in order to discuss and share them with development partners and provide input to policy dialogue based on concrete experience.
  - (iii) Improvement in the effectiveness of monitoring and evaluation systems for individual projects by strengthening their methodology (particularly for impact studies) and monitoring of the quality of activities and their costs (anticipated and actual), by allocating the necessary human and financial resources and support to national monitoring capacities in collaboration with other donors.
  - (iv) A better match between objectives and human and financial resources among: IFAD headquarters, the IFAD country office and the National Programme and Project Coordination Unit within the Ministry of Agriculture, so as to take account of the priorities described below.

#### **Proposed follow-up action**

21. IFAD has already stepped up its efforts to support implementation of the portfolio, particularly through direct supervision, which was started in 2008. A country office was opened in 2012 to facilitate the task of supervision, capitalization and participation in policy dialogue. Its establishment was accompanied by a joint IFAD-Government reflection in order to define the respective tasks of the CNPPF and the new IFAD country office. Implementation of this mechanism and its improvement will be continued.
22. This will make it easier to move from a project approach to a programme approach, in which the various activities financed by loans and grants will be linked and coordinated. Economies of scale will be sought in order to reduce the size and, if possible, the number of project coordination units.

23. Particular efforts will be made to be more efficient in monitoring and evaluating the programme and to move definitively from a project approach to a programme approach, which will be harmonized on the basis of the model developed under PIDRN. Institutional innovations will be sought in order to increase programme clarity and visibility, especially through implementation of a communication strategy and recruitment of an officer responsible for communication.
24. In the context of ASAP funding, an officer responsible for monitoring and evaluation, knowledge management and capitalization will be recruited in order to supervise aspects linked to adaptation to climate change.

Proposed timetable

25. These activities are already under way and will be stepped up during the coming year.

Partners concerned

26. IFAD, the Government of Mali, all projects and the CNPPF are concerned by this development.

Signed by:

**Mr Baba BERTE**

Minister for Agriculture of the  
Republic of Mali

Date: 20 March 2013

**H.E. Yaya N. Tamboura**

Commissioner for Food Security of the  
Republic of Mali

Date: 8 March 2013

**Kevin Cleaver**

Associate Vice President  
Programme Management Department  
IFAD

Date: 28 March 2013

# République du Mali

## Évaluation du programme de pays

### Rapport principal

### Table de matières

<b>Avant-propos</b>	<b>15</b>
<b>Remerciements</b>	<b>16</b>
<b>Unité monétaire, sigles et acronymes</b>	<b>17</b>
<b>Cartes des projets financés par le FIDA au Mali</b>	<b>18</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>20</b>
<b>Extrait de l'Accord Conclusif</b>	<b>27</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>32</b>
A. Aperçu de l'assistance du FIDA au Mali	32
B. Objectifs, Méthodologie et Processus	33
<b>II. Contexte national</b>	<b>36</b>
A. Aperçu général du pays	36
B. Gouvernance et institutions	37
C. Économie et pauvreté	39
D. Agriculture	40
E. Stratégies nationales de réduction de la pauvreté	42
<b>III. Description du COSOP et des opérations du FIDA</b>	<b>45</b>
A. La période avant le COSOP 2007	45
B. La période après le COSOP 2007	46
<b>IV. Performance du portefeuille des projets</b>	<b>51</b>
A. Performance	51
B. Impact sur la pauvreté rurale	65
C. Autres critères d'évaluation	69
D. Appréciation générale du portefeuille	73
<b>V. Performance des partenaires</b>	<b>75</b>
A. FIDA	75
B. Gouvernement	78
<b>VI. Activités hors-prêt</b>	<b>80</b>
A. Développement des partenariats	80
B. Gestion des savoirs	82
C. Concertation sur les politiques	83
D. Dons	85
<b>VII. Performance du COSOP</b>	<b>87</b>
A. Pertinence	87
B. Efficacité	91
C. Appréciation globale du partenariat entre le Gouvernement et le FIDA	95
<b>VIII. Conclusions et recommandations</b>	<b>95</b>
A. Conclusions	95
B. Recommandations	98

**Annexes**

1.	Tableau des notations des projets	101
2.	Liste des projets financés par le FIDA au Mali, 1982-2012	102
3.	Information disponibles sur les dons financés par le FIDA au niveau régional avec des activités au Mali	103
4.	Note méthodologique sur l'Évaluation des programmes de pays	104
5.	Définition des critères d'évaluation adoptés par IOE	107
6.	Liste des personnes rencontrées	108
7.	Tableaux Supplémentaires	112
8.	Références	118

## Avant-propos

*Cette évaluation du programme de pays (EPP) est la deuxième conduite au Mali, la première s'étant achevée en 2007. Elle couvre la période 2007-2012, le programme stratégique (COSOP) de 2007, cinq projets et six dons régionaux. Elle a pour objectifs principaux d'évaluer la performance du programme et l'impact des opérations financées par le FIDA et de fournir les éléments de base pour la préparation du nouveau COSOP qui sera agréé par le FIDA et le Gouvernement du Mali suite à l'EPP.*

*Ayant démarré ses opérations au Mali en 1982, le FIDA y a financé douze projets (dont cinq actifs lors de cette EPP) pour un coût total de 474 millions d'USD dont 183 millions (39%) de prêts du FIDA à conditions particulièrement favorables. La contribution de l'État malien correspond à 16% des coûts et celle des cofinancements (notamment de la Banque mondiale, Commission européenne, Banque ouest africaine de développement, et du Fonds belge de survie) à 45%.*

*Depuis les réformes des années 90, le Mali a connu une croissance économique moyenne du produit intérieur brut (PIB) de 5% par an. À l'échelle nationale, le pourcentage de la population pauvre a baissé de 55,6% en 2001 à 43,6% en 2010. Au Mali, la pauvreté monétaire et la densité de la population sont plus élevées au sud (notamment la région de Sikasso) du pays qu'au nord (Tombouctou, Gao, Kidal). Au Nord, le problème principal est plutôt la vulnérabilité aux aléas climatiques.*

*Les conflits au nord du pays ont existé depuis l'Indépendance. Les affrontements entre le gouvernement malien et les Touaregs ont dominé la scène de 1990 à 1996 quand les deux parties ont déposé les armes. Mais, à partir de 2006, les attaques dans le Nord ont augmenté. En mars 2012, le mécontentement de l'armée malienne lié aux conditions de combat dans le Nord a abouti au coup d'état qui a destitué le Président de la République Amadou Toumani Touré. Ensuite, le pouvoir a été remis aux autorités civiles, mais les rebelles (Touaregs et groupes islamistes) ont pris le contrôle du Nord.*

*Malgré cette situation défavorable, le programme de coopération entre le Gouvernement du Mali et le FIDA s'est globalement amélioré par rapport à la situation de l'EPP 2007. Parmi les aspects les plus prometteurs, on note l'adaptation des projets aux mécanismes de la décentralisation et le renforcement institutionnel des collectivités locales. Aussi, les interventions en matière de finance rurale ont été réorientées suivant des principes de durabilité et mieux insérées au sein des stratégies nationales. En termes d'efficacité et de durabilité, les résultats sont plus mitigés et ont été affectés par des taux d'exécution physique inférieurs aux attentes, des surcroûts significatifs des coûts de réalisation et de gestion, ainsi que par les conflits dans les régions du nord.*

*Les partenariats du FIDA ont été renforcés et diversifiés avec les institutions publiques tant au niveau national qu'aux niveaux décentralisés, ainsi qu'avec les bailleurs notamment la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, et le FIDA s'est mieux inséré dans les mécanismes de coordination des bailleurs. On relève toutefois quelques faiblesses dans l'analyse sous-tendant les orientations stratégiques. Cela s'est traduit par une concentration des opérations dans le nord du pays dont la prévalence de la pauvreté et la densité de la population sont au-dessous de la moyenne nationale, et par une exposition significative aux risques de conflits.*

*Ce rapport d'évaluation comprend un Accord conclusif résumant les principaux constats issus de l'évaluation et exposant les recommandations discutées et agréées par le Gouvernement du Mali et le FIDA, assorties de propositions concernant les modalités et les responsables de la mise en œuvre de ces mêmes recommandations.*

*Ashwani Muthoo  
Directeur par intérim  
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA*

## Remerciements

Cette évaluation du programme de pays a été dirigée par M. Fabrizio Felloni, évaluateur principal, Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, en collaboration avec M. Jean-Marie Samyn (chef d'équipe des consultants), M. Jacques Mérat (consultant, spécialiste en décentralisation, gouvernance locale et gestion de conflits), Mme Cécile Berthaud (chargé d'évaluation au Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA), Mme Isabelle Dauner Gardiol (consultante, spécialiste en finance rurale) et M. Aly Diallo (consultant, agroéconomiste). L'évaluation a bénéficié de la collaboration de Mme Federica Lomiri, analyste de recherche en évaluation, qui a collaboré à la revue documentaire et à l'étude du contexte du pays.

Pour la révision interne, les membres du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (M. Luciano Lavizzari, ancien Directeur; M. Ashwani Muthoo, Directeur par intérim; Mme Anne-Marie Lambert, évaluateur principal) ont apporté des commentaires et directives tout au long du processus de l'évaluation, y compris pour l'ébauche du rapport final. Mmes Lucy Ariano et Linda Danielsson, Assistantes d'évaluation, ont fourni l'appui administratif.

Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA remercie la Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre du FIDA pour leurs observations et commentaires pertinents durant les différentes étapes de l'évaluation.

Le Bureau indépendant de l'évaluation présente ses remerciements au Gouvernement du Mali pour ses précieux commentaires et son soutien tout au long du processus de l'évaluation. Nos remerciements vont également au personnel et bénéficiaires des projets visités pour leur appui et collaboration avec la mission d'évaluation.

## Unité monétaire, sigles et acronymes

### Unité monétaire

1 Franc communauté financière africaine (FCFA) = 0.0019 US\$  
(mai 2012)

### Sigles et acronymes

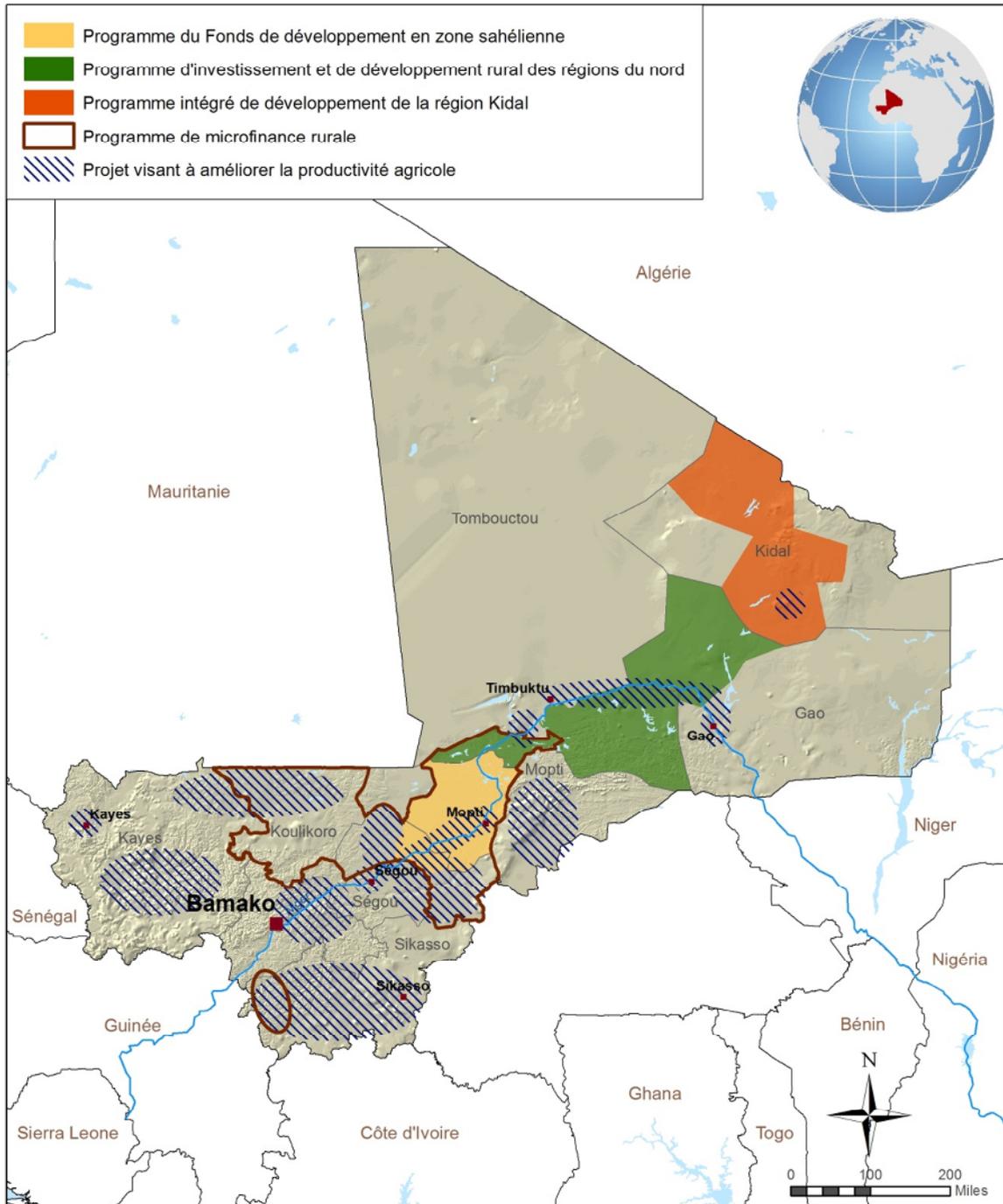
AFD	Agence française pour le développement
AfDB	African Development Bank
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
BAD	Banque africaine de développement
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CDP	Cellule de dialogue sur les politiques
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CMDT	Compagnie malienne de développement des textiles
CNOP	Coordination nationale des organisations paysannes
CNPPF	Coordination nationale des projets et programmes du FIDA
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (Country Strategic Opportunities Paper)
CPM	Country Programme Manager
CPMT	Country Programme Management Team
CSCRP	Cadre Stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté
EPP	Évaluation du programme de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FODESA	Fonds de Développement en zone Sahélienne
GIZ	Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit
ICRAF	International Centre for Research in Agroforestry
ICRISAT	Institut de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides
IER	Institut d'Économie rurale
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
IUCN	International Union for Conservation of Nature
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PAMIGA	Participatory Microfinance Group for Africa
PAPAM	Projet d'amélioration de la productivité agricole malienne
PCDA	Projet de compétitivité et de diversification agricole
PIB	Produit intérieur brut
PIDRN	Programme d'investissement et de développement rural des régions du Nord Mali
PIDRK	Programme intégré de développement rural de la région de Kidal
PMR	Programme de micro finance Rurale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPMS	Project Portfolio Management System
PTF	Partenaires techniques et financiers
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact
WCA	Division régional du FIDA pour l'Afrique de l'ouest et du centre

# Cartes des projets financés par le FIDA au Mali

## Projets actifs

### Mali

Opérations en cours financées par le FIDA



30-04-2013

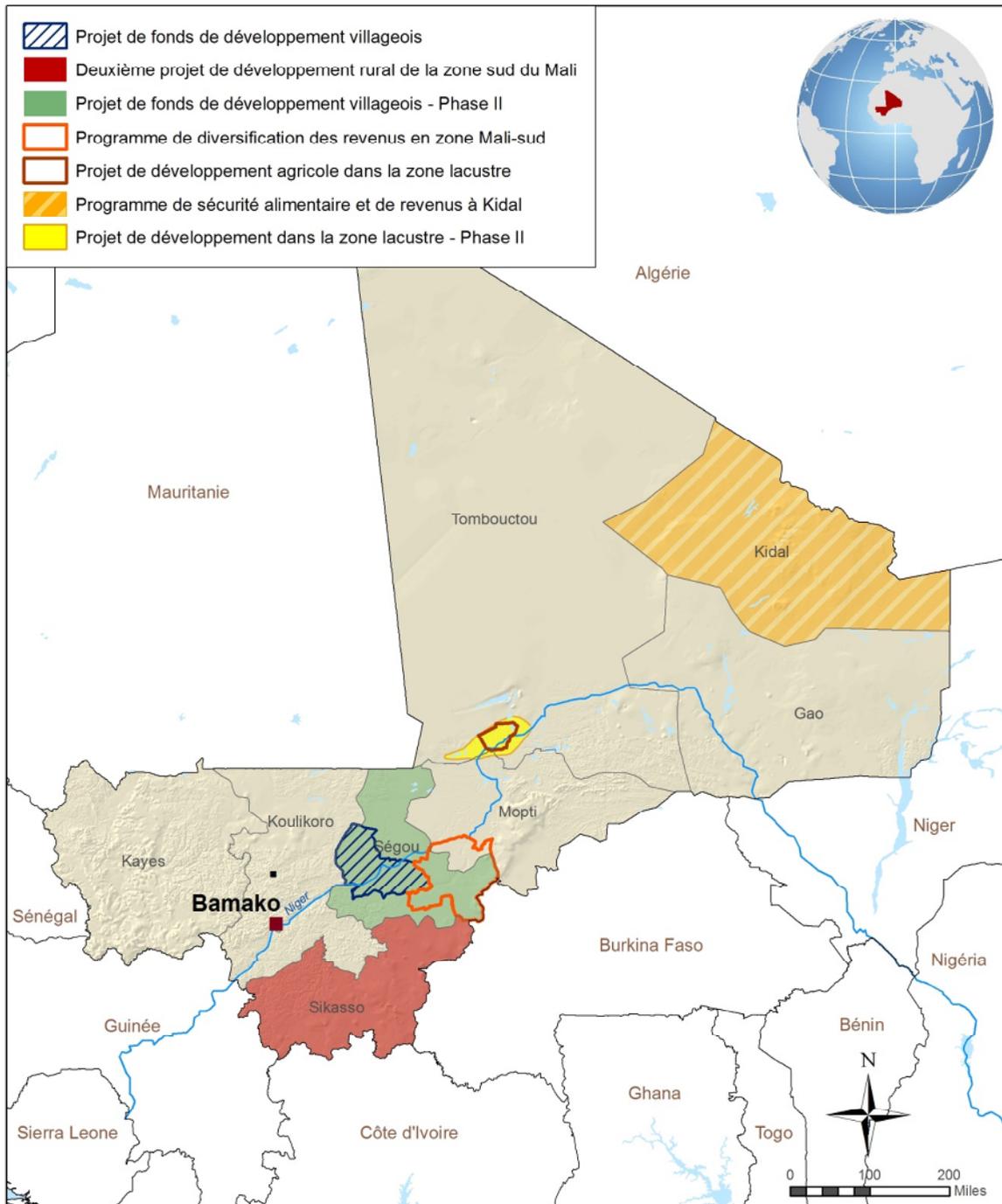
Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

**FIDA** Carte compilée par le FIDA

## Projets clôturés

### Mali

Opérations clôturées financées par le FIDA



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Carte compilée par le FIDA

01-03-2012

## Résumé exécutif

1. Cette évaluation de programme de pays (EPP) est la deuxième conduite au Mali, la première s'étant achevée en 2007. La période évaluée par cette EPP s'étend de 2007 jusqu'au début de 2012. L'analyse détaillée se concentre sur le COSOP 2007, 5 prêts et 6 dons régionaux en traçant les initiatives qui ont été menées au Mali. En plus de l'analyse des activités du portefeuille, cette EPP s'étend à l'appréciation des activités "hors prêt" (gestion des savoirs, dialogue sur les politiques publiques, établissement des partenariats) ainsi qu'à la pertinence et l'efficacité de la stratégie de collaboration entre le Gouvernement malien et le FIDA.
2. Ayant démarré ses opérations au Mali en 1982, le FIDA y a financé 12 projets (dont 5 actifs à l'époque de cette EPP) pour un coût total de 474 millions d'USD, dont 183 millions (39%) de prêts du FIDA à conditions particulièrement favorables. La contribution de l'État malien correspond à 16% des coûts et celle des cofinancements (notamment de la Banque mondiale, Commission européenne, Banque ouest africaine de développement, et du Fonds belge de survie) à 45%.
3. Depuis les réformes des années 90, le Mali a connu une croissance économique moyenne du produit intérieur brut (PIB) de 5% par an, peu touchée par la récession globale actuelle, et une inflation sous contrôle. L'économie malienne repose principalement sur le secteur primaire, agriculture et élevage, qui représente 36,5% du PIB. Le développement économique doit faire face à un taux élevé de croissance de la population (3,1% par an), entraînant l'arrivée annuelle sur le marché du travail de centaines de milliers de jeunes sans formation.
4. À l'échelle nationale, le pourcentage de la population pauvre a baissé de 55,6% (66,8% pour la population rurale) en 2001 à 43,6% (51,0%) en 2010. La pauvreté monétaire est moins élevée dans les régions du Nord (Tombouctou, Gao, Kidal) par rapport au reste du pays et au Sud (notamment la région de Sikasso). Dans les régions du Nord, le problème principal est plutôt la vulnérabilité aux aléas climatiques et la rareté des services de base, santé et éducation.
5. Le Mali a approuvé son dernier Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2012-2017. Il a élaboré depuis longtemps un *Schéma directeur de développement rural* (1992, actualisé en 2002) et une *Loi d'orientation agricole* approuvée en 2006. Par contre, la *Politique de développement agricole* et le *Plan national d'investissement dans le secteur agricole*, quoique prévus pour 2011, n'ont pas encore été approuvés.
6. Les conflits au nord du pays ont toujours existé depuis l'Indépendance et ont dominé la scène de 1990 jusqu'en 1996 quand les deux parties ont déposé les armes, mais la situation est restée tendue. À partir de 2006, les attaques dans le nord du pays ont augmenté en nombre. La présence de combattants liés à Al-Qaida et le retour des soldats et mercenaires de Lybie ont accentué les sources de tension dans la zone. En mars 2012, le mécontentement de l'armée malienne lié aux conditions de combat dans le Nord a abouti au coup d'état qui a destitué le Président de la République Amadou Toumani Touré. Suite au retrait de l'armée, les rebelles, Touaregs et groupes islamistes, ont pris le contrôle du nord du pays. Ensuite, le pouvoir a été remis aux autorités civiles, l'ancien président de l'Assemblée nationale est devenu Président par intérim et un nouveau gouvernement a été constitué, mais la situation est restée volatile. Les partenaires techniques et financiers ont d'abord interrompu leurs opérations, mais en mai 2012, certains bailleurs bilatéraux et l'Union européenne avaient repris les opérations d'urgence et quelques interventions dans le Sud.

## Performance du portefeuille

7. En termes généraux, la pertinence du portefeuille a été plutôt satisfaisante. Les objectifs des projets ont été en ligne avec les stratégies nationales de développement, les COSOP du FIDA et les besoins du pays. Cette évaluation a relevé une évolution positive dans l'adaptation des projets (notamment FODESA, PIDRN, PIDRK) aux mécanismes de la décentralisation, en appuyant les collectivités locales dans la planification des activités de développement rural, travaillant avec les organes prévus par la politique de décentralisation. Aussi, concernant la finance rurale, les interventions les plus récentes (ex. PMR) suivent une approche de rentabilité et de durabilité en essayant de consolider, restructurer et fusionner les réseaux de finance rurale existants et sont en cohérence avec la Stratégie nationale de micro finance, ainsi qu'avec la nouvelle loi de micro-finance de 2010 poussant à la professionnalisation et à la consolidation des réseaux.
8. Deux projets (PIDRN et PIDRK) ont opéré dans les régions du Nord. Des efforts ont été faits pour adapter leurs composantes à ces zones mais les risques liés aux conflits ont été sous-estimés. La situation dans laquelle le nord du Mali s'est trouvé les dernières années a été particulièrement grave. Néanmoins, une analyse mieux étoffée aurait aidé à prévoir dès le début des mesures d'atténuation.
9. Préparé à l'initiative de la Banque mondiale et cofinancé par plusieurs bailleurs (Fonds pour l'environnement mondial, FIDA, Union européenne), le dernier projet (Projet d'amélioration de la productivité agricole malienne [PAPAM]) mise sur l'augmentation de la productivité agricole dans les principaux systèmes de production agro-alimentaire au Mali, ce qui est pertinent au contexte du pays. Mais des problèmes de montage institutionnel ont entravé le démarrage de ce projet: la décision d'en confier la gestion à la Cellule de planification et de la statistique du Ministère de l'Agriculture s'est avérée risquée, car la Cellule n'est pas un organe de gestion de projets. Malgré les efforts, des retards persistent et des changements dans le montage institutionnel pourraient s'avérer nécessaires.
10. L'efficacité (degré d'atteinte des objectifs immédiats des projets) a été plutôt satisfaisante. Dans le domaine de l'élevage, des résultats significatifs en relation avec les objectifs sont en effet à relever concernant les bourgoutières<sup>1</sup>, la restauration des pâturages et la santé animale. Par contre, l'efficacité dans le domaine de l'agriculture a été quelque peu décevante. Le FODESA a financé un nombre limité de microprojets agricoles. Le PIDRN a continué d'appuyer les périmètres irrigués déjà réalisés par son prédécesseur (Projet de développement en zone lacustre), mais il n'a pas réalisé les nouveaux périmètres irrigués villageois prévus pour la riziculture, ce qui constitue une sous-réalisation importante.
11. Dans l'appui aux services de base, de bons résultats ont été observés concernant la formation des élus et des fonctionnaires des collectivités territoriales et des services techniques déconcentrés de l'État. Le paquet de formation pour le personnel au niveau communal défini par le PIDRN a été bien conçu avec le traitement de thèmes liés à l'aménagement du territoire (gestion des ressources naturelles et gestion domaniale et patrimoniale), aux services administratifs (état civil, police judiciaire et administrative, rédaction administrative) et à la gestion financière (passation de marché, nomenclature budgétaire, mobilisation des ressources communales). En revanche, la réalisation d'infrastructures pour les services de base accuse un niveau d'exécution en deçà des objectifs et l'état d'avancement pour l'important objectif de piste rurale du PIDRN est très faible.
12. L'efficacité du portefeuille a été notée "plutôt insatisfaisante". Les coûts de fonctionnement se sont révélés bien plus élevés que ceux planifiés tandis que les taux d'exécution physique ont été globalement assez modestes (ex. seulement

<sup>1</sup> Bourgou: plante aquatique utilisée pour le fourrage, dans l'alimentation des ménages et dans la médecine traditionnelle.

56% pour le FODESA et de 48% pour le PIDRN). La sous-estimation des coûts de réalisation à l'époque de la formulation du projet a contribué à cette situation, ainsi que les contraintes spécifiques d'intervention dans des zones d'accès difficile au nord du pays. La lenteur et la lourdeur des procédures de passation de marché (pas adaptées aux conditions de travail au Nord) sont fréquemment invoquées. En plus, des plafonds de dépenses trop bas pour certains microprojets (surtout pour le FODESA) et le cofinancement en argent par les bénéficiaires ont contribué aux retards alors qu'une contribution en travail aurait été une meilleure option.

13. L'impact a été noté plutôt satisfaisant: les éléments les plus significatifs sont la réduction des taux de malnutrition infantile, et les capacités renforcées des collectivités locales et des services déconcentrés. Les données des enquêtes SYGRI du FODESA et PIDRN, en dépit de quelques faiblesses méthodologiques, suggèrent une baisse du taux de malnutrition chronique chez les enfants de 0 à 59 mois. Le PIDRN a promu des séances de pesée des enfants dans les villages et les résultats ont été ensuite restitués aux bénéficiaires afin de les impliquer au mieux dans l'amélioration de la situation nutritionnelle de la communauté.
14. Du point de vue institutionnel, on relève une meilleure maîtrise du travail des élus et des fonctionnaires communaux et de meilleurs rapports entre élus, villages et fractions. Ce dernier point est important puisqu'un bon fonctionnement des administrations locales concourt aux objectifs de développement au-delà des objectifs immédiats du projet et offre aux organisations de base une porte d'entrée pour la participation dans les affaires publiques.
15. Les perspectives de durabilité sont plutôt insatisfaisantes. Si les chiffres fournis par les projets sur la rentabilité de quelques activités agricoles (petits périmètres irrigués et bourgoutières) sont encourageants, nombre d'investissements restent inachevés ou partiellement achevés. Il s'agit notamment des nouveaux périmètres irrigués dans le PIDRN, de pistes et de quelques infrastructures sociales dans le Nord. Selon toute vraisemblance, ces investissements ne seront pas achevés avant la clôture du projet, ce qui ne permet pas de parler de durabilité. La situation des conflits et l'insécurité, surtout dans le Nord, constituent aussi un risque majeur pour la durabilité.
16. Le portefeuille a soutenu des innovations en introduisant dans les zones des projets des techniques ou produits déjà existants ailleurs (ex. régénération des bourgoutières, fours améliorés pour le fumage des poissons, cartographie participative de la pauvreté, introduction de services vétérinaires sur une base privée). La multiplication de l'application de ces innovations demande un travail d'analyse, de capitalisation, de communication et de diffusion de l'information qui vient justement de commencer. Il est par ailleurs nécessaire que l'appropriation des innovations par les instances politiques se traduise par une modification progressive des normes et réglementations, voire même des législations concernées. Ceci nécessite à son tour un cadre de dialogue politique concerté et efficace entre Gouvernement et partenaires qui doit encore être mis en place.
17. Finalement, les progrès en termes d'égalité de genre ont été "plutôt satisfaisants". Au cours de la période, l'analyse de ce thème a reçu un peu plus d'attention dans la conception des projets qui ont prévu des activités spécifiques aux femmes en tant qu'acteurs et bénéficiaires. Pourtant, les projets ont été moins ambitieux en termes d'analyse du genre ex-ante et ex-post. Le FIDA n'a pas participé au processus de formulation de la Politique nationale Genre (2010) piloté par le ministère chargé de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, alors qu'il aurait beaucoup à apporter à un tel processus grâce à ses connaissances du milieu rural.

### **Activités hors prêt**

18. Le FIDA a renforcé et diversifié son partenariat avec les institutions du Gouvernement tant au niveau national (notamment dans les domaines de l'environnement, de l'industrie et du commerce, de l'économie et des finances, et de l'administration territoriale) qu'aux niveaux décentralisés (services déconcentrés de l'État, collectivités locales, recherche agronomique, Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales [ANICT]). Concernant les bailleurs, de nouveaux partenariats ont vu le jour notamment avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Le FIDA a établi une Cellule de dialogue politique qui a participé activement à la coordination des bailleurs, notamment au groupe de concertation sur l'économie agricole et rurale.
19. L'implication d'entrepreneurs privés comme partenaires a été assez limitée, mais quelques récentes expériences représentent un point de départ pour le futur, notamment la mise en place de services vétérinaires privés dans les zones du PIDRK et l'appui amorcé avec Mali Biocarburant pour la culture de jatropha.
20. La gestion des savoirs a commencé surtout au cours des deux dernières années. Une mission du FIDA sur la communication s'est récemment rendue au Mali et un atelier a été organisé en janvier 2012 avec les projets. En liaison avec ces efforts, des articles et vidéos sur le FODESA et le PIDRN ont été produits. L'ouverture du bureau du FIDA à Bamako pourra favoriser le partage des connaissances, y compris avec des expériences de développement autres que celles appuyées par le FIDA.
21. La concertation sur les politiques s'est limitée à la participation de la Cellule de dialogue politique aux mécanismes de coordination et dialogue entre bailleurs et Gouvernement. Peu d'informations en provenance du terrain ont pu être consolidées pour alimenter sérieusement ce dialogue en dehors de la simple information. Par exemple, ce n'est qu'en 2011 qu'un document sur le rôle des associations paysannes dans le développement rural a pu être produit bien que ce rôle ait été à la base du travail du FODESA depuis la première phase du projet. Il n'y a pas encore de document de réflexion sur les innovations pouvant être reproduites à grande échelle. Il reste que la contribution à la concertation sur les politiques s'est également heurtée à l'absence d'un véritable appui stratégique de la contrepartie nationale, mais également à la multiplicité des interventions et des structures de gestion de projet qui grèvent les capacités des ministères concernés.

### **Performance du COSOP**

22. La démarche participative pour l'élaboration du COSOP 2007 constitue un progrès significatif. Le COSOP 2007 a bien pris en compte la stratégie nationale de réduction de la pauvreté de l'époque et les principaux documents sectoriels. Il a cherché à insérer les actions du FIDA dans le contexte de la coordination des partenaires techniques et financiers. Pourtant, le degré d'analyse soutenant les orientations stratégiques montre quelques faiblesses, notamment dans le cas de la justification des priorités géographiques et de la prise en compte des risques (notamment de conflits).
23. Le FIDA, depuis le plus ancien COSOP (1997), a répondu à la demande du gouvernement malien d'investir dans les zones sensibles du nord du pays. Mais, ni le COSOP 1997 ni le COSOP 2007 ne discutent suffisamment de la situation de pauvreté. La pauvreté monétaire n'est pas concentrée dans le Nord. En effet, la prévalence la plus élevée est dans le Sud. En plus, la densité de population est assez faible dans les régions du Nord, ce qui implique des coûts significatifs pour fournir des services aux populations bénéficiaires.
24. La question des risques dans les zones de conflit semble avoir été sous-estimée. Comme d'ailleurs noté dans une revue au niveau régional menée par la Division régional du FIDA pour l'Afrique de l'ouest et du centre (WCA) en 2009, le COSOP

2007 a identifié des risques à un niveau général et a mentionné des mesures d'atténuation, mais "il n'est pas clair quel impact ces mesures ont sur le facteur risque actuel ni sur le risque résiduel qui pourrait résulter des mesures d'atténuation".

25. Au niveau du COSOP, il manque un cadre clair qui permette une agrégation des résultats des projets individuels en résultats au niveau stratégique. Des revues annuelles ont eu lieu entre 2008 et 2011. Une revue à mi-parcours a été effectuée en 2010 et une revue finale était prévue en 2012, mais elle a été suspendue en raison de la situation de sécurité du pays. Malheureusement, on ne trouve pas de cohérence forte entre les documents produits, un peu comme si il n'y avait pas de canevas de référence à suivre et de lien entre les différentes revues.
26. Il n'existe pas encore aujourd'hui à proprement parler un cadre de référence commun au niveau du COSOP avec des objectifs et des résultats attendus par rapport auquel la contribution de chaque projet pourrait être mesurée et analysée.

Tableau 1

**Évaluation du partenariat Gouvernement-FIDA**

	<i>Notations<sup>2</sup></i>
Performance du portefeuille	4
• Activités hors-prêt	4
• Performance du COSOP	4
• <b>Partenariat Gouvernement-FIDA</b>	<b>4</b>

27. **Conclusions.** Cette évaluation se concentre sur la période 2007-2012, qui a été marquée par une réduction de la prévalence de la pauvreté mais aussi par l'augmentation en nombre et en intensité des conflits armés dans le nord du Mali. Au niveau national, les effets déstabilisateurs de ces conflits ont été perçus lors de la crise de mars 2012, qui a entraîné la destitution du Président Touré par les forces armées et la prise du pouvoir dans les régions du Nord du pays par des mouvements rebelles touareg et islamistes.
28. Malgré cette situation défavorable, le programme de coopération entre le Gouvernement du Mali et le FIDA s'est amélioré dans plusieurs domaines (adaptation aux politiques nationales, élargissement des partenariats, renforcement institutionnel). Du point de vue stratégique, le programme a souffert d'un déficit d'analyse, surtout dans la définition des priorités géographiques et dans l'identification a priori des risques de conflits. Les deux conséquences principales de ce déficit d'analyse ont été: (i) une concentration des opérations dans le Nord du pays, qui souffre de problèmes de vulnérabilité climatique, mais dont la prévalence de la pauvreté et la densité de la population sont au-dessous de la moyenne nationale et (ii) une surexposition du portefeuille aux risques de conflits dans le Nord. Cela a nui à l'efficacité stratégique dans ses efforts de réduction de la pauvreté rurale.
29. **Recommandations.** Le nord du Mali est désormais hors du contrôle du Gouvernement mais la situation est restée volatile dans le Sud aussi. En avril 2012, un nouveau gouvernement intérimaire a été instauré. Certains bailleurs bilatéraux et l'Union européenne ont repris les opérations d'urgence et quelques interventions dans le Sud, tandis que les principaux bailleurs multilatéraux (Banque africaine de développement [BAD] et Banque mondiale) étudient les conditions pour une éventuelle reprise. Le FIDA a choisi l'option d'utiliser les ressources des projets au nord du pays (PIDRN et PIDRK) pour financer des actions de soutien aux

<sup>2</sup> Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

populations (approvisionnement en semences, intrants, réapprovisionnement des centres de santé communautaires), en collaboration avec des agences bilatérales, à travers des ONG.

30. **Le FIDA et le Gouvernement devraient profiter de cette "pause forcée" pour définir les axes du nouveau COSOP.** Cette évaluation souligne l'importance de préparer soigneusement le COSOP afin d'établir un programme cohérent et bien structuré. Compte tenu des ressources limitées allouées à la préparation des COSOP, le FIDA pourrait utiliser des dons afin d'assurer un niveau d'expertise adéquat dans la formulation du COSOP et un processus participatif de préparation. Les mesures suivantes seront nécessaires afin de réviser et corriger les orientations stratégiques:
- (i) Présenter dans le COSOP un diagnostic de la situation de la pauvreté et des opportunités de développement rural (agricole et non agricole), une analyse plus étoffée des risques liés aux conflits et des mesures pour atténuer ces risques.
  - (ii) Préparer un plan de communication et d'activités de dialogue politique qui devraient notamment inclure: (i) l'expérience apprise dans l'appui aux collectivités locales (ex. la question de la maîtrise d'ouvrage, les normes nationales peu adaptées aux zones fragiles et la faiblesse de la supervision de l'ANICT); (ii) des leçons apprises dans l'implication des organisations de base et faitières dans la gestion des projets et dans la consultation sur les politiques et (iii) des questions liées à la pérennisation des micro-projets productifs et environnementaux.
  - (iii) Accentuer le poids du Sud du pays dans la priorisation géographique et encourager des approches plus thématiques. Cette recommandation n'est pas seulement justifiée par la récente crise au Nord du pays, mais aussi par la prévalence de la pauvreté et la densité de la population au Sud.
  - (iv) Dans le portefeuille, il serait souhaitable d'envisager des interventions à focalisation thématique ou sous-sectorielle qui permettraient de mieux s'engager sur des aspects structurels, de réformes et de dialogue politique et, en cas de conflit, permettraient une réallocation d'activités et de ressources vers des zones où les opérations peuvent continuer dans des conditions de sécurité. Compte tenu des constats de l'évaluation, parmi les thèmes et sous-secteurs qui méritent une attention particulière, on peut citer la finance rurale, la petite irrigation, la protection des ressources naturelles et des parcours, l'infrastructure de base (voir aussi ci-dessous), le renforcement des capacités des collectivités locales, avec une attention particulière pour l'insertion économique et la formation des jeunes.
  - (v) Impliquer davantage d'autres bailleurs dans le financement des infrastructures et des services de base. Les deux derniers cadres stratégiques au niveau corporatif du FIDA, ainsi que l'évaluation conjointe de la BAD et du FIDA en Afrique se sont déjà exprimés dans cette direction. Des institutions comme la BAD, la Banque Ouest Africaine de Développement, l'Union européenne sont actives dans le financement des infrastructures de transport et de base. Une définition plus précise des rôles respectifs permettrait de mieux exploiter l'expérience des autres bailleurs en matière d'infrastructures et au FIDA, de mettre en valeur son expérience en matière de développement agricole et de réduction de la pauvreté rurale (voir ci-dessus).
  - (vi) Engager plus systématiquement les entrepreneurs privés et leurs organisations professionnelles dans les activités du programme, en commençant par la phase de conception des projets, mais aussi durant leur mise en œuvre. Cela implique aussi de se concentrer dès le début sur la viabilité économique des activités productives et de porter plus d'attention à

la transformation, la valorisation et la mise en marché. En même temps, les risques d'impact négatif du point de vue social (ex. questions foncières) et environnemental devront être pris en compte avant d'intervenir.

31. **Définir un plan d'action pour les opérations en cours.** Concernant les opérations dans le Sud du Mali, le plan devrait miser sur les blocages institutionnels enregistrés dans la mise en œuvre du PAPAM afin de revoir éventuellement la contribution du FIDA à ce programme. Pour les opérations dans le Nord du pays (PIDRN et PIDRK), compte tenu des conflits et des risques de détournement de ressources, il serait prudent d'envisager la clôture définitive de ces projets si la situation dans le Nord n'évolue pas dans une période bien définie.
32. **Améliorer le système de gestion au niveau du programme.** Le COSOP est un outil important au service de la mise en œuvre de la stratégie dans les pays d'intervention. Le FIDA doit donner à cet outil toute l'attention et les ressources humaines et financières qu'il mérite. Cette évaluation recommande:
  - (i) de renforcer le système de gestion et de suivi au niveau du programme pays (stratégique). Il est nécessaire de développer un cadre logique de référence commun pour la stratégie à l'intérieur duquel les contributions respectives de chaque projet pourraient être mesurées et évaluées, et qui s'intègre dans un système de suivi-évaluation harmonisé. Ceci nécessite aussi une plus grande implication du FIDA, du Gouvernement et d'autres partenaires au Mali dans le suivi régulier et la revue annuelle de la stratégie: des exemples dans d'autres pays montrent que cela nécessite une affectation de ressources adéquates;
  - (ii) de dédier plus d'attention à l'analyse et à la capitalisation, et à la consolidation des expériences des projets du FIDA, en vue de leur discussion et partage avec les partenaires au développement et afin d'alimenter un dialogue sur les politiques publiques basé sur des expériences concrètes;
  - (iii) d'améliorer l'efficacité des systèmes de suivi et d'évaluation des projets individuels moyennant un renforcement méthodologique, notamment pour les études d'impact et le suivi de la qualité des réalisations et de leurs coûts prévus et effectifs, à travers l'affectation de ressources humaines et financières conséquentes et un travail d'appui aux capacités nationales de suivi en collaboration avec d'autres bailleurs;
  - (iv) un cadrage plus précis entre objectifs et ressources humaines et financières entre: le siège du FIDA, le bureau de pays du FIDA, et la Cellule nationale de coordination des programmes et projets au sein du ministère de l'Agriculture afin de prendre en compte les priorités exposées ci-dessus.

## Extrait de l'Accord Conclusif

1. Cette section présente les recommandations basées sur le rapport d'évaluation (chapitre VIII) que le Gouvernement du Mali et la Direction du FIDA ont convenu d'adopter et de mettre en œuvre dans des délais précis. Elle est extraite de l'accord conclusif signé par les parties concernées.
2. Suivant la politique de l'évaluation du FIDA de 2011, le rôle de l'IOE est de faciliter la préparation et la finalisation de l'accord conclusif qui sera inclus dans le rapport final de l'EPP du Mali, sans prendre part à la signature de l'accord en lui-même. Les recommandations agréées par le Gouvernement du Mali et le FIDA seront reprises dans le Rapport du Président du FIDA sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction. L'accord conclusif sera aussi présenté au Conseil d'administration du FIDA en annexe du document de proposition du prochain projet.
3. Depuis mars 2012, la situation politique du Mali est instable principalement dans le nord du pays sous contrôle des rebelles islamistes et touarègues, mais elle est restée volatile dans le Sud où la mise en place d'un gouvernement de transition s'est faite difficilement. En avril 2012, un nouveau gouvernement intérimaire a été instauré. Certains bailleurs bilatéraux et l'Union européenne ont repris les opérations d'urgence et quelques interventions dans le Sud, tandis que les principaux bailleurs multilatéraux (BAD et Banque mondiale) étudient les conditions pour une éventuelle reprise. Le FIDA a choisi l'option d'utiliser les ressources des projets au nord du pays (PIDRN et PIDRK) pour financer des actions de soutien aux populations (approvisionnement en semences, intrants, réapprovisionnement des centres de santé communautaires), en collaboration avec des agences multilatérales, et à travers des ONG. Les autres projets du FIDA continuent leurs interventions régulièrement au Sud.
4. **Recommandation 1. Le FIDA et le Gouvernement devraient profiter de cette "pause forcée" pour définir les axes du nouveau COSOP.** Cette évaluation souligne l'importance de préparer soigneusement le COSOP afin d'établir un programme cohérent et bien structuré. Compte tenu des ressources limitées allouées à la préparation des COSOP, le FIDA pourrait utiliser des dons afin d'assurer un niveau d'expertise adéquat dans la formulation du COSOP et un processus participatif de préparation. Les mesures suivantes seront nécessaires afin de réviser et corriger les orientations stratégiques:
  - (i) Présenter dans le COSOP un diagnostic de la situation de la pauvreté et des opportunités de développement rural (agricole et non agricole), une analyse plus étoffée des risques liés aux conflits et des mesures pour atténuer ces risques.
  - (ii) Préparer un plan de communication et d'activités de dialogue politique qui devraient notamment inclure: (i) l'expérience apprise dans l'appui aux collectivités locales (ex. la question de la maîtrise d'ouvrage, les normes nationales peu adaptées aux zones fragiles et la faiblesse de la supervision de l'ANICT); (ii) des leçons apprises dans l'implication des organisations de base et faitières dans la gestion des projets et dans la consultation sur les politiques et (iii) des questions liées à la pérennisation des micro-projets productifs et environnementaux.
  - (iii) Accentuer le poids du Sud du pays dans la priorisation géographique et encourager des approches plus thématiques. Cette recommandation n'est pas seulement justifiée par la récente crise au Nord du pays mais aussi par la prévalence de la pauvreté et la densité de la population au Sud.

### Suite proposée

5. Comme suite aux recommandations de l'Évaluation, et du fait de la crise politique que traverse le Mali, un document de stratégie pour la période transitoire a été conjointement préparé et signé par le FIDA et le Gouvernement malien. Les axes stratégiques retenus dans ce document sont les suivants: concentration des activités sur le Sud du pays/interventions dans les régions du Nord dans la mesure du possible par l'intermédiaire de partenaires toujours actifs dans ces régions pour aider les populations locales à maintenir leurs activités et leurs infrastructures.
6. Un nouveau COSOP n'est pas programmé mais lors de la formulation du prochain projet du FIDA au Mali, un diagnostic de la situation de la pauvreté et des opportunités de développement rural (agricole et non agricole) ainsi qu'une analyse des risques liés aux conflits et des mesures pour atténuer ces risques sera présentée.
7. Les aspects liés à la communication et au dialogue politique seront promus par l'intermédiaire d'un renforcement de la Coordination Nationale du Programme Pays FIDA au Mali (CNPPF) au niveau de ses fonctions de suivi-évaluation, de gestion des savoirs, de capitalisation et de communication.

### Calendrier proposé

8. Le document intérimaire co-signé par le Gouvernement et le FIDA est actuellement mis en œuvre. Dès la fin du conflit, il sera mis à jour comme indiqué ci-dessus lors de la formulation du prochain projet FIDA.

### Partenaires concernés

9. Gouvernement du Mali, CNPPF, FIDA

### **Continuation de la Recommandation 1**

- (iv) Dans le portefeuille, il serait souhaitable d'envisager des interventions à focalisation thématique ou sous-sectorielle qui permettraient de mieux s'engager sur des aspects structurels, de réformes et de dialogue politique et, en cas de conflit, permettraient une réallocation d'activités et de ressources vers des zones où les opérations peuvent continuer dans des conditions de sécurité. Compte tenu des constats de l'évaluation, parmi les thèmes et sous-secteurs qui méritent une attention particulière, on peut citer la finance rurale, la petite irrigation, la protection des ressources naturelles et des parcours, l'infrastructure de base (voir aussi ci-dessous), le renforcement des capacités des collectivités locales, avec une attention particulière pour l'insertion économique et la formation des jeunes.
- (v) Impliquer davantage d'autres bailleurs dans le financement des infrastructures et des services de base. Les deux derniers cadres stratégiques au niveau corporatif du FIDA ainsi que l'évaluation conjointe de la BAD et du FIDA en Afrique se sont déjà exprimés dans cette direction. Des institutions comme la BAD, la BOAD, l'Union européenne sont actives dans le financement des infrastructures de transport et de base. Une définition plus précise des rôles respectifs permettrait de mieux exploiter l'expérience des autres bailleurs en matière d'infrastructures et au FIDA, de mettre en valeur son expérience en matière de développement agricole et de réduction de la pauvreté rurale (voir ci-dessus).
- (vi) Engager plus systématiquement les entrepreneurs privés et leurs organisations professionnelles dans les activités du programme, en commençant par la phase de conception des projets, mais aussi durant leur mise en œuvre. Cela implique aussi de se concentrer dès le début sur la viabilité économique des activités productives et de porter plus d'attention à la transformation, la valorisation et la mise en marché. En même temps, les

risques d'impact négatif du point de vue social (ex. questions foncières) et environnemental devront être pris en compte avant d'intervenir.

### **Suite proposée**

10. Le Gouvernement et WCA font leurs ces recommandations avec lesquels ils souscrivent totalement. Le portefeuille du FIDA au Mali est d'ores et déjà réorganisé autour des deux thématiques suivantes: (i) Augmentation de la productivité agricole dans un contexte de changement climatique et (ii) Mise à disposition des ruraux de services financiers adaptés. Une autre thématique a été sélectionnée conjointement relative à la formation professionnelle et l'emploi des jeunes ruraux.

### Calendrier proposé

11. Le nouveau projet sur le thème de l'Insertion des Jeunes dans les filières agricoles et rurales (FIER) sera formulé en 2013 pour démarrage en 2014 dans la mesure du possible. Les ressources financières disponibles sur le prochain cycle de ressources de 3 ans seront affectées intégralement à ce programme qui portera uniquement sur le sud du pays dans un premier temps.
12. En 2013, une nouvelle source de financement sera disponible au niveau du FIDA: la Facilité ASAP (Adaptation for Smallholder Agriculture Programme) destinée au renforcement de la résilience des petits exploitants et des communautés rurales vulnérables aux changements climatiques. Le recours à la Facilité ASAP permettra de mettre à l'échelle les acquis des projets FIDA et de compléter le PAPAM par des activités facilitant l'adaptation des petits producteurs et des écosystèmes aux changements climatiques.

### Partenaires concernés

13. L'élargissement des partenaires est programmé à différents niveaux: les départements ministériels avec des collaborations nouvelles avec le ministère en charge de l'emploi, de la formation professionnelle, de la jeunesse. De nouveaux PTF seront aussi associés aux programmes soutenus par le FIDA au Mali, et en particulier l'USAid, la coopération néerlandaise, la coopération française, l'agence canadienne de développement international. Dans le cadre du projet FIER, le secteur privé sera un partenaire privilégié pour définir les besoins de compétences et les formations professionnelles adaptées. La BAD et l'OFID ont été contactés pour cofinancer le programme en particulier pour la réalisation d'infrastructures.

### **Recommandation 2. Définir un plan d'action pour les opérations en cours.**

14. Concernant les opérations dans le Sud du Mali, le plan devrait miser sur les blocages institutionnels enregistrés dans la mise en œuvre du PAPAM afin de revoir éventuellement la contribution du FIDA à ce programme. Pour les opérations dans le Nord du pays (PIDRN et PIDRK), compte tenu des conflits et des risques de détournement de ressources, il serait prudent d'envisager la clôture définitive de ces projets si la situation dans le Nord n'évolue pas dans une période bien définie.

### **Suite proposée**

15. Une stratégie liée à la crise a été développée conjointement par le FIDA et le Gouvernement malien. Elle consiste dans la ligne des recommandations de l'Évaluation à concentrer les actions dans les régions du sud du pays où les projets en cours sont maintenus dans la mesure du possible.
16. Concernant les projets du nord, le personnel rapatrié sur Bamako sera réduit fin 2012 au strict minimum tout en gardant les équipes minimales afin de continuer à mener dans la mesure du possible des actions au Nord avec certains partenaires fiables qui continuent à y intervenir (ONGs, OMS...). Le PIDRN et le PIDRK ne sont donc pas clôturés par anticipation mais comme programmé en 2013 et 2014 respectivement.

17. Le nouveau projet FIER n'interviendra que dans les régions du Sud, son extension sera envisagée après la résolution du conflit en fonction de la demande du gouvernement, de la valeur-ajoutée du FIDA et d'identification de ressources complémentaires.

#### Calendrier proposé

18. Ce dispositif est déjà en place. A moyen terme, le redémarrage des interventions dans le Nord sera envisagé après règlement du conflit en fonction des priorités énoncées par le nouveau Gouvernement et de la valeur ajoutée du FIDA. Les projets en cours jusqu'en 2018 pourront bénéficier de financements complémentaires permettant l'expansion de leurs activités dans les régions du Nord. Le projet Jeunes qui sera centré dans un premier temps sur la zone Sud du pays pourra être complété par une composante spécifique pour les régions du Nord pour financement complémentaire dès que la situation politique le permettra.

#### Partenaires concernés

19. FIDA, Gouvernement du Mali, CNPPF, partenaires techniques et financiers.

### **Recommandation 3. Améliorer le système de gestion au niveau du programme**

20. Cette évaluation recommande:
- (i) de renforcer le système de gestion et de suivi au niveau du COSOP (stratégique). Il est nécessaire de développer un cadre logique de référence commun pour la stratégie à l'intérieur duquel les contributions respectives de chaque projet pourraient être mesurées et évaluées, et qui s'intègre dans un système de suivi-évaluation harmonisé. Ceci nécessite aussi une plus grande implication du FIDA, du Gouvernement et d'autres partenaires au Mali dans le suivi régulier et la revue annuelle de la stratégie: des exemples dans d'autres pays montrent que cela nécessite une affectation de ressources adéquates;
  - (ii) de dédier plus d'attention à l'analyse et à la capitalisation, et à la consolidation des expériences des projets du FIDA, en vue de leur discussion et partage avec les partenaires au développement et afin d'alimenter un dialogue sur les politiques publiques basé sur des expériences concrètes;
  - (iii) d'améliorer l'efficacité des systèmes de suivi et d'évaluation des projets individuels moyennant un renforcement méthodologique, notamment pour les études d'impact et le suivi de la qualité des réalisations et de leurs coûts prévus et effectifs, à travers l'affectation de ressources humaines et financières conséquentes et un travail d'appui aux capacités nationales de suivi en collaboration avec d'autres bailleurs;
  - (iv) un cadrage plus précis entre objectifs et ressources humaines et financières entre: le siège du FIDA, le bureau de pays du FIDA, et la Cellule nationale de coordination des programmes et projets au sein du ministère de l'Agriculture afin de prendre en compte les priorités exposées ci-dessus.

#### **Suite proposée**

21. Le FIDA a déjà intensifié ses efforts d'appui à la mise en œuvre du portefeuille, notamment à travers la supervision directe démarré en 2008. Un bureau-pays a été ouvert en 2012 pour faciliter le travail de supervision, de capitalisation et de participation au dialogue politique. Sa mise en place s'est accompagnée d'une réflexion conjointe FIDA – Gouvernement pour définir les missions respectives de la coordination nationales des projets et des programmes du FIDA (CNPPF) et du nouveau bureau-pays du FIDA. La mise en œuvre de ce dispositif et son amélioration seront poursuivies.
22. Ceci permettra de faciliter le passage d'une approche projets à une approche programme dans laquelle les différentes activités financées par des prêts et par des dons seront mises en relation et coordonnées. Des économies d'échelle seront

recherchées pour diminuer la taille et le nombre si possible d'unités de coordination de projets.

23. Des efforts seront faits en particulier pour être plus efficace dans le suivi-évaluation du programme et réussir définitivement le passage d'une approche-projets à une approche-programme harmonisée sur la base du modèle développé par le PIDRN. Des innovations institutionnelles seront recherchées pour augmenter la lisibilité et la visibilité du programme, en particulier par la mise en œuvre d'une stratégie de communication et le recrutement d'un/e chargé/e de communication.
24. Dans le cadre du financement de l'ASAP, un chargé de suivi-évaluation et de gestion des savoirs et capitalisation sera recruté pour suivre de manière spécifique les aspects liés à l'adaptation aux changements climatiques.

#### Calendrier proposé

25. Ces activités sont déjà en cours et s'intensifieront au cours de l'année à venir.

Partenaires concernés, FIDA, Gouvernement du Mali,  
Tous les projets et la CNPPF sont concernés par cette évolution.

#### Signatures :



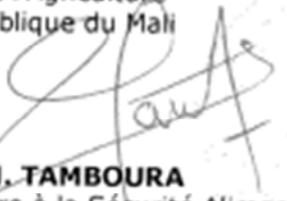
**M. Baba BERTHE**  
Ministre de l'Agriculture  
de la République du Mali



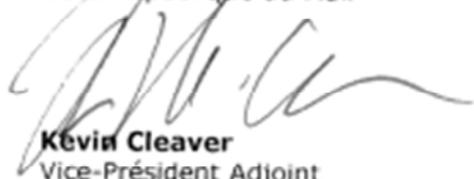
20 MAR 2013

Date

**SE Yaya N. TAMBOURA**  
Commissaire à la Sécurité Alimentaire  
de la République du Mali



Date 08 MARS 2013



**Kevin Cleaver**  
Vice-Président Adjoint  
Département Gestion des Programmes

28 March 2013

Date

# République du Mali

## Évaluation du programme de pays

### I. Introduction

#### A. Aperçu de l'assistance du FIDA au Mali

1. Cette Évaluation de programme de pays (EPP) a été effectuée suite à la décision adoptée par le Conseil d'Administration du FIDA en 2011.<sup>1</sup> Il s'agit de la deuxième EPP conduite au Mali, la première s'étant achevée en 2007. Cette évaluation a été menée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) en conformité avec la Politique d'évaluation<sup>2</sup> et les directives du Manuel de l'évaluation du FIDA.<sup>3</sup>
2. Le FIDA a démarré ses opérations au Mali en 1982, soit depuis 30 ans déjà (tableau 1). Depuis, le FIDA y a financé 12 projets (dont 5 actifs à l'époque de cette EPP) pour un coût total de 474 millions d'USD, dont 183 millions (39%) de prêts du FIDA (à conditions particulièrement favorables).<sup>4</sup> Le Mali est donc le troisième portefeuille par volume de prêts du FIDA dans la région Afrique de l'ouest et du centre (après le Ghana et le Nigéria).<sup>5</sup> La contribution de l'État malien correspond à 78 millions USD (16%)<sup>6</sup> et celle des cofinancements à 213 millions (45%), notamment de la Banque Mondiale (20% des coûts totaux), de la Commission Européenne (5%), de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD, 3%), du Fonds pour l'environnement mondial (FEM, 3%) et du Fonds Belge de Survie (2%) sous forme de dons. Jusqu'en 2007, les projets étaient supervisés surtout par la BOAD (4 projets) et l'UNOPS (2 projets), mais depuis 2010, le FIDA a pris la responsabilité de la supervision directe. Le FIDA a approuvé deux stratégies (COSOP) au Mali, en 1997 et en 2007.
3. En plus des prêts, le FIDA a approuvé des "dons" à caractère régional, voire global, mais avec quelques activités au Mali. Leur gestion a été confiée à des organisations internationales de recherche ou à des ONG. L'EPP 2007 avait porté une appréciation sur certains de ces dons approuvés jusqu'en 2006. Depuis 2007, 23 dons régionaux ont été approuvés. Compte tenu du caractère régional de ces dons, il n'est pas possible d'estimer avec précision le montant dédié pour les activités spécifiques au Mali. Les dons ont appuyé des activités assez diverses: études, recherche-action, ateliers, petits projets pilotes dans les domaines de l'agriculture, l'environnement, la micro finance et les petites entreprises.

---

<sup>1</sup> [EB 2011/104/R.2/Rev.1](#).

<sup>2</sup> <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-REV-1.pdf>.

<sup>3</sup> [http://www.ifad.org/evaluation/process\\_methodology/doc/manual\\_f.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_f.pdf).

<sup>4</sup> Entre 2006 et 2009, les décaissements nets du FIDA correspondaient à moins de 0,5% de l'aide publique totale au développement mais 7% de l'aide publique dédiée à l'agriculture.

<sup>5</sup> Le volume des prêts du FIDA a été 49,8 millions d'USD dans la période 1982-1992; 49,6 millions d'USD dans la période 1993-2002 et 83,8 millions d'USD dans la période 2003-2012.

<sup>6</sup> En ligne avec la moyenne des pays à faible revenu dans la région WCA du FIDA (15,7%).

Tableau 1  
**Aperçu des opérations au Mali**

Premier projet financé par le FIDA au Mali	1982
Nombre de projets approuvés	12
Volume total des prêts du FIDA	183 millions d'USD
Termes d'emprunt	Conditions particulièrement favorables
Fonds de contrepartie de l'état	78 millions d'USD
Cofinancement	213 millions d'USD
Coût total du portefeuille	474 millions d'USD
Focus of Operations	Agriculture, finance rural, infrastructure de base, irrigation
Co-financiers	Banque Mondiale (IDA), Union européenne, BOAD, PAM, Fonds Belge de Survie, FEM, Suède, UNCDF
<b>Dons</b>	23 dons régionaux et globaux

Source: Project Portfolio Management System (PPMS), FIDA

## B. Objectifs, Méthodologie et Processus

4. L'EPP a pour objectifs principaux d'évaluer la performance du programme et l'impact des opérations du FIDA au Mali et de fournir les éléments de base pour la préparation du nouveau programme stratégique (COSOP) qui sera agréé par le FIDA et par le Gouvernement du Mali à la fin du processus de l'évaluation.
5. L'EPP s'attache à analyser la performance de trois composantes du partenariat entre le Gouvernement du Mali et le FIDA, qui se renforcent mutuellement, à savoir: (i) la performance du portefeuille de projets; (ii) les activités hors prêts (développement des partenariats, gestion des savoirs et dialogue sur les politiques publiques); et (iii) la performance du COSOP de 2007. Pour chacune de ces composantes, une série de critères et notations sur une échelle de 1 à 6 (le score de 6 étant le plus élevé)<sup>7</sup> ont été appliqués suivant le Manuel d'évaluation. L'EPP s'attache tout particulièrement à bien cerner les facteurs susceptibles d'influer sur la qualité de la performance, cet aspect étant essentiel pour favoriser l'apprentissage dans la perspective des interventions à venir.
6. La performance du portefeuille de projets est évaluée au regard d'une famille de critères d'évaluation reconnus comme standard au niveau international, qui sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact sur la pauvreté rurale (domaines relatifs aux revenus et aux avoirs des ménages, capital humain et social, sécurité alimentaire et productivité agricole, ressources naturelles et changement climatique, environnement, et changement climatique, et institutions et politiques de développement), et la durabilité. En plus, cette EPP a aussi considéré des critères spécifiques au FIDA, tels que l'appui aux innovations et leur élargissement, l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes.
7. Les EPP portent en général sur la coopération fournie par le FIDA à un pays durant les 10 dernières années environ. Puisqu'une EPP a été faite en 2007 (voir un résumé des principaux résultats dans le tableau 2), la période évaluée s'étend de 2007 jusqu'au début de 2012. L'analyse détaillée se concentrera sur les 5 projets suivants: (i) Programme du fonds de développement en zone sahélienne (FODESA); (ii) Programme d'Investissement et de développement rural des régions du Nord Mali (PIDRN); (iii) Programme intégré de développement rural de la région de Kidal (PIDRK); (iv) Programme de micro finance rurale (PMR); (v) Projet d'amélioration de la productivité agricole (PAPAM).

<sup>7</sup> Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant

Tableau 2  
**Principaux résultats de l'EPP 2007**

En termes de stratégie

Selon l'EPP 2007, le COSOP 1997 offrait une compréhension satisfaisante des enjeux liés à la réduction de la pauvreté. Les faiblesses se concentraient plutôt: (i) sur l'opérationnalisation, l'identification des partenaires et le dialogue politique et (ii) sur l'insertion des interventions du FIDA dans la dynamique de décentralisation. En plus aucune revue du COSOP n'avait eu lieu entre 1997 et 2006 et la stratégie n'était plus actuelle. Dans la programmation des opérations, l'EPP 2007 notait une tendance à la dispersion géographique et sectorielle, une situation défavorable du point de vue de l'impact économique.

En termes de performance, impact et résultats

Les objectifs des opérations ont été généralement en harmonie avec les orientations du FIDA. Cependant, des faiblesses ont été identifiées dans les approches peu économiques adoptées pour atteindre ces objectifs. Les interventions ont été efficaces en termes d'augmentation des superficies irriguées et de la sécurité alimentaire, mais moins dans la rentabilisation de la production, la mise en marché et le renforcement des organisations de base.

En termes de durabilité

L'EPP de 2007 note une fragilité due à la faiblesse des organisations paysannes, une définition souvent floue des responsabilités concernant l'entretien des infrastructures, et une rentabilité économique peu étudiée pour les microprojets productifs. Dans l'ensemble, la capacité de promotion de l'innovation a été limitée.

Source: EPP 2007.

8. En plus des projets financés par les prêts, l'EPP examine aussi les activités financées par 6 dons régionaux en traçant les initiatives qui ont été menées au Mali. Finalement, l'EPP analyse la performance des partenaires: le FIDA et le Gouvernement, en ce qui concerne la formulation des projets, l'appui à leur exécution et le suivi des actions.
9. L'analyse des activités "hors prêt" porte sur des initiatives telles que la gestion des savoirs, le dialogue sur les politiques publiques et l'établissement des partenariats. Ceci inclut une appréciation des efforts associés du FIDA et du Gouvernement du Mali dans ces activités. L'EPP considèrera d'abord les objectifs définis par le COSOP 2007 pour chaque activité et éventuellement d'autres nouvelles activités non prévues par les COSOP mais développées au cours des dernières années.
10. Le troisième et dernier niveau d'analyse est le plus stratégique. Il consiste à apprécier la pertinence et l'efficacité de la stratégie du FIDA (COSOP 2007). La pertinence stratégique concerne l'adéquation des objectifs, priorités sectorielles, ciblage géographique, mélange d'instruments et outils de gestion par rapport aux exigences du pays et aux stratégies nationales et à celles des partenaires. L'appréciation de l'efficacité stratégique prendra comme point de départ les objectifs généraux énoncés dans les COSOP 2007 et explorera dans quelle mesure les objectifs des COSOP ont été atteints, tout en reconnaissant que d'autres objectifs initialement non identifiés pourraient être atteints. Le COSOP 1997 a déjà été analysé par l'EPP 2007 mais cette EPP pourra s'y référer pour mieux documenter l'évolution stratégique.
11. Le processus de l'EPP incluait quatre phases principales. La phase de travail préparatoire a compris la préparation d'un document d'orientation présentant les objectifs, la méthodologie, le processus et les questions clés de l'évaluation. Elle a aussi compris la rédaction d'un document de revue de la documentation disponible, partagé avec la division régionale du FIDA pour l'Afrique de l'ouest et du centre (WCA) et le Gouvernement pour leurs commentaires. WCA et le Gouvernement ont produit leurs propres autoévaluations, suivant la même méthodologie de l'EPP. Une mission préparatoire organisée par IOE a visité le Mali du 15 au 20 janvier 2012

- pour identifier les partenaires principaux, établir un partenariat<sup>8</sup> clé pour les phases suivantes de l'évaluation, discuter la méthodologie et le processus de l'évaluation avec eux et affiner les questions clés et les thèmes principaux de l'EPP.
12. La phase de travail de terrain a englobé la mission d'évaluation principale du 5 au 27 mars 2012 comprenant la vérification et l'actualisation de la documentation, la revue des autoévaluations produites par le Gouvernement et la WCA, l'organisation de visites de terrain, la tenue de réunions dans la capitale avec des représentants du Gouvernement, d'organisations internationales, du secteur privé, d'organisations paysannes, d'ONG et d'autres spécialistes ou chercheurs.
  13. Il est important de noter que la mission principale a permis de collecter des données et informations primaires, à travers des interviews individuelles, des groupes focaux de discussion, des mini-enquêtes et des études de cas. L'analyse de la documentation, des auto-évaluations et des données primaires a permis de porter une appréciation sur les critères selon un processus de "triangulation" mené par l'équipe d'évaluation. Les appréciations ont été synthétisées à travers des notations. L'analyse et les notations ont fait l'objet d'une revue des pairs au sein de l'IOE à travers un processus de revue des pairs.
  14. Compte tenu de la situation de sécurité précaire au Nord du Mali, les régions de Tombouctou et de Kidal n'ont pas pu être visitées par l'équipe, qui s'est conformée aux instructions du système des Nations Unies. En revanche, 40 personnes représentant des partenaires de ces régions (représentants de l'administration territoriale, d'organisations de producteurs et d'organisations de base, équipes de projets) se sont rendues à Bamako pour participer à une séance d'interviews avec l'équipe de l'EPP, ce qui a permis de collecter nombre d'informations.
  15. Le 21 mars 2012 un coup d'état d'officiers de l'armée a déposé l'ancien Président de la République malienne Amadou Toumani Touré. Suite aux conditions de sécurité précaires, l'équipe de l'EPP n'a pas pu présenter les résultats préliminaires au Gouvernement. Une note de fin mission a été discutée avec le chargé de programme de pays du FIDA, avec le responsable de la Cellule de coordination des programmes et projets du FIDA au Mali et avec les équipes de projet. En mai 2012, la note de fin mission a été envoyée au nouveau Ministre de l'agriculture du gouvernement nommé par le la Président de République par intérim Dioncounda Traoré, ancien Président de l'Assemblée Nationale (voir Chapitre 2).
  16. Durant la phase de rédaction, l'équipe de l'EPP a préparé un rapport indépendant qui a été soumis à une revue des pairs au sein de l'IOE. Par la suite, le projet de rapport a été partagé avec la WCA, le Gouvernement du Mali et d'autres partenaires clés avant d'être finalisé. Le Gouvernement du Mali, IOE et WCA ont organisé un atelier national en décembre 2012 afin de discuter les résultats et les recommandations de l'EPP.

---

<sup>8</sup> L'exercice d'identification des partenaires a été effectué à l'aide d'une matrice reportant (i) des catégories de partenaires (par exemple Gouvernement central/local, Organisations internationales, ONG, organisations de base ...); (ii) le niveau d'influence des partenaires (ex. haut/faible); (iii) les domaines d'influence (politique-stratégique/opérationnel) et (iv) l'attitude envers le programme (ex. positive/négative/neutre).

**Points clés**

- L'EPP au Mali est la deuxième faite dans ce pays depuis le début des opérations du FIDA. La première EPP avait été effectuée en 2007.
- Les objectifs principaux de l'EPP sont d'apprécier la performance du programme et l'impact des opérations du FIDA au Mali, en fournissant les éléments de base pour la préparation du nouveau COSOP qui sera agréé par le FIDA et par le Gouvernement.
- L'EPP a évalué la performance du portefeuille de projets (5 projets), les activités hors prêts et la performance du COSOP de 2007.
- L'EPP a été menée de manière indépendante par IOE tout en bénéficiant des observations et commentaires des partenaires, y inclus la WCA et le Gouvernement.

**II. Contexte national****A. Aperçu général du pays**

17. La République du Mali, indépendante depuis 1960, est frontalière de la Mauritanie et de l'Algérie au nord, du Niger à l'est, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire au sud, de la Guinée au sud-ouest et du Sénégal à l'ouest. Le Mali est un pays enclavé avec une superficie de 1 240 190 km<sup>2</sup> dont environ 60% de terres arides ou désertiques. Les précipitations varient de 1300 mm à 1500 mm au Sud tandis que la moyenne est de l'ordre de 200 mm au Nord. Le Mali est divisé en 8 régions administratives: Tombouctou, Kidal, Gao, Mopti, Kayes, Koulikoro, Sikasso et Ségou, auxquelles s'ajoute le district de la capitale, Bamako.
18. **Densité faible de population surtout dans le Nord.** La population malienne est estimée à 15,2 millions d'habitants (2010), dont 48% ont moins de 15 ans et 3% plus de 65, avec une densité de 12 personnes au km<sup>2</sup> (comparé à une moyenne de 51 pour l'Afrique de l'Ouest). Les habitants sont inégalement répartis sur le territoire. Les régions de Gao, Kidal et Tombouctou représentent les deux tiers de la superficie du pays, avec seulement 9% de sa population (dont 0,5% pour Kidal). 64% des habitants en 2010 vivaient en milieu rural, tandis que 35,9% étaient en milieu urbain (Agence française pour le développement, 2010).<sup>9</sup> La densité de population sur les terres du Sud est beaucoup plus élevée que dans les zones désertiques du Nord (tableau 3).

Tableau 3

**Population malienne, densité et poids régional (2009)**

Région	Total	Densité (personnes / km <sup>2</sup> )	Poids de la population
Kayes	1 996 812	16	13,8%
Koulikoro	2 412 633	27	16,6%
Sikasso	2 625 919	33	18,1%
Ségou	2 336 255	33	16,1%
Mopti	2 037 330	26	14,0%
Tombouctou	674 209	1	4,6%
Gao	544 120	3	3,8%
Kidal	67 638	<0,5	0,5%
Bamako	1 809 106	2 389	12,5%
Ensemble	14 504 022	12	100%

Source: Profil en ressources humaines pour la santé du pays, Mali, Organisation mondiale de la santé 2009.

19. **Croissance de la population et défis pour le développement.** La population a été multipliée par trois entre 1960 et 2010 et continue de s'accroître de près d'un demi-million de personnes par an. La population augmente actuellement au rythme

<sup>9</sup> Comment bénéficier du dividende démographique? Analyse pays Mali, Agence française de développement, 2011.

annuel de 3,1%<sup>10</sup>, poussée par une fécondité élevée (6,6 enfants par femme, Bureau de référence de la population [Population Reference Bureau], 2010) et elle pourrait de nouveau être multipliée par près de 3 ou 4 d'ici 2050 et se situer alors entre 45 et 60 millions d'habitants, selon les projections de population de la Direction National de la Population. Ce régime démographique est à l'origine de l'arrivée annuelle de centaines de milliers de jeunes sur le marché du travail (entre 250 et 300.000). Ces jeunes manquent de formation et de débouchés en zone urbaine où essentiellement le secteur informel peut les accueillir mais dans des conditions très précaires. Des programmes conçus pour l'emploi des jeunes ruraux au Mali, y compris l'insertion de jeunes dans la zone de l'Office du Niger, ont été soumis par le gouvernement à la considération de le Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest pour financement. Le maintien de ce taux de fécondité peut aussi entraîner dans le long terme, des retards dans le secteur de la santé et de l'éducation.<sup>11</sup>

## B. Gouvernance et institutions

20. Les données du programme de recherche de la Banque Mondiale sur la bonne gouvernance montrent que **beaucoup reste à faire dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la corruption** au Mali. Dans tous les indicateurs de gouvernance considérés, le Mali est classé dans le 50<sup>ème</sup> percentile voire en dessous et pour certains indicateurs (stabilité politique et absence de violence, contrôle de la corruption) on a enregistré une tendance à la baisse durant les 15 dernières années.<sup>12</sup> Concernant la corruption, selon la classification faite en 2010 par Transparency International, qui mesure l'indice de perception de la corruption, le Mali est classé 116<sup>ème</sup> sur 178 pays, avec une valeur de 2,7 sur une échelle allant de dix, haut niveau d'intégrité, à zéro, haut niveau de corruption. A l'échelle régionale, le Mali est classé 20<sup>ème</sup> sur 33 pays.
21. **Conflits au Nord aux effets déstabilisateurs pour le pays.** Les conflits au Nord du pays ont toujours existé. Les affrontements entre le gouvernement malien et les Touaregs ont dominé la scène de 1990 à 1996 quand les deux parties ont déposé les armes mais la situation est restée tendue. Suite aux accords de 1996 l'état a drastiquement réduit la présence de forces militaires et de sécurité dans le Nord, ce qui a compliqué le contrôle effectif du territoire surtout dans les dernières années. A partir de 2006 les attaques dans le nord du pays ont augmenté en nombre. Selon les sources officielles, des groupes combattants liés à Al-Qaida se seraient installés dans les zones frontalières entre le Mali, la Mauritanie et l'Algérie. Le retour des soldats et mercenaires de Lybie a accentué les sources de tension dans la zone. Il faut aussi noter que le Nord du Mali est connu comme point de passage pour le trafic d'armes, de stupéfiants et de personnes.
22. La crise du Nord a eu des effets déstabilisateurs: en mars 2012 le mécontentement de l'armée malienne lié aux conditions de combat dans le Nord a abouti au coup d'état qui a déposé le Président de la République Amadou Toumani Touré. Suite au retrait de l'armée, les rebelles (Touaregs et groupes islamistes) ont pris le contrôle du Nord du pays depuis fin mars 2012. En avril 2012 le pouvoir a été remis aux autorités civiles, l'ancien président de l'Assemblée nationale Dioncounda Traoré est devenu Président ad intérim et un nouveau gouvernement a été constitué mais la situation est restée volatile. Le gouvernement a été reconnu par la communauté internationale, mais il représente une situation transitoire dans l'attente de nouvelles élections. Les partenaires techniques et financiers ont d'abord interrompu leurs opérations. En mai 2012 certains bailleurs bilatéraux et l'Union Européenne

<sup>10</sup> 3,6% selon les sources INSTAT citées dans le CSCR 2012-2017

<sup>11</sup> Guengant, Jean-Pierre (2011).

<sup>12</sup> Voies et systèmes pour rendre compte des résultats; stabilité politique et absence de violence, efficacité du gouvernement, qualité des systèmes de régulation, application des lois, contrôle de la corruption.  
<http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.asp>.

avaient repris les opérations d'urgences et quelques interventions dans le Sud du pays. La Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale n'avaient pas encore repris les opérations mais en pondéraient l'option. Durant cette période les opérations dans le Sud du pays (PMR, FODESA) ont continué et depuis mai, le FIDA a considéré l'option d'utiliser les ressources du PIDRN et PIDRK pour financer des actions de soutien aux populations partenaires des projets dans le Nord en collaboration avec des agences bilatérales et à travers des ONG.

23. **Des progrès dans le domaine de la décentralisation.** Le processus de décentralisation est un élément incontournable pour les stratégies de développement local au Mali. Ce processus a débuté à la fin des années 1990 avec les premières élections locales à la suite desquelles les communes, les cercles et les régions sont devenues des collectivités décentralisées dotées d'instances dirigeantes élues. L'État a créé une Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) qui gère le Fonds d'investissement des collectivités territoriales. Depuis le démarrage des collectivités territoriales, l'État consent annuellement aux communes rurales une dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement. Celle-ci varie de 1 à 2 millions de FCFA par an. Les communes devraient financer le reste des frais par la mobilisation des ressources, comme les taxes, les impôts et les charges administratives, mais des problèmes sérieux de financement des communes existent.
24. **Développement du secteur privé encore limité mais attention croissante de la part du gouvernement.** Le rapport *Doing Business 2011* classe le Mali au 153ème rang sur 183 pays pour le développement du secteur privé. Parmi les multiples contraintes au développement du secteur privé, le rapport mentionne par ordre d'importance quatre facteurs: l'accès au financement, la corruption, les infrastructures inadéquates et l'inefficience de la bureaucratie. Le Mali a adopté en décembre 2010 la *Loi d'orientation pour le secteur privé*. Elle a pour fin de mettre en synergie les moyens de tous les participants afin d'assurer la viabilité du secteur et lui permettre de contribuer davantage à la croissance économique.
25. L'accès aux services financiers est limité, avec moins de 5% de la population ayant un compte bancaire ou utilisant les crédits. Dans les zones rurales, la situation est plus compliquée: on observe non seulement une insuffisance d'infrastructures financières mais aussi l'absence de chaînes de production agricole structurées, en dehors de la filière coton et de celle du riz dans une moindre mesure. Dans les sous-secteurs de la micro finance, le Mali s'est doté pour la première fois en 1998, d'une stratégie nationale de micro finance. Cette stratégie a été réactualisée en 2007 pour la période 2008-2012 et une nouvelle réactualisation est en cours en 2012. Ses trois axes principaux sont: (i) le renforcement de l'environnement institutionnel, légal et réglementaire; (ii) l'assainissement du secteur de la consolidation des systèmes financiers de proximité et de leur instance de représentation; (iii) l'amélioration de l'accès large et diversifié aux services financiers à travers des mécanismes et outils innovants et adaptés.

### **Déficit en infrastructures: une contrainte pour la croissance**

26. Pour un pays enclavé, la qualité de l'infrastructure nationale et régionale est importante car elle influence les coûts de transport et la compétitivité. Or, l'infrastructure malienne est déficitaire et s'insère dans un contexte régional où l'infrastructure est peu développée et le secteur des transports peu compétitif (West Africa Trade Hub 2007). Le Mali a seulement une ligne principale de chemins de fer qui raccorde Bamako à Kayes, près de la frontière avec la Sénégal et qui continue jusqu'à Dakar. En 2003, les gouvernements des deux pays ont convenu de concéder la ligne pour vingt-cinq ans à une compagnie canadienne en vue de son amélioration. Le Mali a un réseau routier de 90 000 km dont seulement 4% bitumés. En 2007, en Afrique de l'Ouest, le pourcentage de routes bitumées était de 22,6%, en Afrique de l'Est de 9,5%, et en Afrique du Nord, 64,1%.

## C. Économie et pauvreté

27. Le Mali connaît depuis les réformes des années 1990 une croissance économique moyenne du produit intérieur brut (PIB) de 5% par an, peu touchée par la récession globale actuelle et une inflation sous contrôle (2,2% en 2009 et 1,1% en 2010). L'économie malienne repose principalement sur le secteur primaire, agriculture et élevage, qui représente 36,5% du PIB (l'économie malienne est donc "basée sur l'agriculture").<sup>13</sup> Le secteur secondaire (industries extractives, manufacturières et BTP) représente 24,4% du PIB et le tertiaire (commerce, services), 39% (*Economist Intelligence Unit*, 2008).
28. Les exportations les plus importantes du Mali sont l'or et le coton. On estime que le pays possède 600-800 tonnes de réserves d'or. Les principaux gisements se trouvent dans l'Ouest, traversés par la frontière avec le Sénégal, et dans la région de Sikasso, au Sud. Certains gisements sont en train de se vider et ceci a déjà engendré une réduction de la production. D'autres gisements connus au Mali sont : bauxite, manganèse, zinc, cuivre et lithium. Par contre, les prospections réalisées au Mali afin de découvrir des gisements de pétrole n'ont pas révélé de réserves commercialement viables. Toutefois, l'intérêt pour la prospection a été réactivé par la découverte de réserves en Mauritanie.
29. **Baisse de la pauvreté monétaire.** L'économie malienne est classée dans celles à faibles revenus : en 2010, le PIB par habitant était estimé à 600 d'USD (Banque mondiale). À l'échelle nationale, le pourcentage de la population pauvre a baissé de 55,6% (66,8% pour la population rurale) en 2001 à 47,4% (57,6% chez les ruraux) en 2006 et à 43,6% (51,0% pour la population rurale) en 2010.<sup>14</sup>
30. Du point de vue des pourcentages régionaux (tableau 4), **la pauvreté monétaire est moins élevée dans les régions du Nord** (Tombouctou, Gao, Kidal) par rapport au reste du pays et au Sud en particulier. La région dont le taux est, en absolu, le plus élevé (et même en croissance) est celle du Sud de Sikasso et ce, en dépit de l'importance d'une culture de rente comme le coton. L'explication la plus fréquente de ce résultat tourne autour de trois facteurs : (i) la baisse des cours internationaux du coton qui aurait entraîné une crise de cette filière ; (ii) la forte migration dans la zone qui aurait réduit la superficie moyenne par exploitation agricole et (iii) les problèmes de gestion de la *Compagnie nationale pour le développement des textiles*, l'organisation parapublique qui, jusqu'à sa privatisation, a organisé la production et la commercialisation du coton. Toutefois, une contribution récente a suggéré que les statistiques officielles pourraient avoir surestimé la prévalence de la pauvreté monétaire à Sikasso.<sup>15</sup>

Tableau 4

### Prévalence de la pauvreté monétaire par groupe de région (%)

Nom de zone	2001	2006	2010
Kayes- Koulikoro	65	45	36
Sikasso	80	81	84
Mopti-Ségou	52	49	47
Tombouctou – Gao – Kidal	31	30	29
Bamako	18	8	10

Source: Mali, Enquête par grappe à indicateurs multiple et de dépenses des ménages (2010).

<sup>13</sup> Selon la définition du « Rapport sur le développement » de 2007 de la Banque Mondiale, une économie est basée sur l'agriculture si ce secteur représente au moins 20% du PIB.

<sup>14</sup> Source: Mali, Enquête par grappe à indicateurs multiple et de dépenses des ménages (2010).

<sup>15</sup> Delarue, J. et al. (2011) dans « Le paradoxe de Sikasso » identifient un problème dans l'échantillonnage et la détermination du seuil de pauvreté qui pourrait avoir mené à la surestimation de la prévalence de la pauvreté monétaire à Sikasso.

31. **Dans les régions du Nord**, le problème principal n'est pas la pauvreté monétaire mais plutôt la **vulnérabilité**, et cela à cause de la sécheresse qui frappe ces régions une fois tous les trois ans en moyenne, et la **rareté des services de base** (santé et éducation). Pourtant les régions du Nord ne sont pas dépourvues d'opportunités économiques. L'eau est une ressource abondante et en grande partie non exploitée dans la région de Tombouctou. Dans la région de Kidal des opportunités significatives existent concernant l'élevage et les filières viande et lait et l'agriculture oasisienne (ex. production de dattes), mais elles sont peu exploitées. Dans ces régions, les **transferts financiers provenant de l'émigration** occupent une proportion importante des revenus des ménages ruraux (cela peut atteindre jusqu'à 40% selon Samaké et al. 2008) mais cet argent est peu réinvesti dans d'autres activités économiques locales.
32. **Réduire la malnutrition et améliorer l'accès à l'éducation restent des défis.** Au niveau national, la malnutrition chronique (retard de croissance) est restée stationnaire à 38% entre 2001 (Enquête Démographique et de Santé -EDSM III) et 2006 (EDSM IV), avec 42% en zone rurale et 26% en zone urbaine mais avec des variations géographiques. La malnutrition chronique est plus prononcée à Sikasso (45%), Tombouctou (44%), Mopti (41%) et Koulikoro (39%) et moindre à Gao (34,1%) et Kidal (35%).
33. Le Mali a un des taux d'alphabétisation les plus bas d'Afrique: entre 2005 et 2008 seulement 26,2% des adultes étaient alphabétisés (19,1% pour les femmes), contre 28,7% au Niger et au Burkina Faso, 41,9% au Sénégal et 54,6% en Côte d'Ivoire. Les dépenses publiques en éducation ont représenté seulement 3,8% du PIB entre les années 2000-2007 (Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD], 2010). Pendant les dernières années, le gouvernement a augmenté la proportion du budget assignée à l'éducation (15% des dépenses totales entre 2002 et 2005).

## D. Agriculture

34. **L'agriculture et l'élevage restent peu productifs.** Le PIB agricole a cru à un taux annuel moyen de 3,8% durant les dix dernières années, en dessous de l'objectif du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA ou CAADP en anglais), dont le Mali a signé le pacte en octobre 2009.
35. La production des cultures alimentaires représente environ 45% du secteur agricole, tandis que le coton représente 13%, le bétail, 28%, la pêche et l'exploitation des forêts, 14%. L'agriculture malienne est caractérisée par une faible productivité, due à la forte dépendance aux facteurs climatiques (pluviométrie, hydrologie) à la persistance de certaines maladies animales et végétales, au faible niveau des investissements, et à la dégradation continue des sols et des ressources naturelles<sup>16</sup>. Selon la Banque Mondiale, le rendement moyen en céréales est passé de 919 kg/ha entre 1990 et 1998 à 1.100kg/ha entre 1999 et 2009, un niveau encore faible. Par contre, l'indice de production animale (surtout ovin-caprin, mais aussi bovin) a augmenté de 62% entre 1990 et 2010. L'élevage à grande échelle est pratiqué essentiellement au Nord du pays et dans la zone du delta intérieur du Niger.
36. Les cultures principales sont le riz et le coton, bien que les agriculteurs produisent aussi du mil, du sorgho et du maïs, principalement destiné à la consommation domestique. Une partie de la production du riz basée sur l'agriculture pluviale, est concentrée dans le sud du Mali. Une partie importante est concentrée dans le centre-nord du pays, le long du fleuve Niger et implique des techniques modernes

<sup>16</sup> *Communication politique de développement agricole. Financement de l'agriculture. SIAGRI, Ministère de l'agriculture, République du Mali, 2010.*

d'irrigation ou d'inondation du riz, gérées par l'Office du Niger.<sup>17</sup> La culture du coton reste une réalité du Sud du pays. Jusqu'en 2005, le Mali était le deuxième producteur de coton d'Afrique (après l'Égypte), mais pendant les dernières années, la production a baissé en raison de mauvaises conditions climatiques et des faibles cours des prix internationaux, dus en partie aux subventions aux producteurs des États Unis et de l'Union Européenne. L'industrie du coton est organisée sur un système vertical intégré, avec la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT) qui contrôle presque tous les aspects de la production et de la commercialisation des fibres de coton. La prochaine privatisation de la CMDT et sa division en quatre agences régionales est censée réduire son pouvoir de monopole et la concentration des activités de la filière coton.

37. **Des filières de production en expansion mais dont la valeur ajoutée est encore modeste.** Une étude récente menée par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)<sup>18</sup>, a considéré cinq filières agricoles: (i) bétail et viande, (ii) céréales sèches (mil, sorgho, maïs); (iii) riz; (iv) coton; et (v) échalote, comme exemples de culture de diversification dans la zone irriguée de l'Office du Niger (tableau 5). L'étude montre un dynamisme remarquable des filières (augmentation de la production et des ventes sur les marchés), mais aussi une faible intégration verticale, à l'exception de celle du coton. Parmi les causes de cette faible intégration, l'étude du CIRAD pointe: (i) la dispersion géographique des producteurs (avec des exceptions pour les zones aménagées par l'Office du Niger), conséquence elle-même d'une infrastructure rurale limitée (routes, points de stockage); et (ii) le faible développement des marchés financiers qui sont des contraintes aux investissements privés pour la transformation des produits. Les réseaux de la grande distribution alimentaire sont absents et les grands opérateurs dans la sphère agro-alimentaire encore peu nombreux. En réalité, les expériences majeures de développement agricole (coton, riz, cultures maraichères) restent tributaires d'importants investissements de l'État.

---

<sup>17</sup> Société publique, l'Office du Niger a été fondé en 1932 initialement pour la production du coton mais ensuite pour gérer les aménagements hydro-agricoles pour la production du riz dans la zone du delta intérieur du Niger.

<sup>18</sup> Samaké A. et al. (2008) (IER), Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural, Phase II – MALI, (Programme Ruralstruc) Rapport Principal, CONSORTIUM IER/MSU/CIRAD. Cette étude a été financée par la Banque Mondiale, la coopération française et le FIDA.

Tableau 5  
**Filières agricoles, caractéristiques et contraintes principales**

<i>Filière</i>	<i>Caractéristiques / atouts</i>	<i>Contraintes</i>
Céréales sèches	85% des exploitations agricoles	Producteurs très nombreux, dispersés sur le territoire, peu intégrés aux marchés. Infrastructures de collecte et de transformation rares. Le commerce se fait au niveau local et ne bénéficie pas d'économies d'échelle
Élevage	87% des exploitations agricoles, opportunités d'exportation vers le Sénégal, les pays côtiers du Golfe de Guinée et du Maghreb	Commercialisation contrôlée par les commerçants locaux (Peuls, Maures, Touaregs). Equipements limités pour l'abattage et le conditionnement. Concurrence étrangère (Amérique Latine et Océanie) avec garanties sanitaires et traçabilité plus développées
Riz	21% des exploitations agricoles. La filière jouit d'importants investissements de l'Office du Niger (grande et petite irrigation) et de la coopération internationale. Augmentation importante des rendements. Concentration de la zone de production (périmètres irrigués).	Collecte et transformation sont faites au niveau local et sur une petite échelle, réduisant la valeur ajoutée.
Echalote	4% des exploitations agricoles du pays. La culture est rentable pour les producteurs (en majorité petits exploitants et femmes)	Pas d'échelonnement de la production dans le temps (80% de la production mise sur le marché pendant la récolte), manque d'infrastructures pour la conservation, transformation, transport
Coton	22% des exploitations agricoles. Investissements publics importants. L'organisme para étatique CMDT a traditionnellement joui du monopole de la transformation et de la commercialisation. Intégration verticale forte qui va diminuer avec la prochaine privatisation	Le Mali est "soumis aux prix du marché" et a souffert de la baisse des cours internationaux des prix.

Source: Élaboration EPP (2011), d'après Samaké et al. (2008)- Ruralstruc.

38. **Précarité du foncier agricole.** La question du foncier se pose dans tous les pays en développement, mais au Mali, elle présente un cas particulier et bien connu dans les aménagements hydro-agricoles de la zone de l'Office du Niger. La terre y reste propriété de l'État qui en confie la gestion à l'Office qui, à son tour, attribue les parcelles à un chef d'exploitation. À la suite des libéralisations économiques des années 1980-1990, la zone a fait l'objet d'une immigration importante, la superficie moyenne des exploitations s'est réduite et le nombre de locations illégales de terres a augmenté exposant les exploitants au risque d'expulsion. En termes de foncier, d'autres questions se posent, notamment l'inégalité dans la sécurisation de l'accès entre hommes et femmes.
39. Lié à la question de la sécurisation du foncier est le thème de l'accaparement de terres. Ce terme général se réfère aux cessions par ventes ou baux locatifs octroyés pour des surfaces importantes de terres avec un accord entre l'état et une société d'investissement. Avant le bail, ces terres étaient généralement cultivées suivant le droit coutumier et l'accord ne prévoit pas, dans la majorité des cas, une compensation pour les communautés ou les individus exploitants.<sup>19</sup> Dans le cas du Mali, l'accaparement de terres se concentre sur la zone de l'Office du Niger (région de Ségou) et concerne l'exploitation de terres notamment pour la production de biocarburants, canne à sucre, riz. Selon une organisation non gouvernementale, à la fin de 2010, au Mali, au moins 544 567 ha de terres fertiles auraient fait l'objet de baux ou de négociations.<sup>20</sup>

## **E. Stratégies nationales de réduction de la pauvreté**

40. En 2001 le gouvernement a approuvé son premier *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* pour une période allant jusqu'en 2006. Ce PRSP a été conçu

<sup>19</sup> IFAD (2009), *Land Grabbing or Development Opportunities*.

<sup>20</sup> The Oakland Institute (2011), *Comprendre les Investissements Fonciers en Afrique*.

autour de trois domaines principaux: a) développement institutionnel et amélioration de la gouvernance; b) développement humain et renforcement de l'accès aux services sociaux de base; c) développement des infrastructures et appui aux services productifs clé (développement rural et sécurité alimentaire). Le *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté*, pour la période 2007-2011, se concentre, lui, davantage sur l'accélération de la croissance économique. Les trois piliers stratégiques sont: a) le développement des infrastructures en support des secteurs productifs, b) l'accomplissement et la consolidation des réformes structurelles et c) l'amélioration de la distribution des services sociaux.<sup>21</sup> Le nouveau Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2012-2017 a pour but de "faire du Mali un pays émergent et une puissance agro-pastorale doté d'une bonne qualité de vie pour les populations, hommes et femmes". Ses axes stratégiques sont: a) la promotion d'une croissance durable et créatrice d'emploi; b) l'accès équitable aux services sociaux de qualité; et c) la consolidation de la gouvernance et des réformes structurelles.

41. **Financement public du secteur agricole en ligne avec le PDDAA mais financement de la recherche agricole en baisse.** Le Mali est un des rares pays qui consacre plus de 10% de ses dépenses publiques à l'agriculture. La part annuelle du secteur agricole dans le budget national était de 13,5% du budget total entre 2004 et 2010. Toutefois, il faut souligner que les subventions publiques au secteur du coton consomment une partie considérable du budget national, et ceci en raison des déficits accumulés par la Compagnie malienne pour le développement des textiles. Par exemple en 2004/05, la CMDT a accumulé un déficit de 68 milliards de F CFA (153 millions d'USD) en finançant les producteurs du coton, dont le gouvernement a couvert 28 milliards (64 millions d'USD, OECD/BAD, 2006). En 2009 le Mali a signé le pacte du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique, qui engage le Gouvernement à finaliser une Politique de développement agricole et un Programme national d'investissement dans le secteur agricole (voir en bas). Le Pacte recommande aussi de poursuivre des programmes sectoriels. Le PAPAM, cofinancé par la Banque Mondiale, le FIDA, et le FEM a été conçu comme une intervention sectorielle dans cette direction.
42. Concernant la recherche agricole, la courbe des dépenses totales révèle d'abord une période de croissance progressive de 13,6 millions d'USD en 1998 à 15,8 millions d'USD en 2001 puis une tendance à la baisse jusqu'à 11,2 millions d'USD en 2008 en termes nominaux (Stads et Kouriba, 2004). En effet, si en 2001, le Gouvernement malien allouait 1,03 dollar pour chaque 100 dollars de produit intérieur agricole, en 2008, il n'en allouait plus que 0,64.
43. Parmi les **documents nationaux de développement agricole**, on peut mentionner le *Schéma Directeur de Développement Rural*, adopté en 1992 et actualisé en 2002, constituant un cadre de cohérence des différents programmes sectoriels et un cadre de dialogue entre l'État, la société civile et les partenaires au développement. La *Loi d'orientation agricole* approuvée en 2006 traduit la volonté de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture intensive et diversifiée. Cette loi a été élaborée suite à un processus consultatif avec des organisations paysannes et la Coordination Nationale des Organisations Paysannes et s'articule autour de quatre axes: (i) intensification de la contribution du secteur du développement rural à la croissance économique; (ii) amélioration des revenus et des conditions de vie des agriculteurs; (iii) renforcement de la sécurité alimentaire et de l'autosuffisance; (iv) protection de l'environnement. La mise en

---

<sup>21</sup> La Commission Mixte Mali – partenaires financiers et techniques - est l'organe de concertation et de dialogue politique dans le suivi du Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

- œuvre (décrets d'application) a connu des retards importants.<sup>22</sup> Le Gouvernement a approuvé une Stratégie pour le développement du secteur agroalimentaire au Mali (juillet 2011) et est aussi en train d'élaborer une *Politique de Développement Agricole* et un *Plan National d'Investissement dans le Secteur Agricole* en collaboration avec les partenaires internationaux. La préparation, prévue pour 2011, a connu des retards et les documents n'ont pas encore vu le jour.
44. Le Mali présente donc la particularité d'avoir développé une multitude de plans d'action, de stratégies, d'études, dont un grand nombre concerne le secteur agricole. L'agriculture ne possède pas encore de politique nationale proprement dite<sup>23</sup> et de programme d'action qui permettrait de cadrer les interventions du gouvernement et des bailleurs et de chiffrer les besoins. Les autorités maliennes espèrent que la formation d'un gouvernement d'union nationale en août 2012 pourra aider à finaliser la Politique de développement agricole et le plan d'investissement.
45. On peut par ailleurs se poser la question de la pertinence et de l'efficacité de la multiplicité des autres documents d'orientation, plans d'orientation, schémas directeurs, qui couvrent le domaine agricole (pas moins de 20 documents couvrant l'agriculture, l'élevage, la pêche et les forêts ont été recensés, dont 7 en cours d'élaboration). Une telle profusion ne risque-t-elle pas de mobiliser le peu de ressources et d'énergie des administrations au détriment de la mise en œuvre d'actions concrètes et concertées sur le terrain?<sup>24</sup>
46. **Programmes nationaux et appui au secteur privé et aux filières.** Dans les années récentes, d'autres programmes sectoriels avaient une dimension nationale et un caractère structurant: le Programme National d'Infrastructures Rurales, le PASAOP (Programme d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes) et le PCDA (Projet de compétitivité et de diversification agricole), financés par la Banque Mondiale. Le PCDA, encore actif, se fonde sur une approche filière, des interventions pilotées par la demande d'appui au secteur privé, la création de partenariats public-privé et la consolidation de la décentralisation. Le récent *Projet visant à améliorer la productivité agricole* (PAPAM) financé par la Banque, le FIDA, l'Union Européenne et le FEM (Fonds pour l'environnement mondial), a, lui aussi, un caractère structurant et une couverture sectorielle.
47. **La coordination des bailleurs actifs dans le domaine rural.** En 2010, on ne comptait pas moins de 35 Partenaires Techniques et Financiers (PTF) actifs dans le secteur du développement rural au Mali. Avec 124 projets financés, le secteur rural est l'un des plus actifs du pays. A lui seul le Ministère de l'Agriculture regroupe 63 projets et programmes. Le volume total de financement acquis cumulé des projets et programmes en cours d'exécution et en préparation s'élevait à 785 460 millions de FCFA au 31/12/2010. Le financement extérieur représentait 81%, dont 57% de prêt et 24% de dons<sup>25</sup>. En fonction de l'importance des financements octroyés, on trouve 8 PTF qui totalisent 76% des financements accordés. La Banque Africaine de développement vient en tête avec 24.9%, suivie par la Banque Mondiale avec 13.1%, la Banque Islamique de Développement avec 8.7%, l'Allemagne (y compris la GIZ et la KfW) avec 7.8%, le FIDA avec 7.4%, la BOAD et l'Union européenne avec chacun 5% et la Belgique avec 4%.
48. Les PTF se sont organisés et regroupés et se sont engagés notamment à collaborer dans l'atteinte des objectifs communs définis dans la Stratégie Commune

<sup>22</sup> Le projet PAPAM cofinancé par la Banque Mondiale, le FIDA et l'Union Européenne prévoit un soutien à la mise en œuvre des décrets d'actuation.

<sup>23</sup> La LOA est un document de définitions et principes généraux dont les décrets d'actuation ont connu des retards.

<sup>24</sup> A ce respect, l'évaluation conjointe du FIDA et de la BAD sur leurs politiques et opérations de développement agricole et rural en Afrique note que le problème essentiel n'est pas l'absence de documents de politique ou stratégiques mais leur non mise en œuvre.

<sup>25</sup> Source: répertoire 2011 des projets et programmes du secteur du développement rural.

d'Assistance Pays en suivant des lignes directrices, parmi lesquelles: (i) respecter les principes énoncés dans la déclaration de Paris relatifs à l'efficacité de l'aide; (ii) considérer la subsidiarité dans la conduite du dialogue politique avec le gouvernement; et (iii) adhérer au principe de la division du travail. Le Groupe des PTF est composé du "Collectif des PTF", et des Groupes Thématiques et de leurs sous-groupes, dont le groupe des PTF sur l'économie agricole et rurale qui a actuellement USAID comme institution chef de file. Pourtant, on a assisté durant les dernières années à une prolifération de groupes et sous-groupes et de documents à produire par chacun de ces groupes et sous-groupes. En absence d'une direction stratégique forte de la part du gouvernement, on peut se demander à quoi tous ces efforts vont aboutir.

#### Points clé

- Le Mali est caractérisé par une faible densité moyenne de population, en particulier dans les régions du Nord (Gao, Kidal, Tombouctou), mais la rapide croissance annuelle de la population (3,1%) pose de défis à l'accès aux services de base et à l'emploi des jeunes. On estime que chaque année entre 250 et 300.000 jeunes entrent dans le marché de travail sans formation et avec peu de débouchés en zone urbaine.
- Une croissance économique significative a permis de réduire la prévalence de la pauvreté de 55,6% en 2001 à 43,6% en 2010. Le taux de pauvreté est beaucoup plus élevé au Sud du pays qu'au Nord. La malnutrition chronique est particulièrement prononcée à Sikasso (45%) et à Tombouctou (44%), mais moindre à Gao et Kidal (35%).
- Au Nord, les problèmes sont la vulnérabilité aux aléas climatiques et l'infrastructure de base limitée, plutôt que la pauvreté monétaire. Pourtant, les opportunités de développement n'y manquent pas (irrigation à Tombouctou et élevage à Kidal). Les transferts de l'émigration sont aussi une source de revenu significative, mais pas encore totalement maîtrisée.
- Les conflits dans le Nord ont toujours existé depuis l'indépendance du pays, mais la dégradation a été inquiétante durant les cinq dernières années avec des effets déstabilisateurs au niveau national. Depuis fin mars 2012, le Nord est sous le contrôle des rebelles du MNL et de divers groupes islamistes.
- La croissance du secteur agricole a été modérée durant les dix dernières années (3,8% par an). Les filières agricoles (coton, riz, bétail, céréales sèches, cultures maraichères) ont connu une expansion, mais la productivité reste faible, à l'exception du riz dans les zones de l'Office du Niger. De nouveaux programmes d'appui aux filières et au secteur privé dans l'agroalimentaire ont été mis en œuvre.
- De nombreux documents d'orientation, schéma directeurs ont été produits, mais la politique du secteur et le plan d'investissement n'ont pas encore vu le jour. Ceci risque de réduire l'utilité des nombreux documents produits par les groupes et sous-groupes de concertation des bailleurs.

### III. Description du COSOP et des opérations du FIDA

#### A. La période avant le COSOP 2007

49. **Entre 1980 et 1996** le FIDA a approuvé sept projets au Mali qui ont ciblé surtout les régions de Ségou, Tombouctou, et Kidal (zones sahélienne et sahélo-sahariennes), laissant à côté le Sud cotonnier. Aujourd'hui ces zones sont encore au cœur des projets financés par le FIDA et on peut ainsi noter une continuité géographique et temporelle des actions du Fonds. Avec très peu d'exceptions, les anciens projets étaient des interventions de développement rural intégré avec une multiplicité de secteurs et thématiques d'intervention.
50. **Entre 1997 et 2006: approche basée sur la demande.** Le premier COSOP pour le Mali a été approuvé en 1997. Ce COSOP se caractérise par (i) deux zones géographiques prioritaires: bande sahélienne et bande sahélo-saharienne, couvrant pourtant une très grande superficie, mais excluant la région de Sikasso et (ii) l'approche "basée sur la demande" comme principe d'intervention (tableau 5).

51. Trois projets ont été approuvés sous les directives du COSOP 1997: le FODESA (1998) initialement prévu dans les zones de Ségou, San et Koulikoro, élargi depuis 2007 à la région de Mopti, le PIDRN (2005) dans les régions de Tombouctou et Gao, et le PIDRK (2006) dans la région de Kidal (voir détails sur ces projets ci-dessous). Le FODESA a appliqué de manière intégrale l'approche basée sur la demande: ses composantes n'ont pas été définies en détail au préalable, ceci afin de permettre aux communautés paysannes de formuler leurs demandes d'intervention. Par contre, l'application a été plus prudente et graduelle pour le PIDRN et le PIDRK. Ces dernières interventions ont retenu le principe d'entamer des discussions participatives au sein des communautés et avec les gouvernements locaux, mais ont prévu un choix d'options plus restreint.
52. Une évaluation de programme de pays (EPP) a été réalisée en 2007 (voir une synthèse des résultats dans le tableau 2). L'EPP 2007 avait recommandé trois groupes de mesures afin d'améliorer la stratégie et la performance du programme: d'abord, le renouvellement de la programmation stratégique, basée sur une concentration géographique et sectorielle plus précise, avec plus d'attention pour les phases en amont et en aval de la production; puis l'appui à l'exécution et à la capacité de pilotage local et ensuite, un renforcement de la capacité de promotion de l'innovation, moyennant des efforts plus soutenus dans la gestion des savoirs, dans l'apprentissage d'autres expériences disponibles en dehors du portefeuille du FIDA et une collaboration plus systématique entre dons et projets financés par le FIDA.

## **B. La période après le COSOP 2007**

53. **Attention au ciblage socio-économique, et transition vers une approche plus thématique que géographique.** Le COSOP 2007 a été élaboré après l'EPP de 2007. Les objectifs du COSOP sont définis en termes: (i) d'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages et d'accumulation des biens, (ii) d'amélioration de la qualité des services sociaux de base et de l'accès à ces services et (iii) du renforcement des capacités des organisations paysannes et de leur participation aux processus de développement local.
54. Les principales caractéristiques du COSOP 2007 sont présentées dans le tableau 5. D'une manière générale, on peut noter que les priorités sous-sectorielles n'ont pas changé de manière significative par rapport à la stratégie précédente, mais le COSOP 2007 a pour la première fois abordé le thème des filières agricoles qui avait été auparavant absent.
55. De même, du point de vue des priorités géographiques, le choix des bandes sahéenne et saharo-sahéenne a été retenu (donc encore hors de la région de Sikasso). Une des raisons de ce choix a été l'insistance du Gouvernement afin que le FIDA continue ses interventions dans ces zones sensibles. Cependant, après 2007, le FIDA a approuvé deux projets qui appuient respectivement la micro finance rurale (PMR) et le secteur agricole au sens élargi (PAPAM). Par conséquent, le FIDA a *de facto* effectué un virage vers une approche moins géographique et plus thématique. Cela devait permettre de mieux se spécialiser sur un thème et de mieux s'insérer dans les politiques sectorielles nationales.
56. Du point de vue du ciblage socio-économique, le COSOP 2007 fait appel à de nouveaux instruments (notamment la cartographie de la pauvreté par commune) qui n'existaient pas à l'époque de l'ancien COSOP et qui permettent une meilleure identification des bénéficiaires et de leurs besoins. Le COSOP 2007 promet aussi une articulation plus étroite entre dons et projets dans des domaines bien définis (tableau 6).
57. Le COSOP 2007 mentionne une **série de risques** qui auraient pu perturber les opérations du FIDA dans le pays (conflits dans le Nord, changement fréquent du personnel, faible cadre institutionnel pour la protection des ressources naturelles, faibles capacités des agents des organisations rurales, tableau 6). Une **analyse**

**détaillée** de ces risques **n'est pas fournie**. Selon le COSOP, le programme du FIDA serait en mesure d'apporter des éléments de réponse afin de contrôler ces risques, surtout à travers les composantes des projets. Cette question est examinée dans le Chapitre VII.

Tableau 6

**Éléments clés des COSOP approuvés par le FIDA pour le Mali**

<i>Éléments clés</i>	<i>COSOP 1997</i>	<i>COSOP 2007 – "basé sur les résultats"</i>
Objectifs stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sécurité alimentaire des ménages</li> <li>-Participation des paysans dans les activités productives et processus participatifs de développement local</li> <li>-Augmenter les revenus des ménages à travers l'augmentation de la production</li> <li>-Gestion des ressources naturelles</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Accroître et diversifier la production agricole afin d'améliorer la sécurité alimentaire et l'accumulation des biens</li> <li>2. Améliorer la qualité des services sociaux de base et l'accès des ménages à ces services</li> <li>3. Renforcer la capacité des organisations paysannes à fournir des services aux producteurs et leur participation aux processus de développement locaux</li> </ol>
Priorités géographiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Zones sahéliennes: diversification des revenus, petite irrigation, désenclavement, gestion des parcours</li> <li>(ii) Zone saharo-sahélienne (Nord) du pays: maîtrise des eaux de crue dans la vallée du Niger, élevage, réinsertion des réfugiés, agriculture dans les oasis</li> </ul>	(i) Zones sahéliennes et (ii) zone saharo-sahélienne (Nord) du pays. Les nouveaux projets viseront surtout la zone sahélienne.
Orientation sous-sectorielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Systèmes financiers décentralisés</li> <li>- Développement communautaire</li> <li>- Alphabétisation fonctionnelle, santé primaire et hygiène</li> <li>- Pistes, routes rurales - Gestion des eaux et de la fertilité du sol</li> <li>- Diversification des cultures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finance rurale</li> <li>- Appui aux organisations paysannes</li> <li>- Infrastructure et services de santé de base</li> <li>- Irrigation et maîtrise de l'eau</li> <li>- Élevage</li> <li>- Appui à la commercialisation et aux filières des principaux produits de base)</li> </ul>
Approche de ciblage	Basée sur la demande des populations	<p>Cible: petits agropasteurs, agriculteurs et éleveurs de la bande sahélienne et des régions du Nord. Priorité pour les femmes et les jeunes à l'intérieur de ces groupes</p> <p>Ciblage basé sur la cartographie de la pauvreté par commune et par village, diagnostics participatifs.</p>
<i>Egalité des genres et autonomisation des femmes</i>	Non traité de manière spécifique dans le COSOP	Voir ciblage
<i>Combinaison d'instruments prévus par le programme (prêts, dons et autres activités)</i>	Dons à utiliser pour la gestion de l'information sur la production et la rentabilité des cultures; faire l'état des systèmes de procédures des marchés dans les projets du FIDA et proposer des améliorations; financer des activités d'enquête et de diagnostic.	<p>Collaboration avec ICRISAT (bio-carburants)</p> <p>Meilleure articulation dons-prêts dans:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) l'appui-conseil pour les organisations paysannes; ii) régime foncier; iii) croissance durable de la productivité agricole; iv) réduction de la vulnérabilité aux aléas climatiques, gestion durable des ressources naturelles; v) finances rurales; vi) partenariat entre secteur public et secteur privé; vii) égalité des sexes.</li> </ul>
<i>Gestion du programme</i>	Non traité de manière spécifique dans le COSOP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion du COSOP: cellule de coordination nationale des projets, cellule de dialogue sur les politiques</li> <li>- Supervision directe en zone sahélienne, supervision de la BOAD dans le Nord du Mali</li> <li>- D'autres mesures pourront être considérées pour renforcer la présence du FIDA</li> </ul>

Source: Elaboration de l'EPP 2012.

### Aperçu des projets considérés par cette EPP

58. Les cinq projets considérés par cette EPP sont le FODESA, PIDRN, PIDRK, PMR et PAPAM. Le **FODESA** (*Fonds de développement en zone sahélienne*) a été approuvé en 1998. Sa mise en œuvre a été déléguée à des associations d'organisations paysannes, mais la tutelle du projet est assurée par le Ministère de l'agriculture. Le FIDA avait financé le FODESA à Ségou et à Koulikoro depuis 1999 et, depuis 2007, à Mopti, avec un cofinancement par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).<sup>26</sup> Actuellement, les activités sont clôturées à Ségou et Koulikoro et restent en cours seulement à Mopti. Le FODESA comprend deux composantes opérationnelles: i) la réalisation d'infrastructures villageoises, à travers le financement de microprojets et d'appuis aux organisations paysannes, et ii) la mise en place de caisses d'épargne et de crédit et d'un fonds de garantie.<sup>27</sup> Les coûts totaux sont de 37,8 millions d'USD, et le projet est financé par un prêt du FIDA d'environ 22 millions d'USD et une subvention du FEM de 6 millions d'USD.
59. Le **PIDRN** (*Programme d'investissement et de développement rural des régions du Nord*) a été approuvé par le FIDA en 2005 et intervient dans les régions de Gao et Tombouctou. Le PIDRN prend en partie la relève de l'ancien *Projet de développement dans la zone lacustre*. Il vise à réduire la vulnérabilité et la pauvreté rurales, à valoriser le potentiel hydro agricole le long du fleuve Niger et à améliorer les conditions de vie des groupes cibles à travers: (i) la sécurisation de la production agricole, (ii) l'amélioration des conditions d'hygiène, (iii) la contribution au désenclavement par la réalisation d'une piste rurale et (iv) le renforcement du potentiel pastoral par une amélioration de la couverture sanitaire du cheptel. Le programme est placé sous la tutelle du Commissariat à la sécurité alimentaire et géré par une unité de gestion de projet. Les coûts totaux sont de 37,4 millions d'USD, avec un cofinancement de la BOAD, du Fonds belge de survie, de la Commission Européenne, et d'un fond complémentaire suédois.
60. Le **PIDRK** (*Programme intégré de développement rural de la région de Kidal*), approuvé en 2006, vise à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire de la région à travers: (i) l'appui à la valorisation du potentiel pastoral, (ii) l'amélioration et la diversification des revenus des groupes vulnérables, (iii) l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et (iv) le renforcement des capacités des acteurs. Les activités du PIDRK se concentrent sur l'élevage (animaux et pâturages), l'organisation de la filière. Le programme est sous la tutelle du Commissariat à la sécurité alimentaire et géré par une unité de gestion de projet. Les coûts totaux du programme sont de 22,8 millions d'USD avec un cofinancement du Fonds belge de survie et de la BOAD.
61. Le **PMR** (*Programme de micro finance rurale*), approuvé en 2009, a pour but de contribuer à l'accès durable des ruraux pauvres à des services financiers à travers: (i) la facilitation de l'accès aux services financiers et (ii) l'appui à la viabilité des institutions de micro finance. Le PMR est placé sous la tutelle du Ministère de l'industrie et sous la tutelle opérationnelle du Ministère de l'agriculture. Il est géré par une unité de gestion de projet. Les coûts totaux du programme sont estimés à 30,76 millions d'USD sur une période de huit ans dont 25,04 millions sur financement du FIDA. Le projet a un cofinancement prévu par le PNUD et le Fonds d'équipement des Nations unies. Le PMR a développé des partenariats avec le projet PAPAM (en bas) et deux projets financés par la BAD: le Programme de développement intégré – Bassin du Baní et Sélingué et s'apprête à en faire autant pour le Projet Sucrier de Markala.

<sup>26</sup> Le FODESA a été financé en trois phases selon le « mécanisme flexible de prêt » (phase I et II à Ségou et Koulikoro et phase III à Mopti).

<sup>27</sup> Avec la mise en œuvre du projet PMR, les activités de finance rurale du FODESA ont été transférées au PMR, non seulement dans la zone de Mopti mais aussi dans les anciennes zones de Koulikoro, Ségou, San, où les activités du FODESA ont été clôturées.

62. Le **PAPAM** (*Projet d'accroissement de la production agricole au Mali*), approuvé en 2010, est placé sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. Son but est d'accroître la productivité des exploitations agricoles dans les bassins de production des principales filières retenues: riz, céréales sèches, cultures maraîchères, fourrage, production animale. Les coûts totaux sont de 160 millions d'USD, financés par la Banque Mondiale (43,7%), par le FIDA à hauteur de 32 millions (20%), par l'Union Européenne (12,2%) et le FEM (1,2%).<sup>28</sup>
63. Le tableau 7 montre la répartition des coûts de base des projets mentionnés ci-dessus par composante. Puisque le volume de financement du PAPAM est très important et ce projet largement cofinancé par d'autres bailleurs, ce tableau montre la répartition avec et sans le PAPAM. La répartition des coûts "avec PAPAM" est beaucoup plus concentrée sur deux composantes: appui technique à l'agriculture et élevage et infrastructures d'irrigation. De plus, cette répartition inclut des composantes d'appui aux politiques sectorielles. Par contre, la répartition "sans PAPAM" est moins focalisée et les composantes de finance rurale, formation et gestion de projet acquièrent une importance majeure. Concernant la gestion de projet, le pourcentage des coûts, inférieur dans la répartition "avec PAPAM", est le résultat d'économies d'échelle faites dans ce gros projet.

Tableau 7

**Répartition par composante des coûts des projets considérés par cette EPP**

	Avec PAPAM	Sans PAPAM
Finance rurale	11%	26%
Formation	5%	12%
Appui technique agriculture et élevage	35%	30%
Irrigation	27%	5%
Services de base	5%	11%
Appui aux politiques sectorielles et aux institutions nationales du secteur agricole	8%	0%
Gestion des projets	9%	17%

Source: Elaboration de l'EPP 2012.

64. Cette EPP considère aussi 6 dons régionaux avec quelques activités au Mali, notamment: (i) un don approuvé pour le CIRAD en collaboration avec la Banque mondiale pour une étude socio-économique sur les implications des libéralisations économiques pour l'agriculture et le développement rural; (ii) don à l'ICRISAT pour le développement des filières de biocarburants; (iii) don au Participatory Microfinance Group for Africa (PAMIGA) pour des études de faisabilité sur le regroupement d'institutions de micro finance, incluant l'identification d'options de consolidation au Mali et au Burkina Faso; (iv) don à l'IUCN pour la Gestion durable des ressources pastorales.; (v) don à l'ICRAF sur l'agroforesterie, subsistance et adaptation au changement climatique dans le Sahel en Afrique de l'Ouest; et (vi) don à l'Université d'Amsterdam pour l'appui à la régénération végétale au Sahel gérée par les paysans.

**Activités hors prêt**

65. Les activités hors prêt incluent la gestion des savoirs, le développement des partenariats et le dialogue sur les politiques publiques. Le COSOP 1997 n'avait pas prévu ces activités. Par contre, le COSOP 2007 a pris quelques engagements (tableau 8). Concernant la gestion *des savoirs*, ces engagements se réfèrent aux activités de promotion d'échanges, d'études et d'appui à la méthodologie de suivi et évaluation qui sont confiés à la "Cellule de dialogue politique"(voir ci-dessous) créée au sein du Commissariat à la sécurité alimentaire. Pour le *dialogue sur les*

<sup>28</sup> En plus, le Gouvernement du Mali et les bénéficiaires sont censés contribuer à hauteur de 14,8% et 4,2%. Le financement de l'Union Européenne est clos depuis le 30 avril 2012.

*politiques publiques*, le COSOP 2007 ne présente pas d'objectifs spécifiques dans son texte principal, mais dans le cadre logique il mentionne le dialogue sur les politiques générales de développement rural, la gouvernance locale, la participation des organisations paysannes dans la définition des politiques publiques. Finalement, concernant le développement *des partenariats*, ce COSOP identifie des agences partenaires et des sous-secteurs où ces partenariats seraient particulièrement pertinents (tableau 8 et chapitre VI).

Tableau 8

**Objectifs des activités "hors projet" selon le dernier COSOP**

<i>Éléments clés de la stratégie</i>	<i>COSOP 2007</i>
Gestion des savoirs	La cellule de dialogue politique assurera le suivi de la performance des programmes, organisera des échanges d'information (site internet), des activités de recherche-action.
Concertation sur les politiques publiques	Le texte principal du COSOP ne présente pas d'objectifs précis, mais le cadre logique mentionne les domaines d'intervention qui se réfèrent aux stratégies nationales: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribution au développement d'une approche pour un programme de développement du secteur rural et avancement de l'appui au budget pour ce secteur;</li> <li>- Appui aux gouvernements locaux dans la formulation participative d'interventions pour les infrastructures de base;</li> <li>- Appui à la participation des organisations paysannes aux processus de planification du développement local.</li> </ul>
Établissement de partenariats	BOAD (infrastructures), Fonds de Survie Belge (santé, alphabétisation), Banque Mondiale (compétitivité agricole, appui aux communautés rurales), Fonds d'équipement des Nations unies et PNUD (micro finance).

Source: Elaboration de l'EPP 2012.

**Aspects de gestion du programme**

66. **Vers une présence dans le pays.** La division régionale du FIDA pour l'Afrique de l'ouest et du centre (WCA par son sigle en anglais) est responsable pour la gestion du programme. A l'intérieur de WCA, le pays est suivi par un chargé de programme (CPM) et aussi par une chargée associée (à partir de 2012), qui opèrent à Rome avec des missions périodiques au Mali. En 2004, une Cellule nationale d'appui aux programmes et projets du FIDA a été établie. Elle est rattachée au Ministère de l'agriculture du Mali et a permis d'offrir un appui à la mise en œuvre des projets à une époque où le FIDA n'envisageait pas encore l'ouverture d'un bureau de pays.
67. En 2007, le FIDA a créé une Cellule d'appui au dialogue sur les politiques publiques, rattachée au Commissariat à la sécurité alimentaire du Mali. Elle était censée appuyer son programme en renforçant les dispositifs de suivi et évaluation des projets, en appuyant la gestion des savoirs et en participant aux réunions des groupes des bailleurs. Cette cellule a été clôturée en 2012 suite à la création du bureau de pays du FIDA au Mali et certaines fonctions ont été transférées à la Cellule nationale d'appui aux programmes et projets. Le bureau de pays a démarré en 2012, hébergé dans le bâtiment du PNUD, avec un cadre chargé d'appui au programme. Depuis 2010, le FIDA supervise directement tous les projets.

**Points clés**

- De 1982 à 1996, le portefeuille du FIDA au Mali a ciblé surtout les régions sahéliennes et sahélo-sahariennes de Ségou, Tombouctou, Kidal, au dehors de la région de Sikasso. Le premier COSOP au Mali (1997) a confirmé le ciblage des régions "traditionnelles" du FIDA et a introduit l'approche "basée sur la demande" comme principe d'intervention.
- L'EPP 2007 a constaté des progrès, mais aussi des éléments de faiblesse stratégique, dont: (i) adaptation limitée par rapport à la décentralisation; (ii) dispersion géographique et sectorielle; (iii) sous-estimation des compétences techniques pour gérer les projets; (iv) manque d'attention pour les aspects en aval et en amont de la production.
- Le deuxième COSOP 2007 a officiellement accepté le même ciblage géographique. En réalité les opérations ont évolué vers une approche plus sectorielle que géographique.
- Le COSOP de 2007 a introduit un début d'intérêt pour le développement des filières, un engagement de collaboration plus étroite entre prêts et dons. Ce COSOP a identifié des risques pour les opérations (dont les conflits dans le Nord) mais sans en fournir une analyse spécifique.
- Les principaux bailleurs avec qui le FIDA a collaboré sont: la Banque Mondiale, la BOAD, le Fonds belge de survie, le Fonds de l'environnement mondial, et la Banque Africaine de Développement.

**IV. Performance du portefeuille des projets**

68. Ce chapitre se concentre sur la période où le dernier COSOP a été en vigueur (2007-2012) et sur cinq projets (FODESA, PIDRN, PIDRK, PMR et PAPAM). Un bref regard sur les années précédentes est porté car le FODESA, le PIDRN et le PIDRK ont été conçus avant l'approbation du COSOP 2007.

**A. Performance  
Pertinence**

69. Ce critère se réfère à la mesure dans laquelle les objectifs d'un projet coïncident avec les besoins du pays et des bénéficiaires, les priorités du FIDA et les politiques des partenaires mais aussi à la cohérence des approches du projet par rapport aux objectifs qu'il s'est fixé.
70. **En général, les objectifs des projets sont en ligne avec les stratégies nationales de développement, les COSOP du FIDA et les besoins du pays.** Les objectifs détaillés des projets sont présentés dans l'annexe VIII. Si la cohérence par rapport au COSOP est bonne, on peut noter que les derniers projets (PMR et PAPAM) ne contribuent pas à l'objectif 2 du COSOP (appui aux services sociaux de base). Etant donné que le PMR et le PAPAM sont les deux projets qui survivront au-delà de l'horizon temporel 2014, on peut constater l'abandon de l'objectif 2 à partir de ce moment. Par ailleurs, à partir de l'approbation de son cadre stratégique 2007-2010 pour continuer par son cadre stratégique 2011-2015, au niveau corporatif le FIDA s'est progressivement désengagé du financement direct de services sociaux de base, préférant que les volets de ce type soient financés par d'autres partenaires (voir aussi Chapitre VII). Cela a coïncidé au retrait du Fonds Belge.
71. **L'approche par la demande: avantages et limites.** L'approche par la demande adoptée par le projet FODESA consistait à responsabiliser les organisations paysannes villageoises pour l'identification et la gestion des activités (tableau 8) afin de permettre une meilleure correspondance des projets aux besoins et l'implication d'organisations paysannes en voie de professionnalisation. L'approche a répondu à l'orientation fixée par le COSOP 1997, ainsi qu'à la politique gouvernementale et aux politiques des bailleurs de l'époque, favorables à une plus grande implication des organisations paysannes, dans le cadre du désengagement

de l'Etat, de la réduction de la taille du secteur public et de sa concentration sur les tâches de régulation et de contrôle.

72. L'EPP 2007 notait la justification en faveur de l'approche par la demande mais en enregistrait des limites: (i) perte d'attention pour les investissements structurants (ex. infrastructures de transport ou insertion dans les filières productives); (ii) saupoudrage de micro-initiatives sans masse critique suffisante pour générer un impact significatif sur la pauvreté; (iii) faible prise en compte des problèmes de rentabilité des microprojets, qui conditionnent la durabilité des interventions.
73. **L'approche a été revue de manière plus stratégique.** Le PIDRN a identifié d'emblée la nécessité d'investir dans des travaux d'infrastructure d'ampleur majeure susceptible de désenclaver et de développer des zones à fort potentiel hydro-agricole, avec notamment les objectifs initiaux d'aménagement de 160 km de piste et de 1400 hectares d'irrigation (tableau 9) Le PIDRK a aussi identifié la nécessité stratégique de procéder à l'aménagement de nombreux points d'eau répartis dans le territoire pour le bétail, de restaurer les pâturages existants et d'améliorer la couverture sanitaire vétérinaire pour exploiter pleinement le potentiel pastoral de la zone d'intervention. Les derniers projets (PMR, PAPAM) adoptent une approche plus thématique, le PMR se consacrant à la finance rurale et le PAPAM au développement de systèmes de production agricole (tableau 10).

Tableau 9

**Approches des projets**

<i>Projets</i>	<i>Années d'exécution</i>	<i>Approches</i>
FODESA	1999-2012 (mécanisme de prêt flexible en 3 phases)	Développement par la base, approche par la demande, intervention multisectorielle au moyen de microprojets, ciblage géographique
PIDRN	2006-2013	Planification à l'échelle communale à travers une analyse participative de la pauvreté, insertion dans le dispositif de la décentralisation, intervention multisectorielle limitée, ciblage géographique
PIDRK	2007-2015	Planification à l'échelle communale à travers une analyse participative de la pauvreté, insertion dans le dispositif de la décentralisation, intervention multisectorielle limitée, ciblage géographique, ciblage des ménages les plus pauvres
PMR	2010-2019	Spécialisation thématique sur le sous-secteur micro finance rurale
PAPAM	2011-2018	Approche par bassin de production et par système de production, intervention concentrée sur l'appui à la production tout en considérant quelques aspects en aval de la production

Source: Elaboration de l'EPP 2012.

Tableau 10

**Systèmes et Bassins de Production identifiés par le PAPAM**

<i>Systèmes de Production vivrière et animale</i>	<i>Bassins de Production</i>
Riz / légumes irrigués	- Office du Niger pour l'irrigation à grande échelle - Sikasso/Kayes pour l'irrigation des plaines - Le long du Fleuve Niger pour l'irrigation des périmètres villageois + Diré (Blé) + Kidal (Dattes)
Céréales pluviales	Douentza/Bankass/Koro + Bla/Macina/Tominian
Céréales mixtes / légumes / cheptel	Kati/Dioïla + Kita/Bafoulabé
Céréales mixtes / coton / cheptel	+ Sikasso/Koutiala/Bougouni
Production de fourrage (cultures de fourrage pour une laiterie mixte / viande et des périmètres de pâturage)	Office du Niger (Sokolo/M'Béwani) + Dilly/Nara + Diéma/Nara
Production animale (laiterie, embouche ovine et volaille)	Les zones semi-urbaines autour de Bamako/Koulikoro, Ségou, Mopti, Kayes et Sikasso

Source: Proposition de crédit pour le PAPAM (2010).

74. **Début d'introduction d'outils de ciblage participatif.** Si l'entrée villageoise par la demande utilisée par le FODESA n'était pas accompagnée d'une méthodologie pour identifier les couches les plus vulnérables, dans le cas du PIDRN on a essayé

d'introduire des outils de cartographie participative de la pauvreté qui posent la base pour la planification des interventions au niveau de la commune. L'expérience malienne a notamment contribué à la préparation d'un référentiel méthodologique développé par le FIDA au sein d'une initiative au niveau corporatif (Innovation Mainstreaming Initiative).<sup>29</sup> Mais jusqu'à présent ces exercices ont été conduits seulement dans 2 cercles d'intervention du PIDRN (Gourma-Rharous pour Tombouctou et Bourem pour Gao).

75. **L'alignement à la politique de décentralisation a été tardif, mais il a pris l'essor durant les sept dernières années.** Comme déjà remarqué par l'EPP de 2007, le montage institutionnel du FODESA (durant ses phases I et II), bien qu'il prévoyait l'octroi d'un siège à l'association des maires au sein des associations régionales, n'a pas octroyé un rôle suffisamment important aux collectivités territoriales. Le FODESA avait notamment un dispositif de financement parallèle à celui de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales. Les projets PIDRN et PIDRK, ainsi que la troisième phase du FODESA, ont corrigé ce défaut de conception en faisant de la planification communale une porte d'entrée prioritaire pour l'identification des actions. Le canal de financement officiel pour le financement des investissements communaux créé par l'Etat malien a aussi été utilisé par ces projets, de même que les instances intermédiaires de concertation et d'harmonisation des investissements (Comités au niveau des Cercles et des Régions). Cet alignement à la décentralisation est un élément de pertinence important car il permet une cohérence avec les politiques publiques maliennes. Ces expériences offrent des leçons qu'il sera important de prendre en compte et capitaliser dans la mise en œuvre du dernier projet PAPAM.
76. **Bonne implication des organisations paysannes dans la gestion des projets, mais portée limitée du dialogue et peu d'attention pour les marchés et la structuration par produit.** Le FIDA au Mali a fait preuve d'audace en plaçant les organisations paysannes en position de décision dans la gestion du FODESA (une association nationale et des associations régionales composées des organisations paysannes). Mais dans les deux premières phases c'est davantage le pouvoir de gestion du projet que la participation au dialogue des politiques de développement rural qui a absorbé l'attention des organisations paysannes participantes, au détriment d'une discussion plus large sur la politique sectorielle, le fonctionnement des services de l'Etat, les budgets d'investissement du secteur, les droits fonciers. La mission d'évaluation a d'ailleurs constaté que les associations régionales dans les cercles de Koulikoro et Ségou, où le projet a pratiquement achevé ses opérations, rencontrent des difficultés pour survivre.
77. **L'engagement limité des organisations paysannes dans le débat de dialogue sur les politiques publiques est en voie de traitement** à travers la mise en relation des associations paysannes liées au projet FODESA avec la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP). Il s'agit d'une initiative pertinente pour poursuivre cet objectif au-delà des financements de FODESA et en englobant les associations paysannes qui n'ont pas été liées à ce projet. La CNOP a en effet une envergure nationale, a été très présente dans la formulation de la Loi d'orientation agricole qui établit un cadre de concertation avec les organisations de base. En plus la CNOP est appuyée par plusieurs bailleurs de fonds et entretient des liens de coopération fructueux avec les Chambres d'Agriculture au niveau régional et national.
78. Le regroupement d'organisations paysannes s'est fait par fédération des associations villageoises au détriment d'un regroupement par la nature des productions. Une structuration des producteurs par vocation productive aurait sans doute permis de mieux identifier des goulots d'étranglement en amont et en aval

<sup>29</sup> <http://www.ifad.org/pub/thematic/index.htm#participatory>.

de la production et de formuler des propositions d'action plus efficaces en termes de génération de revenus. En effet la conception des projets a surtout porté sur la question de la production, mais moins sur la vente et la rentabilisation.

79. **Finance rurale: vers une consolidation des réseaux et une meilleure intégration aux initiatives et politiques sectorielles.** Comme noté par l'EPP 2007, dans les années 1990 le FIDA avait mis en place de nouveaux réseaux d'institution de micro finance dans les régions de Ségou et San alors que des réseaux appuyés par d'autres bailleurs étaient déjà opérationnels ou en cours de montage (réseaux de Caisse villageoise d'épargne et crédit autogérée créés dès 1986, le réseau Kafo Jiginew créé en 1987, Nyésigiso 1990 et Kondo Jigima 1991), sans apprendre des expériences déjà disponibles. Le FIDA n'était pas associé au dialogue des politiques dans le domaine de la micro finance.
80. La conception du récent PMR constitue un tournant dans l'approche du FIDA. Le PMR se spécialise sur la finance rurale et se base sur une étude de faisabilité des réseaux appuyés auparavant par le FIDA. Il essaie de consolider, restructurer et fusionner les réseaux existants, donc il agit selon une approche de rentabilité et durabilité. L'approche du PMR est de "faire-faire" et vise la viabilité institutionnelle, financière et socio-économique des systèmes financiers décentralisés partenaires. Le PMR est bien en cohérence avec la Stratégie Nationale de la Micro finance, ainsi qu'avec la nouvelle loi de micro finance de 2010 poussant à la professionnalisation et consolidation des réseaux. En effet le PMR est considéré par le gouvernement et d'autres acteurs du secteur comme une contribution à la mise en œuvre de la stratégie nationale de micro finance. Le PMR a mis en place un cadre de concertation avec les institutions clés du secteur, tant gouvernementales que non gouvernementales.
81. **Conditions agro climatique du Nord.** On a remarqué (Chapitre II) que la vulnérabilité aux risques climatiques est un aspect structurel dans le Nord. Le PIDRN, à travers ses composantes d'irrigation, est censé répondre aux crises générées par les années de pluviométrie défavorable. La région de Tombouctou a un potentiel important d'irrigation que le PIDRN cherche à exploiter.
82. À Kidal, le PIDRK a créé un dispositif permettant de répondre aux crises alimentaires dues à la sécheresse ou aux attaques acridiennes sur les pâturages en réservant des ressources financières (500 000 EUR) mobilisables en vue de la réalisation d'actions de réponse anticipée aux crises. Les activités productives soutenues par le PIDRK (élevage, agriculture oasienne) correspondent au potentiel de la zone. Toutefois, dans la conception du projet, on aurait pu réfléchir davantage sur l'émigration, qui est une autre caractéristique de la zone et qui représente aussi une opportunité de subsistance. Comment aider les émigrants à trouver un emploi légal et décent? Comment canaliser les flux financiers des transferts des émigrés pour stimuler l'économie locale? Le document de pré-évaluation reste silencieux à ce propos.
83. **Risques liés aux conflits armés au Nord.** Les conflits sont des éléments "structurels" du contexte socio-économique du Nord. Depuis les accords de paix de 1996, la réduction de la présence militaire de l'état dans le Nord a affaibli la capacité de contrôle et réaction.<sup>30</sup> L'état a plutôt investi dans l'infrastructure de base du Nord et pour cette raison a invité le FIDA à y intervenir. Dans les années 1990 les conflits avaient affecté les projets FIDA. La rébellion Touareg avait perturbé la mise en œuvre de la première phase du Projet de développement dans Zone Lacustre (région de Tombouctou) de 1987-1996 et du Programme de sécurité alimentaire et des revenus dans la région de Kidal de 1990-1999.

---

<sup>30</sup> Un autre facteur qui a entravé la capacité d'intervention publique au Nord est la concentration du pouvoir et des moyens financiers publics par les administrations centrales face aux ressources limitées des collectivités locales. Ce point a été soulevé en 2003 par la Primature dans son Programme de développement institutionnel.

84. La zone du PIDRN avait connu une situation assez stable depuis la fin de la guerre civile au Nord du Mali 1996 et la conception du projet (2004). Le PIDRN a abordé le thème de conflit du point de vue de la compétition entre population sédentaire et éleveurs nomades pour l'accès aux ressources naturelles (eau, parcours), un thème pertinent, mais qui laisse à côté la question des conflits armés qui viennent de l'extérieur de la zone en objet.
85. Par contre, dans la région de Kidal, de sérieux épisodes d'attaques armées avaient eu lieu à l'époque de la préparation de ce projet (2006). L'équipe qui a effectué la pré-évaluation du PIDRK comprenait un spécialiste de conflit. Toutefois la conception du projet a sous-estimé ces risques. Selon le document de pré-évaluation, les activités de développement au niveau local du PIDRK peuvent constituer une forme de prévention des conflits. Il s'agit d'une observation correcte mais qui oublie la complexité des enjeux: les conflits peuvent avoir une origine externe. La pré-évaluation du PIDRK ne discute pas: (i) le risque de financer un projet qui se trouve entièrement dans une zone à haut potentiel de conflit (en cas d'éclatement de conflits, le projet risque de se bloquer sans pouvoir investir dans une zone hors de conflit) et (ii) les différents scénarios possibles de conflits et les mesures à prendre dans chaque scénario. La situation dans laquelle le PIDRK s'est trouvé dans les dernières années a été probablement pire que les prévisions les plus pessimistes. Néanmoins une analyse mieux étoffée aurait aidé à mieux se préparer. La question se pose aussi au niveau stratégique et ce thème est repris dans le chapitre VII.
86. **PAPAM: un problème de montage institutionnel.** Préparé à l'initiative de la Banque Mondiale et cofinancé par plusieurs bailleurs (FEM, FIDA, Union Européenne), ce programme mise sur l'augmentation de la productivité agricole dans les principaux systèmes de production agro-alimentaire au Mali (tableau 9) et inclut une perspective de changement climatique grâce à la participation du GEF, ce qui est pertinent au contexte du pays. La participation du FIDA au PAPAM a permis d'inclure la petite irrigation et de porter attention aux petits producteurs et au renforcement des organisations paysannes. Il sera important pour le FIDA d'insister afin que ses approches et expériences au Mali soient bien prises en compte dans la mise en œuvre du projet, car elles ne sont pas toujours bien mises en exergue dans le document de conception (comme déjà noté dans le processus d'examen de qualité de projet mené au sein du FIDA).
87. La conception du PAPAM pose des risques de viabilité, en particulier dans ses aspects institutionnels. D'une part, le programme prévoit de confier la mise en œuvre aux chambres régionales d'agriculture pour la composante "Transfert de technologies et prestation de services aux producteurs agricoles" (financée pour 27.8 millions de dollars par la Banque mondiale et 13.8 millions par le FIDA). Ceci répond à la demande du gouvernement mais, comme indiqué dans le document de pré-évaluation, les capacités techniques et de gestion des chambres d'agriculture sont limitées, un problème que le projet cherche d'adresser à travers un volet d'accompagnement.
88. En plus, la Banque Mondiale avait proposé de ne pas créer une cellule de gestion *ad hoc* pour le PAPAM mais d'en confier la gestion à la Cellule de planification et de la statistique du Ministère de l'agriculture. La Cellule de la planification et de la statistique n'est pas un organe de gestion de projets et n'en a pas l'expérience. Après des retards et discussions et face aux difficultés de démarrage (y inclus la difficulté d'appliquer des procédures nationales des opérations budgétaires et comptables), il a été décidé d'opter pour un choix "hybride" en renforçant la Cellule de la planification et statistique avec des spécialistes (gestion et planification de projet, suivi et évaluation, passation de marché et comptabilité) pour la gestion du PAPAM, et d'adopter les procédures de la Banque mondiale. Ceci a permis de débloquer le démarrage du projet, mais les retards persistent: le PAPAM n'a pas réussi à utiliser qu'une faible partie de la contribution de l'Union Européenne dans

le délai prévu. D'autres changements dans le montage institutionnel pourraient s'avérer nécessaires, ainsi que des missions d'appui conjointes entre les partenaires.

89. Pour le portefeuille dans son ensemble la notation pour la pertinence est 4.<sup>31</sup>

### **Efficacité**

90. Le critère d'*efficacité* se réfère à la mesure dans laquelle les objectifs immédiats d'un projet ont été atteints (ou devraient l'être à la conclusion du projet). L'atteinte d'autres objectifs qui n'étaient pas initialement prévus est aussi prise en compte. Les projets du portefeuille du FIDA au Mali qui ont une durée de vie suffisante depuis 2007 pour en mesurer l'efficacité sont les projets FODESA, PIDRN et PIDRK. Il faut considérer que, à cause de la situation de sécurité dans le Nord, les activités du PIDRN et PIDRK ont été suspendues depuis octobre 2011. Les objectifs des projets ont été regroupés en trois domaines: production agricole et finance rurale, infrastructure de base et appui aux organisations de base. Ces domaines correspondent aux objectifs stratégiques du COSOP 2007 et permettront aussi de mieux discuter l'efficacité du COSOP dans le chapitre VII.

91. **Données et contraintes.** A partir de 2007, les projets ont essayé d'appliquer le Système de gestion de résultats et de l'impact (SYGRI) établi par le FIDA. Celui-ci se base sur des indicateurs à 3 niveaux: (i) réalisations (outputs); (ii) résultats (effets générés); (iii) impacts. Le PIDRN a réussi à mettre en œuvre le système et le FODESA s'y est adapté à partir de 2007. Le PIDRN (et en partie le FODESA dans sa phase III) a aussi commissionné des travaux d'étude et analyse ad hoc. Le PIDRK a perdu son spécialiste de suivi et évaluation au début de sa mise en œuvre et n'a pas réussi à le remplacer. Les efforts faits par les équipes des projets sont à saluer. Des limites persistent: absence de plusieurs données de référence (couverture de service, mortalité du cheptel, revenus, rendements) ce qui ne permet pas de bien suivre l'évolution, et hétérogénéité des diverses mesures appliquées (ex. quelque fois on calcule simplement la recette des ventes de produits agricoles, d'autres fois la marge nette). Les visites de terrain de l'EPP suggèrent que beaucoup reste à faire dans l'appréciation de la qualité des réalisations.

### **a. L'efficacité de l'appui à la production et à la sécurité alimentaire affiche un bilan mitigé: bon pour l'élevage mais plus décevant pour l'agriculture.**

92. Le domaine de l'élevage semble avoir été celui dans lequel le portefeuille du FIDA au Mali a été le plus efficace depuis 2007 (tableau 11). Des résultats significatifs et en relation avec les objectifs sont en effet à relever concernant les bourgoutières<sup>32</sup> (FODESA III et PIDRN), la restauration des pâturages et la santé animale (PIDRN et PIDRK). Dans le cas du PIDRK, l'auto-évaluation effectuée par l'équipe du projet met en exergue l'installation d'un réseau privé d'appui sanitaire de proximité composé d'un vétérinaire et de douze auxiliaires en santé animale, un résultat que cette EPP considère significatif. Sont également à relever les actions qui visent une amélioration des conditions de commercialisation pour les éleveurs (PIDRN et PIDRK) et des projets de transformation des produits de l'élevage (PIDRK) et les fours améliorés de séchage du poisson (FODESA phase III).

<sup>31</sup> Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

<sup>32</sup> Bourgou: plante aquatique utilisée pour le fourrage. Un hectare de bourgoutière a semble-t-il le potentiel pour nourrir entre 15 et 20 bovins pendant la période de sèche allant de mars à juin. En outre, le bourgou est usée dans l'alimentation des ménages et dans la médecine traditionnelle. Enfin, la régénération des bourgoutières permet aussi la multiplication de la faune dont les poissons.

Tableau 11  
Réalizations en termes d'appui à élevage

Volets	Prévu	Réalisé
Projet FODESA III (2008-2013), situation à fin 2011		
Ha de bourgoutières restaurées	1000	712
Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011		
Ha de bourgoutières effectivement exploités	1400	1628
Ha de pâturages restaurés ou préservés	1350	677
Puits pastoraux fonctionnels	46	6
Abattoirs fonctionnels	2	2
Marchés à bétail fonctionnels	3	2
Parcs de vaccination construits	6	6
Taux de couverture des structures sanitaires animales pour le cercle de Gourma	80%	69%
Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012		
Nb de puits pastoraux réalisés	30	30 réhabilités
Ha de pâturage restaurés	125	65
Nb de parcs de vaccination construits	10	3
Nb de personnes bénéficiant du service d'information sur la santé animale	40,000	35'000
Nb de marchés à bétail construits et équipés	5	2

Sources: RPE FODESA, EPP 2012, Mission de supervision FODESA décembre 2011, Aide-mémoire Mission de supervision PIDRN avril-mai 2011, RPE PIDRK, Mission de revue à mi-parcours PIDRK oct-nov 2011, Etat d'avancement PIDRK mars 2012.

93. **L'efficacité dans le domaine de l'agriculture a été quelque peu décevante.** Le FODESA n'a financé que peu de microprojets agricoles (seul 30% des microprojets ont concerné la production) et est resté loin de ses objectifs en termes du nombre total de microprojets réalisés dans les phases I et II. Dans sa phase III le FODESA a réalisé surtout de petits périmètres maraichers. Le PIDRN a continué d'appuyer les périmètres irrigués déjà réalisés par son prédécesseur, le Projet de développement en zone lacustre, qui ont connu de bons rendements et ont généré des revenus satisfaisants (tableau 12). Le PIDRN n'a pas complété les nouveaux périmètres irrigués villageois prévus pour la riziculture, ce qui constitue une sous-réalisation importante.
94. Le PIDRK avait un nombre assez réduit d'activités dans ce domaine, ceci aussi en fonction des caractéristiques de la zone d'intervention (sahélo-saharienne). L'aménagement de périmètres maraichers est la note positive en la matière (pour les trois projets, par ailleurs). Par contre, comme remarqué dans son exercice d'auto-évaluation, le PIDRK a mis en œuvre une série d'activités d'atténuation de la sécheresse en 2009/2011.<sup>33</sup> Tous les partenaires et les bénéficiaires du projet rencontrés pas l'EPP durant l'atelier de discussion sur le Nord à Bamako ont souligné l'importance de ces activités.

<sup>33</sup> Réhabilitation de puits pastoraux et des équipements de forages, mise en place d'une centrale d'achat d'aliment bétail de 200 tonnes, appui au transport d'eau par citernes et appui financier pour l'abreuvement du cheptel et d'autres activités encore.

Tableau 12  
Réalizations dans le domaine de l'agriculture

Volets	Prévu	Réalisé
<b>Projet FODESA III (2008-2013), situation à fin 2011</b>		
PPM aménagés (ha)	12	18
<b>Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011</b>		
Ha de Périmètre irrigué villageois effectivement exploités	900	26 nouvellement irrigués 480 aménagés par PDZL en 2002
Ha de PPM effectivement exploités	24	24
<b>Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012</b>		
Nombre de puits maraîchers réalisés	50	13

Sources: Elaboration EPP 2012.

95. **Estimations de rentabilité.** Les quelques informations rassemblées sur les initiatives productives du FODESA phase III suggèrent qu'elles génèrent des marges considérables (tableau 13). Mais cette EPP invite à la prudence dans l'interprétation de ces données: dans ces marges les coûts non monétaires ne sont pas inclus (travail des bénéficiaires), les coûts liés au renouvellement des équipements (amortissement) ne sont pas annualisés et pris en compte dans le calcul des marges.

Tableau 13  
Marges sur recettes de quelques types de microprojets de FODESA III

Périmètre irrigués villageois	Bourgou	Echalote (PPM)
<b>50-60%</b>	<b>60-70%</b>	<b>30-50%</b>
Recettes/an/ha	Recettes/4500 bottes	Recettes/an/ha
550'000-650'000 FCFA	450'000 FCFA	1'700'000-2'900'000 FCFA
Charges d'exploitation/an/ha	Charges d'exploitation/4500 bottes	Charges d'exploitation
270'000 FCFA	160'000	1'200'000-1'750'000 FCFA

Source: informations obtenues par la mission EPP 2012 dans la zone de Mopti.

96. **Finance rurale: performance améliorée des caisses mais beaucoup reste à faire pour en assurer la viabilité.** Les réseaux de caisses appuyés par le FODESA ont augmenté de façon significative entre 2007 et 2012 du point de vue du nombre des clients, des encours de crédit et du volume d'épargne (tableau 14). Il est à noter toutefois que l'ensemble du secteur de la micro finance au Mali a connu une constante croissance depuis ses débuts dans les années 1980. Actuellement, l'un des réseaux appuyé par le FIDA, Caisse inter villageoises d'épargne et de crédit Jigifa de San, qui a 14 ans d'existence, ne couvre que 52% de ses coûts (tableau 14). L'autre réseau appuyé par le FIDA (Yiriwaso) montre un taux d'autosuffisance financière de 135%, apparemment élevé. Toutefois le personnel de ce réseau a décrit à l'équipe d'évaluation une situation très fragile, avec une faible assise institutionnelle et financière et marquée par des difficultés de tous ordres. Cette différence entre les indicateurs de performance financière et l'observation du personnel laisse supposer que le calcul de l'autosuffisance financière ne s'est pas fait de manière correcte et ne tient pas compte des subventions de fonctionnement. Il est prévu que le PMR se concentre sur ces questions de viabilité et pérennisation.

Tableau 14  
Performance comparative des réseaux de caisses 2004 et 2009 (FIDA et non-FIDA)

	Appuyés par le FIDA		Non appuyés par le FIDA, pour comparaison	
	Kafo Yiriwaso Ségou	Caisse inter villageoises d'épargne et de crédit Jigifa, San	Caisse villageoise d'épargne et crédit autogérée Macina Tenenkou	Caisse villageoise d'épargne et crédit autogérée San Djenné
nombre caisses 2004	0	48	27	50
nombre caisses 2009	24	53	33	49
encours crédit 2004 (FCFA 000)	0	279 568	4 123	184 012
encours crédit 2009 (FCFA 000)	176 166	764 336	222 027	472 154
volume épargne 2004 (FCFA 000)	0	232 807	5 269	125 426
volume épargne 2009 (FCFA 000)	105 451	356 540	152 254	237 850
autosuffisance financière 2004	0%	28%	109%	57%
autosuffisance financière 2009	135%	52%	111%	116%
PAR 90 jours 2004		3%	0%	6%
PAR 90 jours 2009	7%	3%	3%	4%

Source: PMR sur demande EPP 2012.

**b. Appui aux services de base: bons résultats dans l'appui à la planification et dans la formation, mais sous-réalisations des infrastructures physiques.**

97. Il faut relever notamment l'attention portée à la planification communale comme porte d'entrée pour sélectionner les ouvrages et les actions d'appui à réaliser par les différents projets du FIDA. Ceci permet d'ancrer ces projets dans un cadre potentiellement cohérent posé par les collectivités territoriales agissant en tant qu'autorités légitimes et pérennes. Les projets ont à ce titre été efficaces dans l'assistance à la formulation des Plans de développement économiques et sociaux communaux et de Plans communaux d'aménagements avec une orientation sur la gestion de l'environnement articulés aux Plans de développement économique (tableau 15).

Tableau 15  
Planification communale

Volets	Prévu	Réalisé
<b>Objectifs</b>		
<b>Projet FODESA III (2008-2013), situation à fin 2011</b>		
Nombre de Plans Economiques et Sociaux Communaux formulés	19	17
Nombre de plans d'aménagements intégrés mis au point par les communautés	10	5
Nombre de sites naturels caractérisés	13	13
Nombre d'inventaires biologiques réalisés	6	0
Nombre de Plans Communaux d'Aménagement Environnementaux intégrés dans les Plans de Développement communaux	19	19
<b>Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011</b>		
Schémas d'aménagement communaux élaborés	9	14
<b>Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012</b>		
Schémas d'aménagement communaux et Plans de développement économiques et sociaux	11	11

Source: Elaboration EPP 2012.

98. Il faut aussi relever l'efficacité en ce qui concerne la formation des élus et des fonctionnaires des collectivités territoriales et des fonctionnaires des services

techniques déconcentrés de l'Etat. L'équipe d'évaluation n'a pas eu accès à tous les contenus de formation (tableau 16), toutefois le paquet de formation pour le personnel au niveau communal défini par le PIDRN lui apparaît comme très bien conçu avec le traitement des thèmes liés à l'aménagement du territoire (gestion des ressources naturelles et gestion domaniale et patrimoniale), aux services administratifs (état civil, police judiciaire et administrative, rédaction administrative) et à la gestion financière (passation de marché, nomenclature budgétaire, mobilisation des ressources communales). Dans le cas du PIDRN, le personnel de santé a été formé de façon très sérieuse, avec une formation longue de 3 mois à Bamako.

Tableau 16

**Formation des élus et fonctionnaires**

Volets	Prévu	Réalisé
<b>Projet FODESA III (2008-2013), situation à fin 2011</b>		
Nombre d'agents technique de l'Etat formés	40	24
<b>Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011</b>		
Agents des services techniques déconcentrés formés	10	55
Elus et fonctionnaires communaux formés	324	373
Fonctionnaires de l'administration territoriale formés	12	31
<b>Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012</b>		
Nb d'élus et de personnel des collectivités et de l'Etat formés	160	190

Source: Elaboration EPP 2012.

99. Les conventions de coopération passées avec les services déconcentrés de l'état ont été nombreuses (pour l'hydraulique, l'agriculture, la pêche, les services vétérinaires, la conservation de la nature, l'assainissement, en plus de la santé et l'éducation) et ont probablement permis de tirer un profit maximum des formations en fournissant à ces services les appuis logistiques nécessaires contribuant à l'expansion des services (tableau 17).

Tableau 17

**Expansion des services sectoriels de base**

Volets	Prévu	Réalisé
<b>Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011</b>		
Taux de consultation prénatale	60%	75%
Taux d'accouchements assistés	30%	31%
Taux de couverture des structures sanitaires animales pour le cercle de Gourma	80%	69%
<b>Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012</b>		
Nb de personnes bénéficiant du service d'information sur la santé animale	43'000	38'251

Source: Elaboration EPP 2012.

100. En revanche la **réalisation d'infrastructures** pour les services de base accuse un niveau d'exécution bien **en deçà des objectifs**. Le projet PIDRN avait notamment prévu la réalisation d'un nombre très important de latrines familiales (8000, ramenées à 3300 lors de la revue à mi-parcours) et de points d'eaux villageois avec un taux de réalisation faible (tableau 18).<sup>34</sup> L'état d'avancement pour l'important objectif de pistes rurales du PIDRN est également très faible. En revanche, les objectifs de construction de bâtiments et de fourniture des équipements correspondant pour les Centres de Santé Communautaire et les latrines scolaires ont été atteints, tant pour le PIDRN que pour le PIDRK (tableau 18).

<sup>34</sup> La prévision de 8000 latrines était basé sur l'utilisation de matériaux non durables pour la construction des fosses, C'est ainsi que l'utilisation de matériaux durables a été privilégiée. De ce fait, il n'était plus possible d'atteindre les prévisions.

101. L'explication la plus fréquemment donnée a trait aux compétences techniques insuffisantes des entreprises et à leurs limites financières qui les empêchent d'avancer dans les travaux. Des failles dans les études techniques, la surveillance des travaux et la sélection des entreprises sont aussi à relever. Les difficultés des conditions de travail au Nord (prix plus élevés des matériaux, nécessité de mieux y payer le personnel technique pour le motiver et des frais de transport importants) ne sont pas suffisamment prises en compte par les procédures administratives de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales. Il en résulte notamment l'imposition de délais de réalisation non réalistes aux entreprises qui peuvent causer l'abandon des travaux.

Tableau 18

**Réalisations dans le domaine des infrastructures de base**

<i>Volets</i>	<i>Prévu</i>	<i>Réalisé</i>
Objectifs	Cible	performance
Projet FODESA III (2008-2013), situation à fin 2011		
Ha restaurés en lutte antiérosive	750	20
Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011		
Km de route entretenus	155	45
Latrines familiales construites	8'000 à l'origine et 3'000 après revue à m-p	1'381
Latrines scolaires construites	40	40
CSCOM construits, équipés et fonctionnels	9 (construction) + 1 (réhabilitation)	8
Points d'eau villageois	80	22
Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012		
Nb de d'infrastructures sanitaires réalisées	non trouvé	4 + 1 réhabilitée
Nb et durée des messages radio de sensibilisation VIH/SIDA	non trouvé	3 locaux techniques de radio construits

Source: Elaboration EPP 2012.

102. **Efficacité variable de l'appui aux organisations paysannes.** Les projets FODESA et PIDRN ont formé plusieurs milliers de membres de comités de gestion. L'alphabétisation, focalisée notamment sur la tenue d'un compte d'exploitation simplifié, les formations techniques relatives aux activités spécifiques des comités, ainsi que des notions sur le fonctionnement d'une organisation ont été les thèmes privilégiés. Les objectifs en la matière n'ont cependant été que partiellement atteints, par exemple moins de 40% des objectifs fixés pour les deux premières phases du FODESA, mais quand même plus de 60% pour le PIDRN (tableau 19). Il faut relever que ces écarts sont à imputer probablement davantage au retard dans l'exécution des travaux d'infrastructures. À partir de 2006 les services déconcentrés ont été associés pour la fourniture de formations techniques aux comités d'usagers. Ceci a permis d'augmenter l'offre de formation à moindre coût tout en créant un lien certainement utile entre les comités de gestion et des structures d'appui pérennes.

Tableau 19

**Réalisations dans le domaine de la formation des organisations paysannes**

Volets	Prévu	Réalisé
<b>Projet FODESA III (2008-2013), situation à fin 2011</b>		
Nombre de personnes de la communauté formées	4000	1142
<b>Projet PIDRN (2006-2013), situation en mars 2011</b>		
Animateurs formés	28	67
Formation de jeunes scolarisés	48	0
Membres de comités de gestion formés (alphabétisation, techniques diverses)	2770	1785
Ouvriers réparateurs et maçons formés	6	6
<b>Projet PIDRK (2007-2014), situation en mars 2012</b>		
Nb de jeunes sans emploi formés à un métier	200	66

Source: Elaboration EPP 2012.

103. Le projet FODESA a eu un effet démonstratif par rapport à la possibilité de confier la gestion de projets d'envergure notoire aux organisations paysannes. Les acteurs du secteur rural au Mali reconnaissent unanimement l'audace dont ont fait preuve le FIDA et son partenaire gouvernemental. Cependant, il reste à vérifier si la structuration en associations régionales et en une association nationale des organisations paysannes telle que réalisée par le FODESA (du moins dans les phases I et II) sera durable, car ces associations se sont cantonnées à la gestion du projet, sans aborder le domaine plus englobant de la continuité, des politiques sectorielles et territoriales et sans chercher à réunir d'autres groupements paysans.
104. La documentation et les visites de terrain suggèrent un certain manque de maîtrise en matière de gestion comptable, d'entretien des équipements et d'application des techniques de production pour les groupes en charge d'activités productives (FODESA). Les entretiens tenus sur le terrain ont mis en évidence des formations techniques ponctuelles, sans un accompagnement dans la durée et cela à cause des budgets limités pour les microprojets FODESA souvent consommés dans les réalisations physiques.
105. La notation pour l'efficacité du portefeuille est 4.

**Efficience**

106. L'efficacité est la mesure du rapport entre coûts et bénéfices d'un projet. Dans un contexte de développement, des chiffres précis sur les coûts et bénéfices ne sont que rarement disponibles. Dans le cas spécifiques du Mali les informations sont difficiles à saisir dans le système de reportage.<sup>35</sup> Pour cette raison, on a souvent recours à des indicateurs "proxy" tels que la différence entre coûts unitaires prévus et effectifs ou les délais d'exécution ou d'autres indicateurs de gestion. L'augmentation des coûts ou les retards dans la génération des bénéfices sont censés réduire la rentabilité économique d'une intervention. Ces indicateurs sont reconnus par les standards des "bonnes pratiques" d'évaluation rédigés par le Groupe de coopération dans l'évaluation des institutions financières internationales dont IOE-FIDA est membre. Dans le cas des projets considérés par cette évaluation, les informations sur les bénéfices et les coûts sont incomplètes et des estimations *ex post* des taux de rentabilité économique n'ont pas été réalisées car les projets sont encore actifs.

<sup>35</sup> Les rapports annuels d'exécution ne présentent pas de façon simultanée les réalisations physiques prévues et leurs coûts prévus en les comparant avec l'exécution. L'information est scindée entre des tableaux présentant l'exécution financière par sous-composantes mais sans détails sur les réalisations individuelles et l'exécution physique détaillée individuellement mais sans aucune information financière. Il serait donc utile de concevoir des tableaux qui rassemblent cette information et en présentent l'évolution sur plusieurs années.

## Démarrage et décaissement relativement rapides

107. Un premier indicateur examiné est le temps entre l'approbation d'un prêt par le Conseil d'Administration du FIDA et son entrée en vigueur (tableau 20). Un long délai cause des effets externes négatifs sur l'administration nationale et celle du FIDA car des ressources sont utilisées pour résoudre les difficultés de mise en route d'un projet alors qu'elles pourraient être utilisées à d'autres fins (par exemple pour le suivi d'un projet déjà en cours). Le laps de temps moyen des projets considérés par cette EPP est inférieur à celui des anciens projets au Mali, à la moyenne régionale, celle générale du FIDA ainsi qu'aux moyennes de la Banque Africaine de développement. Par contre il est supérieur à celui de la Banque mondiale.<sup>36</sup>

Tableau 20

### Décali d'entrée en vigueur

	<i>Temps (en mois) entre approbation par le Conseil d'administration et entrée en vigueur</i>
Moyenne des projets au Mali pris en compte dans cette EPP	11,38
Moyenne des anciens projets au Mali	14,50
Moyenne pour l'Afrique de l'Ouest et du centre	13,4
Moyenne de tous les projets du FIDA	12,3
Moyenne projets ruraux de la Banque africaine de développement au Mali (2005-2010)	18,2
Moyenne échantillon de projets ruraux de la Banque mondiale au Mali (2005-2010)	7,5

Source: FIDA PPMS 2012; BAD 2012, communication personnelle.

108. Concernant les taux de décaissement des fonds du FIDA (indicateur approximatif de la vitesse d'exécution), en plus des taux bruts, la revue documentaire a calculé des taux de décaissement pondérés par la durée du projet (tableau 21). Un taux d'exécution de 20% n'a pas le même sens si un projet est actif depuis deux ou depuis sept ans. La pondération a été faite pour prendre en compte la durée de l'exécution du projet (à la mi-mai 2012). Par exemple, si à la mi-mai 2012, un projet a décaissé 50% du prêt du FIDA et qu'il a atteint la moitié de sa durée prévue, le taux pondéré est égal à 1 (0,5/0,5). Un taux pondéré proche ou supérieur à 1 est un indicateur approximatif de décaissement rapide, alors qu'un taux pondéré bien inférieur à "1" peut signaler des difficultés de décaissement.
109. Il est constaté que tant le FODESA que le PIDRN ont des bons taux de décaissement pondérés alors que le PIDRK est dans une situation problématique probablement à cause de l'aggravation des conditions de sécurité et de la sécheresse de 2008-09. Les taux pondérés du PMR et du PAPAM sont encore bas.

Tableau 21

### Taux de décaissement

<i>Nom du projet</i>	<i>Taux de décaissement prêt FIDA mi-mai 2012</i>	<i>Taux de décaissement pondéré par la durée du projet</i>
FODESA	95%	1,04
PIDRN	80,5%	0,95
PIDRK	34,8%	0,52
PMR	12,7%	0,57
PAPAM	0%	0,00

Source: Élaboration de l'EPP d'après FIDA-PPMS 2012.

<sup>36</sup> On peut noter que le FIDA a ouvert son bureau de pays au Mali du début de 2012, tandis que la BAD a ouvert son bureau en 2008. L'absence de bureaux de pays peut expliquer une partie de la différence par rapport à la Banque mondiale qui a établi un bureau à Bamako depuis longtemps.

### **Mais niveaux limités d'exécution physique qui retardent et peuvent compromettre les bénéficiaires, surcroît des coûts**

110. Si la situation des taux de décaissement des prêts FIDA est assez acceptable, un bilan cumulé à la moitié de l'année 2011<sup>37</sup> met en évidence un taux d'exécution physique de seulement 56% pour le FODESA et de 48% pour le PIDRN. Deux facteurs expliquent le contraste entre taux de décaissement et taux d'exécution physique. D'une part, les coûts de fonctionnement se révèlent bien plus élevés que planifiés. Dans le cas du FODESA, les coûts de fonctionnement sont ainsi le double des sommes prévues (selon l'EPP 2007 l'incidence effective des coûts de gestion sur le coût total des phases I et II du FODESA était de 38% contre une prévision déjà haute de 19,6% à l'époque de son approbation). D'autre part, les réalisations se révèlent plus coûteuses que prévues.
111. Le PIDRN a notamment vu le coût unitaire pour les périmètres irrigués villageois augmenter d'un facteur 4 par rapport aux estimations, en raison notamment de mauvaises appréciations topographiques et hydrologiques initiales puisque la construction de digues autour des périmètres se révèle nécessaires et absorbent 70% des coûts additionnels. Les causes sont également liées aux contraintes spécifiques du Nord (période pour faire les travaux, méconnaissance des conditions locales). On notera par ailleurs que probablement aucun de ces périmètres ne sera complété avant la clôture du PIDRN et que le PAPAM est censé prendre en charge l'achèvement et l'appui à ces périmètres. Le PIDRN a également revu le coût unitaire des petits périmètres maraichers à la hausse, d'un facteur 1,5. Ce projet a également vu les coûts des points d'eau villageois dépasser fortement les prévisions. La lenteur et la lourdeur des procédures de passation de marché sont fréquemment invoquées tant par les acteurs interviewés par la mission d'évaluation que dans les rapports de supervision et dans les auto-évaluations menées par le gouvernement et par le FIDA.
112. Un autre facteur a été l'imposition de plafonds de dépenses pour les microprojets (surtout pour le FODESA), ce qui est d'ailleurs remarqué dans l'auto-évaluation faite par l'équipe du projet. Si cette norme peut parfois favoriser la recherche d'efficacité, il semble qu'elle implique souvent la révision des études techniques, la réduction des ambitions et la renégociation avec les bénéficiaires. De même, le cofinancement d'une partie des coûts par les bénéficiaires est souvent requis afin d'assurer leur "appropriation" des interventions. Mais la mobilisation de ressources financières par les bénéficiaires cause des délais importants d'exécution et la révision de ces procédures (ex. contribution en travail plutôt que financières) semblerait opportune.
113. En revanche, un bon travail pour le contrôle des coûts a été fait par le PIDRK qui a réduit les coûts de réalisations en confiant les études et certaines réalisations aux collectivités locales et services décentralisés de l'état plutôt qu'à des bureaux d'études. Par ailleurs, les coûts prévus pour les Centres de santé communautaire ont pu être tenus tant par le PIDRK que par le PIDRN.
114. Concernant les activités de micro finance, il est trop tôt pour évaluer l'efficacité du PMR. Une tâche clé est la rationalisation de la gestion des réseaux de caisses qui maintiennent des taux d'intérêt de 24-27% alors que des réseaux concurrents, plus solides financièrement, offrent des crédits à 16%. Donc il existe des opportunités pour en améliorer l'efficacité.
115. Pour le portefeuille, l'efficacité est notée à 3.

---

<sup>37</sup> Revue du COSOP 2007-2011 Aide-mémoire.

## B. Impact sur la pauvreté rurale

116. L'impact est défini comme l'ensemble des changements positifs ou négatifs, directs ou indirects, intervenus dans la vie des ruraux pauvres. Des exercices de suivi de l'impact ont été menés dans le contexte du FODESA et du PIDRN qui ont appliqué la méthodologie SYGRI du FIDA: elle consiste à suivre des indicateurs de malnutrition infantile et de biens des ménages durant l'exécution du projet. Le PIDRN (et dans quelques cas le FODESA phase III) a aussi commissionné des travaux d'analyse et étude de cas (ex. éducation).
117. En appliquant le SYGRI, les projets ont essayé de traiter l'impact avec des méthodes quantitatives, surtout dans le cas du FODESA et PIDRN. Une limite du SYGRI est qu'il ne prévoit pas la comparaison avec un échantillon témoin sans projet. Ceci complique l'attribution des changements observés aux actions du projet. Sans une comparaison avec des ménages qui n'ont pas été touchés par le projet, il est plus difficile de conclure que les changements sont le résultat du projet plutôt que d'autres facteurs exogènes. En plus, il y a des questions d'échantillonnage (l'enquête de base aurait touché des communes moins pauvres que l'enquête de suivi) et de mise en œuvre des enquêtes (ex. définitions appliquées de manière non homogène) qui compliquent l'interprétation des résultats. Ces questions méthodologiques réduisent la validité et l'utilité des efforts consentis dans l'organisation des enquêtes.
118. A cause de la situation de sécurité, la mission d'évaluation a pu visiter les zones du FODESA (Koulikoro, Ségou, San et Mopti) seulement. Pour le PIDRN et le PIDRK, l'évaluation a d'abord obtenu des informations à travers la revue de la documentation et des auto-évaluations des projets et les a validées à travers des entretiens individuels et des groupes focaux de discussion, lors d'un atelier organisé à Bamako avec les partenaires du Nord en mars 2012.

### Revenus et avoirs des ménages

119. Selon les enquêtes SYGRI, pour le FODESA (phase III Mopti), les biens des ménages (animaux – cheptel) auraient augmenté dans la zone d'intervention de FODESA III, surtout pour les ovins et les volailles (tableau 22). Dans le cas du PIDRN, l'augmentation des biens des ménages semblerait moins marquée, sauf pour le bétail. L'attribution des résultats dans le cas du FODESA est un peu compliquée d'autant plus que peu de microprojets ont été mis en œuvre par le projet dans le laps de temps concerné par l'enquête et que la zone d'échantillonnage est vaste. Le FODESA a néanmoins contribué à la régénération des bourgoutières qui apportent des revenus grâce au paiement des redevances des exploitants (tableau 23). L'attribution au PIDRN est plus facile, compte tenu des informations disponibles sur les appuis de ce projet aux éleveurs de bovins, à travers le soutien aux bourgoutières, la restauration des pâturages et l'augmentation de la couverture sanitaire, sans compter le soutien à la production rizicole (tableau 23 et section Efficacité).

Tableau 22

#### Pourcentage de ménages disposant de certains biens

	FODESA		PIDRN	
	Année 2008	Année 2010	Année 2008	Année 2010
<b>Animaux / cheptel</b>				
Bovins	67%	70%	62%	69%
Poulets	54%	68%	53%	60%
Ovins	47%	59%	46%	52%
Caprins	38%	40%	44%	46%

Source: SYGRI FODESA et PIDRN 2010.

Tableau 23

**FODESA - Surfaces, rendements annuels et valeur de la production annuelle**

<i>Bourgoutières</i>			
Projet	Surface	Rendement	Valeur économique totale
FODESA	310 ha (2010)	20 T de MS /ha	60 millions FCFA
PIDRN	400 ha (2010)	11-15 T de MS/ha	91 millions FCFA
<i>Périmètres rizicoles (soutien aux périmètres de l'ancien projet de la zone lacustre)</i>			
Projet	Surface	Rendement	Valeur économique totale
PIDRN	480 ha (2010)	5,1-5,5 T/ha	298 millions FCFA

Source: Élaboration de l'EPP 2012 à partir de: (i) ses visites de terrain à Mopti; (ii) Étude d'impact Sahel Consult 2012; et (iii) une étude de cas du sur la régénération des bourgoutières (2010).

120. La notation pour les revenus et avoirs des ménages est de 4. On a tenu compte de l'augmentation "visible" mais modérée des ménages possédant des animaux. Les informations sur l'augmentation des revenus demeurent anecdotiques pour les deux projets. Dans le cas des phases I et II du FODESA, il faut aussi mentionner une tendance à la dispersion des microprojets qui ne permettait pas d'avoir suffisamment de "masse critique" pour générer des impacts conséquents (EPP 2007).

### **Capital humain et social et autonomisation**

121. Les interventions en termes d'amélioration du capital humain se réfèrent surtout aux multiples initiatives de formation pour les bénéficiaires des projets et aux composantes de santé humaine. Une évaluation des formations a été effectuée par le PIDRN (2011). **Les résultats, quoique non homogènes, sont assez encourageants** pour les formations dispensés aux élus locaux, aux personnel des services déconcentrés de l'état, notamment le personnel de la santé, mais aussi pour les bénéficiaires des activités d'alphabétisation. Les 22 centres d'alphabétisation créés grâce au projet ont formé 439 personnes, dont 365 ont passé un test et 65% d'entre elles l'ont réussi et sont désormais capables de lire et écrire soit en songhaï soit en tamasheq, de suivre des formations spécialisées et d'occuper des postes dans les organes de gestion des microprojets.
122. Concernant la santé, l'auto-évaluation du PIDRN mentionne l'amélioration des soins sanitaires dans les Centres de santé de référence,<sup>38</sup> un point qui a été aussi discuté lors de l'atelier avec les partenaires du Nord. Ceci aurait notamment permis d'y effectuer des examens échographiques, alors que beaucoup de femmes se déplaçaient vers le chef-lieu de région (Gao) pour les mêmes types d'examen. Les interventions chirurgicales sont devenues plus régulières avec la rachianesthésie (risque moindre), alors que les mêmes interventions étaient impossibles avec les difficultés de l'anesthésie générale (risque élevé) par insuffisance de compétence humaine ou de problème de rareté de l'oxygène.
123. En termes de "capital social", tous les projets ont été actifs dans l'organisation de groupes et associations. Aucun travail d'analyse globale n'a encore été mené pour en apprécier les résultats. **Par rapport à la situation examinée par l'EPP 2007, l'organisation et la gouvernance des groupes sembleraient avoir reçu plus d'attention.** Parmi les expériences qui semblent les plus convaincantes, on peut mentionner: (i) les groupes de gestion des bourgoutières (FODESA, PIDRN) qui ont mis les bases pour un système de gestion économiquement efficiente de

<sup>38</sup> Le Centre de santé de référence est le second niveau dans le système malien de santé, après le Centre communautaire de santé.

ressources naturelles basé sur le paiement de redevances pour l'exploitation; (ii) les comités de gestion des périmètres irrigués villageois qui ont introduit un système de tarification des eaux agricoles, un système de gestion et d'entretien des périmètres; (iii) les comités de gestion des Centres de santé communautaire qui supervisent le fonctionnement de ces centres de santé primaire et le ravitaillement en médicaments; et (iv) comités de gestions d'écoles ou centres d'alphabétisation qui collectent des redevances pour le maintien des structures et services.

124. La notation pour le capital humain et social est de 4 pour le portefeuille et tient compte de quelques résultats initiaux encourageants et, en même temps, des réalisations limitées (les retards dans les infrastructures) qui contraignent la portée des impacts.

### **Sécurité alimentaire des ménages**

125. **Réduction des taux de malnutrition.** Les enquêtes SYGRI du FODESA montrent que le taux de malnutrition chronique chez les enfants de 0 à 59 mois (retard de croissance) a connu une baisse de 36% en 2008 à 30% 2010. Des progrès similaires ont été enregistrés dans le cas du PIDRN: réduction de la prévalence de la malnutrition chronique de 37% en 2008, à 24% en 2010. Encore une fois les limites méthodologiques de l'enquête SYGRI compliquent l'attribution. La connexion entre activités des projets et les résultats est plus plausible pour le PIDRN, grâce à son soutien à la riziculture et au maraîchage ainsi que son appui très substantiel aux campagnes de suivi nutritionnel des enfants à travers les Centres de santé communautaires.
126. Au niveau de la gestion des services sociaux, le projet PIDRN a promu une collaboration entre les Centres de santé communautaires et les populations villageoises appelé *Suivi à la Croissance des Enfants à Assise Communautaire*, adapté à l'isolement des villages et aux moyens limités des services de santé. Des séances de pesée des enfants sont réalisées dans les villages avec la participation d'agents villageois formés par les Centres de santé et disposant d'une dotation en matériel, les résultats d'ensemble sont ensuite restitués avec les bénéficiaires afin de les impliquer au mieux dans les actions à mener pour améliorer la situation nutritionnelle de la communauté. Les Centres de santé se sont ainsi transformés en centres mobiles. Ceci a permis que la détection précoce des cas de malnutrition s'améliore de façon très significative. De plus, les sessions de pesée au niveau des villages se sont transformées en espaces de sensibilisation sur les thèmes de santé en général. Les enfants qui ne souffrent plus de malnutrition voient leur potentiel futur physique et cognitif nettement amélioré.
127. La notation pour le portefeuille est de 5.

### **Ressources naturelles et environnement, changement climatique**

128. **Les activités menées tant par le FODESA que par le PIDRN en matière de restauration des bourgoutières ont une dimension environnementale positive.** Ainsi, les bourgoutières bien entretenues servent de gîtes de frayères de poissons, elles servent aussi au maintien d'autres espèces d'insectes, de reptiles et d'oiseaux, des hippopotames aussi. Le bon entretien des bourgoutières permet en plus la protection des berges contre l'érosion éolienne mais surtout hydrique et réduit les effets du piétinement du bétail. La convergence d'effets socio-économiques et environnementaux positifs pourrait permettre aux actions sur les bourgoutières d'atteindre un impact significatif.
129. La venue d'importants effectifs de troupeaux vers les bourgoutières provoque des impacts environnementaux négatifs. Les projets cherchent à les traiter à travers des mesures de régénération et de protection des pâturages ainsi que de

vaccination du cheptel.<sup>39</sup> En matière de régénération des pâturages le long des parcours du bétails, les projets ont mis en œuvre avec une implication des éleveurs des activités de réensemencement et d'aménagements de digues, diguettes, cordons pierreux, demi-lunes pour favoriser l'infiltration de l'eau, freiner l'érosion et conserver les sols.

130. Dans ses phases I et II du FODESA la gestion des ressources naturelles n'était pas prioritaire. Par contre, dans sa phase III, il s'est engagé dans la lutte contre la réduction des terres agricoles en raison des ravinements. Le projet a ainsi promu la réalisation de cordons pierreux en amont des terres cultivées qui est reprise par les producteurs eux-mêmes sur d'autres sites. Le projet a également contribué à la plantation d'arbres (nééré et baobab) dans des périmètres clôturés qui servent aussi pour le maraîchage. Cette expérience permet la récupération de terres épuisées et lessivées et pourra être, on l'espère, reproduite par les communautés locales.
131. Les informations disponibles ne sont pas encore conclusives sur l'impact environnemental, mais les actions semblent aller dans une direction appropriée, ce qui justifie une notation positive, de 4, pour le portefeuille.

### **Institutions et politiques publiques**

132. Tant le FODESA que le PIDRN et le PIDRK ont investi des efforts conséquents dans la formation des fonctionnaires des communes et des services déconcentrés. L'augmentation des recettes propres des communes ainsi que celles des Centres de santé communautaire tend à démontrer que la population valorise les services que ces entités proposent. L'appui du projet à la planification communale stratégique, à la planification financière et à la comptabilité permet aux communes d'affirmer leur rôle au sein du secteur public malien et de capter des ressources de financement. Il faut souligner que, pour les communes, la présentation de documents de planification ainsi que de documents financiers est une condition de base pour l'obtention de financements. La réalisation de plans d'aménagement est également une base indispensable pour la reconnaissance par les communes de droits fonciers aux particuliers ainsi que pour la gestion du domaine public par les autorités communales.
133. En termes d'impacts, le rapport d'évaluation des formations dans la zone du PIDRN mentionne spécifiquement **une meilleure maîtrise de leur travail par les élus et fonctionnaires communaux et de meilleurs rapports entre élus, villages et fractions**. Ce dernier point est particulièrement pertinent à mentionner du point de vue de l'impact puisqu'un bon fonctionnement des administrations locales concourt aux objectifs de développement au-delà des objectifs immédiats du projet et offre aux organisations de base une porte d'entrée pour la participation dans les affaires publiques.
134. Le meilleur fonctionnement des Centres de santé communautaire a contribué à renforcer des institutions locales dans un domaine important de l'intervention de l'Etat. Le rapport d'évaluation des formations dans la zone du PIDRN mentionne notamment l'amélioration de l'intégration et du partage des connaissances entre Centres de santé communautaire et les Centres de Santé de référence qui travaillent à un niveau supérieur. La rétention des connaissances par les niveaux administratifs supérieurs et le manque de collaboration avec les services de proximité sont bien souvent des obstacles substantiels à surmonter avant d'atteindre l'objectif de la transformation du secteur public en une organisation soucieuse des résultats d'intérêt général.
135. Les notations dans ce domaine sont de 5 pour le portefeuille.

---

<sup>39</sup> Ces éléments ont été mis en évidence dans l'*Etude d'impact des activités de la sous-composante appui au développement pastoral dans les cercles de Bourem et Gourma Rharous*, 2012, SAHEL CONSULT.

## C. Autres critères d'évaluation

### Durabilité

136. Le critère de durabilité des résultats se réfère à la poursuite des bénéfices générés par le projet après sa clôture et prend en considération les stratégies envisagées pour réduire progressivement l'assistance au projet (stratégies de sortie) et renforcer les capacités des institutions nationales et locales. Ce critère considère également la rentabilité des activités économiques appuyées, la disponibilité régulière de fonds pour l'entretien des infrastructures et des biens collectifs, la disponibilité d'appui technique et organisationnel et le soutien politique après la fermeture des projets. L'auto-évaluation conduite par le FIDA ainsi que la revue de portefeuille du FIDA et les rapports d'état de projets de 2011 signalent la durabilité comme un domaine qui demande beaucoup d'attention.
137. **Malgré les quelques résultats encourageants, le pronostic demeure réservé pour les activités productives.** Les quelques chiffres sur la rentabilité (voir section Efficacité) des activités agricoles fournis par les projets sont favorables. Les périmètres irrigués villageois de l'ancien projet de la Zone lacustre sembleraient bien entretenus d'après la documentation et les entretiens de la mission. Toutefois, il n'est pas aisé de généraliser ces constats à l'éventail entier des activités productives. En effet, selon la documentation et les visites effectuées par la mission d'évaluation, de nombreuses micro-initiatives productives (notamment des initiatives non agricoles) ont continué à dépendre des projets pour les appuis techniques et pour l'achat de pièces de rechange. Il n'est pas clair si les organisations de producteurs sont capables de thésauriser les marges acquises sur les recettes pour mobiliser ces ressources au moment du remplacement d'éléments d'équipement ou de travaux conséquents sur les infrastructures.
138. Les projets, sauf peut-être le PIDRK et PIDRN, n'ont pas suffisamment investi dans la formation de techniciens au niveau des villages qui pourraient procéder à des réparations de base sur les motopompes, moteurs diesel, décortiqueuses ou encore générateurs: le coût pour faire venir un technicien depuis un centre urbain est très élevé. Finalement, les aspects en aval de la production et notamment l'écoulement sur les marchés ainsi que l'implication des entrepreneurs locaux ont reçu peu d'attention.
139. **La viabilité des réseaux financiers créés avec l'appui des projets reste à démontrer.** Les expériences du FODESA, et dans une certaine mesure du PMR, montrent que les réseaux de micro finance rurale appuyés ont atteint une certaine viabilité institutionnelle, dans le sens où les dirigeants et membres des caisses se sont appropriés des caisses, y épargnent et demandent des crédits. Toutefois, si ces réseaux veulent être viables financièrement et donc offrir aux populations rurales un accès durable aux services financier, les réseaux doivent se restructurer et adapter leur stratégie, ce qui est un objectif du PMR.
140. **La situation semble un peu plus favorable concernant les institutions locales et les services de base.** Les conventions passées avec les services déconcentrés, les appuis à ces services en matière de formation, ainsi que les formations délivrées aux services communaux semblent constituer un travail pertinent pour assurer une durabilité des services sociaux. Voir ces services pouvoir entretenir des relations constructives avec des associations communautaires est satisfaisant dans la perspective de la maintenance de services dans des zones rurales où les faibles capacités de l'Etat l'empêchent d'agir directement. Mais le renforcement des services de proximité déconcentrés et communaux, notamment sur la question de leurs moyens financiers nécessite probablement l'engagement du FIDA aux côtés d'autres partenaires internationaux.
141. La mission d'évaluation a pu observer dans quelques cas une bonne capacité au niveau des autorités villageoise (FODESA) pour maintenir en état de

fonctionnement les infrastructures et services sociocommunautaires (ex. piste dans le cercle de Ségou; bonne tenue d'un centre d'alphabétisation; les associations de santé communautaires qui travaillent en coordination avec les Centres de santé communautaires semblent aussi constituer une réussite en matière de durabilité).

142. **Parler de durabilité des organisations paysannes en terme général ne fait pas beaucoup de sens.** Il serait utile de considérer les différents types d'organisations (vouées à la prestation de services sociaux, à la gestion de l'eau ou d'autres biens publics naturels, à la gestion de semences, à la gestion du stockage et de la commercialisation, etc.), les contraintes particulières de leurs activités, et surtout la complémentarité qu'elles peuvent trouver avec des organisations "plus solides". Les projets du FIDA au Mali, en s'alignant avec la décentralisation, ont créé des conditions pour faire travailler en complémentarité sur le plan local le secteur associatif et le secteur public, en profitant des avantages dont dispose ce dernier (financements récurrents, statut d'autorité administrative pour ne citer que ceux-ci). L'articulation reste moins solide entre organisations productives et secteur privé.
143. **Nombre d'investissement restent inachevés ou partiellement achevés, il s'agit notamment des nouveaux périmètres irrigués dans le PIDRN (qui devront être complétés par le PAPAM quand la situation de sécurité sera plus favorable), des pistes et des quelques infrastructures sociales dans le Nord.** En toute probabilité, ces investissements ne seront pas complétés avant la clôture du projet ce qui ne permet pas de parler de durabilité. **La situation des conflits et l'insécurité surtout dans le Nord risquent de compromettre la durabilité.** L'interruption des opérations nuit à la consolidation des résultats, surtout en présence de réalisations non complète (ex. aménagements hydro-agricoles, pistes et infrastructures du PIDRN et PIDRK) qu'on risque de perdre complètement.
144. La notation pour la durabilité est de 3 pour le portefeuille, compte tenu des risques identifiés ci-dessus, des investissements inachevés, et aussi des particulières conditions dans le Nord, qui s'ajoutent aux retards de réalisation.

### **Innovation et élargissement**

145. La première question qu'on se pose est si le portefeuille a introduit ou soutenu des innovations. La réponse est affirmative. Il s'agit d'innovations relatives (des techniques ou produits déjà existants ailleurs et introduits dans les zones des projets). C'est le cas de la régénération des bourgoutières: on a repris des travaux réalisés dans les années 1970 (régénération par semis directs des graines) et 1980 (par bouturage) dans la zone de Mopti par des spécialistes maliens avec cette plante aquatique utilisée pour le fourrage. Grâce à la coopération avec le FEM, le FODESA a appuyé les communautés locales pour se constituer en coopératives et en optimiser la gestion, utiliser des botteleuses pour la conservation et la commercialisation du bourgou, connaître les droits essentiels des pasteurs et leurs devoirs de préservation de l'environnement selon la charte pastorale et ses décrets d'application, concevoir et appliquer avec l'appui de la commune une convention locale de gestion et constituer une banque de semences.
146. Il en va pareillement pour l'introduction des fours chorkor, une technique développée dans les années 1980 au Ghana puis au Sénégal pour le fumage du poisson qui permet une réduction de la quantité de bois utilisée grâce à la réduction de moitié du temps de fumage et une commercialisation de poissons d'une meilleure qualité (visuelle, gustative, sanitaire). L'implantation de fours chorkor et des séchoirs améliorés par le FODESA et le PIDRN est un succès puisque ces techniques avaient présenté des difficultés d'appropriation auparavant<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Voir: "Évaluation économique de l'impact et l'adoption de fours chorkor dans la transformation artisanale du poisson à Joal au Sénégal », Ministère de l'Agriculture, République du Sénégal, 2003.

notamment en raison de la main d'œuvre nécessaire à leur manipulation et entretien.

147. Le PIDRN a introduit des techniques améliorées de production de semences de riz dans des zones isolées de Tombouctou et Gao, en formant les producteurs à la sélection des parcelles semencières et techniques d'irrigation et suivi améliorés. Plus de 700 producteurs sont maintenant engagés dans la production de semences de qualité et les besoins locaux sont satisfaits. Cette initiative a un potentiel important pour multiplier la production locale et assurer une meilleure sécurité alimentaire et des revenus. Le PIDRN a aussi introduit l'irrigation d'appoint pour combler les déficits pluviométriques structurels de la zone.
148. En dépit de son application encore limitée, une importante innovation de processus est la méthode de cartographie participative de la pauvreté appliquée dans deux cercles du PIDRN. C'est un instrument qui permet une procédure itérative et participative d'identification des besoins et de planification des services de base, ainsi que des opportunités économiques, entre les institutions publiques décentralisées, services déconcentrés et communautés.
149. Des produits innovants pour la finance rurale sont prévus par le PMR (crédits pour le stockage et la commercialisation, crédit-bail ou location-vente (leasing), produits d'assurance) en renforçant les capacités des clientes/tes potentiels/les à s'organiser, se formaliser, développer des activités, se garantir mutuellement.
150. Finalement, on notera l'introduction de services vétérinaires sur une base privée dans la zone de Kidal (PIDRK), qui devrait permettre de pérenniser les actions, ainsi que des parcs de vaccination de type mixte (camelins et bovins) pour une meilleure couverture vaccinale et aussi l'amélioration technique des "niches pour motopompes en béton", adjacentes aux puits maraîchers pour assurer une meilleure conservation de la structure des puits.
151. La deuxième question est dans quelle mesure le FIDA et ses partenaires ont appuyé la multiplication à la plus grande échelle des innovations, car jusqu'à présent le nombre de bénéficiaires de ces innovations est encore limité. Afin d'assurer la multiplication, les étapes nécessaires sont: (i) l'analyse et la capitalisation du potentiel des innovations; (ii) la communication et diffusion de connaissances sur ces innovations; (iii) l'appropriation de ces innovations par les acteurs institutionnels et les partenaires; et (iv) la mobilisation de ressources financières externes (bailleurs, gouvernement, autres organisations maliennes ou internationales) pour que les investissements du FIDA aient un effet levier.
152. Un constat fait par cette EPP est que le travail d'analyse, capitalisation, communication et diffusion d'information vient justement de commencer pour la majorité de ces innovations. D'autres bailleurs sont probablement à la recherche d'options innovantes mais ne connaissent pas suffisamment l'expérience du FIDA au vu des retards pris dans la diffusion des innovations. D'ailleurs, il est nécessaire que l'appropriation des innovations par les instances politiques se traduise par une modification progressive des normes, réglementations, voire même des législations concernées. Ceci nécessite à son tour un cadre de dialogue politique concerté et efficace, qui n'a pas encore été créé (voir aussi Chapitre VI).
153. La notation pour l'innovation est de 4 pour le portefeuille.

### **Egalité de genre et autonomisation des femmes**

154. Ce critère se réfère aux progrès faits dans les domaines des objectifs corporatifs du FIDA<sup>41</sup> en termes: (i) d'accès équitable aux activités économiques pour les femmes et les hommes ruraux et leurs bénéficiaires, (ii) d'égalité d'influence des hommes et

<sup>41</sup> Ces objectifs ont été introduits à travers le plan d'action corporatif de 2003, puis la Politique du FIDA concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (2012) qui ne change pas de manière significative les objectifs.

femmes dans les institutions rurales et (iii) de meilleur équilibre dans le partage du travail et des bénéfices économiques et sociaux entre femmes et hommes.

155. **Le COSOP 2007 ne donne pas beaucoup d'indications sur le traitement de ce thème**, mentionnant surtout le ciblage des femmes et des jeunes pour l'objectif stratégique 3 et le pourcentage des femmes pour l'accès au microcrédit comme seul indicateur spécifique. Au cours de la période **l'analyse genre a reçu un peu plus d'attention dans la conception des projets** (notamment du FODESA au PIDRK).
156. La pré-évaluation du FODESA (un projet conçu avant le plan d'action genre) présente une analyse succincte de la situation des femmes dans la zone cible. Les approches envisagées se focalisent surtout sur l'accès au microcrédit et l'alphabétisation et les jardins maraîchers pour les femmes, tandis qu'aucune mention n'est faite de l'émancipation des femmes et de leur participation aux décisions au sein du ménage et de la communauté, de leur accès aux moyens de production (à part le crédit) et il y a peu d'intégration de la dimension genre dans l'ensemble du programme.
157. Dans le cas du PIDRN les activités prévues sont plus développées y compris pour la prise de décision et la charge de travail: jardins maraîchers, formations, santé, puits, représentativité dans les instances communautaires, animateurs femmes. Les indicateurs existent mais seulement au niveau de la participation, non de l'impact. Il n'y a pas d'intégration genre à l'ensemble du programme, par exemple pour les Périmètre irrigué villageois, les activités de transformation et de commercialisation.
158. Par contre, la conception du PIDRK correspond à un saut qualitatif. L'analyse est plus approfondie et considère l'accès aux moyens de production et autres ressources et les aspects culturels. Le projet a un objectif qui mentionne spécifiquement les femmes (amélioration des conditions de vie des femmes – par l'accès aux infrastructures et services sociaux de base). Sont prévues de nombreuses activités d'émancipation, de santé et nutrition, de ciblage des ménages dirigés par les femmes, et d'appui aux services déconcentrés de promotion de la femme. Des indicateurs sont prévus par sexe pour l'alphabétisation, la santé, les activités génératrices de revenu, la représentativité.
159. Le noyau du PMR est le renforcement institutionnel des institutions de micro finance. Le document de pré-évaluation mentionne les problèmes des femmes dans l'accès aux services financiers. Les mesures envisagées pour y faire face se concentrent surtout sur l'introduction de courses d'alphabétisation et post alphabétisation, ainsi que des outils déjà testés par des ONG (ex. associations d'épargne et de crédit, crédit soudure, crédit de campagne adaptés pour les femmes, crédit à caution solidaire avec remboursement hebdomadaire).
160. Dans le cas du PAPAM, l'analyse genre du document de la Banque est limitée et seule l'annexe FIDA donne quelques éléments, en retrait de celle faite pour le PIDRK et malgré l'expérience du FIDA en la matière. Un aspect plus intéressant – et nouveau pour le FIDA au Mali – est l'accès aux terres irriguées pour les femmes avec un indicateur de suivi.
161. Jusqu'à présent, seulement un projet (PIDRN) a élaboré un plan d'action qui prescrit une stratégie pour traiter les questions genre. Suivant les recommandations de missions de supervision, le FODESA avait élaboré des dispositions pour favoriser l'émergence de microprojets en faveur des femmes et des jeunes. Les dispositions prises concernent notamment: (i) le financement de trois microprojets par village dont deux en faveur des femmes et des jeunes et

- (ii) l'éligibilité d'activités génératrices de revenus telles que la teinturerie, l'embouche ou l'aviculture en tant que microprojets.<sup>42</sup>
162. La documentation disponible (auto-évaluations, rapports de supervisions, rapports de l'état d'exécution des projets, exercices d'analyse et appréciation thématiques réalisés par les projets) sur les projets en cours permet de formuler les appréciations suivantes: en terme "d'accès équitable aux activités économiques et leurs bénéfices", les projets ont certainement contribué à cet objectif en ciblant les femmes et en appuyant des activités *ad hoc* spécifiques aux femmes. Mais les femmes assurant au Mali 70 à 80% de la production alimentaire, leur rôle dans les activités productrices aurait pu être plus central dans les projets. Par ailleurs, peu d'information existe sur l'impact des activités (avec quelques exceptions pour la santé maternelle dans le cas du PIDRN). Les études d'impact ne donnent par exemple pas d'indications sur la santé maternelle, la charge de travail, l'accès à la terre, les bénéfices pour les femmes chefs de ménage, etc. Des données ont été récoltées sur la participation des femmes à certaines activités (ex. pourcentage des femmes sur les clients de micro finance) mais cela n'indique pas les bénéfices obtenus. Faute d'information sur la situation de base ou sur le contexte socio-culturel, ces pourcentages n'apportent pas beaucoup d'information (un taux de participation de 20% ou 60% pourrait bien représenter un résultat encourageant ou modeste).
163. De même, les projets, en particulier le FODESA, ont fait des efforts pour que des femmes soient représentées dans les organes décisionnels des institutions rurales. Toutefois, ceci n'implique pas automatiquement "l'égalité d'influence des hommes et des femmes dans les institutions rurales". En effet, parmi les quatre caisses d'épargne et crédit<sup>43</sup> visitées durant la mission, chaque comité de gestion avait une femme en son sein, celles-ci étaient toutefois très silencieuses.
164. Finalement, pour assurer un "meilleur équilibre dans le partage du travail et des bénéfices économiques et sociaux entre femmes et hommes", peu a été fait pour essayer de comprendre les relations hommes-femmes existantes au sein des communautés, pour analyser les possibles impacts des activités de projet sur les relations genre et pour évaluer les impacts effectifs ex-post,<sup>44</sup> tels que la question de la charge de travail des femmes (ex. périmètres maraichers) la responsabilisation dans la gestion des microprojets (ex. plateformes multifonctionnelles) ou les relations genre au sein de la communauté (ex. facilitation de l'accès des groupes vulnérables aux systèmes financiers décentralisés dans le PMR).
165. En somme, les projets FIDA au Mali ont **prévu des activités spécifiques aux femmes** en tant qu'acteurs et bénéficiaires (tel ou tel microprojet, tel ou tel module de formation), mais ont été **moins ambitieux en termes d'analyse genre ex-ante et ex-post**, notamment en relation avec les objectifs corporatifs du FIDA dans le domaine du genre. Le FIDA n'a pas participé au processus de formulation de la Politique Nationale Genre (2010) piloté par le ministère chargé de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, alors qu'il aurait beaucoup à apporter à un tel processus grâce à ses connaissances du milieu rural.
166. La notation pour l'aspect d'égalité de genre est de 4 pour le portefeuille.

#### **D. Appréciation générale du portefeuille**

167. Le tableau 24 présente une synthèse des notations au niveau du portefeuille et une comparaison par rapport à la dernière EPP et au Rapport annuel sur les résultats et

<sup>42</sup> FODESA. Rapport 10ème supervision. Août 2009.

<sup>43</sup> Dont deux sont membres des réseaux appuyés par le FODESA.

<sup>44</sup> Il faut ici donner crédit au PIDRN qui dans son analyse d'impact observe la réduction du temps des femmes pour collecter l'eau, suite à la construction de puits, ou pour se rendre au centre de santé, suite à la construction de pistes.

les impacts des opérations du FIDA (ARRI) publié par IOE. Les comparaisons sont à prendre avec prudence, car elles sont faites sur un nombre limité de projets. Les notations globales du portefeuille étaient aussi calculées de manière différente par l'EPP 2007 (qui appliquait une moyenne arithmétique). Par rapport à la situation de l'EPP 2007, la situation est comparable en terme de pertinence, efficacité et efficience et durabilité mais améliorée en termes d'impact sur la sécurité alimentaire et impact institutionnel et contribution à l'innovation.

Tableau 24

**Notations et comparaisons avec EPP 2007 et ARRI 2011**

<i>Critères</i>	<i>Notation EPP 2012</i>	<i>Moyenne EPP 2007</i>
Pertinence	4	4,4
Efficacité	4	3,7
<b>Efficience</b>	<b>3</b>	<b>3,3</b>
Performance du projet	3,7	3,7
<b>Impact pauvreté rurale</b>	<b>4</b>	
Revenus et avoirs	4	3,7
Capital humain et social	4	3,5
Productivité agricole et sécurité alimentaire	5	4,3
Environnement, changement climatique	4	-
Institutions et politique	5	-
<b>Autres critères</b>		
Durabilité	3	3,0
Innovation, élargissement	4	3,3
Egalité de genre	4	-
<b>Notation générale</b>	<b>4</b>	<b>3,5</b>

**Points clés**

- En termes de pertinence, plusieurs améliorations sont visibles par rapport à la situation de 2007: l'alignement à la politique de décentralisation (PIDRN, PIDRK); l'attention dans la finance rurale (PMR) à la rentabilité des réseaux et l'intégration aux initiatives sectorielles. Dans la conception des projets du Nord (PIDRN, PIDRK), la prise en compte des aléas climatiques, ainsi que du potentiel agro pastoral, est bonne mais on aurait pu réfléchir davantage sur l'émigration et ses implications (ex. comment mieux préparer les jeunes à chercher un emploi, comment canaliser les flux des transferts monétaires). Par contre, les risques de conflits ont été sous-estimés. Le montage institutionnel du PAPAM présente des risques dont la solution n'est pas encore assurée.
- L'efficacité de l'appui à la production est assez satisfaisante pour l'élevage, mais plus décevante pour l'agriculture. Dans l'appui aux services de base les résultats sont significatifs concernant l'appui à la planification et la formation, mais on observe des sous-réalisations des infrastructures physiques. L'efficacité de l'appui aux organisations paysannes est assez variable.
- Concernant les indicateurs d'efficacité, on peut noter le démarrage et le décaissement relativement fluides des projets. Par contre, le niveau d'exécution physique est limité et les coûts de gestion et réalisation sont bien plus élevés que prévu (à l'exception du PIDRK).
- En termes d'impact, les éléments les plus positifs sont la réduction des taux de malnutrition infantile, les potentiels environnementaux positifs de la restauration des bourgoutières et les capacités renforcées des collectivités locales et services déconcentrés.
- Les chances de durabilité sont assez bonnes pour les services de base et cela grâce aux conventions passées avec les services déconcentrés et les appuis en matière de formation. Mais des risques sont observés dans le cas des activités productives et des réseaux financiers, sans compter la situation de conflit et l'insécurité dans le Nord du pays.
- Concernant l'innovation, le portefeuille a appuyé l'introduction dans les zones des projets de techniques et approches améliorées (ex. régénération des bourgoutières, fours chorkor cartographie participative de la pauvreté, réseaux vétérinaires privés). Le travail de capitalisation, analyse et communication de ces innovations a été plus limité, ce qui peut entraver la diffusion de ces innovations passant par le soutien d'autres acteurs (bailleurs, grosses ONG, Gouvernement).
- En termes d'égalité de genre, les projets ont fait des efforts afin de prévoir des activités spécifiques pour les femmes mais moins pour analyser la situation de relations de genre, proposer des actions conséquentes et mesurer les progrès.

**V. Performance des partenaires****A. FIDA**

168. Le FIDA en collaboration avec le Gouvernement du Mali a été en charge de la conception des projets examinés dans ce chapitre. Par conséquent les considérations faites sur la pertinence de ces différents projets sont valables afin d'apprécier la contribution du FIDA et du Gouvernement à leur formulation. Parmi les aspects positifs dans la période en examen on peut noter encore une fois: (i) les efforts pour assurer le cadrage du montage institutionnel du PIDRN et du PIDRK (et l'adaptation de la phase III du FODESA) avec le système national d'appui aux collectivités territoriales; (ii) l'importance accordée, dans la conception du PMR, à la restructuration des réseaux des caisses pour en assurer la rentabilité et à l'harmonisation avec la stratégie nationale de la micro finance. Par contre, dans la conception du PIDRK on peut relever une sous-estimation des risques de conflits et, dans la conception du PAPAM, l'acceptation d'un montage institutionnel peu propice proposé par la Banque Mondiale, compte tenu de l'envergure et de la complexité du projet.

169. Au cours de la période **le FIDA a accentué ses efforts pour l'appui à la mise en œuvre des projets**. En 2004, le FIDA et le Gouvernement avaient déjà décidé de créer une structure opérationnelle dénommée "Coordination Nationale des Projets et Programmes du FIDA au Mali" (CNPPF), dont le rôle était notamment de rendre compte au Ministère de l'Agriculture de l'état de mise en œuvre des projets et d'instaurer un cadre d'échanges et de concertation entre les projets et programmes. Le rôle de la CNPPF sera analysé dans la section suivante puisqu'elle relève du Ministère de l'agriculture.
170. En 2007, une nouvelle structure, la Cellule de dialogue sur les politiques, avait aussi vu le jour, financée à travers un don dans le cadre du PIDRN et hébergée au sein du Commissariat à la sécurité Alimentaire (Présidence de la République du Mali). L'idée était de suppléer au travail de la CNPPF dans des domaines relevant principalement de la responsabilité du FIDA, comme les activités hors prêts et l'appui au suivi-évaluation du COSOP et des projets. Le rôle de la Cellule est présenté dans le Chapitre VI (dialogue sur les politiques publiques et gestion des savoirs). Avec l'ouverture du nouveau bureau de pays du FIDA, la Cellule a été clôturée.
171. La **supervision directe** est depuis 2010 sous la responsabilité du FIDA, d'abord essentiellement du ressort du chargé de programme (CPM) basé à Rome, et partagée depuis le début 2012 entre le CPM et le nouveau "Chargé d'appui au programme" responsable du bureau pays, basé à Bamako. Des missions de supervision conjointes se sont aussi déroulées avec la BOAD et la Banque Mondiale. Par rapport aux anciennes supervisions déléguées à la BOAD, les supervisions directes par le FIDA semblent présenter une série d'avantages: (i) une assise technique plus solide et une meilleure couverture des aspects thématiques des projets; (ii) une participation systématique du CPM (et prochainement du chargé d'appui au programme) dont la connaissance des aspects techniques du portefeuille est nettement amélioré par rapport à la situation de l'EPP 2007; (iii) une meilleure clarté et cohérence dans le système de formulation et de suivi des recommandations des missions de supervision.
172. A l'avenir, un défi pour la supervision directe relève de la réduction des ressources financières disponibles pour ces missions, suite aux coupures de budget qui affectent le Département des opérations du FIDA depuis 2012. Au niveau de la division régionale WCA le budget moyen annuel pour la supervision directe était de 45,000 d'USD par projet en 2011 (soit 225,000 d'USD sur 5 projets pour le Mali) incluant les coûts des voyages du chargé de programme. A partir de 2012, le budget moyen par projet a été réduit à 24,000 d'USD (soit 120,000 d'USD sur 5 projets) par an, toujours incluant les voyages du chargé de programme, un chiffre qui semble réduit compte tenu de la nécessité de recruter des spécialistes thématiques pointus. Si le FIDA a déjà essayé de regrouper les missions de supervision (par exemple PIDRK/PIDRN ensemble ou FODESA/PMR ensemble pour traiter des thèmes en commun), il est fort probable que cette réduction de budget impliquera une ultérieure consolidation des missions et une réduction des missions de deux à une par an et par projet. Le risque à éviter est de trop perdre en profondeur dans l'analyse technique et de rendre plus difficile l'établissement d'un dialogue régulier sur les politiques.
173. **L'établissement du bureau de pays est un pas en avant mais les ressources allouées semblent limitées**. Le bureau de pays a été établi en janvier 2012, il est hébergé dans le bâtiment du PNUD à Bamako. Les attentes principales concernent non seulement l'appui à la mise en œuvre des projets individuels mais aussi les activités hors prêt (gestion des savoirs, partenariats, contribution au dialogue sur les politiques publiques). L'établissement d'un bureau est à saluer comme un progrès: l'EPP 2007 avait déjà recommandé le renforcement de la présence du FIDA au Mali. On peut se demander si les ressources allouées au bureau de pays sont en ligne avec les attentes.

174. En ce moment, le bureau de pays compte seulement une personne, le chargé d'appui du programme, face à de termes de référence assez ambitieux.<sup>45</sup> A cause de la réduction budgétaire, il a été décidé de ne pas procéder au recrutement d'un assistant administratif à Bamako. Une assistante administrative travaille à Rome avec le chargé de programme et à partir de 2012 une chargée de programme associée s'est jointe à l'équipe, dans le siège de Rome. Le budget annuel du bureau de pays pour 2012 est de 235 424 d'USD plus ou moins comparable à celui d'autres bureaux de pays (Guinée, Sénégal, Burkina Faso) de la région sauf que dans d'autres bureaux (ex. Sénégal et Burkina) un assistant administratif est disponible. Pareillement, les ressources financières disponibles pour le développement du COSOP sont maintenant à hauteur de 20,000 d'USD, un montant encore limité si on tient compte de l'importance de mener une bonne analyse du contexte socio-économique et institutionnel ainsi que d'organiser une démarche participative pour la préparation (ex. ateliers, consultations).
175. Face à ces attentes, et compte tenu des contraintes des ressources humaines et financières, on peut aussi se demander s'il est indispensable de garder une partie des ressources humaines en charge du programme à Rome et une partie à Bamako. Une analyse institutionnelle afin de mettre en adéquation objectifs, fonctions, et moyens affectés semblerait nécessaire. Il ne semble pas qu'une telle analyse ait été conduite.
176. D'autres ressources d'appui au programme incluent l'économiste régionale de WCA, le conseiller principal de portefeuille (un rôle introduit assez récemment au FIDA), l'équipe de gestion de programme (*Country programme management team*) et le système de contrôle de qualité de la conception des projets. L'économiste régionale et le conseiller principal de portefeuille fournissent aux chargés de programmes un avis basé sur la vision d'ensemble des activités des projets et des dons financés par le FIDA dans la région.
177. L'équipe de gestion de programme inclut des partenaires à Rome et au Mali. A Rome elle inclut des membres de WCA, et d'autres division du FIDA, telles la Division des Politiques et du Conseil Technique, la Division du contrôleur et des services financiers et le Bureau des partenariats et de la mobilisation des ressources, et parfois des collègues du siège de la FAO. Le sous-groupe de Rome a été actif dans le montage des projets mais aussi durant la situation de crise qui s'est ouverte en mars 2012 et a permis une discussion élargie sur des thèmes difficiles à traiter. Au Mali, l'équipe de gestion de programme regroupe des représentants du Gouvernement au niveau central, les équipes des projets, des fédérations d'organisations paysannes et d'autres partenaires (ex. université, recherche). On a noté (section Pertinence) l'amélioration des contenus du dialogue avec les fédérations paysannes durant les derniers ans.
178. Le FIDA a introduit un système plus rigoureux de contrôle de qualité des projets en 2008, moyennant deux phases de revue des propositions des projets (*quality enhancement, quality assurance*). Ce système a été appliqué aux deux derniers projets (PMR et PAPAM). On peut noter que dans le cas du PAPAM cela a permis d'identifier certaines faiblesses (complexité institutionnelle, faible appropriation des approches et des expériences du FIDA dans la formulation) mais n'a pas été suffisant afin de modifier de manière significative la conception de ce projet.
179. La notation de la performance du FIDA sur le portefeuille entier est de 4 et tient compte de l'évolution favorable expliquée ci-dessus mais aussi des contraintes en termes des ressources.

---

<sup>45</sup> Les termes de référence du chargé d'appui pays incluent l'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (assister les gouvernements à remplir les conditions d'entrée en vigueur, organiser et participer dans les missions de supervision, identification des problèmes du portefeuille et recherche de solution) et l'appui à la gestion du programme de pays (contacts avec les partenaires, collecte d'information sur le contexte socio-économique et des politiques publiques, participation aux groupes thématiques, contribution à la préparation et mise à jour du COSOP).

## B. Gouvernement

180. Du point des vues des projets individuels, les appréciations faites sur la performance du FIDA peuvent s'appliquer aussi à la partie nationale. Cette évaluation note une amélioration de la performance des équipes de coordination des projets par rapport à la situation à l'époque de l'EPP 2007, notamment en termes de gestion administrative. Si beaucoup reste à faire pour améliorer les systèmes de suivi et évaluation, les efforts faits par le PIDRN et le FODESA dans ce domaine méritent d'être soulignés. L'engagement des équipes de coordination du PIDRN et PIDRK durant ces dernières années difficiles à cause de la sécheresse et des conflits dans le Nord est aussi à mentionner. Des retards d'exécution ont été soulignés (voir Efficience) notamment dans le PIDRN et PIDRK qui relèvent d'attentes un peu trop optimistes au moment de la formulation et de normes de passation de marchés peu adaptées à la situation de ces zones. Les problèmes du montage institutionnel du PAPAM (voir Pertinence) relèvent d'une responsabilité partagée entre Banque Mondiale, FIDA et Gouvernement.
181. Le Ministère de l'agriculture représente le Mali au Conseil des Gouverneurs du FIDA, et constitue la tutelle administrative du programme, ainsi que technique pour plusieurs projets et a de manière générale bien joué le rôle d'agence de tutelle. Un aspect spécifique au Mali est l'existence d'une **Coordination Nationale des Projets et Programmes FIDA au Mali** (CNPPF), mise en place en avril 2004, ayant pour mandat initial de suivre et de rendre compte au Ministère de l'Agriculture de l'état de mise en œuvre des projets, de constituer une banque de données sur les projets, de capitaliser les expériences des différents projets et programmes, d'instaurer un cadre formel d'échanges et de concertation entre les projets et programmes, et de faciliter les contacts entre les bailleurs. Suite à la création de la Cellule de Dialogue Politique en 2007, les missions de banque de données et de capitalisations ont été reprises par cette dernière et la CNPPF s'est recentrée sur son rôle d'organe de liaison entre projets, Ministères de tutelle, institution coopérante et FIDA, d'appui logistique pour les missions de supervision, formulation, évaluation, comités de pilotage et facilitation pour le suivi et le déblocage des dossiers, les décaissements, les passations des marchés.
182. En termes de bilan, on peut dire que la Coordination a joué un rôle important de suivi des dossiers, d'interface avec toutes les parties impliquées dans les projets FIDA (Gouvernement et bailleurs), d'accompagnement des projets dès le démarrage, de conseil auprès du Ministère de tutelle et d'appui logistique dans un contexte de non-présence du FIDA dans le pays. Le fait que le coordinateur de la CNPPF ait été en poste depuis la création de cette structure et qu'il jouit du respect et de l'estime de l'ensemble des acteurs et partenaires institutionnels a joué un rôle non négligeable dans les processus d'avancement des dossiers et de suivi des procédures. Un tel rôle aurait difficilement pu être joué par une personne n'appartenant pas à l'administration.
183. Elle a en revanche peu joué son rôle de coordination et d'échange et de capitalisation entre les projets qui devait favoriser l'identification de difficultés communes (nécessitant des mesures correctives au niveau des instances nationales ou du FIDA) et le partage des connaissances et bonnes pratiques. En matière d'animation de rencontres périodiques entre projets FIDA, aucune réunion annuelle entre les projets FIDA n'a été organisée au cours de la période en dehors d'une seule réunion en 2008 à l'initiative du gouvernement pour mobiliser tous les projets lors de la flambée des prix des denrées alimentaires. La seule occasion pour les coordonnateurs de projets FIDA de se rencontrer était donnée par l'atelier régional organisé annuellement par la WCA.
184. Dans le passé la CNPPF a souffert d'un manque de ressources humaines. De nouveaux termes de référence et une augmentation de ressources ont été prévue en 2012: l'équipe devrait ainsi compter sur un coordinateur national, un spécialiste en suivi-évaluation, un spécialiste en communication, du personnel de support (3)

et un budget annuel d'environ 690.000 d'USD. Une réflexion s'impose sur le moyen d'institutionnaliser les fonctions de la CNPPF qui pourrait jouer en effet un rôle important de mémoire institutionnelle, de suivi et de compte-rendu au Gouvernement mais également potentiellement d'appropriation du programme par le pays dans le contexte de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et d'un véritable partenariat.

185. **Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire**, qui est une structure rattachée à la Primature, est responsable pour la tutelle du PIDRK et du PIDRN. Le Commissariat n'a pas rang de ministère et doit collaborer avec les ministères à travers la Primature. Un tel rattachement du Commissariat à la Primature était de nature à rallonger la chaîne de décision; ainsi, pour saisir les Ministères, le Commissariat était obligé de passer par la Primature. La performance du Commissariat est considérée comme moyenne dans l'ensemble. Parmi les éléments de bonne performance, cette évaluation a retenu l'effort pour respecter le calendrier des Comités de Pilotage, l'organisation d'au moins une visite de supervision par an sanctionnée par un rapport et des recommandations pertinentes, une bonne implication à travers des visites de terrain du Commissaire ou de son Adjoint: ces visites ont été bien appréciées par les acteurs des projets. Parmi les éléments de faible performance, on a retenu la lenteur dans le traitement des dossiers (courriers officiels, dossiers d'appels d'offres), la tendance à considérer les projets comme des services qui lui sont rattachés; ainsi, certains dossiers des projets étaient soumis à l'avis de certains responsables du Commissariat qui pouvaient prendre deux mois avant de se prononcer et la lenteur dans la transmission des dossiers aux projets.
186. Les projets PIDRN, PIDRK et FODESA (en phase III) ont passé des conventions avec **l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)** qui prévoient que cette agence exécutera les ressources budgétaires des projets qui concernent des investissements relevant de la compétence des communes. L'ANICT établit des conventions de financement au bénéfice des communes. Ces dernières sont maîtresses d'ouvrage dans la mesure où elles formulent et publient les dossiers d'appel d'offre, sélectionnent et contractualisent les prestataires, supervisent et réceptionnent les travaux en leur divers états d'avancement. L'ANICT est toutefois coresponsable de la qualité des travaux puisqu'elle contrôle les dossiers de demandes de financement provenant des communes ainsi que l'avancement et la finalisation des travaux avant de verser les tranches de financement aux communes.
187. La performance de l'ANICT est jugée très moyenne par les différents interlocuteurs rencontrés par la mission d'évaluation. Les principales faiblesses de cette modalité de réalisation des investissements sont une supervision faible des travaux, une difficulté à constituer les pièces justificatives des dépenses, des bureaux régionaux de l'ANICT qui ne remplissent pas leur rôle et qui ne sont pas forcément suffisamment dotés en moyens, des apports communaux exigés à 20% du montant des travaux qui ne sont souvent pas réalisés. L'évaluation a encore relevé que les fourchettes de coûts acceptées par l'ANICT par type de projet sont trop basses par rapport aux réalités des coûts dans la zone nord du Mali et que les délais de réalisation fixés ne sont pas non plus réalistes pour cette zone. Mais l'ANICT représente le mécanisme prévu pour le financement des collectivités locales. Pour des interventions qui appuient l'infrastructure et les services de base, il semble judicieux de chercher à améliorer le fonctionnement de l'ANICT ainsi que les capacités des communes plutôt que de revenir à des systèmes parallèles (comme dans les phases I et II du FODESA). Les procédures de l'ANICT prévoient notamment une harmonisation des investissements au niveau des communes, cercles et régions permettant d'éviter les chevauchements et le gaspillage des ressources. L'ANICT accumule aussi une expérience avec divers types de projets

et, moyennant des processus de capitalisation des expériences, elle devrait être capable de gagner en efficacité et en efficacité à l'avenir.

188. Au total la notation de la performance du Gouvernement sur le portefeuille entier est de 4.

#### Points clés

- Le FIDA a intensifié ses efforts d'appui à la mise en œuvre du portefeuille, notamment à travers la supervision directe qui a exposé le chargé du programme à la réalité du terrain. En établissant une Cellule de dialogue politique, le FIDA a aussi essayé de s'impliquer dans la gestion des savoirs, mais surtout dans les activités de coordination des bailleurs où le Fonds est maintenant mieux connu par les partenaires.
- L'établissement d'un bureau de pays est à saluer comme un pas en avant même si peu d'analyse semble avoir été faite afin de cadrer objectifs, attentes et ressources humaines et financières affectées et pour justifier la distribution de ressources entre siège et pays et les ressources semblent assez limitées.
- La performance des agences du Gouvernement a été variable. La capacité de gestion des équipes des projets s'est améliorée. La coordination Nationale des Projets et Programmes FIDA au Mali a joué un rôle important de suivi des dossiers, d'interface avec toutes les parties impliquées dans les projets FIDA, mais moins important dans la coordination et l'échange entre les projets qui devait favoriser l'identification de difficultés communes.
- Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire a fait preuve d'efforts pour respecter le calendrier de pilotage et une bonne implication dans les visites de terrain mais a été à l'origine de retards dans le traitement des dossiers. L'ANICT a fait une supervision faible des travaux tout en imposant des conditions peu réalistes dans les zones du Nord, mais globalement il semble plus judicieux de chercher à améliorer le fonctionnement de l'ANICT que de revenir à la maîtrise d'ouvrage par les projets.

## VI. Activités hors-prêt

189. L'analyse des activités "hors prêt" porte sur: (i) le développement des partenariats, (ii) la gestion des savoirs et (iii) le dialogue sur les politiques publiques. Elle se fonde notamment sur les recommandations de l'évaluation de programme de 2007, les objectifs définis dans l'actuel COSOP et les résultats spécifiques obtenus au cours de la période évaluée.

### A. Développement des partenariats

190. Par rapport à la situation analysée par l'EPP 2007, les partenariats du programme ont évolué de manière significative. Les partenariats au niveau national se sont intensifiés avec le gouvernement et élargis aux collectivités locales et à la société civile; une nouvelle coopération a été engagée avec les institutions financières internationales; et le FIDA s'est davantage impliqué dans la coordination entre bailleurs. Le programme s'est diversifié au cours de la période évaluée et a impliqué de **nouveaux ministères** (notamment dans les domaines de l'environnement, de l'industrie et du commerce, de l'économie et des finances, et de l'administration territoriale). Au total au moins sept ministères et le Commissariat à la sécurité alimentaire ont été directement concernés par le programme, même si le Ministère de l'agriculture reste la contrepartie officielle du FIDA et joue un rôle actif de suivi du programme notamment à travers la Coordination Nationale des projets FIDA (CNPPF, voir également le chapitre V).
191. En liaison avec l'alignement croissant des prêts du FIDA sur la décentralisation au Mali et dans un souci d'appropriation et de pérennité, le FODESA, le PIDRN et le PIDRK ont développé des partenariats multiples **au niveau local ou national** incluant des aspects de renforcement des capacités. Des conventions ont été signées avec les principaux intervenants - services déconcentrés de l'État, collectivités locales, recherche agronomique, ANICT, ONG, organisations de producteurs y compris au niveau national, mais aussi des agences bilatérales telles

- la coopération suisse et luxembourgeoise. Des réunions périodiques de concertation ont lieu au niveau de la région concernée, des cercles ou des communes. Il y a ainsi une amélioration nette par rapport à la situation antérieure qui incluait peu les autorités locales et les services publics (voir l'évaluation conjointe du FIDA et de la BAD sur leurs politiques et opérations de développement agricole et rural en Afrique).
192. Le PMR a établi un cadre de concertation au niveau national avec les principaux intervenants du secteur de la micro finance, y compris au niveau associatif, et des conventions spécifiques de partenariat. Il est également étroitement lié aux autres projets en cours appuyés par le FIDA et agira en priorité dans leurs zones d'intervention. Il est censé jouer un rôle grandissant dans le leadership du secteur de la micro-finance au Mali.
  193. En conformité avec les recommandations de l'évaluation de 2007, l'actuel COSOP avait identifié des partenaires et des sous-secteurs où les partenariats seraient particulièrement pertinents, en particulier avec la Banque Ouest-Africaine de Développement - BOAD (infrastructures telles que pistes et puits), le Fonds Belge de Sécurité Alimentaire (santé, alphabétisation), la Banque Mondiale (activités agricoles), le Fonds d'équipement des Nations Unies et le PNUD (micro finance). Ces **partenariats ont été pour la plupart réalisés** permettant en général d'avoir une approche intégrée du développement rural, en incluant par exemple les aspects d'éducation, de santé et de nutrition dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.
  194. De **nouvelles collaborations** ont vu le jour comme celle avec l'Union européenne pour le PIDRN ou celle du FODESA avec le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) qui a permis de mettre en exergue la gestion des ressources naturelles. Une bonne entente existe en général avec les partenaires et les missions de supervision conjointe ont été favorisées. La coopération avec l'Union européenne dans le cadre de son programme de Facilité alimentaire est exemplaire en ce qu'elle est le fruit d'un partenariat tant au niveau central qu'au niveau local où le PIDRN a fait preuve de flexibilité et d'efficacité pour mettre en œuvre des activités utiles (production de semences de riz adaptées).
  195. Concernant les partenariats avec les **institutions financières internationales**, à la coopération traditionnelle avec la BOAD s'est ajoutée celle avec la Banque Mondiale (PAPAM, PMR) et la Banque Africaine de Développement (PMR). Ceci en principe pourrait permettre d'agir à plus grande échelle, d'augmenter l'impact sur la pauvreté et d'informer les politiques publiques. Dans le cas de la collaboration avec la Banque Mondiale (PAPAM), certains aspects du projet (complexité d'actions et nombre d'institutions publiques impliquées, montage institutionnel) soulèvent des risques significatifs pour la mise en œuvre (voir Pertinence) et ne semblent pas avoir fait l'objet d'un dialogue soutenu entre les partenaires. En plus il semble nécessaire pour le FIDA d'insister afin que ses expériences et approches au Mali soient prise en compte durant la mise en œuvre du projet, car les approches du projet en termes de ciblage et réduction de la pauvreté ne sont pas toujours bien définies, sauf pour les composantes financées directement par le FIDA.
  196. Dans le cadre du partenariat avec la BAD, le PMR devrait faciliter la mise en place de services financiers dans les zones d'activité du Projet de développement de l'irrigation dans le bassin du Bani et à Selingué (PDI-BS). Le PMR doit également apporter une contribution au Projet Sucrier Markala de développement de la canne à sucre en zone de l'Office du Niger. Une telle contribution va dans le sens de l'appui à un système de micro-finance harmonisé. Les risques sociaux (déplacement de populations, changement de pratiques culturelles, questions foncières) et environnementaux (gestion des ressources du fleuve Niger) méritent un suivi rapproché de cette contribution et de l'impact social et environnemental réel qu'aura le projet Markala dans son ensemble.

197. Le FIDA a établi la **Cellule de Dialogue Politique** qui a participé activement à la coordination des bailleurs, notamment au groupe de concertation sur l'économie agricole et rurale.<sup>46</sup> Cette participation a été appréciée des bailleurs et a sans doute permis de faciliter les échanges d'informations pour une meilleure coordination. Le FIDA est reconnu par les partenaires comme un partenaire significatif du développement rural, travaillant au bénéfice des populations les plus pauvres, avec les services déconcentrés, les collectivités locales et les organisations de producteurs.
198. Il reste que ces mécanismes de coordination sont relativement lourds, au regard de la multiplicité des intervenants et des projets (plus de 124 projets pour 35 partenaires pour la seule année 2010), et en fonction de la capacité du gouvernement à établir clairement les priorités, d'où la nécessité de définir plus précisément le rôle que doit jouer le FIDA dans ces groupes et nombreux sous-groupes en fonction des bénéfices attendus. La bonne collaboration entre le PMR et la GIZ a été établie bilatéralement en dehors des mécanismes de coordination décrits ci-dessus.
199. Le document de pré-évaluation du PIDRN annonçait la création d'un pôle de **partenariat stratégique FIDA-PAM-FAO** au Mali entre les trois agences des Nations Unies qui s'occupent d'agriculture et d'alimentation. Il ne semble pas que ce partenariat ait été mis en place. On peut émettre l'hypothèse que la concertation dans les groupes thématiques des bailleurs a pris le pas sur le pôle initialement prévu. Des collaborations se sont réalisées au niveau des projets (coopération du PIDRN et PIDRK avec le PAM dans les activités vivres-contre-travail et vivres-contre-formation et la récupération nutritionnelle, utilisation des données du PAM pour la cartographie de la pauvreté du PIDRN; participation de la FAO à la formulation du PIDRN et à la mission de revue de programme).
200. Comme indiqué ci-dessus, les **ONG** et organisations de la société civile (CNOP et Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali par exemple) ont été impliquées dans le programme du FIDA. La participation des ONG locales a surtout été mise en place à travers des appels d'offres, mais un appui spécifique des projets a été nécessaire au regard de la faiblesse des capacités et moyens de ces organisations. Les discussions au niveau projet avec CARE n'ont pas abouti à une collaboration (par exemple dans le PIDRN, FODESA) malgré l'intérêt de tels partenariats (par exemple pour la dimension genre ou prévention des crises).
201. Concernant la collaboration avec le **secteur privé**, les projets s'étaient traditionnellement concentrés sur les aspects productifs selon une approche participative, avec peu d'efforts pour impliquer des entrepreneurs privés dans la préparation des projets et dans la phase de mise en œuvre. Mais quelques récentes expériences ont été observées qui méritent attention pour le futur: la mise en place de services vétérinaires privés dans les zones du PIDRK, des accords avec des opérateurs privés pour l'exploitation des terres salées de Tessalit, l'appui amorcé avec Mali Biocarburant pour la culture de jatropha et la production de bio-carburant et, dans le cas du PIDRN, l'équipement de trois réseaux privés d'appui sanitaire de proximité et l'installation de mécaniciens réparateurs dans les cercles de Bourem et Gourma Rharous.

## B. Gestion des savoirs

202. A l'époque de l'EPP 2007, la gestion des connaissances n'avait pas reçu suffisamment d'attention. Les efforts se sont cependant intensifiés au cours de la période en examen et notamment au cours des deux dernières années. L'actuel COSOP, en liaison avec les recommandations de l'évaluation de 2007, prévoyait de réaliser des revues annuelles de programme, de renforcer la capacité des projets et

---

<sup>46</sup> Suite à la clôture de la cellule, ce rôle a été pris en charge par le nouveau responsable du bureau du FIDA au Mali.

de mettre en place les mécanismes en matière de suivi-évaluation et d'étude d'impact, et de favoriser la capitalisation des résultats et leur reproduction à plus grande échelle.

203. C'est avec la création de la Cellule de Dialogue Politique que des ressources spécifiques ont été réellement allouées à la gestion des connaissances. La Cellule avait notamment pour fonction de consolider le système de suivi-évaluation des projets et de mettre en place la capitalisation des expériences de terrain.
204. En matière de **suivi-évaluation** et comme indiqué au chapitre V ci-dessus, les bases d'une harmonisation du suivi-évaluation et des indicateurs de performance au niveau programme ont été établies et un site web créé. Une base de données a été mise au point incluant des indicateurs harmonisés avec ceux du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR), du PAM et des projets FIDA. Mais ce système novateur n'a pas vraiment été opérationnel; les projets ont connu des difficultés dans leur propre suivi-évaluation (problèmes pour recruter ou retenir du personnel compétent sur la durée, et faiblesse méthodologique d'études de base ou d'impact). En l'absence de systèmes solides de suivi et d'études d'impact, il devient difficile de tirer les leçons des projets en cours pour la future programmation.
205. **Capitalisation des expériences**, Les premiers documents de capitalisation viennent d'être produits, notamment pour le FODESA<sup>47</sup> et le PIDRN<sup>48</sup>, et certaines bonnes pratiques ont commencé à être diffusées auprès des partenaires du Mali, par exemple dans le domaine de l'élevage (bourgoutières, aménagement pastoral, cartographie participative ou champs semenciers dans le Nord). Certains dons du FIDA pour le Mali ont également élaboré des documents pour le partage des connaissances (voir la partie dons ci-dessous).
206. De **nouvelles initiatives** sont en cours. Une mission du FIDA sur la communication s'est récemment rendue au Mali et un atelier a été organisé en janvier 2012 avec les projets. En liaison avec ces efforts, des articles et vidéos sur le FODESA et le PIDRN ont été produits.
207. Les projets du FIDA en cours au Mali sont riches d'expériences qui méritent d'être partagées. La mission d'évaluation a ainsi pu identifier, à titre d'exemple, le rôle du PIDRK et du PIDRN pour la prévention et l'atténuation des crises, la création de services vétérinaires privés et les parcs de vaccination de camelins, la gestion des centres communautaires de santé, ou les schémas d'aménagement communaux. D'autre part, les projets souhaiteraient plus d'interactions entre eux et une meilleure connaissance de l'expérience acquise par le FIDA dans d'autres pays.
208. L'ouverture du bureau du FIDA à Bamako pourra favoriser le partage des connaissances, y compris avec des expériences de développement autres que celles appuyées par le FIDA, si des ressources suffisantes (humaines et financières) sont consenties (voir également le chapitre V).

### C. Concertation sur les politiques

209. **L'évaluation de pays de 2007** avait identifié certains thèmes clé pour la concertation sur les politiques tels que la question foncière, la micro-finance rurale ou la décentralisation. Le COSOP 2007 (voir tableau 7 de ce rapport) ne présente pas d'objectifs précis, mais dans son cadre logique il mentionne des objectifs institutionnels et de politiques publiques concernant la contribution au développement d'une approche pour un programme de développement du secteur

---

<sup>47</sup> Responsabilisation des associations de droit privé dans la réalisation du programme de lutte contre la pauvreté en zone sahélienne du Mali; Approche pour un meilleur ciblage des femmes et des jeunes dans les investissements à caractère productif; Création d'un périmètre de réserve d'arbres fruitiers à Syn, près de Mopti.

<sup>48</sup> Maitrise d'ouvrage communal; Durabilité des infrastructures d'irrigation villageoise; Problématique foncière et accès des groupes vulnérables à la terre.

rural le dialogue sur la décentralisation et l'appui à la participation des organisations paysannes à la planification du développement local. Dans ce contexte et en l'absence d'un bureau de terrain, des moyens spécifiques ont été alloués à cette concertation à travers la création de la Cellule de dialogue politique (voir le chapitre V).

210. La participation du responsable de la Cellule au groupe thématique "Economie Agricole et Rurale" et à certains sous-groupes de concertation des bailleurs a été bien appréciée par les différents partenaires. Mais cette contribution a consisté surtout en des commentaires techniques à des fins de coordination ou d'information, par exemple dans le domaine de la sécurité alimentaire ou en matière d'élevage. Il ne semble pas y avoir eu de contributions spécifiques au dialogue sur les politiques publiques soit de manière générale sur la base de l'expérience de longue durée du FIDA dans le développement rural au Mali, soit en liaison avec les activités des projets, par exemple dans les domaines de la décentralisation, de la prévention des crises, du cadre réglementaire pour la gestion des ressources naturelles ou de la sécurisation du foncier.
211. **Peu d'informations du terrain ont pu être consolidées** pour alimenter sérieusement ce dialogue en dehors de la simple information. Par exemple, c'est seulement en 2011 qu'un document sur le rôle des associations paysannes dans le développement rural a pu être produit bien que ce rôle ait été à la base du travail du FODESA depuis la première phase du projet. Il n'y a pas encore de document de réflexion sur les innovations pouvant être reproduites à grande échelle.
212. D'autre part, en l'absence de bureau de pays du FIDA et du rôle principalement d'appui logistique joué par la CNPPF, les projets ont seulement mené **quelques efforts isolés** (par exemple pour la maîtrise d'ouvrage communal), avec l'appui des missions de supervision, mais **sans concertation et consolidation** entre eux ni avec les mécanismes et efforts existants décrits ci-dessus entre le Gouvernement et les PTF. Les revues annuelles du COSOP n'identifient pas de thèmes spécifiques pour la concertation et ne mentionnent pas d'activités spécifiques en dehors de la description du travail de la Cellule de dialogue sur les politiques (CDP) et du montage de l'approche sectorielle en cours entre gouvernement et partenaires. Or, des questions telles que la durabilité des résultats liée à la continuité de l'appui des services déconcentrés de l'Etat sont communes à tous les projets FIDA. Ces problématiques sont souvent également celles d'autres bailleurs et pourraient justifier une action commune. La question des blocages administratifs pour les appels d'offres, par exemple, aurait mérité d'être discutée avec les partenaires impliqués dans l'appui à la réforme de l'administration (Danemark et Pays-Bas).
213. Il reste que la contribution de la CDP s'est également heurtée à l'absence d'un véritable appui stratégique de la part du Gouvernement mais également à la multiplicité des interventions et des structures de gestion de projet – y compris du FIDA - qui grèvent les capacités souvent limitées des ministères concernés.
214. Des progrès ont cependant été réalisés dans la deuxième partie de la période évaluée avec l'adoption de programmes sectoriels au niveau national, à savoir le PMR. Bien qu'il soit encore tôt pour évaluer l'efficacité de la concertation avec le gouvernement et les partenaires, le FIDA a contribué ainsi à la réflexion sur le Plan d'action de la Stratégie nationale de micro-finance avec des missions d'appui, par exemple sur la restructuration des caisses de crédit. Le coordinateur du PMR participe au sous-groupe des partenaires techniques et financiers sur la micro-finance et préside un cadre de concertation sur la micro-finance rurale auquel participent d'autres bailleurs (Canada et Danemark notamment).
215. **Des efforts ont par ailleurs été récemment effectués** par les missions de supervision pour faire remonter au niveau national des problématiques communes aux projets en cours, tels que la passation de marchés pour les infrastructures. Cet

effort a abouti à une décision ad-hoc du gouvernement de ne pas recourir aux appels d'offre internationaux pour les infrastructures du PIDRN. On peut également espérer que la récente création du bureau de pays, avec la mission confiée au chargé de programme de participer à la concertation sur les politiques pour le compte du FIDA, permettra de renforcer le rôle du FIDA dans cette concertation. Le PAPAM comprend aussi une composante de dialogue sur les politiques sectorielles mais ce projet n'a pas encore démarré.

216. Il reste que **les activités de dialogue politique ont été limitées dans des domaines importants** de la collaboration entre le gouvernement du Mali et le FIDA. Ces activités auraient permis, soit d'attirer l'attention des autorités sur des difficultés de terrain nécessitant une solution au niveau national, soit de favoriser l'adoption de politiques à partir d'expériences positives des projets. C'est notamment le cas pour les questions liées: (i) à la décentralisation (maitrise d'ouvrage communale, services de proximité déconcentrés et communaux, comme indiqué au chapitre IV ci-dessus); (ii) au foncier (le long du fleuve dans le Nord et dans la zone de l' Office du Niger); (iii) à l' environnement (code forestier, gestion de l'eau, parcours pastoraux, planification communale, accaparement de terres); (iv) à l'élevage (filrière viande); et (v) au genre (accès à la terre et aux moyens de production, code de la famille). Le FIDA possède une riche expérience au Mali, ainsi qu'au niveau régional voire global sur ces thèmes qui mérite d'être exploitée. Le thème de la prévention et de l'atténuation des crises dans le Nord aurait également pu bénéficier d'une plus grande implication du FIDA au regard des expériences originales du PIDRN et du PIDRK.
217. Au total, la notation pour le développement des partenariats est satisfaisante (5) compte tenu des améliorations intervenues durant les dernières années, celle pour la gestion des savoirs est plutôt satisfaisante (4) et cela en raison des initiatives en cours et celle de la concertation sur les politiques est plutôt insatisfaisante (3) en raison des apports limités des expériences du FIDA pour alimenter les débats sur les programmes et les politiques nationales.

## D. Dons

218. Un total de 23 dons régionaux du FIDA, approuvés entre 2007 et 2011 pour un montant total d'environ 20 millions d'USD, ont inclus des activités spécifiques au Mali (voir annexe III), sans qu'il soit possible d'estimer avec précision le montant dédié à ces activités. La présente évaluation a sélectionné un échantillon de six dons, de valeur différente et représentant les principaux domaines abordés par l'ensemble des dons.
219. Le COSOP de 2007 avait identifié des domaines spécifiques d'innovation sur lesquels devaient être alignés les dons dans le cadre de la recherche d'une meilleure synergie avec les projets. Les différents dons ont concerné la plupart des domaines pré-identifiés pour l'innovation, mais aucun don ne semble avoir visé spécifiquement les questions foncières ou de genre malgré l'importance de ces thèmes pour le programme.
220. De manière générale **on a mis plus d'attention entre les activités des dons et les thèmes transversaux du portefeuille** (notamment dans le cas des dons avec ICRAF et Ruralstruc, voir ci-dessous) en vue de rechercher une plus grande synergie et de reproduire les innovations introduites. Mais tous les dons ne sont pas forcément utiles pour le programme et leur grand nombre ne facilite pas le suivi en vue d'assurer la viabilité des résultats obtenus.
221. Parmi les six dons régionaux étudiés, **trois concernent la gestion des ressources naturelles et la réduction de la vulnérabilité climatique, et un don a visé plus spécifiquement l'augmentation de la productivité agricole.**
222. Le don "Agroforesterie et subsistance: adaptation au changement climatique dans le Sahel", géré par le Centre mondial d'agroforesterie (ICRAF), en collaboration

- avec l'Institut d'Économie Rurale (IER), vise l'amélioration des conditions de vie en milieu rural grâce à l'exploitation durable de parcs agro-forestiers en liaison avec le changement climatique. Ce don, qui fait suite à d'autres dons régionaux similaires du FIDA à l'ICRAF et inclut un volet important de diffusion des connaissances, a développé récemment un partenariat intéressant avec le FODESA pour la reproduction des innovations introduites et la poursuite de la recherche appliquée au bénéfice des populations (gestion systémique et diversification des parcs, plans villageois d'adaptation au changement climatique, études de rentabilité).
223. La gestion du don "Appui à la régénération végétale gérée par les paysans au Sahel" a été confiée à l'Université libre d'Amsterdam et ses activités sont exécutées au Mali par l'ONG Sahel Eco. Le don vise le développement de la régénération naturelle assistée comme stratégie d'adaptation au changement climatique pour les populations pauvres rurales. Au vu des objectifs fixés et des problématiques telles que l'adaptation du code forestier, on peut regretter que les projets FIDA, notamment le FODESA, n'aient pas été associés.
224. Le don à l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), "Permettre la gestion des terres, adapter les modes de vie pastoraux et réduire la pauvreté en Afrique", vise à promouvoir la gestion durable des ressources pastorales auprès des décideurs. Des activités principalement de gestion des savoirs se sont déroulées au niveau régional (formations, normes sur le pastoralisme). Un atelier de l'UICN s'est tenu au Mali en juillet 2011 mais des consultations directes avec les projets FIDA au Mali ne semblent pas avoir eu lieu.
225. Le don "Relier les pauvres aux marchés mondiaux: développement des filières de biocarburants en faveur des plus pauvres" prévoyait au Mali la mise au point, par l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT) en partenariat avec l'IER, de variétés adaptées de sorgho sucré et l'amélioration de semences de jatropha pour la fabrication de biocarburants dans le but d'augmenter la production agricole et les revenus des paysans. Les variétés importées de sorgho se sont révélées en général inadaptées mais certaines variétés résistantes ont pu être sélectionnées. L'intérêt de ce don a résidé principalement dans son lien indirect avec d'autres activités liées aux biocarburants, comme le nouveau don à la société Mali Biocarburant.
226. Le don accordé en 2009 à l'ONG Groupe de PAMIGA vise l'appui au regroupement d'**institutions de micro finance rurale** à travers une étude de faisabilité sur les différents regroupements envisagés. L'approche retenue au départ, notamment quant au mode de regroupement proposé, semble avoir rencontré certaines difficultés. Mais le partenariat développé par la suite avec le PMR a permis d'adopter une approche participative auprès d'institutions par ailleurs déjà appuyées par les projets FIDA. Il a surtout permis une complémentarité selon laquelle PAMIGA fournit désormais des services d'appui conseil spécifiques aux groupements appuyés par le PMR en fonction de son expertise (formations et révision des outils de gestion).
227. Le don **RuralStruc** sur les "Changements structurels des économies rurales liés à la mondialisation" a été financé par le FIDA avec la Banque mondiale, le CIRAD, et la coopération française dans le but de mieux comprendre les changements affectant l'agriculture et les zones rurales des pays en développement et d'améliorer les politiques publiques en conséquence. Les enquêtes ont été réalisées au Mali par des chercheurs locaux de l'IER et les résultats largement diffusés ont notamment servi de base à la conception des activités du PAPAM. Il est d'ailleurs prévu que le PAPAM appuie la continuation du travail effectué par la mise en place d'un observatoire des ménages ruraux au sein du Ministère de l'Agriculture.
228. Dans le passé, la coordination et les synergies entre activités financées par dons et prêts n'étaient pas faciles: certains dons étaient approuvés et gérés par la Division des Politiques et du Conseil Technique, d'autres par les divisions régionales et tous

les prêts gérés par les divisions régionales. Depuis 2011, un effort a été entrepris pour réduire le nombre de dons et surtout améliorer l'adéquation entre les dons et le programme-pays. Un don FIDA ne peut être désormais initié dans un pays sans que le CPM concerné ait donné son accord. L'intégration du suivi des dons au sein du suivi du programme peut être encore amélioré: la CNPPF semble avoir été peu informée des différents dons existants, les documents de suivi du programme mentionnent rarement les dons en dépit des engagements pris par la division régionale, et cette dernière n'est pas toujours bien informée ou consultée quant aux dons approuvés et gérés par la Division des Politiques et du Conseil Technique du FIDA (Policy and Technical Advisory Division<sup>49</sup>), comme ce fut le cas initialement pour le don à PAMIGA.

Tableau 25

**Notation pour les activités hors-prêt**

	<i>Notation</i>
Développement des partenariats	5
Gestion des savoirs	4
Concertation sur les politiques publiques	3
<b>Notation globale</b>	<b>4</b>

**Points clés**

- Le FIDA a renforcé et diversifié son partenariat avec les institutions du Gouvernement, tant au niveau national qu'aux niveaux décentralisés. Concernant les bailleurs, de nouveaux partenariats ont vu le jour notamment avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement qui ouvrent de nouvelles perspectives mais requièrent un suivi rigoureux au regard des risques potentiels. Plusieurs partenariats ont été noués avec des ONG, tandis que les partenariats avec le secteur privé sont limités.
- La gestion des connaissances s'est accélérée au cours des deux dernières années avec le travail de capitalisation des expériences de terrain coordonné par la CDP avec l'appui d'un don régional. Les efforts pour mettre en place un système de suivi-évaluation au niveau du programme n'ont pas vraiment abouti du fait de difficultés au niveau des projets et de la CDP qui nécessitent des moyens suffisants.
- La concertation sur les politiques s'est limitée à la participation active de la CDP aux mécanismes de coordination entre bailleurs et gouvernement mais sans influence réelle sur l'adoption de politiques générales ou plus spécifiques. Le PMR représente toutefois une initiative intéressante de contribution à la politique nationale de micro-finance. Certains thèmes ont reçu peu d'attention dans les activités de dialogue politique, tels la décentralisation, l'environnement, le foncier, l'élevage, le genre ou l'atténuation des crises.

## VII. Performance du COSOP

### A. Pertinence

229. Dans cette section, l'évaluation analyse surtout le COSOP 2007, tout en considérant l'ancien COSOP 1997 quand les décisions stratégiques concernées ont été prises à l'époque de ce dernier. L'évaluation examine si le COSOP 2007 a tenu compte des principales recommandations faites par l'EPP de 2007, et dans quelle mesure les principales orientations et objectifs stratégiques du nouveau COSOP sont alignés avec les choix politiques du pays en matière de développement rural, le cadre stratégique du FIDA et les interventions des autres partenaires techniques et financiers (PTF). On a aussi examiné la cohérence de certains choix stratégiques

<sup>49</sup> Il n'existe par exemple pas de liste consolidée des différents dons financés par le FIDA dont bénéficie le Mali.

(ciblage, priorités géographiques, priorités sous-sectorielles) et le niveau d'analyse soutenant les orientations stratégiques adoptées.

230. **La prise en compte des principales recommandations de l'EPP 2007 est assez satisfaisante.** Un tableau détaillé est disponible dans le tableau 2 de l'annexe VIII. Les recommandations de l'EPP de 2007 se situaient à trois niveaux:
- (i) *Renouveler la programmation stratégique.* A ce niveau on peut noter la meilleure insertion dans les plans de développement locaux et régionaux et dans les mécanismes de la décentralisation qui sont d'ailleurs les points de force d'interventions comme le PIDRN et le PIDRK (et phase III du FODESA). Le COSOP 2007 confirme l'orientation géographique du COSOP 1997 (bande sahélienne et bande sahélo-saharienne). Même si ceci n'est pas clairement expliqué dans le COSOP, on sait que le PMR et PAPAM ont choisi une spécialisation thématique plutôt qu'un ciblage géographique. Ceci est une évolution positive qui permet notamment de mieux se spécialiser et de s'insérer dans les stratégies et politiques sectorielles nationales comme dans le cas de la micro finance (voir Chapitre IV- Pertinence). On peut quand même identifier deux points faibles dans la programmation stratégique: l'absence d'une discussion sur les ressources financières et humaines pour la gestion du programme et l'attention limitée pour la question de l'insertion dans les filières agricoles.
  - (ii) *Renforcer l'appui à l'exécution et les capacités de pilotage au niveau local.* Des mesures d'appui à la gestion et à la méthodologie de suivi et évaluations ont été prévues pour les projets. Le FIDA s'est engagé dans la supervision directe et a aussi établi une Cellule de dialogue politique, il a continué d'appuyer la Coordination nationale des projets et finalement ouvert un bureau de pays.
  - (iii) *Renforcer la coordination avec les partenaires et la capacité de promotion de l'innovation.* Le COSOP a prévu de mieux s'engager dans les mécanismes de coordination des bailleurs. Les multiples domaines d'appui à l'innovation ont fait l'objet de quelques interventions (même si la capitalisation vient de commencer) à l'exception du domaine "liens entre recherche et savoirs paysans".
231. **La démarche participative pour l'élaboration du COSOP** constitue certainement un progrès important par rapport à la façon dont le COSOP précédent (1997) avait été élaboré, parachuté en quelque sorte depuis le siège à Rome. Cette nouvelle démarche a permis notamment une appropriation par l'ensemble des acteurs et un cadrage des choix stratégiques opérés qui tient compte des propositions faites par les acteurs eux-mêmes. Le processus a inclus notamment une mission préparatoire en consultation avec les départements techniques concernés et une série d'ateliers consultatifs organisés avec les organisations paysannes sous le leadership de la CNOP.
232. **La pertinence est assez bonne par rapport aux orientations corporatives du FIDA.** Les objectifs du COSOP 2007 sont assez bien en ligne par rapport au cadre stratégique du FIDA 2007-2011. On peut noter seulement que l'objectif spécifique 2 du COSOP (accès aux services sociaux de base) n'est pas un des six objectifs prioritaires du cadre stratégique. Selon le cadre stratégique 2007-2010 le Fonds peut financer des services sociaux de base s'ils ont une portée limitée et lorsqu'ils sont critiques pour l'achèvement des objectifs des projets et là où il n'y a pas d'autres sources financières disponibles.<sup>50</sup> On peut affirmer que dans les

---

<sup>50</sup> Voir Cadre de référence stratégique du FIDA 2007-2010 et Document de revue régionale d'Afrique de l'Ouest des COSOP (2009).

- régions du Nord du Mali les services sociaux de base sont essentiels pour la mise en œuvre des projets.
233. Le nouveau cadre stratégique du FIDA pour la période 2011-2015 a été approuvé après le COSOP 2007 du Mali mais on constate qu'il y a aussi une bonne cohérence entre les orientations stratégiques du COSOP 2007 et les objectifs généraux de celui-ci. Ils visent en effet à œuvrer pour que les populations rurales pauvres améliorent leur sécurité alimentaire et leur nutrition, augmentent leurs revenus et renforcent leur capacité de résistance. Cette visée générale s'appuie sur cinq objectifs stratégiques, dont trois au moins peuvent être mis en relation avec les objectifs spécifiques choisis pour le COSOP.
234. On sait par ailleurs que le FIDA dispose de nombreux documents d'orientation politique qui auraient pu être mieux valorisés dans la préparation du COSOP (ex. politique de ciblage, politique de supervision des projets, politique des entreprises rurales, politique de finance rurale, politique de présence pays, plan d'action genre, stratégie de l'innovation, politique de prévention des crises, etc.).
235. **Bonne pertinence par rapport aux orientations stratégiques du pays.** Le nouveau COSOP est entièrement aligné sur le *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2007 – 2011 (CSCR)*, qui vise à accroître la production et la sécurité alimentaire de manière durable, améliorer les services sociaux de base, protéger l'environnement. Le cadre de référence du COSOP, basé sur les résultats, montre comment les objectifs stratégiques du COSOP vont contribuer à l'atteinte des objectifs spécifiques du CSCR.
236. Le COSOP s'inspire aussi à la Loi d'orientation agricole d'août 2006, notamment dans les axes d'intensification de la contribution du secteur du développement rural à la croissance économique, amélioration des revenus et des conditions de vie, renforcement de la sécurité alimentaire et de l'autosuffisance et protection de l'environnement en assurant une meilleure gestion des ressources naturelles. Enfin, le COSOP mentionne son alignement sur l'étude nationale prospective Mali 2025 et sur la politique de décentralisation, sans toutefois fournir plus d'éléments explicatifs sur ces deux points. Devant la multiplicité des documents de politique, d'orientations stratégiques et des études existantes sur le développement rural (pas moins de vingt documents), on peut comprendre que le COSOP ait fait un choix ciblé en matière d'alignement sur les stratégies nationales. On aurait pu toutefois mentionner qu'assez bizarrement l'agriculture ne possède pas encore de politique nationale et encore moins de Programme d'action qui permettrait de cadrer les interventions du gouvernement et des bailleurs et de chiffrer les besoins.
237. On trouve également dans le COSOP 2007 une référence par rapport à la **dynamique de coordination des PTF** amorcée depuis 2002, notamment avec la préparation du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté de 2002-2006, et qui s'est renforcée avec la tenue de la Table Ronde des bailleurs de fonds du Mali en 2004, puis l'adoption du CSCR en 2006 et du Plan d'Action Efficacité de l'Aide en 2007 conformément à la Déclaration de Paris. Le COSOP mentionne bien que le FIDA contribue déjà aux efforts de coordination déployés par les PTF et par le gouvernement malien, qui ont débouché sur la mise en place d'un cadre de concertation national et de groupes de coordination sectorielle.
238. **Pourtant le degré d'analyse soutenant les orientations stratégiques est faible.** Le COSOP est un document très concis, relativement clair, mais qui manque d'assise et de références solides pour étayer les orientations proposées. Cette évaluation relève le manque d'analyse et de justification des choix géographiques par rapport à la prise en compte des risques (notamment de conflits et de sécheresse récurrente) et de la vulnérabilité des populations, par rapport aux modèles d'intervention proposés (ex. diversification des sources de revenu), les faiblesses concernant le ciblage.

239. La question du **choix géographique** des zones d'intervention, quoique soulevée lors de l'élaboration du COSOP 2007 (Appendice I du COSOP 2007), **ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse approfondie ou d'une remise en question**. On a rapidement confirmé le choix de l'ancien COSOP 1997 sur la concentration géographique et des stratégies d'intervention dans les zones sahélienne et sahélo-saharienne, dans lesquelles le PIDRN et plus récemment le PIDRK intervenaient. Il est évident, d'après les discussions entretenues par l'équipe d'évaluation, que le FIDA, à partir de son ancien COSOP 1997 a répondu la demande du gouvernement malien d'investir dans les zones sensibles du Nord du pays.
240. Mais ni l'ancien COSOP 1997 ni le COSOP 2007 ne discutent pas suffisamment la situation de pauvreté. On a noté (Chapitre 2) que la pauvreté monétaire n'est pas concentrée dans le Nord. En effet, la prévalence la plus élevée est dans le Sud du pays mais moindre dans les régions du Nord de Kidal, Gao et Tombouctou. En plus, la concentration de la population est assez faible dans ces régions du Nord, ce qui implique des coûts significatifs pour fournir des services à la population bénéficiaire.
241. Les problèmes du Nord sont plutôt liés au manque de services de base (santé, éducation) et à la vulnérabilité des populations des régions du Nord par rapport aux facteurs climatiques extrêmes (sécheresses périodiques et répétées), mais ces régions ont un potentiel agricole dans les périmètres irrigués et d'élevage non négligeable. On peut perdre rapidement le cheptel en période de sécheresse, mais aussi le récupérer rapidement durant les bonnes années de pluie. Si l'engagement dans le Nord pouvait être justifié du fait de la vulnérabilité, les COSOP 1997 et 2007 auraient eu l'occasion pour mieux discuter les choix géographiques et les opportunités d'intervenir sur les régions ou les cercles les plus touchés par la pauvreté (y inclus la région de Sikasso dans le Sud).
242. **Spécificités du contexte socio-économique du Nord.** Comme déjà noté dans ce rapport, le PIDRN et PIDRK ont misé sur les potentiels d'irrigation et d'élevage dans les régions de Tombouctou et Kidal. Toutefois dans les COSOP 1997 et 2007 on aurait pu réfléchir davantage sur une caractéristique structurelle de ces régions comme l'émigration. Des questions de base auraient pu être posées et leurs implications pour les projets explorées: peut-on fournir des services de formation aux jeunes pour les aider à trouver un emploi une fois émigrés? Peut-on contribuer à canaliser les flux de transferts monétaires des émigrés pour stimuler l'économie locale? L'émigration a-t-elle produit des déséquilibres de genre (si ce sont surtout les hommes qui émigrent) et quelles sont les implications pour les services sociaux de base?
243. Toujours en relation avec le choix géographique, la **question des risques dans les zones de conflit semble avoir été sous-estimée**, surtout après l'expérience difficile de l'ancien Programme de sécurité alimentaire et des revenus dans la zone de Kidal (1988-1999), qui aurait dû amener à tirer des enseignements pour un nouveau programme. Quatre grandes questions auraient dû être discutées: (i) comment intervenir sans créer des problèmes additionnels; (ii) quelle contribution on peut donner à la gestion des conflits; (iii) comment assurer un minimum d'activités (en évitant le blocage du projet) en cas de reprise des conflits. Et (iv) avec qui le FIDA doit-il opérer (coordination avec opération de sécurité, humanitaire) pour assurer des synergies?
244. Même de l'avis d'une revue au niveau régional menée par la WCA en 2009, le COSOP 2007 aurait identifié des risques à un niveau général, mais "il n'y a pas d'information sur le niveau estimé de risque, même si ceux-ci semblaient déjà inquiétants (instabilité sociale régionale et risque de rébellion). Des mesures d'atténuation des risques sont mentionnées, mais elles sont d'une qualité

irrégulière et il n'est pas clair quel impact ces mesures ont sur le facteur risque actuel ni sur le risque résiduel qui pourrait résulter des mesures d'atténuation".<sup>51</sup>

245. En effet, il aurait été utile d'avoir une analyse sous forme de tableau présentant les principales menaces ou risques identifiés en lien avec les interventions, l'estimation de la probabilité d'occurrence, l'impact et les mesures d'atténuation prévues. Sur une telle base, différents *scénarii* auraient pu être proposés pour la période couverte par le COSOP: scénario de base, scénario de crise et scénario optimiste. Pour chaque scénario envisagé, le COSOP aurait pu montrer comment le programme prévoyait d'adapter ses modalités d'intervention aux circonstances. Une revue à mi-parcours du PIDRK a été effectuée en décembre 2011. Mais de telles dispositions auraient pu être discutées au préalable pour pouvoir réagir plus vite en cas de situation d'urgence. En plus le problème de l'exposition aux risques de conflits aurait mérité une discussion au niveau du programme entier et non seulement au niveau d'un projet individuel.
246. Par rapport au **ciblage**, des éléments ont été recueillis dans le cadre de diverses études existantes auxquelles le COSOP fait référence. Pour compléter ce ciblage initial, le COSOP avait prévu une cartographie de la pauvreté par commune et par village, le renforcement du processus de planification local et des mesures visant à faire en sorte que les besoins prioritaires des groupes cibles soient pris en compte dans les plans de développement locaux. Certaines de ces mesures ont été prises en compte dans la mise en œuvre du COSOP. Une carte de pauvreté, vulnérabilité et insécurité alimentaire a été ainsi réalisée, mais uniquement sur 2 cercles d'intervention du PIDRN (Gourma-Rharous pour Tombouctou et Bourem pour Gao). Elle n'a malheureusement pas été faite pour le PIDRK ou pour le FODESA à Mopti, et il reste à vérifier si le PAPAM pourra valoriser cette expérience. En outre, le ciblage dans les zones sensibles du Nord aurait dû permettre de mieux prendre en compte les questions tribales, en tant qu'élément de stabilisation des actions menées.

## B. Efficacité

247. Cette section aborde dans un premier temps la question des trois objectifs stratégiques énoncés dans le COSOP 2007 - 2011 en essayant de voir dans quelle **mesure les contributions respectives des projets et programmes du FIDA ont permis d'atteindre les objectifs des COSOP**. Elle analyse ensuite les mécanismes mis en place pour la gestion et pour le suivi de la mise en œuvre du programme pays. L'analyse ici présentée prend en compte les documents de revue produits par le FIDA,<sup>52</sup> l'exercice d'auto-évaluation fait avant l'EPP, les interviews de la mission d'évaluation et par une synthèse faite par l'équipe des principaux résultats constatés dans les 3 objectifs du COSOP.
248. **Les éléments que l'évaluation a pu récolter ne permettent pas d'établir clairement le degré d'atteinte des objectifs du COSOP** en se basant sur la contribution de chaque projet à la mise en œuvre des 3 objectifs spécifiques de celui-ci et à l'atteinte des indicateurs de référence tels que présentés dans le cadre logique du COSOP. Il y a plusieurs raisons à cela. La revue régionale de 2009 (tableau 26) relevait déjà la faiblesse des informations fournies sur les indicateurs des acquis (outcome indicators) et des indicateurs de produits (milestone indicators). Il s'agit surtout de l'absence de ligne de base, d'un lien clair entre indicateurs au niveau du COSOP et d'indicateurs utilisés dans les systèmes de suivi et évaluation des projets. D'ailleurs, la note de synthèse de la mission d'appui à la

<sup>51</sup> Africa regional review of West African Results-Based COSOPs 2009.

<sup>52</sup> En particulier: (i) Note sur la revue du programme pays du FIDA au Mali, novembre 2008, (ii) Africa regional review of West African Results-Based COSOPs (Burkina Faso, Cameroon, Guinea, Mali and Mauritania), 12 November 2009, (iii) note de synthèse de la mission d'appui à la mise en œuvre du programme pays du FIDA au Mali (24 mai au 22 juin 2010), (iv) options stratégiques pour le programme pays: revue mi-parcours (juin 2010) et (v) aide-mémoire de la revue annuelle du COSOP (7 au 30 juin 2011).

mise en œuvre du COSOP signalait déjà en juin 2010 qu'il n'avait pas été possible d'établir une situation intermédiaire sur les indicateurs du COSOP.

Tableau 26

**Appréciation du cadre des résultats du COSOP 2007**

	<i>Bien défini</i>	<i>Lien avec la zone</i>	<i>Ligne de base</i>	<i>Mesurable</i>
<b>Indicateurs de produits (outcome)</b>				
Obj. Spéc. 1	Non	Non	Non indiquée	?
Obj. Spéc. 2	Oui	Non	Non indiquée	oui
Obj. Spéc. 3	Oui	Oui	Non indiquée	oui
	<b>Bien défini</b>	<b>Lien avec la zone</b>	<b>Niveau produit</b>	<b>Mesurable</b>
<b>Indicateurs de résultats intermédiaires (milestone)</b>				
Obj. Spéc. 1	Non	Non	non	non
Obj. Spéc. 2	Non	Non	non	non
Obj. Spéc. 3	Non	Non	non	non

Source: Africa regional review of West African Results-Based COSOPs 2009.

249. Malgré ces contraintes, l'équipe d'évaluation a pu établir un 1<sup>er</sup> tableau (annexe VII, tableaux 3 et 4) qui permet d'apprécier les contributions respectives de 3 projets (FODESA Mopti, PIDRN et PIDRK) aux 3 objectifs spécifiques du COSOP à partir de leurs réalisations les plus significatives. En partant de ce tableau, on a essayé de remonter aux indicateurs intermédiaires (milestones) et aux indicateurs d'effets (outcome ou key results selon les terminologies utilisées) du COSOP. Les éléments de cette analyse sont développés ci-dessous.
250. Le premier objectif du COSOP est **d'accroître et de diversifier la production agricole**. Son atteinte doit être estimée grâce à des indicateurs se situant au niveau des réalisations des projets et au niveau de leurs effets sur les ménages des zones d'intervention. Au niveau des réalisations, on a tenu compte de: (i) nombre de ménages qui ont diversifié leurs activités productives; (ii) augmentation ou amélioration des terres arables ou en pâturage; (iii) augmentation de l'accès des femmes au microcrédit. Au niveau des effets, on a regardé: (i) réduction de la période de soudure; (ii) augmentation de l'accumulation des biens des ménages; (iii) augmentation de la proportion des femmes et des jeunes bénéficiant de microcrédits.
251. Les interventions ont considérablement contribué à l'augmentation ou à l'amélioration des terres arables et des pâturages. Elles n'ont pas contribué de façon très significative à la diversification des sources de revenus (notamment sources non agricoles), sauf dans une mesure restreinte dans le cas du projet PIDRK qui a appuyé des activités d'artisanat. Leur performance est géographiquement limitée quant à contribuer à l'augmentation de l'accès des femmes au microcrédit puisque seules les zones de Mopti, Ségou et Koulikoro ont été touchées. En revanche, le soutien aux réseaux de micro finance rurale existants a bénéficié aux femmes qui représente en moyenne 50% des détenteurs de microcrédits.
252. Au niveau des effets, les interventions ont contribué à quelques progrès dans l'accumulation des biens des ménages (même si les taux d'augmentation demeurent limités) et dans l'amélioration de la sécurité alimentaire. Les actions qui sembleraient avoir plus influencé ces résultats concernent surtout l'élevage (notamment la restauration des bourgoutières) et les périmètres irrigués villageois dont la réalisation en termes d'hectares est modeste mais les bénéfices en termes

de production, revenus et sécurité alimentaires sont significatifs. La période de soudure pour un certain nombre de ménages a dû se réduire dans une certaine mesure en conséquence. On notera aussi que les projets sont encore focalisés sur la production, mais peu sur les aspects qui la suivent (ex. commercialisation, transformation).

253. Le second objectif du COSOP est **d'améliorer la qualité des services sociaux de base et l'accès des ménages à ces services**. Les indicateurs de référence sont au niveau des réalisations: (i) il existe des nouveaux points d'eau gérés de façon efficiente et dont l'accès est garanti sans discrimination; (ii) des stratégies alternatives de fourniture de services de santé et d'éducation sont développées dans les zones où leur couverture est faible. Au niveau des effets: (i) les taux d'accès à l'eau potable ont augmenté; (ii) les taux d'accès aux services de santé ont augmenté.
254. Les interventions n'ont que peu contribué à la mise à disposition de points d'eau potable additionnels. Ils ont en revanche considérablement contribué à la mise en place de stratégies alternatives de fourniture de services de base de santé et d'éducation. Au niveau des effets, les réalisations en matière de services de base ont permis une augmentation des taux d'accès aux services de santé et d'éducation.
255. Le troisième objectif du COSOP concerne le **renforcement des capacités des organisations paysannes**. Les indicateurs de référence sont au niveau des réalisations: (i) producteurs qui ont accès à des services techniques et économiques; (ii) existence d'organisations faitières qui sont consultées pour l'établissement des stratégies de développement local et régional. Au niveau des effets: (i) taux de participation des organisations paysannes de base aux organismes faitiers; (ii) taux de participation des organisations paysannes de base dans les processus de planification territoriale et sectorielle; (iii) taux d'accès des membres des organisations de base à des services permettant l'achat d'intrants et la commercialisation de la production.
256. Les interventions ont contribué de façon modérément satisfaisante à l'amélioration de l'accès aux services techniques et économiques. Quant à la consultation des stratégies de développement, l'appui à la planification communale a considérablement contribué à ouvrir des opportunités de participation pour les organisations de base.
257. Au niveau des effets, les interventions ont aussi contribué à la participation des organisations de base dans les organismes faitiers, bien que l'approche du projet du FODESA qui est le projet qui s'est le plus focalisé sur cet aspect se soit révélée quelque peu limitée en se concentrant trop sur la gestion de projet. Des efforts pour engager les associations d'organisations paysannes dans un dialogue de plus grande envergure sur les politiques publiques ont été mis en place plus récemment. Toutes les interventions ont singulièrement contribué à une planification territoriale participative.
258. **Absence de mécanismes de suivi systématique et harmonisé du COSOP.** La question du suivi et l'évaluation est brièvement traitée dans la section V.A du COSOP. Il est dit que "le suivi et l'évaluation du COSOP s'effectueront dans le cadre d'un **examen annuel mené conjointement par le ministère d'exécution compétent et l'équipe du programme de pays**, avec la participation des organisations paysannes et des acteurs du développement." Des revues annuelles ont eu lieu entre 2008 et 2011. Une revue à mi-parcours a été effectuée en 2010 et une revue final était prévue en 2012 mais a été suspendue en considération de la situation de sécurité du pays. Malheureusement, on ne trouve pas de cohérence forte entre les documents produits, un peu comme si il n'y avait pas de canevas de référence à suivre et de lien entre les différentes revues. Une harmonisation serait donc souhaitable pour faciliter la lecture et la comparaison.

259. **L'appui à la gestion du programme montre des faiblesses persistantes.** Des structures d'appui au programme ont bien été mises en place. Dans une période antérieure au COSOP de 2007, il avait déjà été décidé par le Mali et le FIDA, de créer une "Coordination Nationale des Projets et Programmes FIDA au Mali (CNPPF)" avec pour champs d'intervention tous les projets FIDA en préparation et en cours d'exécution au Mali. Le document de revue régionale Afrique de l'Ouest de 2009 relevait déjà pour l'ensemble des pays couverts par l'étude les ambiguïtés concernant l'appropriation et la gestion des COSOP, qu'il faut bien distinguer de la mise en œuvre et de la supervision des projets, particulièrement entre le gouvernement et le FIDA. La suggestion des auteurs du rapport à l'époque était de considérer que la mise en œuvre des projets négociés soit de la responsabilité des gouvernements, et la gestion du COSOP du CPM.
260. Pour renforcer la gestion des COSOP, le FIDA a également prévu que les CPM mettent en place des équipes pour la gestion des programmes pays (CPMT) qui devraient prendre la direction dans le processus de mise en œuvre du COSOP. Cette option est à l'étude aujourd'hui au Mali. Enfin, le FIDA a établi un bureau de pays à Bamako, une étape significative, même si le volume et la distribution des ressources humaines et financière entre siège et bureau de pays ne semblent pas avoir fait l'objet d'une analyse approfondie (Chapitre V).
261. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé trace de mécanisme qui aurait été mis en place pour que les projets s'impliquent et réfléchissent en termes de leurs contributions respectives à la mise en œuvre du COSOP. A l'exception de 2008, aucune réunion annuelle n'a eu lieu entre les coordonnateurs des projets pour discuter les progrès et les questions communes et les revues annuelles du programme-pays ont été pilotées par le siège à Rome et réalisées par des consultations externes, qui n'ont pas vraiment contribué à créer une appropriation du programme par les acteurs locaux. Ceux-ci ont effectivement préparé un pré-rapport pour la revue à mi-parcours, ils ont eu des contacts lors des visites de terrain (quoique celles-ci ne pouvaient couvrir tous les projets à chaque fois) et ils étaient bien invités à la réunion finale de restitution, mais plus dans un rôle passif que dans un rôle actif de contribuer à la réflexion et à la dynamique de l'évolution du COSOP.
262. Pour plusieurs personnes, y compris au siège du FIDA à Rome, il n'y a pas encore de lien clair entre les projets individuels dans un pays et leur agrégation au sein d'un programme cohérent. La nouvelle orientation basée sur les "résultats" donnée aux COSOP par le FIDA en 2006 ne semble pas encore avoir été tout à fait intégrée et souvent le programme par pays reste un agrégat de projets individuels. Certains constatent que le COSOP reste encore un document qui répond essentiellement aux exigences du Conseil d'Administration du FIDA, alors que les engagements financiers du FIDA se font au niveau des projets. Il n'existe pas encore aujourd'hui à proprement parlé un cadre de référence commun au niveau du COSOP avec des objectifs et des résultats attendus par rapport auquel la contribution de chaque projet pourrait être mesurée et analysée.
263. La notation pour la pertinence du COSOP est de 4 (plutôt satisfaisant), ce qui reflète une bonne réponse aux recommandations de l'EPP 2007, une approche consultative à la préparation de la stratégie mais une analyse faible des priorités géographiques, des risques de conflits et des spécificités du contexte. La notation pour l'efficacité du COSOP est de 3 (plutôt insatisfaisant): si l'atteinte des résultats peut être intuitivement qualifié comme acceptable, le système de gestion, y compris le cadre de mesure des résultats, le processus de suivi au niveau du COSOP, ne permettent pas encore une gestion au niveau de programme. La notation globale pour le COSOP est de 4, compte tenu de l'appréciation généralement favorable des résultats en termes de développement.

**Points clés**

- Le COSOP 2007 montre une bonne prise en compte des recommandations de l'EPP 2007. Il a été élaboré suivant une démarche participative dans le souci de garantir sa cohérence avec les politiques gouvernementales, le positionnement des partenaires techniques et financiers du Mali et les orientations stratégiques du FIDA.
- Les COSOP 1997 et 2007 n'ont pas suffisamment analysé la géographie de la pauvreté (la pauvreté monétaire et la malnutrition sont plus concentrés dans le Sud du pays qu'au Nord) ni les risques posés par les conflits dans le Nord.
- Au niveau du COSOP, il manque un cadre clair qui permette une agrégation des résultats des projets individuels en résultats au niveau stratégique. Cette évaluation a essayé de reconstruire ces liens. Les résultats en termes de développement semblent assez favorables. Par contre on constate aussi l'absence de responsabilité et de mécanismes clairs pour le pilotage et la revue périodique du COSOP. La décision d'ouvrir un bureau de pays pourrait aider à pallier à cette situation si des ressources conséquentes sont allouées au bureau de pays.

**C. Appréciation globale du partenariat entre le Gouvernement et le FIDA**

264. Le tableau 26 présente l'appréciation globale du partenariat entre le gouvernement malien et le FIDA, qui se base sur l'appréciation de la performance du portefeuille, des activités hors-prêt et de la performance du COSOP. Dans tous ces cas la performance a été notée plutôt satisfaisante. Les principales conclusions et recommandations de l'évaluation sont articulées dans la section suivante.

Tableau 27

**Évaluation du partenariat Gouvernement-FIDA**

Performance du portefeuille	4
Activités hors-prêt	4
Performance du COSOP	4
<b>Partenariat Gouvernement-FIDA</b>	<b>4</b>

**VIII. Conclusions et recommandations****A. Conclusions**

265. **Aperçu général.** Cette évaluation se concentre sur la période 2007-2012, qui a été marquée par une légère réduction de la prévalence de la pauvreté (de 47,4% à 43,6% entre 2006 et 2010) mais aussi par l'augmentation en nombre et en intensité des conflits armés dans le Nord du Mali. Au niveau national, les effets déstabilisateurs de ces conflits ont été perçus lors de la crise de mars 2012 qui a entraîné la destitution du Président Touré par les forces armées et la prise du pouvoir dans les régions du Nord du pays par des mouvements rebelles touareg et islamistes.
266. Malgré cette situation défavorable, le programme de coopération entre le Gouvernement du Mali et le FIDA s'est amélioré dans plusieurs domaines (adaptation aux politiques nationales, élargissement des partenariats, renforcement institutionnel). Mais du point de vue stratégique, le programme a souffert d'un déficit d'analyse, surtout dans la définition des priorités géographiques et dans l'identification a priori des risques de conflits. D'ailleurs, l'analyse des risques de conflit ne représente pas un domaine d'expertise du FIDA et le Fonds n'intègre pas de spécialistes permanents sur ce thème. Les deux conséquences principales de ce déficit d'analyse ont été: (i) une concentration des opérations dans le Nord du pays qui souffre de problèmes de vulnérabilité

- climatique mais dont la prévalence de la pauvreté et la densité de la population sont au-dessous de la moyenne nationale; et (ii) une surexposition du portefeuille aux risques de conflits dans le Nord du Mali. Cela s'est traduit en définitive par une stratégie peu efficace de réduction de la pauvreté.
267. L'amélioration et la diversification des partenariats a été l'un des acquis les plus remarquables du programme dans les cinq dernières années. Les partenariats se sont multipliés et intensifiés avec les agences du gouvernement central, les collectivités locales et les bailleurs. Toutefois, il manque encore un véritable partenariat avec des entrepreneurs privés, ce qui est une contrainte pour la transformation, la mise en valeur et en marché de la production agricole et pour la diversification des revenus.
268. **Adaptation à l'évolution des politiques nationales.** L'évaluation a observé un changement d'orientation concernant le cadrage du programme avec le processus de décentralisation. Le PIDRN et PIDRK ont utilisé les mécanismes de financement prévus pour les collectivités locales et ont mis en œuvre des volets de renforcement de capacités non seulement des communes mais aussi des services déconcentrés de l'État, qui commencent à montrer des résultats significatifs. Dans le cas du FODESA, ce redressement a été un peu tardif mais il a pu être appliqué à la phase III du projet dans la région de Mopti. (Chapitre IV.A; VII.A).
269. Dans le domaine de la finance rurale, cette évaluation a noté trois améliorations: (i) le choix de financer un projet (PMR) entièrement dédié à ce thème, adoptant des "bonnes pratiques" reconnues au niveau international; (ii) la priorité accordée à la viabilité financière des réseaux de micro-finance et à leur consolidation (l'option de clôturer les institutions financières faibles incluse); (iii) l'insertion du PMR dans la stratégie nationale de micro-finance, dont le projet est désormais considéré comme partie intégrante par les partenaires (Chapitre IV.A).
270. **Les partenariats du FIDA avec le Gouvernement, les collectivités locales et les partenaires techniques et financiers se sont améliorés.** Du point de vue des institutions centrales de l'État, si la tutelle des projets relève essentiellement du ministère de l'Agriculture et du Commissariat à la sécurité alimentaire, le ministère de l'Industrie est co-responsable de la tutelle du PMR et d'autres ministères ont été impliqués dans les comités de pilotage des projets (ex. Santé, Élevage). Les partenariats se sont aussi étendus aux entités déconcentrées (services régionaux) et aux institutions décentralisées telles que les communes et les cercles. Au niveau local, des partenariats ont été noués avec des ONG, des organisations de base, mais aussi avec des agences de coopération bilatérale (Suisse, Luxembourg). Les partenariats avec les organisations paysannes et leurs associations faitières ont été aussi renforcés et progressivement recentrés sur des questions plus larges de politiques sectorielles.
271. L'établissement de la Cellule de dialogue politique a permis au FIDA d'être représenté dans l'organe de concertation des bailleurs, de faire des commentaires et fournir des avis techniques ponctuels, appréciés par les participants qui ne sont pas toujours des spécialistes du secteur agricole. De nouveaux partenariats ont été noués avec l'Union européenne, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Cependant, le montage du PAPAM aurait nécessité une discussion plus approfondie entre le FIDA, la Banque mondiale et le Gouvernement, afin d'aboutir à des dispositions plus réalistes de mise en œuvre et à une meilleure prise en compte des expériences et des innovations promues par le FIDA dans la conception du projet. La création d'un pôle de partenariat stratégique FIDA-PAM-FAO au Mali, prévue dans le document de pré-évaluation du PIDRN, n'a pas été réalisée. Des collaborations se sont réalisées au niveau des projets (activités vivres-contre-travail et vivres-contre-formation, utilisation des données du PAM pour la cartographie de la pauvreté, participation de la FAO à la formulation et à la

- revue du PIDRN) ainsi qu'au sein de la concertation à l'intérieur des groupes thématiques des bailleurs.
272. Les entrepreneurs privés sont une catégorie de partenaires qui n'est pas encore pleinement intégrée dans le programme. Dans la formulation des projets, l'attention a été traditionnellement portée sur la production et les services sociaux mais moins sur les aspects de mise en valeur et de transformation des produits. Des expériences de collaboration entre la coopération internationale et des entrepreneurs privés existent maintenant au Mali (ex. avec l'USAID, la Banque mondiale), sans compter que des entrepreneurs existent un peu partout, d'où l'importance de mieux les inclure dans la conception et dans la mise en œuvre des projets (Chapitre VI.A). Quelques expériences ont été entamées (ex. services vétérinaires privés dans la région de Kidal, accords avec Mali Biocarburant) qui méritent de l'attention pour le futur.
273. **La performance des opérations s'est améliorée dans les domaines de l'impact institutionnel, de l'impact sur la sécurité alimentaire et de l'introduction d'innovations.** L'impact institutionnel est "visible" surtout au niveau des capacités des collectivités locales et des services déconcentrés. Il est une conséquence de la réorientation du programme vers le soutien au processus de décentralisation. L'impact sur la sécurité alimentaire est en bonne partie le résultat de l'appui aux services communautaires de base (nutrition, santé, éducation) dans le Nord, qui ont d'ailleurs encouragé les populations à s'engager dans les activités des projets, ont permis de libérer du temps pour participer aux microprojets productifs (en réduisant le temps de la collecte de l'eau par exemple) et ont contribué à l'amélioration des conditions de vie. La décision du FIDA (au niveau corporatif) de ne plus considérer les services de base comme une priorité pour son financement et le retrait du Fonds Belge de Survie pose le problème de chercher des sources alternatives de fonds (chapitre IV.B).
274. Les innovations introduites dans les zones des projets montrent un potentiel intéressant, mais les activités de capitalisation, communication, et d'appropriation institutionnelle viennent de commencer. Ces activités nécessitent plus d'attention afin que ces innovations soient considérées comme une priorité par le gouvernement et les autres partenaires et afin que des ressources conséquentes soient mobilisées pour promouvoir et multiplier ces innovations, qui autrement resteraient des expériences ponctuelles (chapitre IV.C).
275. **Par contre, l'efficacité et la durabilité sont des points faibles.** Les coûts de gestion et des réalisations des projets ont augmenté de manière significative, des retards importants et des interruptions se sont produits dans les réalisations, réduisant ainsi les bénéfices. Ces problèmes relèvent des difficultés posées par les zones enclavées, mais aussi de la faiblesse de la supervision faite par les agences nationales (inclus l'ANICT) et des normes et procédures de passation des marchés qui ne s'adaptent pas bien aux conditions du Nord du pays. Pour la durabilité, les questions ouvertes concernent surtout la maîtrise de la rentabilité des projets productifs, la dépendance aux subventions pour les intrants et les risques posés par les conflits dans le Nord du pays (chapitre IV.A et C).
276. **Processus plus participatif de préparation du COSOP mais déficit dans l'analyse.** Par rapport à l'ancien COSOP 1997, la préparation du COSOP 2007 a été bien plus participative, comme en témoigne la consultation plus systématique du Gouvernement, des bailleurs et des organisations paysannes. Mais, ni le COSOP 1997 ni celui de 2007 n'ont présenté une analyse suffisante afin de justifier la priorisation géographique. La priorité accordée aux investissements dans le Nord relève pour une grande part de la préoccupation du Gouvernement face à la fragilité et à la sensibilité de ces zones qui sont vulnérables face aux aléas climatiques. Toutefois, le Nord se caractérise par une prévalence de la pauvreté en dessous de la moyenne nationale et par une faible densité de la population, ce qui

implique notamment des coûts élevés d'intervention et, par conséquent, une stratégie peu efficace de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les COSOP 1997 et 2007 n'analysent pas suffisamment les risques de s'engager dans ces zones marquées par une forte instabilité sociale et politique, alors qu'ils auraient pu présenter plusieurs "scenarii" de conflit et discuter les possibles mesures d'atténuation. En somme, si l'engagement dans le Nord avait une justification, les modalités d'engagement et la prévention des risques n'ont pas été suffisamment discutés au niveau stratégique (chapitre VII.A).

277. **Les instruments d'appui aux projets se sont améliorés mais il reste des lacunes dans le pilotage stratégique du COSOP et dans le dialogue sur les politiques publiques.** L'introduction de la supervision directe par le FIDA a été sans doute un élément d'amélioration de l'appui technique à la mise en œuvre des projets. En même temps, la Coordination nationale au sein du ministère de l'Agriculture a contribué à l'assistance administrative et à la facilitation des dossiers de projets en cours. Si l'ouverture d'un bureau de pays viendra utilement renforcer le suivi de la mise en œuvre des projets et programmes, le dialogue sur les politiques, le renforcement des partenariats et la gestion des savoirs, on peut toutefois noter que le bureau du FIDA au Mali a été conçu comme une structure minimale dotée de moyens humains et financiers assez limités. La distribution des ressources humaines entre siège et pays ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse détaillée. Le budget pour la préparation et le suivi du COSOP est limité.
278. La gestion stratégique du programme reste à améliorer. Les lacunes constatées incluent la faible définition des liens entre objectifs du programme et objectifs des projets individuels. Mais elles incluent surtout l'absence de suivi systématique au niveau du COSOP. Les revues annuelles ont souffert d'un manque d'analyse stratégique, se limitant à des considérations sur des projets individuels; les équipes de projets et les partenaires au Mali n'y ont pas été activement impliqués. Par ailleurs, il reste encore à trouver un mécanisme pour consolider et faire remonter les leçons apprises dans les projets au niveau du dialogue politique. Les expériences des projets financés par le FIDA pourraient inspirer et servir à améliorer des stratégies nationales et sectorielles en matière de développement rural, mais elles ont eu du mal à sortir des projets pour alimenter les discussions sur les réformes et les politiques nationales. (chapitre VII.B).

## B. Recommandations

279. Compte tenu de la situation actuelle du pays, il n'est pas aisé de formuler des recommandations. Le Nord est désormais hors du contrôle du Gouvernement mais la situation est aussi restée volatile dans le Sud. En avril 2012, un nouveau gouvernement intérimaire a été instauré. Les partenaires techniques et financiers ont d'abord interrompu leurs opérations. Puis, en mai 2012, certains bailleurs bilatéraux et l'Union européenne ont repris les opérations d'urgence et quelques interventions dans le Sud du pays, tandis que les principaux bailleurs multilatéraux (BAD et Banque mondiale) étudiaient les conditions pour une éventuelle reprise. Les opérations dans le Sud du pays (PMR, PAPAM) ont continué durant cette période et depuis mai, le FIDA a choisi l'option d'utiliser les ressources du PIDRN et PIDRK afin de financer des actions de soutien aux populations partenaires (approvisionnement en semences, intrants, réapprovisionnement des centres de santé communautaires), en collaboration avec des agences bilatérales et à travers des ONG. Cette situation pose la question de la nécessité d'une réflexion stratégique en vue d'une utilisation efficace et efficiente de l'allocation du FIDA pour le Mali basée sur la performance qui a augmenté de 34 millions d'USD en 2010-2012 à 36,7 millions d'USD pour la période 2013-2015).
280. **Le FIDA et le Gouvernement devraient profiter de cette "pause forcée" pour définir les axes du nouveau COSOP.** Cette évaluation souligne l'importance de préparer soigneusement le COSOP afin d'établir un programme

cohérent et bien structuré. Compte tenu des ressources limitées allouées à la préparation des COSOP, le FIDA pourrait utiliser des dons afin d'assurer un niveau d'expertise adéquat dans la formulation du COSOP et un processus participatif de préparation. Les mesures suivantes seront nécessaires afin de réviser et corriger les orientations stratégiques:

- (i) Présenter dans le COSOP un diagnostic de la situation de la pauvreté et des opportunités de développement rural (agricole et non agricole), une analyse plus étoffée des risques liés aux conflits et des mesures pour atténuer ces risques.
- (ii) Préparer un plan de communication et d'activités de dialogue politique qui devraient notamment inclure: (i) l'expérience apprise dans l'appui aux collectivités locales (ex. la question de la maîtrise d'ouvrage, les normes nationales peu adaptées aux zones fragiles et la faiblesse de la supervision de l'ANICT); (ii) des leçons apprises dans l'implication des organisations de base et faitières dans la gestion des projets et dans la consultation sur les politiques et iii) des questions liées à la pérennisation des micro-projets productifs et environnementaux.
- (iii) Accentuer le poids du Sud du pays dans la priorisation géographique et encourager des approches plus thématiques. Cette recommandation n'est pas seulement justifiée par la récente crise au Nord du pays mais aussi par la prévalence de la pauvreté et la densité de la population au Sud.
- (iv) Dans le portefeuille, il serait souhaitable d'envisager des interventions à focalisation thématique ou sous-sectorielle qui permettraient de mieux s'engager sur des aspects structurels, de réformes et de dialogue politique et, en cas de conflit, permettraient une réallocation d'activités et de ressources vers des zones où les opérations peuvent continuer dans des conditions de sécurité. Compte tenu des constats de l'évaluation, parmi les thèmes et sous-secteurs qui méritent une attention particulière, on peut citer la finance rurale, la petite irrigation, la protection des ressources naturelles et des parcours, l'infrastructure de base (voir aussi ci-dessous), le renforcement des capacités des collectivités locales, avec une attention particulière pour l'insertion économique et la formation des jeunes.
- (v) Impliquer davantage d'autres bailleurs dans le financement des infrastructures et des services de base. Les deux derniers cadres stratégiques au niveau corporatif du FIDA ainsi que l'évaluation conjointe de la BAD et du FIDA en Afrique se sont déjà exprimés dans cette direction. Des institutions comme la BAD, la BOAD, l'Union européenne sont actives dans le financement des infrastructures de transport et de base. Une définition plus précise des rôles respectifs permettrait de mieux exploiter l'expérience des autres bailleurs en matière d'infrastructures et au FIDA, de mettre en valeur son expérience en matière de développement agricole et de réduction de la pauvreté rurale (voir ci-dessus).
- (vi) Engager plus systématiquement les entrepreneurs privés et leurs organisations professionnelles dans les activités du programme, en commençant par la phase de conception des projets, mais aussi durant leur mise en œuvre. Cela implique aussi de se concentrer dès le début sur la viabilité économique des activités productives et de porter plus d'attention à la transformation, la valorisation et la mise en marché. En même temps, les risques d'impact négatif du point de vue social (ex. questions foncières) et environnemental devront être pris en compte avant d'intervenir.

281. **Définir un plan d'action pour les opérations en cours.** Concernant les opérations dans le Sud du Mali, le plan devrait miser sur les blocages institutionnels enregistrés dans la mise en œuvre du PAPAM afin de revoir

éventuellement la contribution du FIDA à ce programme. Pour les opérations dans le Nord du pays (PIDRN et PIDRK), compte tenu des conflits et des risques de détournement de ressources, il serait prudent d'envisager la clôture définitive de ces projets si la situation dans le Nord n'évolue pas dans une période bien définie.

282. **Améliorer le système de gestion au niveau du programme.** Le COSOP est un outil important au service de la mise en œuvre de la stratégie dans les pays d'intervention. Le FIDA doit donner à cet outil toute l'attention et les ressources humaines et financières qu'il mérite. Cette évaluation recommande:

- (i) de renforcer le système de gestion et de suivi au niveau du programme pays (stratégique). Il est nécessaire de développer un cadre logique de référence commun pour la stratégie à l'intérieur duquel les contributions respectives de chaque projet pourraient être mesurées et évaluées, et qui s'intègre dans un système de suivi-évaluation harmonisé. Ceci nécessite aussi une plus grande implication du FIDA, du Gouvernement et d'autres partenaires au Mali dans le suivi régulier et la revue annuelle de la stratégie: des exemples dans d'autres pays montrent que cela nécessite une affectation de ressources adéquates;
- (ii) de dédier plus d'attention à l'analyse et à la capitalisation, et à la consolidation des expériences des projets du FIDA, en vue de leur discussion et partage avec les partenaires au développement et afin d'alimenter un dialogue sur les politiques publiques basé sur des expériences concrètes;
- (iii) d'améliorer l'efficacité des systèmes de suivi et d'évaluation des projets individuels moyennant un renforcement méthodologique, notamment pour les études d'impact et le suivi de la qualité des réalisations et de leurs coûts prévus et effectifs, à travers l'affectation de ressources humaines et financières conséquentes et un travail d'appui aux capacités nationales de suivi en collaboration avec d'autres bailleurs;
- (iv) un cadrage plus précis entre objectifs et ressources humaines et financières entre: le siège du FIDA, le bureau de pays du FIDA, et la Cellule nationale de coordination des programmes et projets au sein du ministère de l'Agriculture afin de prendre en compte les priorités exposées ci-dessus.

## Tableau des notations des projets

<i>Analyse du portefeuille</i>	<i>FODESA</i>	<i>PIDRN</i>	<i>PIDRK</i>	<i>PMR</i>	<i>PAPAM</i>	<i>Portefeuille</i>
Pertinence	4	5	4	5	3	4
Efficacité	4	4	4			4
Efficience	3	3	4			3
Performance du projet	3,7	4	4			4
Impact sur les revenus et avoirs	4	4				4
Impact sur le capital humain et social	4	4				4
Impact sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire	4	5				5
Impact sur l'environnement et changement climatique	4	4				4
Impact sur les institutions et les politiques	5	5				5
Impact sur la pauvreté rurale	4	4				4
Durabilité	4	3	3			3
Innovation et élargissement	4	4	4	4		4
Egalité de genre et autonomisation des femmes	4	4	4	4		4
Appréciation générale du projet	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>			4
Performance du FIDA	5	4	4	5	3	4
Performance du Gouvernement	5	4	4	5	3	4

Barème de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

## Liste des projets financés par le FIDA au Mali, 1982-2012

	Identifiant projet	Nom de projet	Coûts totaux de projet	Financem ent actuel du FIDA en millions d'USD	Montant du cofinancement approuvé en millions d'USD	Contrepartie gouvernement ale approuvée millions d'USD	Date d'approbatio n du Conseil	Effectivité du prêt	Date d'achèvement du projet	Date prévue de clôture	Institution Coopérante	État du projet
1	103	Village Development Fund	9.180	8.730	-	0.450	14 Sep 82	01 Mar 83	31 Mar 92	30 Sep 92	UNOPS	Closed
2	133	Mali Sud II Project	83.615	12.585	France (including AFD and FAC): 17.750 Netherlands: 4.060 WB-IDA: 25.920	23.300	13 Sep 83	09 Aug 84	30 Sep 89	31 Mar 90	World Bank: IDA	Closed
3	278	Village Development Fund	18.600	13.080	Beneficiaries: 1.340 Domestic Financial Inst.: 0.880	3.300	13 Dec 90	06 Aug 92	30 Jun 99	30 Jun 99	UNOPS	Closed
4	367	Income Diversification	27.040	15.000	Private Sector Local: 1.940 BOAD: 4.560 OFID: 3.310	2.230	05 Dec 94	25 Jul 96	31 Dec 04	30 Jun 05	BOAD	Closed
5	438	Development Zone Lacustre	10.950	6.700	Contact (Swiss): 0.450 OFID: 2.700	1.100	03 Dec 86	23 Dec 87	31 Mar 96	30 Sep 96	BOAD	Closed
6	446	Kidal Food and Income	12.499	8.699	ACORD: 0.250 IsDB: 2.500 UNICEF: 0.400 WFP: 0.340	0.310	30 Nov 88	05 Jul 90	30 Jun 99	30 Jun 99	BOAD	Closed
7	497	Zone Lacustre II	20.102	12.692	Beneficiaries: 1.142 Belgium/BSF: 2.719 BOAD: 1.577	1.972	17 Apr 96	12 Jun 97	31 Dec 05	30 Jun 06	BOAD	Closed
8	1089	SADeF Programme	37.826	21.949	Beneficiaries: 3.495 GEF: 6.382	6.382	02 Dec 98	14 Oct 99	31 Mar 12	30 Sep 12	IFAD Pilot	Ongoing
9	1131	PIDRN	37.442	15.424	Beneficiaries: 1.991 Belgium/BSF: 5.936 BOAD: 5.619 EC: 2.824 Swedish complementary fund: 1.050	5.048	19 Apr 05	10 Apr 06	30 Jun 13	31 Dec 13	IFAD/IFAD	Ongoing
10	1356	PIDRK	22.831	11.336	Beneficiaries: 0.257 Belgium / BSF: 3.500 BOAD: 5.029	2.709	14 Dec 06	20 Jul 07	30 Sep 14	31 Mar 15	IFAD/IFAD	Ongoing
11	1441	PMR	30.760	25.044	Beneficiaries: 0.594 UNCDF: 1.000 UNDP: 0.456	3.666	30 Apr 09	21 Jul 10	30 Sep 18	31 Mar 19	IFAD/IFAD	Ongoing
12	1444	PAPAM	163.463	31.998	Beneficiaries: 6.196 European Union: 19.500 GEF: 8.097 WB-IDA: 70.000	27.672	16 Sep 10	13 Oct 11	31 Dec 17	30 Jun 18	IFAD/IFAD	Ongoing
<b>SUM</b>												

All IFAD loans are provided on highly concessional terms. Source: PPMS (Mai 2012).

## Information disponibles sur les dons financés par le FIDA au niveau régional avec des activités au Mali

<i>Don</i>	<i>Identifiant du don</i>	<i>Organisation</i>	<i>Contribution FIDA</i>	<i>Approbation</i>	<i>Clôture</i>
1 EO/EAD: Support to a research program on structural implications of liberalization on agriculture "ruralstruc"		WB	200,000	27 Jun 07	31 Dec 09
2 PT: Programme for linking the poor to global markets: pro-poor development of biofuel supply chains		ICRISAT	1,500,000	12 Sep 07	30 Jun 11
3 Participatory Dev., diffusion and adoption of cowpea techn. for poverty reduction and sustainable livelihoods in West Africa		IITA	1,200,000	12 Sep 07	30 Sep 11
4 PA: Enhancing smallholders access to NERICA for alleviating rural poverty		WARDA	1,500,000	12 Sep 07	30 Sep 12
5 PT: Pro-poor integrated packages to enhance policy and decision making against the African animal disease burden in sub-Saharan Africa		FAO PAAT	200,000	22 Apr 08	31 Dec 11
6 EO: Rural Youth Conference, Uganda 2008 - Better Livelihoods For Young Rural People		MIJARC	200,000	28 May 08	31 Mar 10
7 EO: Strengthening fisherfolk organizations capacities as advocates for small scale fishers and fish farmers		WFFP	50,000	06 Aug 08	30 Sep 09
8 PT/EAD		BEDE	200,000	15 Jul 08	31 Mar 11
9 EO: Strengthening advocacy capacity of selected Western African national alliances against hunger		FAO/IAAH	75,000	21 Jan 09	31 Mar 11
10 PA: feasibility studies for the grouping of microfinance institutions in Mali and Burkina Faso		PAMIGA	189,920	27 Jul 09	30 Jun 11
11 PT: Programme for enabling sustainable land management, resilient pastoral livelihoods and poverty reduction in Africa		IUCN	950,000	17 Dec 09	30 Sep 14
12 PTA: Parkland trees and livelihoods: adapting the climate change in the West African Sahel		ICRAF	1500,000	07 Oct 10	30 Jun 14
13 PTA: Smart information and communications technology (ICT) for weather and water information and advice to smallholders in Africa		IWMI	1,800,000	05 Dec 10	30 Sep 14
14 WCA: Rural youth and agricultural business development in West and Central Africa		SONGHAI	1,800,000	05 Dec 10	30 Sep 14
15 WCA: Supporting farmer-managed natural regeneration in the Sahel		VUWA	1,220,000	05 Dec 10	30 Sep 13
16 Programme for the development of alternative biofuel crops		ICRAF	1,200,000	Sep 2011	Sep 2015
17 PTA: programme for the promotion of participatory microfinance in Africa	876	PAMIGA	800,000	14 Sep 2006	30 Sep 2012
18 WCA: Market driven initiative for millet & sorgum development in west & central Africa	877	SASAKAWA	1,300,000	14 Sep 2006	30 Sep 2012
19 Programme for building inclusive financial sectors in Western and Central Africa	878	UNCDF	990,000	14 Sep 2006	31 Mar 2013
20 EO: Support to Farmers' organizations in Africa Programme	1172	ROPPA	414,000	17 Dec 2009	31 Mar 2014
21 Capacity-building for farmers' organizations involved in IFAD Programmes	1243	AGRICORD	1,550,000	5 Dec 2010	30 Sep 2012
22 WCA: Net-creole: Network of community-based radios to exchange and organize local experiences	1276	MEFSS-CV	150,000	03 Feb 2011	31 Jul 2013
23 WCA: Building farmers' income and safety nets while securing local energy supply in West Africa	1335	MBSA	500,000	13 Dec 2011	31 Dec 2016
<b>Grand Total IFAD Contribution</b>			<b>19,488,920</b>		

Source: PMD, LGS (2012).

## Note méthodologique sur l'Évaluation des programmes de pays

1. L'Évaluation d'un programme de pays (EPP) répond à deux grands objectifs: évaluer la performance et l'impact des opérations financées par le FIDA dans le pays et produire une série de conclusions et de recommandations qui serviront au prochain programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axé sur les résultats. Elle est menée conformément aux directives de la Politique en matière d'évaluation du FIDA<sup>56</sup> et selon la méthodologie et les processus de base prévus pour les EPP dans le Manuel de l'évaluation<sup>57</sup> du Bureau indépendant de l'évaluation (IOE). La présente note décrit les éléments clés de cette méthodologie.
2. **Cible.** Une EPP est centrée sur trois aspects complémentaires à la base du partenariat entre le FIDA et le gouvernement: (i) le portefeuille de projets; (ii) les activités hors prêts; et (iii) le(s) COSOP. A partir de ces éléments constitutifs, l'EPP propose une évaluation globale des résultats obtenus par le programme de pays.
3. Pour évaluer la **performance du portefeuille de projets** (premier élément), l'EPP utilise pour chaque projet une méthodologie d'évaluation standard fondée sur les critères d'évaluation internationalement reconnus que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact sur la pauvreté rurale – y compris l'impact sur les revenus et avoirs des ménages, le capital humain et social, la sécurité alimentaire et la productivité agricole, les ressources naturelles et l'environnement (y compris le changement climatique)<sup>58</sup>, ainsi que les institutions et les politiques. Les autres critères de performance sont la durabilité, l'innovation et la transposition à plus grande échelle, ainsi que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. La performance des partenaires (FIDA et gouvernement) est également évaluée, par un examen de leur contribution spécifique à la conception, à l'exécution, à la supervision, à l'appui à la mise en œuvre, ainsi qu'au suivi-évaluation des différents projets et programmes. L'annexe V donne la définition de tous les critères d'évaluation.
4. L'évaluation des **activités hors prêts** (deuxième élément) analyse la pertinence, l'efficacité et l'efficience des efforts combinés du FIDA et du gouvernement en matière de concertation sur les politiques, gestion des savoirs et développement de partenariats. Elle examine également les dons mis en œuvre au niveau mondial, régional, et national ainsi que les résultats obtenus et les synergies avec le portefeuille de prêts.
5. L'évaluation de la **performance du COSOP** (troisième élément) constitue un niveau d'analyse plus agrégé et qui couvre la pertinence et l'efficacité du COSOP. Alors que l'évaluation du portefeuille porte sur l'analyse des projets, cette étape prend en considération les objectifs d'ensemble du programme. L'évaluation de la pertinence examine l'alignement et la cohérence des objectifs stratégiques –couverture géographique, choix des secteurs et des partenaires, ciblage, et synergies avec d'autres opérations de développement rural –, ainsi que les dispositions en matière de gestion du programme de pays et de gestion du COSOP. L'évaluation de l'efficacité définit le degré de réalisation des objectifs stratégiques globaux figurant dans le COSOP. L'EPP aboutit au total à une évaluation d'ensemble des résultats obtenus par le programme.
6. **Approche.** Conformément aux pratiques internationales en matière d'évaluation, l'EPP inclut: (i) un examen interne de la documentation existante: documents internes, évaluations précédentes conduites par IOE, d'informations générées par les projets, et données mises à disposition par le gouvernement ou par le FIDA, y compris données et

<sup>56</sup> <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/f/EB-2011-102-R-7-REV-1.pdf>.

<sup>57</sup> [http://www.ifad.org/evaluation/process\\_methodology/doc/manual\\_f.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_f.pdf).

<sup>58</sup> Pour les questions de changement climatique, de transposition à plus grande échelle et de problématique de genre, voir l'annexe II du document EC 2010/65/W.P.6, approuvé par le Comité de l'évaluation du FIDA en novembre 2010: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/101/f/EB-2010-101-R-8.pdf>.

rapports d'autoévaluation; (ii) des entretiens avec les parties prenantes au sein du FIDA et dans le pays; et (iii) l'observation directe des activités sur le terrain.

7. Pour ce qui est du travail sur le terrain, différentes méthodes sont généralement associées pour la collecte de données: (i) discussions thématiques en groupe, sur la base d'une série de questions à l'intention des participants au projet et de groupes témoin; (ii) réunions avec les parties prenantes au niveau de l'administration nationale, régionale ou locale, y compris le personnel du projet; (iii) visites auprès d'un échantillon de ménages, comportant une liste prédéterminée de questions aux membres du ménage et visant à obtenir une indication du niveau de participation au projet et de son impact; (iv) réunions avec des parties prenantes clés n'appartenant pas à l'administration – par exemple, des représentants de la société civile et du secteur privé.
8. Les conclusions de l'évaluation sont obtenues par croisement des informations recueillies auprès des différentes sources.
9. **Barème de notation.** La performance au titre de chacun des trois éléments mentionnés ci-dessus et le résultat global sont notés sur une échelle allant de 1 à 6 (6 étant la meilleure note et 1 la plus basse), ce qui permet de regrouper les notes attribuées en deux grandes catégories: performance satisfaisante (notes 4, 5 et 6) et performance insuffisante (1, 2 et 3). Les notes sont attribuées à chaque projet ou programme et, sur cette base, à la performance de l'ensemble du portefeuille de projets. Des notes sont également attribuées à la performance des partenaires et pour les activités hors prêts, à la pertinence et à l'efficacité du COSOP ainsi qu'aux résultats obtenus pour l'ensemble du programme.
10. Conformément à la pratique des institutions financières internationales, le barème de notation, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les résultats attendus et l'impact d'une opération, répond aux définitions suivantes, compte tenu cependant de l'approximation inhérente à de telles définitions:
 

<i>Très satisfaisant (6)</i>	L'intervention (projet, programme, activités hors prêts, etc.) a permis d'accomplir – au regard d'un critère spécifique ou dans l'ensemble – d'importants progrès pour chacun des principaux objectifs fixés et en matière d'impact, et ce avec des résultats exemplaires pour un ou plusieurs de ces objectifs ou pour cet impact.
<i>Satisfaisant (5)</i>	L'intervention a permis d'accomplir des progrès acceptables pour chacun des principaux objectifs fixés et en matière d'impact, et des progrès importants pour plusieurs de ces objectifs ou pour cet impact.
<i>Plutôt satisfaisant (4)</i>	L'intervention a permis d'accomplir des progrès acceptables (mais peu importants) pour la plupart des principaux objectifs fixés ou en matière d'impact.
<i>Plutôt insuffisant (3)</i>	L'intervention n'a pas permis d'accomplir des progrès acceptables pour la plupart des objectifs fixés et en matière d'impact.
<i>Insuffisant (2)</i>	L'intervention n'a permis d'accomplir des progrès acceptables pour aucun des objectifs fixés ni en matière d'impact.
<i>Très insuffisant (1)</i>	L'intervention n'a permis d'accomplir de progrès pour aucun des objectifs fixés ni en matière d'impact.
11. Des différences peuvent exister entre les évaluateurs dans la compréhension et l'interprétation des notations (variabilité entre les évaluations). Afin de minimiser cette variabilité, IOE assure une formation systématique du personnel et des consultants, et soumet les évaluations à un examen approfondi par les pairs.

12. **Processus d'évaluation.** Une EPP est menée préalablement à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de coopération dans un pays donné. Elle comporte trois phases principales: (i) conception et étude interne; (ii) travail dans le pays; et (iii) rédaction du rapport, observations et communication.
13. La *phase de conception et d'examen interne* consiste à élaborer le document d'orientation de l'EPP. Ce document précise les objectifs de l'évaluation, sa méthodologie, son processus, son calendrier et les questions clés. Cette étape est suivie d'une mission préparatoire dans le pays, destinée à examiner ce document avec les partenaires clés. Lors de cette étape, la documentation disponible est analysée. Des notes d'examen interne sur les projets et un rapport de synthèse sont établis et soumis à la division régionale du FIDA et au gouvernement. Le principal objectif de ce rapport est d'émettre des hypothèses préliminaires et d'identifier les questions à analyser durant la mission d'EPP proprement dite. Pendant cette phase, le FIDA et le gouvernement effectuent une autoévaluation du portefeuille, des activités hors prêts et du COSOP.
14. Pendant la *phase de mission dans le pays*, une équipe pluridisciplinaire de consultants se rend dans le pays afin de réaliser des entretiens dans la capitale avec l'administration et d'autres partenaires, et d'aller dans différentes régions du pays pour examiner sur le terrain les activités menées dans le cadre des projets financés par le FIDA et en discuter avec les bénéficiaires, les autorités, le personnel de gestion du projet, les ONG et d'autres parties prenantes. À l'issue de la mission, un aide-mémoire concis est présenté au gouvernement et à d'autres partenaires clés.
15. Durant la *phase de rédaction du rapport, d'observations y afférentes et de communication des résultats de l'évaluation*, IOE prépare le projet de rapport final d'évaluation du programme de pays et le soumet à la division régionale du FIDA, au gouvernement et à d'autres partenaires pour examen et commentaires. Ce rapport a été auparavant examiné par les pairs au sein d'IOE et par un conseiller indépendant externe expérimenté. IOE transmet ensuite le rapport d'évaluation aux partenaires pour diffuser les résultats de l'EPP. IOE et le gouvernement organisent un atelier d'apprentissage sous forme de table ronde nationale permettant aux différentes parties prenantes de discuter des principales conclusions et recommandations de l'évaluation. Ce rapport est ensuite publié.
16. Un *partenariat d'évaluation*, composé des principaux utilisateurs de l'évaluation, formule des conseils à l'intention d'IOE lors des principales étapes du processus d'évaluation; en particulier, il examine et commente le document d'orientation, le rapport de synthèse interne et le rapport d'évaluation, et il participe à la table ronde nationale de l'EPP.
17. Chaque EPP s'achève par un *accord conclusif*. Il s'agit d'un document concis qui résume les principales conclusions de l'évaluation et présente les recommandations contenues dans le rapport d'EPP que le FIDA et le gouvernement ont convenu d'adopter et de mettre en œuvre dans un délai précis.

## Définition des critères d'évaluation adoptés par IOE

<i>Critère</i>	<i>Définition<sup>a</sup></i>
<b>Performance du projet</b>	
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du Fonds et les politiques des partenaires et des donateurs. Ce critère comprend également une évaluation de la cohérence avec laquelle le projet tend à atteindre ses objectifs.
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.
Efficiences	Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences, temps, etc.) en résultats est économique.
<b>Impact sur la pauvreté rurale<sup>b</sup></b>	Ce critère apprécie les changements intervenus ou devant être intervenus dans la vie des ruraux pauvres (positifs ou négatifs, directs ou indirects, délibérés ou inintentionnels) à la suite des interventions de développement.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revenus et avoirs des ménages</li> </ul>	Les revenus des ménages permettent d'évaluer les avantages économiques apportés à un individu ou à un groupe, tandis que les avoirs se rapportent à un stock d'éléments ayant une valeur économique.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital humain, social et autonomisation</li> </ul>	Il s'agit en l'occurrence d'évaluer les changements qui caractérisent l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions communautaires, et les capacités intellectuelles et collectives des pauvres.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité alimentaire et productivité agricole</li> </ul>	Il s'agit d'évaluer les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire en ce qui concerne la disponibilité et la stabilité de l'accès à l'alimentation, tandis que les changements qui caractérisent la productivité agricole sont mesurés en termes de rendements.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources naturelles, environnement et changement climatique</li> </ul>	Il s'agit surtout d'apprécier la mesure dans laquelle un projet a contribué à la protection ou à la remise en état de ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions and politiques</li> </ul>	Ce critère tend à analyser le changement qui caractérise la qualité et les performances des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui affectent les conditions de vie des pauvres.
<b>Autres critères</b>	
Durabilité	Il s'agit d'apprécier la pérennité probable des avantages nets apportés par une intervention de développement après qu'aura pris fin l'appui financier externe. Cette évaluation comprend également une analyse de la probabilité que les résultats obtenus et prévisibles seront maintenus pendant toute la durée du projet en dépit des risques identifiés.
Promotion de l'innovation et de sa reproduction à la plus grande échelle à faveur des pauvres	Mesure dans laquelle les interventions de développement du FIDA ont: i) introduit des approches novatrices de la réduction de la pauvreté rurale; et ii) ont été ou seront vraisemblablement reproduites à plus grande échelle par des gouvernements, des donateurs, le secteur privé et d'autres organisations.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egalité de genre et autonomisation des femmes</li> </ul>	Ce critère évalue les efforts déployés pour promouvoir l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes lors de la conception, la mise en œuvre, la supervision et l'appui à la mise en œuvre, et l'évaluation des projets soutenus par le FIDA.
<b>Résultats globaux du projet</b>	Évaluation générale du projet à la lumière des analyses réalisées sur la base des divers critères d'évaluation susmentionnés.
<b>Performance des partenaires</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIDA</li> <li>• Gouvernement</li> </ul>	Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la supervision, à l'appui à l'exécution et à l'évaluation des projets et aux rapports. La performance de chaque partenaire doit être évaluée individuellement à la lumière du rôle et des responsabilités qui lui incombent pendant toute la durée du projet.

<sup>a</sup> Ces définitions ont été tirées du Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats établi par le CAD de l'OCDE ainsi que du Cadre méthodologique d'évaluation des projets convenus avec le Comité de l'évaluation en septembre 2003.

<sup>b</sup> Il est à souligner que le Manuel de l'évaluation aborde également "l'absence d'intervention". Il se peut qu'il n'ait pas été prévu, délibérément ou non, d'intervention spécifique concernant l'un ou plusieurs des cinq domaines de l'impact. Cependant, si des changements positifs ou négatifs sont décelés et peuvent être imputés - entièrement ou en partie - au projet, il conviendra d'attribuer une note au domaine d'impact concerné. En revanche, si aucun changement n'est décelé et si aucune intervention n'était prévue, il n'y a pas lieu d'attribuer une note quelconque (ou bien il conviendra d'apposer la mention "sans objet").

## Liste des personnes rencontrées

### Administrations centrales

Ministère de l'Agriculture

Moussa Leo Sidibé, Ancien Secrétaire Général

Cheick Sidiya Diaby, Secrétaire Général

Adama Kouyaté, Conseiller Technique

Mamadou Nadio, Coordinateur National des Projets et Programmes FIDA (CNPPF)

Fousseyni Mariko, Directeur Cellule de Planification et de Statistique (CPS)

Ministère de l'Elevage et de la Pêche

Mamadou Kané, Secrétaire Général

Seydou Coulibaly, Conseiller Technique

Diadié Cissé, Directeur National de la Production et des Industries Agricoles

Mamadou Coulibaly, Conseiller Technique Production Animale

Ministère de l'Administration Locale et des Collectivités Territoriales

Kassoum Koné, Conseiller technique

Amar Traoré, ANICT Directeur Général Adjoint

Sory Diagouraga, ANICT, Chef de Division Technique

Ibrahim Douma, ANICT, Chef de Division Informatique

Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA)

Yaya Nouhoum Tamboura, Commissaire

Madame Diallo Aïssata Traoré, Point focal des Projets FIDA

Ministère de l'Industrie, de l'Investissement et du Commerce

Mamadou Traoré, Secrétaire Général

Amadou Cissé, Chargé de Mission et Président du Comité de Pilotage du PMR

Ministère de l'Economie et des Finances

Sory Ibrahima Diarra, Direction Générale de la Dette Publique, Sous-Directeur des Etudes Générales

Sékouba Diarra, Coordonnateur, Ministère de l'Economie et des Finances - Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement

Abdoulaye Berté, Secrétaire Général

Madame Macalou Hawa Arouawane, Ingénieur Forestier, Point Focal FIDA

Gaoussou dit Emile Dembélé, Ancien Conseiller Technique

Cabinet du Premier Ministre

Bakary Kanté, Primature, Conseiller Technique

Ministère Délégué auprès du Premier Ministre

Abou Sow, Chargé du Développement Intégré de la Zone Office du Niger, Ministre Délégué MDDIZON

Alpha Maïga, Ministre Chargé du Développement Intégré de la Zone Office du Niger, Chef de Cabinet

Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille

Kadidia Samoura, Secrétaire Générale, Administrations régionales et locales

Assemblée du Cercle de Niafunké

Mohamed Aq Hamed, Président

### FIDA Mali

Bakary Sékou Coulibaly, Chargé d'Appui Programme FIDA

Daouda Maïga, PIDRK, Coordonnateur

Hamzata Diallo, PIDRN, Directeur

Mamadou Tiero, FODESA, Coordonnateur

Dramane Sidibé, PMR, Coordonnateur  
 M. Fousseyni Mariko, PAPAM, Coordinateur  
 Mamadou Traoré, Programme de Micro finance Rurale, Responsable S&E

### **FIDA siège**

Ides de Willebois, Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, Directeur  
 Léopold Sarr, Consultant Indépendant et Ancien chargé de portefeuille  
 Philippe Rémy, Division Régionale Afrique de l'Ouest et du Centre, Chargé de portefeuille  
 Shyam Khadka, Département de la Gestion des Programmes, Administrateur Principal des Programmes de Pays  
 Zoumana Bamba, Département Gestion Programmes, Chargé de la Gestion des Savoirs et des Dons Afrique de l'Ouest et du Centre  
 Clare Bishop Sambrook, Policy and Technical Advisory Division Senior Technical Advisor, Gender and Poverty Targeting  
 Shantanu Mathur, Policy and Technical Advisory Division Head Management and Support Unit

### **Partenaires Techniques et Financiers, Projets**

Banque Mondiale  
 Bleoue Nicaise Ehoué, Economiste Agricole Principal  
 Mamadou Niang, Programme Compétitivité Diversification Agricoles (PCDA) Coordonnateur PCDA Mopti  
 Fodé Konaté, PCDA, Coordonnateur Régional

#### **PNUD**

Maurice Dewulf, PNUD, Représentant Résident adjoint  
 Birmahamane Touré, PNUD, Conseiller au Programme de Développement Rural  
 Catherine Boel, PNUD, Chargée de Programme Associée

Programme des Nations Unies pour le Développement  
 Luc-Joel Grégoire, Economiste Principal

#### **Coopération Française**

Yves Gueymard, Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle

#### **Agence Française de Développement (AFD)**

Lionel Cafferini, Directeur Adjoint

#### **Union Européenne**

Sylvie Fontaine, Chargé de Programme sécurité alimentaire et environnement

#### **Banque Ouest Africaine de Développement**

Jean Marcel Aboumon, Chef de la Mission Résidente au Mali

#### **Banque Africaine de Développement**

Samba Camara, Chargé des Opérations  
 Fatimata Diallo, Développement Rural  
 Abdoulaye Djiro, Agronome

#### **Danemark**

Tiina Huvio, Conseiller Programme Agriculture  
 Bocar dit Siré Ba, Chargé de Programme

#### **GIZ**

Friederike V. Stieglitz, Directrice Résidente

#### **USAID**

Mary Norris, Chef Equipe Croissance Economique Accélérée  
 Modibo Traoré, Gestionnaire de Projet  
 Halima Outtara-Ayanou, Gestionnaire du Portefeuille Marchés et Commerce  
 James Lykos, Charge du Développement du Secteur Privé

Oxfam Mali  
Aboubacar Traoré, Agro-Economiste

Helvétas Swiss Intercooperation  
Pierre-Yves Suter, Directeur Programme Mali  
Célestin Dembélé, Directeur Programme Adjoint

PAM  
Amadou Thiam, Chargé de Programme

FAO  
Thierry Ange Ella Ondo, Représentant Résident

Ambassade de Belgique  
Luc Risch, Chargé de la Coopération au Développement  
Florence Duvieusart, Premier Secrétaire

Royaume de Pays-Bas  
Sibiri Marc Dao, Conseiller au Développement Economique

### **Institutions paraétatiques, offices**

Observatoire du Marché Agricole (OMA)  
Salif DIARRA, Coordonnateur

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM)  
Salif Diarra, Secrétaire Général  
Siriman Sakho, Conseiller

### **Organisations de base**

CNOP  
Ibrahima Coulibaly, Président  
Charlotte Sama, Macina  
Falery Boli, CNOP/Association des Organisations Paysannes Professionnelles (AOPP)/SEXAGON  
Vice-Président

APIM  
Ibrahim Balla Camara, micro finance, Directeur Exécutif  
Alou Sidibé  
Kafo Jiginew, Directeur Général

Union des Producteurs du Cercle de Kolokani  
Michel Kané, Président

AOPP  
Bréhima Dembélé, Directeur Exécutif

Village de Togou (Ségou)  
Plusieurs personnes  
Autorités Villageoises

Union des Agriculteurs du Cercle de Tominian  
Boba Abedmégo Dakouo, Président

### **Secteur privé**

FENATRA  
M. Yaya Mallé, Président

PAMIGA  
Réné Azocly, micro finance, Représentant au Mali

Mali Biocarburant  
Hugo Verkuyl, Directeur Général

**ONG**

CARE International au Mali  
Hadja Fadimata, Chef du Programme Empowerment des Femmes et des Filles  
ONG Reverdir le Sahel  
Mary Allen Ballo, Secrétaire exécutif  
Fondation Mali Biocarburant  
Elisa Chirinian, Directrice

ONG Aide au Sahel  
Dr Traoré, Directeur

**Instituts, universités**

Institut d'Economie Rurale (IER)  
DR BinoTemé, Directeur Général

IER/ECOFIL  
Ibrahima Cissé, Sociologue  
Lamissa Diakité, Economiste

Université et IER  
Mamy Soumaré, Géographe

ICRISAT  
Dr. Eva Weltzien Rattunde, Principal Scientiste

ICRAF  
Antoine Kalinganire, Sahel Node Coordinator

IUCN  
Salihou Djiro, Responsable Commercialisation

**Personnes ressources locales**

Seydou Traoré, Ancien Ministre de l'Agriculture  
Ousmane SY, Ancien Ministre  
Kalfa Sanogo, Ancien chargé de Programme, PNUD  
Dominique Lesaffre, Consultant  
Helen Lackner, Consultante indépendante

## Tableaux Supplémentaires

**Tableau 1. Objectifs des projets**

<b>Objectifs du COSOP 2007</b>	<b>Objectif 1:</b> accroître et diversifier la production agricole afin d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages et l'accumulation de biens
	<b>Objectif 2:</b> améliorer la qualité des services sociaux de base et l'accès des ménages à ces services
	<b>Objectif 3:</b> créer et renforcer la capacité des organisations paysannes à fournir des services techniques et économiques aux producteurs et accroître leur participation aux processus de développement
<b>FODESA (phase III)</b>	<b>Objectif 1:</b> Renforcer la capacité des organisations paysannes dans les cercles de Koulikoro et Ségou (phase I et II)
	<b>Objectif 2:</b> Appuyer les services financiers décentralisés mis en place dans les phases I et II
	<b>Objectif 3:</b> Appuyer le développement local et la gestion des ressources naturelles dans le Delta intérieur du Niger
<b>PIDRN</b>	<b>Objectif 1:</b> renforcer les capacités des organisations et institutions locales pour l'expression de leurs besoins collectifs, la réalisation, et la gestion des investissements
	<b>Objectif 2:</b> développer durablement le potentiel agro-pastoral de la zone
	<b>Objectif 3:</b> améliorer l'accès aux services de base
	<b>Objectif 4:</b> contribuer à l'élaboration des politiques nationales sur la lutte contre la pauvreté rurale.
<b>PIDRK</b>	<b>Objectif 1:</b> augmenter et diversifier les revenus de la population de la zone à travers la sécurisation des systèmes d'élevage nomades et le développement des activités agropastorales sur une base durable
	<b>Objectif 2:</b> améliorer l'accès aux services sociaux de base
	<b>Objectif 3:</b> renforcer la capacité des acteurs
<b>PMR</b>	<b>Objectif 1:</b> développer de nouveaux produits de micro finance qui contribuent efficacement au développement économique et à la réduction de la pauvreté
	<b>Objectif 2:</b> renforcer la capacité d'intervention durable des services financiers décentralisés et de leurs réseaux
<b>PAPAM</b>	<b>Objectif 1:</b> stimuler la modernisation des systèmes agricoles des petits producteurs et des filières à travers la dissémination des technologies et pratiques innovantes et la professionnalisation des services d'assistance
	<b>Objectif 2:</b> développer des infrastructures pour améliorer la gestion de l'eau
	<b>Objectif 3:</b> appuyer l'évolution vers une approche programmatique dans le secteur agricole à travers la facilitation de la politique de dialogue institutionnalisée entre le Gouvernement du Mali et les partenaires financiers en mettant en place un mécanisme de coûts partagés, en améliorant la conception des programmes publics clés et en améliorant la base probatoire pour le suivi de la performance sectorielle

**Tableau 2. Suivi des recommandations de l'EPP 2007**

<i>Recommandations EPP 2007</i>	<i>Degré de prise en compte</i>
<b>I. Renouveler la programmation stratégique</b>	
Réactualisation du contexte pays	<p>Le COSOP 2007 a été mis à jour pour les informations sur le contexte socio-économique national et les politiques nationales et sectorielles.</p> <p>Il s'est avéré que le choix de mettre en valeur les structures décentralisées comme partenaires dans les zones d'intervention du PIDRN et du PIDRK a révélé toute sa pertinence lors de l'éclatement du conflit. Toutefois le FIDA au Mali n'a pas assez tenu compte des risques d'éclatement de conflits.</p>
Cadrage et revues annuelles	Des activités de revue annuelle ont été prévues.
Ressources humaines et budgets	Les ressources financières et humaines pour la gestion du programme ne sont pas discutées dans le COSOP 2007.
Recentrage géographique et concentration sectorielle	<p>Le FIDA est resté actif dans la zone Nord (sahélo-saharienne), mais a étendu son champ d'action dans de nouvelles régions avec les projets PAPAM et PMR (Sikasso, Kayes, Koulikoro, Koutiala).</p> <p>Dans sa mise en œuvre effective, la programmation a évolué vers une approche plus thématique (productivité agricole avec le PAPAM, micro finance avec le PMR) qui permet plus de flexibilité dans le choix des zones d'intervention.</p>
Approches plus économiques avec organisation des filières, insertion dans les plans locaux et régionaux de développement et partenariat public-privé	<p>Bonne insertion dans les plans locaux et régionaux de développement et articulation avec la décentralisation. Les projets PIDRN et PIDRK ont pris la commune comme porte d'entrée pour leurs interventions. Ils ont appuyé la formulation des plans locaux et s'y sont référés pour prioriser les investissements. Le ciblage des ménages pauvres a également été réalisé avec les communes. Le PIDRN et le PIDRK semblent avoir atteint un bon degré de maturité en matière de renforcement des capacités institutionnelles. Ils délivrent des formations pour les structures institutionnelles locales décentralisées et déconcentrées.</p> <p>Concernant l'insertion dans les filières, quelques éléments sont présents dans le PIDRK (infrastructure pour faciliter la commercialisation dans la filière viande). Le PAPAM est censé appuyer les filières, même si les mécanismes pour le faire ne sont pas bien expliqués, mais l'aspect filière n'a pas reçu la même attention que l'insertion dans les plans locaux de développement.</p>
<b>II. Renforcer l'appui à l'exécution et les capacités de pilotage au niveau local</b>	
Participation plus active du FIDA à la supervision	<p>La création de la cellule de dialogue politique (CDP) en 2005, en complément de l'existence de la coordination nationale des projets et programmes FIDA (CNPPF) (depuis 2002), devait permettre de bien séparer les rôles et attributions et de renforcer le dispositif de suivi-évaluation des projets et de suivi des impacts.</p> <p>Depuis le début 2012, le FIDA a décidé d'ouvrir un bureau permanent dans le pays.</p>
Renforcement technique des unités de gestion des projets	<p>Plusieurs rencontres ont été réalisées et ont permis de renforcer les unités de gestion des projets en matière de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi-évaluation, de collecte et d'analyse des données (XLSTAT), de capitalisation et de partage des expériences avec l'appui de FIDAFRIQUE et de la Fondation rurale de l'Afrique de l'Ouest (FRAO) à Bamako ou dans la sous-région;</li> <li>• Gestion des projets organisé le FIDA.</li> </ul>

Renforcement des dispositifs de suivi-évaluation des projets et travail d'appréciation de l'impact	<p>Efforts pour renforcer le système de gestion des résultats de l'impact (SYGRI) du FIDA, basé sur 3 niveaux d'analyse (produits, effets et impact) par sa mise en place progressive dans les différents projets (PIDRN, PMR). Effort de renforcement du système de Suivi-évaluation des projets basé sur le cadre logique et le suivi de la mise en œuvre du plan de travail et budget annuel (PTBA) des projets.</p> <p>Mais des limites importantes restent: par exemple les informations sur réalisations physiques (prévues et effectives) et les coûts d'exécution (prévus et effectifs) ne sont pas synchronisées. La qualité des réalisations n'est pas suivie de manière systématique.</p> <p>Du point de vue de l'étude de l'impact, le système SYGRI ne considère pas les ménages témoins ce qui rend plus difficile l'attribution des résultats aux projets.</p> <p>L'analyse selon la perspective a reçu un peu plus d'attention ex ante (conception des projets) mais reste limitée ex post (suivi, appréciation de l'impact).</p>
<b>III. Renforcer la coordination avec les partenaires et la capacité de promotion de l'innovation</b>	
Etablir des objectifs clairs pour les partenariats et les critères d'identification des partenaires (sur un plan géographique et thématique)	Quelques infos dans le COSOP 2007 en termes de partenariats prévus ou identifiés sur une base thématique. Lors de la mise en œuvre du COSOP, les partenariats se sont établis lors de la formulation de nouveaux programmes. La cellule de dialogue politique a participé à la coordination des bailleurs et informe les projets en conséquence. Les projets ont parfois participé aux instances de coordination locales.
Renforcer la représentation du FIDA au Mali	Le bureau FIDA a été ouvert début 2012, mais cette décision semble tardive alors que le gouvernement malien insistait depuis de nombreuses années pour un tel renforcement. Les moyens alloués à ce bureau semblent aussi faibles par rapport aux enjeux.
Synergies dons-projets, pilotage des innovations, appréciation, capitalisation des résultats, promotion de l'élargissement	PIDRN avec la Food Facility de l'Union Européenne; FODESA avec le don adaptation au changement climatique avec le Centre International pour la Recherche en Agroforesterie (ICRAF) et l'Institut d'économie rurale (IER); Don PAMIGA avec PMR; Ruralstruc avec PAPAM.
Domaines prioritaires d'innovation:	
<b>a. Appui et formation des organisations paysannes</b>	a. Autonomisation progressive des organisations paysannes créées par les trois projets FODESA, PIDRK et PIDRN grâce à l'impulsion du projet et à ses accompagnements. Bons résultats enregistrés avec les organisations paysannes en charge de gérer des actions de santé et d'éducation; résultats encore fragiles avec celles en charge de gérer des intrants pour la production, les unités de transformation ou la vente groupée des récoltes. Des organisations paysannes ont été appuyées, par exemple pour la régénération végétale et le maraîchage (PIDRN). Des groupes d'éleveurs ont été formés pour regrouper leurs ventes et se coordonner avec un vétérinaire privé pour la vaccination du bétail (PIDRK).
<b>b. Sécurisation du foncier</b>	b. Le PIDRK a appuyé la formulation de schémas d'aménagement communaux. Ceux-ci permettent d'identifier quelles zones sont utilisées pour quelle fins et par quelles communautés. Ce sont des travaux préparatoires bien utiles à la sécurisation foncière.
<b>c. Liens entre recherche et savoirs paysans</b>	c. Aucun exemple trouvé.
<b>d. Finance rurale</b>	d. L'appui à l'introduction de produits financiers innovants et adaptés aux clients ruraux pauvre est prévu dans la conception du PMR.
<b>e. Partenariats public-privé dans le cadre de la décentralisation</b>	e. Quelques exemples d'engagement du secteur privé dans le PIDRK (services vétérinaires privés). Le projet PIDRK a aussi mis en place des aires de regroupement du bétail avec des rampes qui permettent le chargement du bétail dans les camions des commerçants. Ceci a grandement facilité l'accès des éleveurs au marché. Ces infrastructures ont été réalisées par les communes.

**Tableau 3. Contributions des programmes selon les indicateurs du COSOP**

Objectifs du COSOP	FODESA Mopti	PIDRN	PIDRK
Accroître et diversifier la production agricole	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a contribué à l'indicateur du COSOP “développement, protection et restauration de terres agricole et pastorales” et à l'indicateur “accès des femmes et des jeunes au microcrédit”. Sa contribution à l'indicateur “Accroissement des ménages qui ont des revenus alternatifs à l'agriculture” est moins sûre mais probable via les activités de micro finance.</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Le système SYGRI montre une augmentation des biens des ménages de 15% ou plus pour les radios, les téléphones, l'accès à l'électricité, les poulets et les ovins mais l'attribution au projet est questionnable.</p> <p>Il est aussi probable que les réalisations du projet aient contribué à la réduction de la vulnérabilité des ménages dans la période de soudure, notamment grâce aux bourgoutières qui permettent l'alimentation du bétail.</p> <p>Le projet a aussi contribué à l'accroissement de la proportion des jeunes et femmes ayant accès au crédit mais ceci n'est pas quantifiable.</p>	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a donc contribué à l'indicateur du COSOP “développement, protection et restauration de terres agricole et pastorales”.</p> <p>En revanche, le projet n'a pas eu de sous-composante de micro finance.</p> <p>La contribution à “Accroissement des ménages qui ont des revenus alternatifs à l'agriculture” est inexistante au vu du type de réalisations du projet.</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Le système SYGRI montre une augmentation des biens de 15% ou plus pour les téléphones, les bovins, les poulets et les ovins. L'attribution au moins partielle de ces impacts au projet est probable mais la zone de référence ainsi que l'échantillonnage ne permettent pas d'affirmer l'attribution.</p> <p>Il est aussi probable que les réalisations du projet aient contribué à la réduction de la vulnérabilité des ménages dans la période de soudure, notamment grâce aux bourgoutières qui permettent l'alimentation du bétail.</p> <p>Le projet n'a pas contribué à l'accroissement de la proportion des jeunes et femmes ayant accès au crédit.</p>	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a contribué modérément aux indicateurs du COSOP “augmentation du “développement, protection et restauration de terres agricole et pastorales”, davantage à “accroissement du nombre de ménages qui ont des activités économiques moins vulnérables aux aléas climatiques”</p> <p>En revanche, le projet n'a pas eu de sous-composante de micro finance.</p> <p>Le projet n'a pas procédé à la mesure de l'évolution des indicateurs SYGRI.</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Le projet n'a pas procédé à la mesure des indicateurs SYGRI. Il est toutefois probable que le projet ait contribué à “réduction de la période de soudure” et “augmentation des biens des ménages” mais il n'a pas du tout contribué à l'amélioration de l'accès à la micro finance.</p>
Améliorer la qualité des services sociaux de base et l'accès des ménages à ces services	<p>Le projet FODESA Mopti n'a pas contribué directement à cet objectif du COSOP</p>	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a contribué à l'indicateur du COSOP “développement de stratégies alternatives en santé et éducation qui permettent une extension de la couverture”.</p> <p>En revanche, il n'a pas contribué au moment où l'évaluation a été réalisée à “nouveaux points d'eau pour la consommation humaine”.</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Le projet a apporté une grande contribution à l'indicateur “augmentation des ménages qui ont un accès durable aux services de santé”.</p> <p>Le système SYGRI montre une amélioration du taux de malnutrition chronique chez les enfants entre 0 et 59 mois de 37 à 24%. L'attribution au moins partielle de cet impact est imputable au projet.</p> <p>En revanche, le projet n'a pas contribué à une augmentation à l'accès à l'eau potable.</p>	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a contribué fortement aux indicateurs du COSOP “développement de stratégies alternatives en santé et éducation qui permettent une extension de la couverture” et très modérément à “nouveaux points d'eau permettant un accès durable à l'eau potable”</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Le projet a apporté une grande contribution à “augmentation des ménages qui ont un accès durable aux services de santé”.</p> <p>Le projet n'a que peu contribué à une augmentation à l'accès à l'eau potable.</p> <p>Le projet n'a pas procédé à la mesure de l'évolution des indicateurs SYGRI.</p>

<i>Objectifs du COSOP</i>	<i>FODESA Mopti</i>	<i>PIDRN</i>	<i>PIDRK</i>
Créer et renforcer la capacité des organisations paysannes	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a contribué considérablement à l'indicateur du COSOP “les Organisations paysannes contribuent à la définition de stratégies de développement local et régional” mais beaucoup moins à “les producteurs se bénéficient de services techniques et économiques pour les intrants et la commercialisation”</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Il n'y a pas de chiffres mais l'apport du projet est surtout pour “participation à la planification du développement local”.</p>	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a beaucoup contribué aux indicateurs du COSOP “les Organisations paysannes contribuent à la définition de stratégies de développement local et régional” et passablement “les producteurs se bénéficient de services techniques et économiques pour les intrants et la commercialisation”</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Il n'y a pas de chiffres mais l'apport du projet est important au niveau de la participation à la planification locale et appréciable au niveau de la fourniture d'intrants.</p>	<p><b>Niveau “résultats intermédiaires”</b></p> <p>Le projet a contribué de façon considérable à l'indicateur du COSOP “les producteurs se bénéficient de services techniques et économiques pour les intrants et la commercialisation” mais pas à la participation à la planification locale.</p> <p><b>Niveau “effets-outcomes”</b></p> <p>Apport considérable au niveau de la fourniture d'intrants et commercialisation, mais pas pour les deux autres indicateurs à ce niveau</p>

Tableau 4. Contribution des projets/programmes aux objectifs du COSOP à partir de leurs réalisations respectives

Objectifs du COSOP	Contributions des Programmes – à partir des réalisations et effets immédiats		
	FODESA Mopti	PIDRN	PIDRK
Accroître et diversifier la production agricole	<p>Les réalisations les plus significatives à fin 2011 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>712 ha de bourgoutières restaurés</li> <li>18 PPM aménagés</li> <li>20 ha restaurés en lutte antiérosive</li> <li>Nombre de membres, encours de crédit et volume d'épargne se sont améliorés d'un facteur entre 1,5 et 4 pour 4 réseaux de micro finance entre 2004 et 2009.</li> </ul> <p>Il y a aussi des réalisations intermédiaires importantes qui peuvent avoir des effets dans le futur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>17 PESC formulés</li> <li>5 plans d'aménagement communautaires formulés</li> <li>13 sites naturels caractérisés</li> <li>19 schémas d'aménagement communaux formulés</li> <li>24 agents techniques de l'Etat formés</li> </ul>	<p>Les réalisations et les effets les plus significatives à mars 2011 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1144 ha de bourgoutières restaurés</li> <li>677 ha de pâturage restaurés</li> <li>6 puits pastoraux fonctionnels</li> <li>2 abattoirs fonctionnels</li> <li>2 marchés à bétail fonctionnels</li> <li>6 parcs de vaccination construits</li> <li>69% de taux de couverture des structures de santé animale dans un cercle</li> <li>480 ha de rizières en production à haut rendement</li> <li>23 ha de PPM en production</li> </ul> <p>Il y a aussi des réalisations intermédiaires importantes qui peuvent avoir des effets dans le futur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>14 schémas d'aménagement communaux formulés</li> <li>55 agents des services techniques déconcentrés formés</li> <li>373 élus et fonctionnaires communaux formés</li> </ul>	<p>Les réalisations les plus significatives à mars 2012 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>30 puits pastoraux réhabilités</li> <li>65 ha de pâturage restaurés</li> <li>3 parcs de vaccination construits</li> <li>35'000 personnes bénéficiant du service d'information sur la santé animale</li> <li>2 de marchés à bétail construits et équipés</li> <li>13 puits maraîchers</li> <li>296 microprojets (commercialisation du bétail, embouche de petits ruminants, transformation viande, peaux et cuirs, avicoles)</li> </ul> <p>Il y a aussi des réalisations intermédiaires importantes qui peuvent avoir des effets dans le futur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>190 fonctionnaires locaux formés</li> </ul>
Améliorer la qualité des services sociaux de base et l'accès des ménages à ces services	<p>Le projet FODESA n'a pas de réalisations susceptibles de contribuer directement à cet objectif du COSOP</p>	<p>Les réalisations et les effets les plus significatives à mars 2011 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>75% de taux de consultation prénatale atteint dans la zone d'intervention</li> <li>31% des accouchements sont assistés</li> <li>67 animateurs de santé formés</li> </ul> <p>Il y a aussi des réalisations intermédiaires importantes qui peuvent avoir des effets dans le futur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>14 schémas d'aménagement communaux formulés</li> <li>55 agents des services techniques déconcentrés formés</li> <li>373 élus et fonctionnaires communaux formés</li> </ul>	<p>Les réalisations les plus significatives à mars 2012 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4 infrastructures de santé réalisées et 1 réhabilitée</li> <li>3 locaux techniques de radio construits pour messages sur SIDA</li> <li>25 infrastructures éducatives construites, avec équipements et matériel éducatif pour 6 écoles</li> <li>85 agents de santé formés</li> <li>Fourniture d'eau en urgence aux populations</li> </ul> <p>Il y a aussi des réalisations intermédiaires importantes qui peuvent avoir des effets dans le futur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>190 fonctionnaires locaux formés</li> </ul>
Créer et renforcer la capacité des organisations paysannes	<p>Les réalisations les plus significatives à fin 2011 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1142 membres d'OP formés en alphabétisation et matières techniques <ul style="list-style-type: none"> <li>17 PESC formulés</li> </ul> </li> <li>5 plans d'aménagement communautaires formulés <ul style="list-style-type: none"> <li>13 sites naturels caractérisés</li> </ul> </li> <li>19 schémas d'aménagement communaux formulés</li> </ul>	<p>Les réalisations et les effets les plus significatives à mars 2011 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1785 membres d'OP formés en alphabétisation et matières techniques <ul style="list-style-type: none"> <li>6 ouvriers réparateurs et maçons formés</li> </ul> </li> <li>14 schémas d'aménagement communaux formulés</li> </ul>	<p>Les réalisations les plus significatives à mars 2012 sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le projet a réalisé des formations techniques aux bénéficiaires de 296 microprojets</li> </ul>

## Références

### A. Documents des départements du FIDA

#### Stratégie - COSOP

FAD (1997), *Republic of Mali, Country Strategic Opportunities Paper*, Rome.

FIDA (2007), *République du Mali, Options stratégiques pour le programme-pays*, Rome.

FIDA (2010), *République du Mali, Options stratégiques pour le programme-pays, Revue à mi-parcours*, Rome.

IFAD (2010), *Mali. Rural sector performance assessment*, Rome.

FIDA (2011), *République du Mali, Options stratégiques pour le programme-pays, COSOP 2007-2011, Mission de revue annuelle, 7-30 juin 2011, Aide-mémoire*, Rome.

FIDA (1982), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le projet de fonds de développement villageois*, Rome.

FIDA (1983), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le deuxième projet de développement rural de la zone sud du Mali*, Rome.

FIDA (1986), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition d'assistance financière à la République du Mali pour le projet de développement agricole dans la zone lacustre au titre du Programme Spécial pour les Pays d'Afrique sub-saharienne touchés par la sécheresse et la désertification*, Rome.

FIDA (1988), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le Programme de Sécurité en matière d'alimentation et de revenus à Kidal dans le cadre du Programme Spécial pour les Pays d'Afrique sub-saharienne touchés par la sécheresse et la désertification*, Rome.

FIDA (1990), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le programme de fonds de développement villageois, Phase II*, Rome.

FIDA (1994), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le Programme de diversification des revenus en zone –Sud du Mali*, Rome.

FIDA (1996), *Rapport et recommandations du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le projet de développement dans la zone lacustre, Phase II*, Rome.

#### PAPAM

FIDA, *Mali final QA minutes signed*, Rome.

FIDA, (2010), *Project appraisal document (PAD)*, Rome.

FIDA, (2010), *Aide-mémoire, appréciation*, Rome.

#### FODESA

FIDA (1998), *Rapport et recommandation du Président au Conseil d'Administration concernant une proposition de prêt à la République du Mali pour le Programme du fond de développement en zone sahélienne*, Rome.

FIDA (1998), *Rapport de pré-évaluation*, Rome.

FIDA (2007), *Évaluation deuxième phase, formulation troisième phase*, Rome.

FIDA (2011), *Rapport d'évaluation à mi-parcours. Aide-mémoire*, Rome.

FIDA (2011), *Mission de supervision*, décembre 2011.

FODESA (2010), *Les bourgoutières régénérées par la coopérative des éleveurs de Korombana*, étude de cas du projet, mars 2010.

FIDA (2010), *13ème Mission de supervision (16-24 novembre 2010)*, Rome.

FIDA (2009), *Mission de supervision (15 juillet-3 août 2009)*, Rome.

#### PIDRN

FIDA (2005), *Rapport de pré-évaluation*, Rome.

FIDA (2010), *Mission de supervision: 11 mars-02 avril 2010. Aide-mémoire*, Rome.

FIDA (2010), *Mission de revue à mi-parcours. Aide-mémoire*, Rome.

FIDA (2011), *Evaluation des formations dans la zone d'intervention du PIDRN, BERED/SARL, Ségou*.

FIDA (2011), *Etat d'avancement au 31 mars 2011*, Bamako.

FIDA (2012), *Etude d'impact des activités de la sous-composante appui au développement pastoral dans les cercles de Bourem et Gourma Rharous, SAHEL CONSULT Mopti*.

#### PIDRK

FIDA (2007), *Rapport de pré-évaluation*, Rome.

FIDA (2010), *Mission de supervision: 11-19 mars 2010. Aide-mémoire*, Rome.

FIDA (2011), *Mission de supervision: 19-25 avril 2011. Aide-mémoire*, Rome.

*FIDA (2011), Mission de revue à mi-parcours: 31 octobre – 11 novembre, Aide-mémoire, Rome.*

FIDA (2012), *Note relative à l'état d'exécution du programme intégré de développement rural de la région de Kidal (PIDRK)*, Kidal.

#### PMR

FIDA (2010), Document de conception du projet.

FIDA (2011), *Missions de Supervision, Aide-Mémoire*, Mai 2011.

FIDA (2011a), *Missions de Supervision, Aide-Mémoire*, Décembre 2011.

#### Autres projets:

FIDA (2009), *Rapport du Président. Proposition de prêt à la République du Mali pour le Programme de micro finance rurale*, Rome.

FIDA (2010), *Rapport du Président. Proposition de prêt et de don à la République du Mali pour le Projet visant à améliorer la productivité agricole*, Rome.

### **B. Évaluation-Bureau indépendant de l'évaluation (IOE)**

FIDA (2007), *République du Mali, Évaluation du programme de pays*, Rome.

IFAD/AfDB (2010), *Towards Purposeful Partnership in African Agriculture. A Joint Evaluation of the Agriculture and Rural Development Policies and Operations in Africa of the African Development Bank and the International Fund for Agricultural Development*.

IFAD (2010), *Corporate-level Evaluation of IFAD's Performance with regard to Gender Equality and Women's Empowerment*, Rome, Italy.

IFAD (2010), *Corporate-level Evaluation of IFAD's Capacity to Promote Innovation and Scaling Up*, Rome, Italy.

IFAD (2011) *IFAD's Private-Sector Development and Partnership Strategy Corporate-level evaluation*, Rome, Italy.

### **C. Politiques du FIDA**

FIDA (2009), *Politique de Finance rurale*, Rome.

FIDA (2004), *Politique des Entreprises rurales*, Rome.

IFAD (2003), *Mainstreaming a gender perspective in IFAD's operations, Plan of action 2003-2006*, Rome.

FIDA (2007), *Stratégie pour l' Innovation*, Rome.

IFAD (1998), *IFAD Framework for bridging post-crisis recovery and long-term development*, Rome.

IFAD (2006), *IFAD targeting policy: Reaching the rural poor*, Rome.

IFAD (2010), *IFAD climate change strategy*, Rome.

IFAD (2008), *IFAD policy on improving access to land and tenure security*, Rome.

IFAD (2010), *IFAD climate change strategy*, Rome.

IFAD (2006), *IFAD targeting policy: Reaching the rural poor*, Rome.

IFAD (2009), *Land Grabbing or Development Opportunities. Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*, Rome, Italy.

### **D. Études et rapports d'autres institutions**

Anonyme (2011) *Compte rendu de la réunion du groupe de coordination des partenaires techniques et financiers sur la situation sécuritaire dans les régions du nord*.

AFD (2011), *Comment bénéficier du dividende démographique? Analyse pays: Mali*, Agence Française de Développement.

AfDB (2009), *Mali Country Portfolio Performance Review Report*, The African Development Bank, March 2009.

AfDB (2005), *Mali Country Strategy Paper 2005-2009*, The African Development Bank, September 2005.

ASTI (2011), *Évaluation de la recherche agricole*, by Gert-Jan Stads and Aliou Maïga, International Food Policy Research Institute and Rural Economy Institute.

ASTI (2004), *Le Mali*, by Gert-Jan Stads and Aliou Maïga, International Food Policy Research Institute and Rural Economy Institute, Washington.

Coulibaly, Y, et J-F Belières (2004), "*Contrainte foncière et stratégies d'appropriation par les exploitations agricoles du grand périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali*", en Richard C et al. (Eds) *Coordination Hydraulique et justices sociales*, Actes du séminaire, nov. 2004, Cirad, Montpellier, France.

Coordination Nationale des Organisations Paysannes du Mali, *Présentation et historique de la CNOP*, Bamako.

DCD-DAC (2008), *Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters. Mali*, Development Co-operation Directorate, Organization for Economic Co-operation and Development.

Delarue, J. et al. (2011), *Le paradoxe de Sikasso: coton et pauvreté au Mali*.

Economist Intelligence Unit (2011), *Mali Country Report*, Economist Intelligence Unit, London, UK.

- Economist Intelligence Unit (2008), *Mali Country Profile*, Economist Intelligence Unit, London, UK.
- FAO (2005), *Livestock Sector Brief: Mali*, Food and Agricultural Organization of the United Nations, March 2005.
- GIEWS (2011), *Country Brief: Mali*, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture, September, 12, 2011.
- Government of Mali (2002), *Final Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, May, 29, 2002.
- Guengant, Jean-Pierre (2011), *Baisse de la fécondité et développement socio-économique au Mali*.
- IEG (2007), *Mali Country Assistance Evaluation*, The World Bank.
- IFPRI (2004), *Consumption smoothing and vulnerability in the zone lacustre, Mali*, by Sarah Harrower and John Hoddinott, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, Washington.
- IFPRI (2008), *Seed Value Chains for Sorghum and Millet in Mali, A State-Based System in Transition*, Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute, Washington.
- IFPRI (2008), *Access to Irrigation and the Escape from Poverty, Evidence from Northern Mali*, by Andrew Dillon, Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research Institute, Washington.
- IFPRI (2010), *Do Differences in the Scale of Irrigation Projects Generate Different Impacts on Poverty and Production?* Poverty, Health, and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, Washington.
- Institutions de micro-finance (2011), *Presentation of the 2009 Review Poverty Reduction and Growth Strategy Paper (PRGSP)*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Institutions de micro-finance (2010), *2008 Implementation Report of the Growth and Poverty Reduction Strategy Framework (GPRSF)*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Institutions de micro-finance (2008), *Mali: Poverty Reduction Strategy Paper, 2<sup>nd</sup> Generation PRSP 2007-2011*.
- Institutions de micro-finance (2006), *Mali: Poverty Reduction Strategy Paper—Implementation Report for 2003 and 2004—Joint Staff Advisory Note*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Institutions de micro-finance (2005), *Mali: Poverty Reduction Strategy Paper—Implementation Report 2003-2004*, International Monetary Fund, Washington DC.
- Ministère de l'agriculture (2010), *Communication Politique de Développement Agricole. Financement de l'agriculture*. Ministère de l'Agriculture, République du Mali, Avril 2010.
- The Oakland Institute (2011), *Comprendre les investissements fonciers en Afrique*, Oakland, California, USA.
- CAD-OCDE (2008), *Guide sur l'évaluation des activités de prévention des conflits et de la construction de la paix*, Paris, France.
- OECD-AfDB (2008), *African Economic Outlook: Mali*, Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD-WTO (2009), *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, Organization for Economic Cooperation and Development-World Trade Organization.

- OPEV of AfDB (2005), *Mali: Bank Group Country Assistance Evaluation*, African Development Bank Group-Operations Evaluation Department.
- Bureau de référence de la population [Population Reference Bureau] (2010), *World population data sheet*, Population Reference Bureau, Washington.
- République du Mali (2011), *Répertoire 2011 des projets et programmes du secteur du développement rural*.
- République du Mali (2007), *Stratégie commune d'assistance pays (SCAP) pour la période 2008-2011*.
- SAMAKE Amadou et al. (2008) (IER), *Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural, Phase II – MALI*, Rapport principal, CONSORTIUM IER/MSU/CIRAD.
- Transparency International (2010), *Indice de la perception de la corruption*, 2010.
- UNDP (2011), *Mali: Country profile of human development indicators*, available at: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MLI.html>, United Nations Development Programme.
- UNDP (2010), *Human Development Report 2010*, United Nations Development Programme.
- USAID-FEWSNET (2011), *MALI Food Security Outlook Update, August 2011*, Washington.
- USAID-FEWSNET (2011), *Sahel and West Africa Food Security Outlook*, July through December 2011, Washington.
- USAID Mali (2011), *Mali Agricultural Sector Assessment*, Bamako, Mali.
- WB (2/25/11), *Mali at a glance*, The World Bank.
- WB (12/2010), *Country Assistance Strategy for the Republic of Mali for the period FY08-FY11*, The World Bank.
- WB (2009), *Mali Country Data Profile*, available at: [http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT\\_ID=9147&REQUEST\\_TYPE=VIEWADVANCED](http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED), The World Bank.
- WB (2009), *Millennium Development Goals for Mali*, available at: [http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT\\_ID=1305&REQUEST\\_TYPE=VIEWADVANCED&DIMENSIONS=137](http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=1305&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED&DIMENSIONS=137), The World Bank.
- WB-IFC (11/2010), *Doing business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs. Mali*, The World Bank and the International Finance Corporation.
- WEF (2010), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland.
- West Africa Trade Hub (2007), *Report on the First Results of the Improved Road-Transport Governance*.
- (Irtg) *Initiative on Interstate Highways*. [[www.watradehub.com/images/stories/downloads/studies/Report%20on%20first%20IRTG%20results,%20English,%20jw.pdf](http://www.watradehub.com/images/stories/downloads/studies/Report%20on%20first%20IRTG%20results,%20English,%20jw.pdf)]
- World Bank *Governance Indicators* (2011), available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- WHO (2008), *Global database on child growth and malnutrition on Mali*, available at: <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/countries/mli/en/>, World Health Organization.