

**EVALUATION CONJOINTE DE
L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT
DE LA POLITIQUE « FAVORISER
LE DEVELOPPEMENT » DU PROGRAMME
ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)**



**ETUDE
PAYS MALI**

**VOLUME 1
DÉCEMBRE 2004**

Le présent rapport peut être téléchargé sur le site Web suivant:

www.edpevaluation.com

L'évaluation a été menée par un consortium des sociétés DRN, ADE, Baastel, ECO Consulting Group et NCG. L'auteur assume l'entière responsabilité du contenu et de la présentation des constats et des recommandations qu'il renferme. Les opinions exprimées dans ce rapport représentent le point de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celui des organismes donateurs : l'Agence canadienne de développement international (ACDI); le ministère des Affaires étrangères du Royaume du Danemark, l'Assistance danoise pour le développement international (DANIDA); le département de la Coopération au développement international du ministère finlandais des Affaires étrangères; la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement du ministère français des Affaires étrangères; le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ); la Direction générale de la Coopération et du Développement du ministère italien des Affaires étrangères; l'Agence américaine pour le développement international (USAID).



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



Ministry for Foreign
Affairs of Finland



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EVALUATION CONJOINTE DE L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE « FAVORISER LE DEVELOPPEMENT » DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)



Development
Researchers'
Network
(Italy)



Aide à la Décision Economique
(Belgique)



Groupe-conseil Baastel ltée
(Canada)



ECO Consulting Group
(Allemagne)



Nordic Consulting Group
(Danemark)

L'évaluation a été menée par un
consortium de DRN, ADE, Baastel,
ECO et NCG a/s de DRN,
société leader :

ETUDE PAYS MALI

VOLUME I: RAPPORT PRINCIPAL

VOLUME II: (sur CD Rom) ANNEXES:

- 1 – Plan de travail et carte du pays
- 2 – Liste de personnes rencontrées
- 3 – Observations de terrain: Fiches de projet
- 4 – Références

DRN srl
Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italy
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé durant les mois de juin et juillet 2004 par l'équipe de la mission pays Mali (Noumou Ben Diakité, Dienebou, Tounkara, Laurence Wilhelm et Anne-Claire Luzot). L'équipe souhaite remercier vivement l'équipe du PAM à Bamako et dans les régions, pour l'organisation efficace et transparente des visites de terrain, des réunions avec les principaux partenaires du PAM au niveau du gouvernement malien et autres parties prenantes et pour la mise à disposition des documents et données nécessaires au travail de l'équipe d'évaluation.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES.....	V
RÉSUMÉ.....	VII
CONTEXTE.....	1
INTRODUCTION.....	1
OBJECTIFS ET PORTEE DE L'ETUDE PAYS.....	1
<i>Base pour la sélection du pays.....</i>	<i>1</i>
<i>Objectifs de l'évaluation de l'étude pays.....</i>	<i>2</i>
<i>Terminologie utilisée dans ce rapport.....</i>	<i>2</i>
<i>Activités entreprises.....</i>	<i>3</i>
1 METHODOLOGIE.....	5
1.1 ELEMENTS CLES.....	5
1.2 DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DE L'EXERCICE.....	6
2 INTERVENTIONS DU PAM AU MALI.....	8
2.1 LE CONTEXTE DU PAYS.....	8
2.1.1 <i>Données socio-économiques.....</i>	<i>8</i>
2.1.2 <i>Situation de la sécurité alimentaire.....</i>	<i>10</i>
2.1.3 <i>Priorités du Gouvernement et des donateurs, mesures et programmes concernant la pauvreté et l'insécurité alimentaire.....</i>	<i>11</i>
2.2 INTERVENTIONS DU PAM AU MALI.....	15
2.2.1 <i>Portefeuille d'interventions.....</i>	<i>15</i>
2.2.2 <i>Programme pays (PP) et caractéristiques des interventions en cours.....</i>	<i>16</i>
3 PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	22
3.1 PERTINENCE DU PP ET DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU PAM.....	22
3.1.1 <i>Cohérence du PP avec les principes et objectifs de la PFD.....</i>	<i>22</i>
3.1.2 <i>Pertinence du PP par rapport aux politiques du pays/locales et au contexte.....</i>	<i>23</i>
3.1.3 <i>Complémentarité et intégration avec les autres opérations du PAM au Mali.....</i>	<i>24</i>
3.2 MECANISMES, MOYENS ET OUTILS INTRODUIIS/RENFORCES AU NIVEAU DU PAYS POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PFD AU SEIN DU PP.....	27
3.2.1 <i>Progrès (et changements) dans le partenariat.....</i>	<i>27</i>
3.2.2 <i>Participation des parties prenantes et appropriation.....</i>	<i>29</i>
3.2.3 <i>Progrès (et changements) dans la mise en évidence des résultats.....</i>	<i>31</i>
3.2.4 <i>Introduction du principe de Renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.....</i>	<i>33</i>
3.2.5 <i>Prise en compte du principe de renforcement de la lutte contre le HIV/SIDA.....</i>	<i>34</i>
3.2.6 <i>Financement.....</i>	<i>35</i>
3.3 LES PRINCIPAUX RESULTATS DE LA PFD AU NIVEAU LOCAL/PAYS.....	38
3.3.1 <i>Appui à l'éducation de base.....</i>	<i>38</i>
3.3.2 <i>Alimentation complémentaire et appui aux services communautaires de santé.....</i>	<i>43</i>
3.3.3 <i>Création d'actifs productifs.....</i>	<i>45</i>
3.3.4 <i>Prévention et atténuation des catastrophes.....</i>	<i>56</i>
3.3.5 <i>Utilisation efficiente des ressources au niveau des projets.....</i>	<i>58</i>
3.3.6 <i>Cohérence des effets directs avec les objectifs de la PFD.....</i>	<i>61</i>
3.3.7 <i>Viabilité.....</i>	<i>61</i>
4 CONCLUSIONS ET ELEMENTS DE CONSIDERATION.....	63
4.1 CONCLUSIONS.....	63
4.2 ELEMENTS DE CONSIDERATION ET RECOMMANDATIONS.....	64

TABLEAUX

Tableau 1: Localisation des projets visités au Mali.....	4
Tableau 2: Quelques indicateurs démographiques et socio-économiques	8
Tableau 3: Incidence de la pauvreté par région en 1998	9
Tableau 4: Caractéristiques des régions où le PAM intervient dans le cadre du PP	9
Tableau 5: Aide alimentaire reçue par le PAM 1999 - 2003 (en tonnes).....	16
Tableau 6: Aide alimentaire prévue par type d'activités (PP 1999-2002)	17
Tableau 7: Aide alimentaire prévue par type d'activités (PP 2003-2007)	18
Tableau 8: Contributions au programme - Pays du Mali	35
Tableau 9: Ressources financières (ODOC et DSC) reçues par an et par type d'activités	36
Tableau 10: Aide alimentaire (en tonnes) reçue par an et par type d'activités.....	36
Tableau 11: % d'achats locaux dans l'aide alimentaire(en tonne) destinée au PP	38
Tableau 12: Nombre d'écoles visées et de bénéficiaires prévus par régions	39
Tableau 12 A: Bénéficiaires des cantines scolaires.....	39
Tableau 13: Bénéficiaires du PCS (effectifs Trimestre 1, année scolaire 2003/04).....	40
Tableau 14: Effectifs dans des écoles de la région de Mopti bénéficiaires du PCS	41
Tableau 15: Création d'actifs productifs: Aide alimentaire prévue par region (PP 1999-2002, PP 2003-2007)	46
Tableau 16: VCT/VCF Aide alimentaire fournie par région et par an 2000-2003.....	46
Tableau 17: VCT/VCF Récipiendaires et bénéficiaires 2000-2003	47
Tableau 18: VCT/VCF Récipiendaires et % de femmes	47
Tableau 19: Répartition des récipiendaires par activité et % de femmes par activité	49
Tableau 20: VCT/VCF Répartition des vivres par secteur et par an PP1999-2002, PP 2003-2007.....	52
Tableau 21: Répartition des vivres PAM par secteur d'activité et par an Mali 2000-2003	52

GRAPHIQUES

Graphique 1: Création d'actifs productifs: Proportion de l'aide alimentaire (prévisions PP 2003-2007) prévue et du nombre de pauvres dans les 4 régions nord....	26
Graphique 2: Comparaison de la répartition des budgets et de l'aide alimentaire (AA) par type d'intervention	37
Graphique 3: Type d'aliments distribués entre 2000 et 2003 dans le cadre du PP	59

ACRONYMES

ACV	Analyse et Cartographie de la Vulnérabilité
AF	Activité Fondamentale
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APE	Association des Parents d'Elèves
BM	Banque Mondiale
BNDA	Banque Nationale pour le Développement Agricole
CA	Conseil d'Administration
CCC	Centre de Conseil Communal
CESAC	Centre de Soins d'Animation et de Conseil
COCSSA	Comité d'Orientation et de Coordination du Système de Sécurité Alimentaire
COD	Coût Opérationnel Direct
CRRA	Centre Régional de Recherche Agronomique
CSCOM	Centre de Santé COMMunautaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNPP	Direction Nationale des Projets du PAM
DOC	Direct Operational Costs
DRCN	Direction Régionale de la Conservation de la Nature
DRS	Direction Régionale de la Santé
DSC	Direct Support Costs
ECHO	European Commission Humanitarian Office
PFD	Politique « Favoriser le Développement » (<i>Enabling Development Policy en anglais</i>)
EMEP	Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté
EMOP	Emergency Operation
FAO	Food and Agriculture Organization
FCC	Fonds de Contre Partie
FCFA	Francs de la Communauté Financière Africaine
FFW	Food For Work
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FSA	Fonds de Sécurité Alimentaire
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
IGN	Institut Géographique National
ISC	Indirect Support Cost
ITSH	Internal Transport, Storage and Handling
NU	Nations Unies
ODM	Objectifs de Développement pour le Millénaire
ODOC	Other Direct Operational Costs
OMA	Observatoire des Marchés Agricoles
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
PAIB	Projet d'Appui aux Initiatives de Base
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAPIV	Projet Aménagement Périmètres Irrigués Villageois
PCS	Projet Cantines Scolaires
PDDSS	Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social
PIV	Périmètres Irrigués Villageois
PISE	Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education
PMN	Programme Mali Nord

PNPE	Politique Nationale de Protection de l'Environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP	Programme Pays
PRMC	Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers
PRODEC	Programme Décennal pour le Développement de l'Education
PRODESS	Programme Décennal pour le développement de la Santé et de l'Action Sociale
PRRO	Protracted Relief And Recovery Operation
PSA	Programme Support and Administrative Funds
PSN	Projet Santé / Nutrition
RBM	Result Based Management
SAP	Système d'Alerte Précoce
SIDA	Syndrome d'Immuno Déficience Acquis
SIGMA	Système d'Information Géographique MAlien
SIM	Système d'Information sur les Marchés
SNS	Stock National de Sécurité
SNU	Système des Nations Unies
SPR	Standard Project Report
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
VCF	Vivres Contre Formation
VCT	Vivres Contre Travail
VIH	Virus de l'Immuno Déficience Humaine

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

1. Le 4 mai 1999, le conseil d'administration du Programme Alimentaire Mondial approuvait la Politique «Favoriser le développement» (PFD¹) en vue d'aider le Programme à affiner ses activités de développement. Cette évaluation externe, financée par un groupe de donateurs du PAM, a pour objectif d'analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité de cette politique. L'évaluation est mise en œuvre en 3 phases: la phase «desk» s'est terminée en mars 2004; la phase de terrain incluant 7 études pays (dont fait partie le Mali); et la phase de synthèse. Au cours de la première phase, 4 questions d'évaluation principales ont été identifiées et développées au sein d'une matrice d'évaluation. Ces questions constituent le cadre de référence pour l'ensemble des équipes d'études pays.

2. L'objectif de l'étude pays est de fournir des éléments de «preuve» au processus d'évaluation global à travers l'analyse des principes de la PFD, des activités et des résultats dans le contexte précis d'un pays. En cohérence avec la matrice d'évaluation, l'étude pays analyse: la pertinence des principes de la PFD dans le contexte national et local; l'adaptation des modalités de mise en œuvre du PAM au niveau pays pour faciliter l'intégration des principes de la PFD; les résultats (produits, effets directs et impacts) de la PFD au niveau local et du pays ; et le degré de viabilité de la PFD au niveau local et du pays.

3. Le Mali est l'un des pays les plus pauvres au monde (174^{ème} sur 177 en 2002 selon les indicateurs de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement) avec une croissance de population de plus 3% par an. Seulement 19% des adultes sont alphabétisés. Près de 64% de la population vit dans la pauvreté. C'est dans ce contexte que le gouvernement a développé un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Par ailleurs la sécurité alimentaire connaît une amélioration régulière depuis ces 20 dernières années: due à la fois à une augmentation de la production céréalière, une commercialisation plus fluide et un meilleur approvisionnement des marchés. Le gouvernement malien a mis en place un cadre stratégique de sécurité alimentaire équilibré entre des objectifs de production, d'accessibilité, d'approvisionnement et de prévention.

4. C'est dans ce contexte que le PAM est présent au Mali depuis 40 ans. Les activités de développement à travers les programmes de pays (PP) ont absorbé au cours des 5 dernières années entre 50% et 78% de l'aide alimentaire annuelle totale du PAM destinée à ce pays. Vient ensuite le Protracted Relief and Rehabilitation Operation (PRRO) avec près de 28%. Enfin les opérations d'urgences sont très marginales, variant entre 0% et 6% du total des allocations d'aide alimentaire durant la même période.

5. Le PP 2003-2007 du Mali inclut 4 projets: l'appui à l'éducation de base (qui absorbe 46% du total de l'aide alimentaire prévue pour le PP); un volet alimentation complémentaire et appui aux services communautaires de santé (5%); la création d'actifs productifs (32%); et enfin, un appui au programme de restructuration des marchés céréalières (PRMC) avec 17% de l'aide alimentaire prévue pour le PP sur la période.

6. L'analyse des activités du PAM au Mali a permis d'apporter un certain nombre d'éléments de réponse aux 4 grandes questions d'évaluation identifiées lors de la première phase de l'évaluation globale.

¹ Dans l'ensemble du rapport et afin de faciliter la lecture la politique «favoriser le développement» est nommée PFD.

PERTINENCE DU PP ET DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU PAM

7. Le PP est globalement cohérent avec les principes clés de la PFD. Si le type d'intervention menée est similaire d'un PP à l'autre sauf pour la santé, l'approche poursuivie a en revanche beaucoup évolué, signe d'une progression entre les deux PP en terme d'adhésion aux principes de la PFD. Ceux-ci sont explicités dans le document du PP, sauf pour la prise en compte de l'égalité de chances entre hommes et femmes. C'est une problématique qui est seulement envisagée au niveau du ciblage des activités. Enfin, il convient de noter que si l'outil du cadre logique est très utile dans le cadre d'un travail de conception participatif du programme, il semble que certains des concepts qui le sous-tendent ne soient pas toujours bien compris, induisant des confusions dans l'utilisation des indicateurs de produits et de résultats.

8. Le PP est cohérent avec les objectifs de développement pour le millénaire et le cadre de l'UNDAF (United Nations Development Assistance Framework), et pertinent par rapport aux politiques publiques maliennes. Ainsi, en écho à l'équilibre du cadre stratégique de sécurité alimentaire et au CSLP, le PP, avec le volet création d'actifs productifs, contribue à la fois à augmenter l'approvisionnement ainsi que le pouvoir d'achat des personnes les plus pauvres. Les volets appui à l'éducation de base et santé/nutrition, qui représentent 51% de l'aide alimentaire allouée au PP, sont des investissements en capital humain pour les générations futures. Enfin, l'appui au PRMC permet à la fois d'améliorer les performances des marchés céréaliers tout en assurant une capacité à prévenir les crises par le biais du stock national de sécurité.

9. Le ciblage géographique des zones d'interventions des activités du PP a été réalisé sur la base d'une analyse cartographique de vulnérabilité (ACV) à l'exception de la région de Kidal qui n'est pas reprise dans cette étude mais néanmoins sélectionnée dans le PP, essentiellement pour des raisons de stabilité. Les critères de sélection identifiés pour chaque type d'intervention sont globalement respectés. Néanmoins, au niveau local, la sélection des sites d'interventions est également dépendante de facteurs comme les équilibres entre les communes, la présence de partenaires sur le terrain et de projets pouvant être soutenus par le PAM.

MECANISMES FACILITANT LA MISE EN OEUVRE DE LA PFD AU SEIN DU PP

10. Le partenariat est un élément constitutif des interventions de développement du PAM, que ce soit avec le gouvernement avec lequel des accords sont signés pour chaque volet d'activités, le Système des Nations Unies (SNU) avec lequel des échanges ont lieu régulièrement et des activités développées avec des supports conjoints ou avec les partenaires de terrain qu'ils soient initiateurs des collaborations dans le cadre de la création d'actifs productifs ou responsables du suivi comme c'est le cas dans les volets éducation et santé.

11. Le PP 2003-2007 a été développé dans le cadre d'un processus participatif permettant à l'ensemble des parties prenantes de collaborer à sa conception. La participation des partenaires de terrain et des collectivités locales est un des facteurs clés contribuant positivement à la mise en œuvre du PP.

12. Le système de suivi et d'évaluation est confronté à un certain nombre de lacunes. Ainsi, il n'inclut pas systématiquement les données nécessaires à l'analyse des résultats ou effets directs des interventions du PAM dans le cadre du PP. Les données disponibles au niveau des produits sont elles même parfois inconsistantes (voir le cas de l'appui à l'éducation de base). Enfin le référentiel de base du PP 2003-2007 n'est pas encore disponible.

13. Des efforts certains ont été réalisés au niveau du ciblage des activités en faveur des femmes. En revanche, le PP ne propose aucune stratégie particulière pour la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes au niveau de la mise en œuvre du programme lui-même.

14. Les fonds alloués aux activités de développement ont considérablement augmenté pour le PP 2003-2007, dans un contexte où les autres activités du PAM (urgence et réhabilitation) sont en déclin. Le PAM est en mesure de donner la préférence aux achats locaux qui varient entre 13% et 70% de l'aide alimentaire distribuée dans le cadre du PP (la variation étant essentiellement due à la disponibilité de céréales sur les marchés locaux).

15. Les volumes de ressources financières par tonne d'aide alimentaire sont relativement plus importants pour les opérations de réhabilitation que pour celles de développement, ce qui est paradoxal. Le bureau pays du PAM est fortement contraint dans ses activités de développement par le manque de ressources financières et humaines, ce qui affecte directement la mise en œuvre d'un certain nombre de principes de la PFD tels que le suivi, les formations, la conception de lignes directrices, manuels, etc.

LES PRINCIPAUX RESULTATS PAR TYPE D'ACTIVITE

16. L'appui à l'éducation de base cible les élèves (garçons et filles) des écoles publiques rurales de premier cycle dans les zones d'interventions du PAM. Les filles sont particulièrement visées par le biais des rations sèches (huile). La logistique est opérationnelle et les écoles assistées sont fournies régulièrement en aide alimentaire compatible avec les habitudes alimentaires locales. Sur le terrain on observe une mobilisation réelle des directeurs d'écoles et des parents d'élèves par le biais de comités de gestion des cantines responsables de la mise en œuvre de l'activité. On rapporte des augmentations des taux de scolarisation mais les données disponibles pour mesurer les effets sont d'une fiabilité toute relative. C'est ainsi que le PAM a mis en place un système de suivi mensuel avec des partenaires de terrain.

17. Le volet alimentation complémentaire et appui aux services communautaires de santé est très récent puisqu'il a débuté officiellement fin 2003. Son objectif est de faciliter l'accès de la farine enrichie produite localement, celle-ci étant soit distribuée (malnutrition), soit vendue à un prix subventionné. Les principaux bénéficiaires sont les enfants de 6 à 59 mois et les femmes enceintes et allaitantes, mais également toute personne se présentant au centre de santé pour acheter la farine enrichie au prix subventionné. Un certain nombre d'éléments de mise en œuvre restent à définir pour le bon fonctionnement du projet, comme par exemple l'utilisation des fonds générés par la vente de la farine enrichie. Ce volet inclut une petite composante VIH/SIDA relativement marginale.

18. L'activité de création d'actifs productifs est mise en œuvre dans les régions nord du pays. Les communautés et groupements villageois effectivement ciblés par l'activité dépendent des propositions que les partenaires de terrain font au PAM, et au sein de ces communautés, la répartition des vivres est laissée à la discrétion des chefs de villages, d'associations ou de groupements directement impliqués dans la mise en œuvre de l'activité.

19. La logistique du PAM est tout à fait performante et les aliments livrés correspondent globalement aux habitudes alimentaires des bénéficiaires. La contribution du PAM est de l'ordre d'un apport d'appoint dans la mise en œuvre d'un projet, qui permet de mobiliser un grand nombre de personnes autour de tâches particulières. Les interventions sont relativement saupoudrées à la fois au niveau géographique et en terme de types d'activités soutenues. Les résultats sont globalement positifs en matière de sécurisation de la production et de la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la conservation des ressources naturelles et la diversification des revenus, mais toujours de manière très localisée. La pérennisation des actifs créés est largement dépendante de la manière dont les projets ont été conçus et gérés par les partenaires.

20. Le PAM contribue également au stock national de sécurité dans le cadre de son appui au PRMC au sein duquel il joue par ailleurs un rôle actif de coordination et d'impulsion dans le comité de co-gestion des donateurs. On peut cependant s'interroger sur l'opportunité du soutien du PAM au stock national de sécurité alors que la question de son niveau actuel dans un contexte de fluidification des marchés est posée.

21. A un niveau plus général de la mise en œuvre on observe deux éléments principaux. Le PAM recourt prioritairement aux achats locaux quand les niveaux de production le permettent. Par ailleurs le niveau de synergie entre les différents volets du programme est très faible.

22. Dans la mesure des données disponibles (relativement limitées) on peut dire que le PAM utilise les ressources dont il dispose de manière efficace. Mais le niveau de ressources financières disponibles est inadéquat pour la mise en œuvre de certains principes de la PFD tels la formation, la conception de manuels, notes d'orientation la collecte de données, etc. Les ressources humaines sont également trop peu nombreuses pour faire face à l'ensemble des exigences de la mise en œuvre de l'ensemble des principes de la PFD. Par ailleurs, on peut se poser la question de savoir si dans le volet santé mais surtout dans la création d'actifs productifs, l'utilisation de ressources financières pour rémunérer les bénéficiaires impliqués dans les activités ne permettrait pas d'augmenter considérablement le nombre de bénéficiaires sans conséquence négative sur les marchés, lesquels sont par ailleurs largement opérationnels (sauf peut-être dans quelques zones particulièrement enclavées).

VIABILITE

23. La viabilité des résultats reste une grande question. Par exemple dans le contexte de la création des actifs productifs, le PAM est en partie dépendant de la manière dont le partenaire a pris en compte dès la conception du projet, la question de l'appropriation, de la gestion et de l'entretien des actifs créés. Au niveau des institutions publiques, il n'y a pas vraiment de stratégie permettant de renforcer leurs capacités à prendre le relais à la suite du PAM. Par ailleurs, le PAM n'a pas véritablement développé de stratégies de sortie de ses activités au niveau des sites d'interventions.

En conclusion le PAM a un certain nombre de défis à relever:

- Niveau macro: renforcer la programmation dans le cadre d'une vision stratégique. Il s'agit par exemple d'identifier des priorités notamment au niveau de la création d'actifs productifs qui permettront au PAM de soutenir des projets allant dans une même direction et d'éviter ainsi une multitude d'interventions dans des secteurs différents dont les effets sont beaucoup plus dispersés;
- Niveau méso: renforcer les collaborations avec les collectivités territoriales dans le contexte de la décentralisation tout en gardant une vision globale des résultats à atteindre identifiés dans la programmation;
- Niveau micro: développer les synergies entre les différents types d'activités mises en œuvre;
- Renforcer la mise en oeuvre de certains principes de la PFD (en particulier, la formation en vue du renforcement des capacités institutionnelles, la prise en compte de la dimension de genre de manière plus globale, les systèmes de suivi, la collecte de donnée, la mise en place de stratégies de sortie, etc.).

CONTEXTE

INTRODUCTION

1. La politique «favoriser le développement» (PFD²) a été approuvée par le Conseil d'Administration du PAM le 4 mai 1999 afin d'aider l'organisation à renforcer ses activités dans le domaine du développement. Cette évaluation externe, financée par un certain nombre de Bailleurs de Fonds du PAM, a pour objectif d'analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité de cette politique. Les résultats de cette évaluation devront: i) fournir aux Bailleurs de Fonds des analyses et éléments de réflexion relatifs à leur appui futur à la politique de développement du PAM; ii) contribuer à une meilleure compréhension des conditions de succès de l'aide alimentaire dans les activités de développement; et iii) identifier des mesures et modalités permettant éventuellement d'améliorer l'efficacité du PAM dans la conception et la mise en œuvre de son portefeuille de développement. Il a été décidé que la PFD serait principalement évaluée sur base de l'analyse des résultats qu'elle a produit. Cette analyse doit se faire au niveau global, national et local, l'accent étant mis sur le niveau local.

2. L'évaluation est mise en œuvre en 3 phases: la phase «desk» s'est terminée en mars 2004. La phase de terrain incluant 7 études pays (dont fait partie le Mali) s'est déroulée entre mars et juillet. La phase de synthèse, elle, sera finalisée à la fin de l'année 2004. Au cours de la première phase, 4 questions d'évaluation principales ont été identifiées et développées au sein d'une matrice d'évaluation. Ces questions constituent le cadre de référence pour l'ensemble des équipes d'études pays.

3. Ce rapport est articulé en 5 chapitres principaux. A la suite du contexte, le chapitre 1 présente brièvement la méthodologie suivie et les difficultés rencontrées. Le chapitre 2 décrit le contexte malien en ce qui concerne les questions de sécurité et d'aide alimentaire et présente succinctement les interventions du PAM dans le pays. Le chapitre 3 se concentre sur les observations clés de la mission d'évaluation au niveau national, régional et local. Le dernier chapitre présente les principales conclusions de l'équipe d'évaluation.

OBJECTIFS ET PORTEE DE L'ETUDE PAYS

Base pour la sélection du pays

4. Lors de la première phase de l'évaluation, 2 critères ont été retenus pour procéder à la sélection des pays devant être visités durant la phase de terrain. Le premier est d'ordre quantitatif et se réfère à la nécessité d'assurer une représentativité régionale équilibrée du portefeuille de développement du PAM. Le second, plutôt de nature qualitative, se réfère au jugement³ de l'équipe d'évaluation de la contribution potentielle de chaque étude pays pour répondre aux questions d'évaluation.

² Dans l'ensemble du rapport et afin de faciliter la lecture la politique "favoriser le développement" est nommée PFD.

³ Ce jugement est notamment fondé sur: i) la nécessité d'inclure tous les contextes socio-économiques dans lesquels le PAM évolue; ii) la présence d'activités ou d'expériences particulièrement intéressantes pour des études de cas; iii) ajustements dans le portefeuille de développement (finalisation ou développement de nouvelles activités); iv) couverture des 5 domaines d'interventions de la PFD; et v) existence d'études et d'évaluation permettant de faciliter le travail de l'équipe d'évaluation.

5. Sept⁴ pays ont été sélectionnés à travers le monde dont le Mali. Les pays sélectionnés devraient présenter adéquatement la diversité des contextes dans lesquels le PAM met en œuvre ses activités de développement bien que les pays n'aient pas été sélectionnés sur base statistique.

Objectifs de l'évaluation de l'étude pays

6. L'objectif de l'étude pays est de fournir des éléments de « preuve » au processus d'évaluation global à travers l'analyse des principes de la PFD, des activités et des résultats dans le contexte précis d'un pays. En cohérence avec la matrice d'évaluation, l'étude pays analyse:

- La pertinence des principes de la PFD dans le contexte national et local;
- L'adaptation des modalités de mise en œuvre du PAM au niveau pays pour faciliter l'intégration des principes de la PFD;
- Les résultats (produits, effets directs et impacts) de la PFD au niveau local et du pays;
- Le degré de viabilité de la PFD au niveau local et du pays.

Terminologie utilisée dans ce rapport

7. Avant d'entrer dans le rapport lui-même il est important de clarifier un certain nombre de termes. Au niveau des opérations le PAM met en œuvre 3 types d'opérations:

- Emergency Operation (EMOP): mécanisme par lequel le PAM fournit de l'aide alimentaire d'urgence et l'assistance correspondante pour faire face aux besoins alimentaires de populations affectées par un désastre ou une autre urgence. Une telle opération ne dure en général pas plus de 24 mois et après lesquels une opération faisant le lien entre urgence et réhabilitation peut être mise en place si besoin est;
- Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO): mécanisme par lequel le PAM peut continuer de venir en aide aux populations qui ont été affectées par une urgence (les réfugiés, les personnes déplacées, etc.) et pour lesquelles des approches de type développement sont progressivement introduites. La durée de telles interventions est généralement de 3 ans;
- Opérations de développement: il s'agit d'un ensemble de programmes et projets d'aide alimentaire soutenant le développement économique et social. Cet ensemble est dénommé programme pays (PP). Ceux-ci sont mis en œuvre pour une durée moyenne de 5 ans. Ils regroupent un certain nombre d'activités au service d'un objectif commun. Ces activités sont identifiées dans les zones clés d'interventions sélectionnées dans la stratégie pays.

8. Les budgets des opérations du PAM sont répartis selon les types de coûts suivants:

- Direct Operational Cost (DOC): tout coût encouru pour fournir les inputs directement utilisés dans les interventions du PAM par les bénéficiaires, le gouvernement du pays récipiendaire ou tout autre partenaire de la mise en œuvre. Cela inclut le coût des biens, le transport maritime et les coûts associés, le transport terrestre, la manutention, etc.;
- Other Direct Operational Cost (ODOC): coûts immédiatement liés à un projet, qui ne serait pas encouru en l'absence du projet. Cela peut inclure des biens non-alimentaires, des services de support technique, etc.;
- Indirect Support Cost (ISC): coûts liés aux dépenses en ressources humaines et frais généraux que ce soit au niveau du siège, des bureaux régionaux et nationaux et qui ne peuvent être directement imputés à un programme ou une activité.

⁴ Les 6 autres pays sont l'Éthiopie (étude pilote), le Mozambique, le Honduras, la Bolivie, le Bangladesh et le Pakistan.

9. Les termes utilisés au sein de l'évaluation suivent les définitions de l'OCDE⁵. Ainsi on parlera de:

- Produits (outputs) pour définir les biens, équipements ou services qui résultent d'une opération du PAM;
- Effets directs (outcomes) pour définir ce que l'action doit accomplir ou a accompli à moyen terme;
- Impact pour définir les effets à long terme positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement directement ou non, intentionnellement ou non;
- Viabilité ou durabilité pour définir la continuation des bénéfices résultants d'une action de développement après la fin de l'intervention.

Activités entreprises

10. L'évaluation pays a été réalisée de la manière suivante:

- Concertation avec le responsable de l'évaluation dans son ensemble de manière à suivre la méthodologie développée lors de l'étude pilote en Ethiopie. Cette concertation a pris la forme d'un atelier de 2 jours à Rome avec l'ensemble des responsables des études pays;
- Analyse préliminaire des documents fournis par le bureau du PAM au Mali avant la mission de terrain;
- Mission de terrain de 16 jours effectuée par une équipe de 4 consultants et qui a inclus: i) une session de briefing avec le PAM; ii) des entretiens au niveau national, régional et local avec les autorités publiques, les bailleurs de fonds, les ONG, le personnel du PAM, etc.; iii) visites de projets et entretiens avec les bénéficiaires des interventions; et iv) sessions de débriefing (voir annexe 1);
- Préparation du rapport et consolidation des observations (incluant la vérification des faits par le biais d'une consultation avec le bureau du PAM au Mali).

⁵ Voir OCDE, 2002, 'Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats'.

Tableau 1: Localisation des projets visités au Mali⁶

Région	Cercle	Commune/village	Activités
Gao	Gao	Magnadoue	<i>Cantines scolaires</i>
Gao	Gao	N ^o Jawa	<i>Vivres contre travail</i>
Gao	Gao	Forgho Arman	<i>Vivres contre formation</i>
Gao	Gao	Wakareye	<i>Cantines scolaires</i>
Gao	Gao	Fatande	<i>Vivres contre travail</i>
Gao	Ansongo	Gouthine	<i>Vivres contre travail</i>
Gao	Ansongo	Monzonga	<i>Cantines scolaires</i>
Gao	Bourem	Quartiers de Bourem	<i>Vivres contre travail</i>
Gao	Bourem	Dengha	<i>Vivres contre travail</i>
Koulikoro	Nara	Daye	<i>Cantines scolaires</i>
Koulikoro	Nara	M'Borié	<i>Cantines scolaires</i>
Koulikoro	Kolokani	Kolokani	<i>Nutrition / santé</i>
Koulikoro	Kolokani	Didiéni	<i>Nutrition / santé</i>
Koulikoro	Nara	Goumbou	<i>Nutrition / santé</i>
Tombouctou	Tombouctou	Salam/Nebkit El Elk	<i>Cantines scolaires</i>
Tombouctou	Tombouctou	Tombouctou/Kabara	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Tombouctou	Alafia/Tassakane/Tawaï	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Tombouctou	Alafia/Tintelout/Awdess	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Diré	Diré/Douékiré/Bangou	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Diré	Bourem Sideye/Timbagan	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Diré	Gari/Gari	<i>Cantines scolaires</i>
Tombouctou	Diré	Tindirma/Tindirma	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Niafunke	Koumaïra/Tondo	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Niafunke	Sounboundou/Tomi	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Niafunke	Sounboundou/Singo	<i>Vivres contre travail</i>
Tombouctou	Niafunke	Soumpi/Kassoum	<i>Cantines scolaires</i>
Tombouctou	Gourma Rharous	Daka-Fifo/Tiboraguène	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Douentza	Dangol Boré/Boré	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Douentza	Dangol Boré/Boré	<i>Cantines scolaires</i>
Mopti	Douentza	Dangol Boré/Boré	<i>Nutrition</i>
Mopti	Bandiagara	Sangha/Diaminigoura	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Bandiagara	Sangha/Kamba Komodiguile	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Bandiagara	Wadouba/Dologon Dongodié	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Bandiagara	Soroly/Kokolo	<i>Cantines scolaires</i>
Mopti	Bandiagara	Soroly /Kokolo	<i>Vivres contre formation</i>
Mopti	Mopti	Korombana/Korientze	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Mopti	Korombana/Korientze	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Mopti	Korombana/Korientze	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Mopti	Sio/Siracoro	<i>Vivres contre travail</i>
Mopti	Mopti	Sio/Soufouroulaye	<i>Nutrition</i>
Mopti	Mopti	Mopti	<i>HIV-SIDA</i>

⁶ Localisation des zones d'intervention du PAM disponible en annexe 3.

1 METHODOLOGIE

1.1 ELEMENTS CLES

11. En phase avec le processus global d'évaluation, l'analyse est menée à deux niveaux:

- **Au niveau pays:** analyse de la mise en pratique dans le PP des principes clés de la PFD tels le partenariat, la participation, l'appropriation, le ciblage, l'égalité des chances, les résultats escomptés, etc. L'analyse à ce niveau s'est également focalisée sur les financements et les ressources humaines, le poids de chaque composante (EMOP, PRRO et PP) ainsi que les 5 domaines d'intervention de la PFD;
- **Au niveau local** (et des bénéficiaires): analyse des résultats des interventions du PAM au niveau des projets et des communautés locales.

12. L'outil de référence de cette évaluation est la matrice d'évaluation élaborée lors de la première phase et adaptée lors de la mission pilote en Ethiopie. La collecte de données relatives aux indicateurs identifiés dans la matrice d'évaluation a nécessité la consultation de sources diverses. La triangulation a constitué un élément clé du travail de l'équipe d'évaluation sur le terrain. Les deux principales sources d'information sont les documents écrits (voir bibliographie en annexe 4) et les entretiens (voir liste des personnes rencontrées en annexe 2).

- **L'analyse de documents** porte sur: i) des documents de projets, des protocoles d'accords, des lettres d'ententes; ii) les PP et autres stratégies; iii) l'étude d'analyse de la vulnérabilité; iv) les rapports de suivi et évaluation; v) les politiques nationales et sectorielles; vi) les bilans communs pays et autres études techniques. Les documents du PAM ont permis d'analyser le niveau d'application des principes clés de la PFD alors que les autres documents ont surtout fourni des indications quant à la pertinence et à la cohérence des interventions du PAM dans le contexte international ainsi que celui des politiques nationales. La qualité et fiabilité des documents analysés sont variables. Ainsi, comme on le verra plus loin la réconciliation des données provenant de différents documents s'est parfois révélée impossible (voir éducation);
- **Les entretiens:**
 - i. Avec les **fonctionnaires du PAM** au niveau national et régional ont permis d'apprécier les progrès réalisés et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des principes de la PFD au Mali;
 - ii. Avec les **représentants des autorités publiques**, ont permis de vérifier la pertinence et la cohérence des interventions du PAM avec les politiques sectorielles et d'analyser les modalités de mises en œuvre du PP et de comprendre le rôle du PAM dans la stratégie de lutte contre la pauvreté;
 - iii. Avec le **Système des Nations Unies (SNU)** afin d'analyser le rôle du PAM dans les bilans communs pays ainsi que les partenariats avec les autres agences des NU;
 - iv. Avec les **baillleurs de fonds** ont été l'occasion d'approfondir la dimension de partenariat ainsi que d'autres perspectives et points de vue sur l'utilisation de l'aide alimentaire dans un contexte de développement;
 - v. Avec les **ONG internationales et locales**, partenaires clés du PAM sur le terrain, que ce soit au niveau de la mise en œuvre de certaines interventions ou le suivi d'autres;
 - vi. Avec les **bénéficiaires** eux-mêmes ont constitué un des éléments clés de la mission de terrain, que ce soit les échanges avec les femmes qui reçoivent ou achètent de la farine enrichie dans les centres de santé, les enfants des certaines écoles, les membres des groupes impliqués dans la création d'actifs productifs. La majorité des entretiens se sont déroulés en groupe. Dans un certain nombre de cas les hommes et les femmes ont été

séparés afin d'améliorer la compréhension de l'équipe de leurs perceptions et réalités respectives.

13. Les résultats des activités du PAM ont été analysés au niveau des projets et des communautés locales. L'analyse de l'ensemble des opérations du PAM a été réalisée sur base des rapports standard d'activité (SPR) du PAM, ceux réalisés par les partenaires, les rapports d'évaluation et un certain nombre d'entretiens.

14. Par ailleurs, les entretiens avec les bénéficiaires et les visites de terrain se sont révélés déterminants dans l'analyse indépendante des résultats effectivement observables. Cependant considérant la taille du pays (et donc les distances à parcourir), la localisation des interventions et le temps disponible (8 jours), les visites de terrain ont eu essentiellement pour objectif de fournir une illustration de ce qui se passe effectivement au niveau des projets et de comparer les observations de terrain avec les informations fournies par les rapports et les entretiens. Les observations de terrain constituent des contributions importantes au processus d'évaluation mais ne peuvent être considérées comme totalement représentatives des résultats des interventions du PAM sur le terrain étant donné leur représentativité limitée.

15. Trois précisions méthodologiques doivent être apportées au niveau du travail de terrain:

- **Sélection des projets:** une partie seulement des projets a été visitée (voir plus haut tableau 1) dans 4 des 6 régions couvertes par les activités du PAM. Beaucoup d'efforts ont été faits par l'équipe d'évaluation pour assurer la prise en compte des différents contextes socioéconomiques auxquels les bénéficiaires sont confrontés. Par ailleurs dans chaque région, l'équipe a visité les différents types d'activités mises en œuvre dans le contexte du PP;
- **Entretiens et échanges en groupe:** sur le terrain des échanges ont été, organisés avec des représentants des communautés locales, les associations de femmes, les groupements paysans, les ONG partenaires, les autorités territoriales, les directeurs d'écoles et quelques élèves;
- **Informations collectées:** l'équipe d'évaluation a utilisé les différentes listes de questions élaborées lors de la phase de préparation et finalisées lors de la mission pilote en Ethiopie pour guider sa collecte d'information. Celles-ci sont essentiellement de nature qualitative. Cependant les informations collectées lors des visites de terrain ont été consolidées dans des tableaux afin d'en faciliter l'analyse (voir annexe 3).

16. Une session de briefing a été organisée avec le PAM le premier jour de la mission. Deux sessions de débriefing ont par ailleurs été organisées en fin de mission. La première a été organisée au PAM avec l'ensemble de son personnel à Bamako et la seconde a été initiée par l'Ambassade d'Allemagne. Celle-ci y a convié l'ensemble des personnes rencontrées au cours de la mission, que ce soit les autorités publiques, les ONG partenaires, le SNU et les autres bailleurs de fonds. Le PAM y était également invité mais celui-ci a souhaité ne pas être présent, afin de faciliter les débats entre les parties concernées.

1.2 DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DE L'EXERCICE

17. La principale difficulté a été la collecte de données quantitatives pour l'analyse de l'efficacité que ce soit au niveau des projets (résultats) ou au niveau du financement des programmes. Les différentes sources de financement, les différentes sources d'approvisionnement (importations et achats locaux) ne permettent pas de calculer des coûts unitaires comparables. Le bureau du PAM à Bamako ne dispose pas de système de comptabilité analytique. Par ailleurs, un certain nombre d'autres données financières n'ont pu être fournies avec précision malgré les efforts réels fournis par l'équipe sur place. Ensuite les données de suivi des activités n'ont pas toujours été collectées de manière homogène et ne sont pas toujours fiables. Cela dit, toutes les données disponibles ont été fournies à l'équipe d'évaluation.

18. La durée de la mission et la taille de l'équipe constituent également des contraintes. Même si le programme pays du PAM au Mali n'est financièrement pas le plus important parmi les 7 pays devant être visités dans le cadre de l'évaluation, les questions d'évaluation à traiter sont les mêmes, les interlocuteurs à rencontrer nombreux et les visites de terrain à réaliser sur de longues distances et dans des conditions difficiles. Le temps prévu pour la rédaction du rapport a également constitué une contrainte forte qui a amené l'équipe d'évaluation à faire des choix notamment celui de ne pas présenter d'illustrations narratives sous forme d'encadrés.

19. Enfin, la mission d'évaluation a eu lieu alors que l'année scolaire était terminée. Il n'a donc pas été possible de voir l'activité d'appui à l'éducation de base mise en œuvre. De plus, si certaines écoles ont mobilisé quelques élèves, dans la plupart des cas l'équipe n'a pu rencontrer que le directeur de l'école ainsi que les membres du comité de gestion et de l'APE.

2 INTERVENTIONS DU PAM AU MALI

2.1 LE CONTEXTE DU PAYS

2.1.1 Données socio-économiques

20. Le Mali est l'un des pays les plus pauvres du monde. Il se classait 174^{ème} sur 177 en 2002 selon les indicateurs de développement humain du PNUD (rapport 2004) et il est très dépendant de l'aide extérieure, laquelle se situait entre 15% et 25% du PIB dans le courant des années 90. Durant ces mêmes années près de 73% de la population vivait avec moins de 1\$ par jour. Ses 12.6 millions d'habitants (en 2002) vivent en moyenne avec 256\$ par an. La population augmente au rythme de 3% par an alors que le taux de croissance économique annuelle n'est en moyenne que de 1.7%.

21. Le taux d'alphabétisme des adultes est très faible (19%) et le taux net d'inscription à l'école primaire est de seulement 38% (32% pour les filles). Le taux de mortalité infantile est de 122 pour 1 000. La prévalence du HIV/SIDA est relativement limitée avec 1.9%.

Tableau 2: Quelques indicateurs démographiques et socio-économiques

Données démographiques	Mali	Afrique Sub-Saharienne
Population moyenne (en millions) (2002)	12.6	641
Taux de croissance démographique (%) (2002-15)	3.1	2.1
Taux de mortalité infantile (décès pour 1000 naissances) (2002)	122	108
Espérance de vie des hommes à la naissance (2002)	47.9	
Espérance de vie des femmes à la naissance (2002)	49	
Taux de prévalence du HIV/SIDA adultes (%) (2003)	1.9	7.7
Indicateurs économiques		
PIB réel par habitant – taux de croissance annuelle (%) 1990-2002	1.7	
PIB réel par habitant pour l'année 2002 (\$)	256	469
% population vivant avec moins de 1\$ par jour 1990-2001	72.8	
% de l'agriculture dans le PIB 2001	37.8	
% de l'éducation dans le PIB, 1999-2001	2.8	
% de la santé dans le PIB, 2001	1.7	
% population ayant accès à l'eau potable, 2000	65	57
Aide au développement par hab. (en \$ en 2002)	37.4	26.3
Indicateurs sociaux		
Taux d'alphabétisation adulte 2002	19	63.2
Taux d'alphabétisation des femmes, 2002	11.9	
Taux d'alphabétisation des jeunes (15-24 ans), 2002	24.2	
Taux d'alphabétisation des jeunes filles (15-24 ans), 2002	16.9	
Ratio net d'inscription à l'école primaire 2001-02	38	
Ratio net d'inscription des filles à l'école primaire 2002	32	
% de la population totale souffrant de mal nutrition 1999-2001	21	32

Sources: PNUD Rapport sur le développement humain 2004 et BM, Development Economics central database.

Bref état des lieux de la pauvreté

22. Selon le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) la pauvreté touchait en 1998 près de 64% de la population totale dont près d'1/3 vit dans l'extrême pauvreté. La grande majorité de la population pauvre (88%) vit dans le monde rural et les femmes sont beaucoup plus touchées que les hommes.

Tableau 3: Incidence de la pauvreté par région en 1998

Régions	Incidence de la pauvreté (%)		
	Très pauvre*	Pauvre*	Total
Mali	21	42.8	63.8
Urbain	1.6	28.5	30.1
Rural	27.9	48	75.9
Kayes	24.7	37.7	62.4
Koulikoro	18.5	41	59.5
Sikasso	13.9	51.9	65.8
Ségou	25.9	42.3	68.2
Mopti	38.1	38.1	76.2
Tombouctou	26.4	50.4	76.8
Gao	11.1	67.6	78.7
Kidal	3.6	89.2	92.8
District de Bamako	0.2	28.4	28.6

Source: République du Mali, Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, 2002.

* Note: le CSLP ne présente pas les critères utilisés pour différencier les catégories très pauvre et pauvre.

23. L'analyse spatiale de la pauvreté faite dans le CSLP permet de caractériser la pauvreté au niveau de chaque région (en particulier celles où le PAM intervient). Le tableau ci-dessous met clairement en évidence les contraintes auxquelles les régions visées par le PP doivent faire face.

Tableau 4: Caractéristiques des régions où le PAM intervient dans le cadre du PP

Région	Caractéristiques de la pauvreté	Principales contraintes
Kayes	62.4% de la population sous le seuil de pauvreté. Taux net de scolarisation primaire est de 37.3%. 1/5 des localités ont une école primaire. Taux de mortalité en bas âges supérieur à la moyenne nationale.	Enclavement intérieur et extérieur. Exode des bras valide. Insuffisance alimentaire. Faible taux de couverture sanitaire, scolaire et de transport.
Koulikoro	% des pauvres le plus bas après Bamako. Taux net de scolarisation primaire est de 36.7%. 1/3 des localités ont une école primaire. Etat de santé de la pop. moins critique qu'ailleurs sauf Bamako.	Faiblesse des infrastructures de base. Insuffisance des aménagements hydro-agricoles. Ensablement du fleuve Niger.
Mopti	Indicateurs sociaux les plus bas du pays. % des plus pauvres le plus élevé. 1/8 des localités ont une école primaire. Taux de mortalité en bas âges le plus élevé du pays.	Conflit foncier. Inégalité très prononcée entre les hommes et les femmes. Insuffisance en équipements agricoles.
Tombouctou	77% de la population sous le seuil de pauvreté.	Contraintes naturelles (enclavement, ensablement, aléas climatiques). Insuffisance alimentaire. Faiblesse des infrastructures de base.
Gao	78.7% de la population sous le seuil de pauvreté.	Contraintes naturelles (sécheresse, désertification, enclavement). Aspects sociaux (exode rural, discrimination à l'égard des femmes, etc.).
Kidal	9/10 de la population sous le seuil de pauvreté.	Contraintes naturelles (sécheresse, désertification, enclavement). Insuffisance des structures de base. Faiblesse de la gestion des ressources naturelles. Insuffisance alimentaire et de points d'eau potable.

Source: CSLP 2002.

2.1.2 Situation de la sécurité alimentaire

24. Entre 1981 et le début des années 2000, sous l'impact des actions menées dans le cadre du Programme de Restructuration du Marché céréalier (PRMC)⁷, une amélioration régulière de la situation alimentaire au Mali peut être constatée: elle est due tout à la fois à une augmentation de la production céréalière, à une commercialisation plus fluide et à un meilleur approvisionnement des marchés urbains: de 1980 à 1997 la production céréalière totale croît au taux de 4.7% par an soit nettement plus rapidement que la population. Cette augmentation intéresse en premier lieu le maïs (+12%), le riz (+9%) et dans une moindre mesure le mil et le sorgho (+2%). La consommation intérieure est aujourd'hui globalement couverte par la production nationale, le recours plus ou moins important suivant les années à un complément importé concerne pour l'essentiel le riz (les importations représentent 10% à 30% du volume consommé) et le blé (environ 90% de la consommation nationale est importé). L'amélioration réelle du niveau de sécurité alimentaire se traduit par une disponibilité moyenne par habitant, supérieure à 200 kg de céréales en année de bonne récolte.

25. Le marché céréalier est devenu plus concurrentiel et plus intégré. Ainsi les régions de Kidal et de Gao qui dépendaient du marché algérien pour leur approvisionnement ont réorienté leurs zones d'approvisionnement à partir des marchés maliens, notamment de Mopti. Cependant l'instabilité des prix demeure une contrainte très forte et pèse lourdement sur le pouvoir d'achat des habitants. Cette variabilité peut se trouver aggravée de manière conjoncturelle par la demande de céréales émanant des pays voisins. Elle est due à une plus grande intégration du marché national au marché sous régional à travers les exportations.

26. Le niveau de sécurité alimentaire du Mali s'est amélioré mais le risque a changé de nature et reste insuffisamment couvert. Le problème principal n'est plus la disponibilité en céréales mais leur accessibilité par les populations vulnérables. Le risque est passé ainsi d'une insécurité conjoncturelle essentiellement rurale et due à des facteurs climatiques à une pauvreté plus structurelle en premier lieu urbaine et péri-urbaine qui est encore mal prise en compte.

27. En milieu rural, si les régions du sud, du centre et de l'ouest sont aujourd'hui parfaitement intégrées au marché céréalier, il reste que les régions nord Tombouctou, Gao, Kidal et les zones nord de Koulikoro, de part leur enclavement et les contraintes climatiques propres aux conditions de leur production agricole, souffrent encore de manière conjoncturelle d'un déficit en céréales. Si les céréales sont en permanence présentes et en quantités suffisantes sur la plupart des marchés de ces régions, les niveaux de prix qu'elles atteignent sont souvent incompatibles avec les pouvoirs d'achat de la population.

28. Selon la stratégie de sécurité alimentaire, la consommation énergétique moyenne journalière par personne est de 2,254 Kcal. Cela correspond à 92% du niveau de consommation énergétique recommandé par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Bien qu'il n'y ait pas de surveillance nutritionnelle systématique, cette moyenne cache des disparités importantes. En effet, l'enquête démographique et de santé du Mali réalisée en 2001 souligne que la malnutrition est un des problèmes essentiels de santé et de bien-être de populations et singulièrement des enfants. Ainsi cette enquête révèle que 10.6% des enfants maliens sont atteints de malnutrition aiguë (poids/taille), 32.2% de 0 à 59 mois sont trop petits pour leur âge (retard de croissance reflétant entre autre le niveau de développement socio-économique de la population. On observe également beaucoup de carences en fer et en micro-nutriments tels la vitamine A et l'iode.

⁷ Mis en place au début des années 1980 et financé par des fonds de contreparties d'aide/programme, le PRMC avait comme objectif principal d'améliorer la sécurité alimentaire des populations en misant essentiellement sur la libéralisation des marchés céréaliers et sur son effet positif sur la production vivrière. Confronté aux risques climatiques en milieu sahélien, le PRMC s'est graduellement orienté vers la prévention et la gestion des crises alimentaires conjoncturelles. Pour plus de détails, voir encadré dans point 2.1.3.

2.1.3 Priorités du Gouvernement et des donateurs, mesures et programmes concernant la pauvreté et l'insécurité alimentaire

Le programme de développement durable et de réduction de la pauvreté

29. Adopté en mai 2002 par le Gouvernement malien, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) représente le cadre unique de ses politiques et stratégies à moyen terme et le principal document de négociation avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers. Le CSLP du Mali fixe des objectifs ambitieux en matière de réduction de la pauvreté et de croissance pour atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM). La stratégie est basée sur trois piliers: i) développement institutionnel et amélioration de la gouvernance et de la participation; ii) développement humain et renforcement de l'accès aux services sociaux de base; et iii) développement des infrastructures et appuis aux secteurs productifs.

30. Le CSLP fournit le cadre global d'intervention pour la mise en œuvre de mesures de politiques et programmes déjà développés mais qui sont revus pour prendre en compte l'évolution du contexte socioéconomique défini dans la stratégie. Ces politiques comprennent notamment:

- La politique d'*Education* (PRODEC) dont les objectifs sont de: i) porter le taux brut de scolarisation de l'enseignement fondamental de 63% à 73% en 2004 (de 49% à 59% pour les filles) tout en réduisant les inégalités entre régions; et ii) porter le taux d'alphabétisation des adultes de 42.5%;
- Le renforcement des Services de Santé, de nutrition et de population à travers le PRODESS et celui de la composante VIH/SIDA et Développement à travers la création de Centres de Soins d'Animation et de Conseil (CESAC) dans deux régions pour la prise en charge des personnes infectées ou affectées par le VIH/SIDA;
- La politique de Développement rural qui développe une nouvelle vision bâtie autour d'un schéma directeur intégrant, entre autre, une approche par filière, une nouvelle répartition des rôles entre intervenants avec responsabilisation des acteurs promoteurs (acteurs privés, organisations de producteurs), une volonté de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement et la politique de sécurité alimentaire. *La gestion durable des ressources naturelles à travers la Politique Nationale de Protection de l'Environnement (PNPE)* est l'une des grandes priorités visées par le CSLP.

Les objectifs de développement pour le millénaire et UNDAF

31. Avec le CSLP, les objectifs de développement pour le millénaire et l'UNDAF forment la principale référence en ce qui concerne les politiques gouvernementales et les interventions des bailleurs de fonds. L'UNDAF donne la priorité à la réalisation par le Mali des ODM au travers d'un appui aux grands programmes et projets nationaux de développement. Pour la période 2003-2007⁸, l'UNDAF a développé une approche stratégique basée sur trois domaines prioritaires d'intervention: i) gouvernance (consolidation du processus démocratique et amélioration de la gestion du développement); ii) population et services sociaux essentiels; et iii) développement rural, sécurité alimentaire et environnement. Sont également identifiés comme thèmes transversaux stratégiques: la lutte contre la pauvreté, les droits humains, l'équité de genre et le VIH/SIDA.

Politique nationale de sécurité alimentaire

32. La stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée par le Gouvernement en novembre 2002 est définie comme un «référentiel d'orientation et de coordination des interventions pour tous ceux qui sont impliqués dans la recherche de la sécurité alimentaire, dans la perspective

⁸ Plan-Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement, 2003-2007, Mali.

d'une lutte contre la pauvreté au Mali: l'état, la société civile et les partenaires extérieurs». La stratégie nationale de sécurité alimentaire vise cinq objectifs spécifiques: i) la promotion d'une agriculture productive, diversifiée, durable et régionalement intégrée; ii) le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés agricoles et agroalimentaires; iii) l'amélioration durable des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base; iv) l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion aux crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle; et v) le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire.

33. La sécurité alimentaire au niveau structurel fait référence aux programmes de développement qui ont un impact à moyen et long terme sur l'amélioration des revenus des habitants et de leur accessibilité aux aliments. Elle permet de faire le lien avec la lutte contre la pauvreté puisqu'il a été prouvé que l'insécurité alimentaire au Mali était de moins en moins liée à la disponibilité des vivres mais plutôt en rapport avec la faiblesse du pouvoir d'achat.

Programme en cours dans le domaine de la sécurité alimentaire: le PRMC

LE PRMC

La structure de référence au Mali en matière de système de sécurité alimentaire et de préparation aux crises est le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC); elle a permis d'améliorer de manière notable le niveau de la sécurité alimentaire grâce à la libéralisation des marchés -ce qui a eu pour conséquence l'augmentation de la production- et grâce à la mise en place d'un système national efficace d'alerte précoce (SAP) et de traitement des crises alimentaires conjoncturelles. Pour répondre à une situation de crise alimentaire identifiée puis quantifiée par le SAP, le système de sécurité alimentaire dispose des outils suivants:

- Le Stock National de Sécurité (SNS) géré par l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM). Il est constitué de 35,000 tonnes de céréales locales. Les prélèvements de céréales sur le SNS sont limités aux deux situations suivantes: i) Réalisation des rotations techniques pour maintenir la qualité des céréales en stock; et ii) Mise en œuvre des recommandations du SAP: distributions gratuites ou actions alternatives (lesquelles consistent en ventes d'intervention subsidiées ou non et en activités participatives menées en Vivres contre travail). Les bénéficiaires de l'aide du SNS appartiennent aux 173 arrondissements (349 communes) considérés à risque et situés au Nord du 14ème parallèle.
- Un Fonds Commun de Contrepartie (FCC), alimenté par le budget de l'Etat et les partenaires du PRMC, qui assure, sur la base d'un budget annuel prévisionnel, l'ensemble des coûts de fonctionnement du système et la mise en œuvre des premières actions de sécurité alimentaire préconisées par le SAP. En 1998 et 1999, le PRMC a inscrit un montant annuel de 1.5 milliards FCFA, équivalent au coût total de la distribution gratuite de 7,500 tonnes de céréales.
- Un Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA), complément financier du SNS, alimenté par l'Etat et les donateurs dont l'objectif est fixé à un montant de 5.5 milliards FCFA, équivalent approximatif aux coûts d'importation et de distribution de 25,000 tonnes de céréales.
- Un plan d'intervention d'urgence et une cellule de veille pouvant être activés très rapidement en cas d'incident majeur.

Le PRMC est considéré, au Mali et dans la sous-région, comme un modèle de coordination et de collaboration particulièrement efficace entre l'Etat et ses partenaires au développement. Les résultats atteints tiennent en bonne partie au caractère spécifique des structures de concertation et de prises de décision mises en place (structures pour partie informelles, rencontres régulières, décisions consensuelles, utilisation d'un fonds financier commun,...) ainsi qu'au mode de fonctionnement propre au programme.

34. Le seul programme national en cours dans la sécurité alimentaire est celui du PRMC⁹ qui est soutenu depuis sa création par l'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, l'Union Européenne et le PAM. Au cours de la période de 1981 à 1996, le rôle joué par le PRMC dans l'amélioration régulière de la situation alimentaire, bien que n'étant pas exclusif, a été important. Confronté au défi sahélien des aléas climatiques, le PRMC s'est vu progressivement investi d'un rôle moteur dans la prévention et la gestion des crises conjoncturelles. Ainsi, le PRMC a facilité la création d'un système complet de sécurité alimentaire à l'échelon national dont

⁹ Le PRMC est présenté en encadré jaune dans le point 2.1.3.

les principaux instruments sont: Le Système d'Alerte précoce (SAP), l'Observatoire des Marchés Agricoles (OMA, anciennement le Système d'Information des Marchés (SIM)), le Stock National de Sécurité (SNS) et l'Office des Produits Agricoles du Mali, restructuré (OPAM). Le Haut Conseil National de la Sécurité Alimentaire a pour objet de fixer les orientations en matière de sécurité alimentaire, assurer la coordination des politiques sectorielles de sécurité alimentaire, renforcer la coopération régionale et sous régionale.

35. Il est reconnu que le PAM a joué et continue à jouer un rôle essentiel dans le PRMC et ce, à trois niveaux d'intervention: en tant que donateur, coordonnateur des donateurs et co-administrateur des fonds de contrepartie. La coordination des donateurs a été assurée par le PAM depuis 1981 ainsi que le secrétariat permanent des donateurs. Ce n'est qu'en 1996 que les fonctions directes de gestion courante telles que la présidence et le secrétariat du Comité Technique, du comité paritaire de suivi financier, et la gestion comptable, ont été progressivement placées sous la responsabilité de la partie malienne conformément au plan à moyen terme établi entre le donateur et le Gouvernement du Mali.

36. Au cours de la période 1997-1999, le transfert à l'état malien d'une part importante des charges et responsabilités des missions de service public dans le domaine de la sécurité alimentaire est devenu effectif. Assurant déjà en 1998 40% du coût total du système, l'Etat a porté sa contribution à 62% en 1999. En 1998, le Gouvernement du Mali et les partenaires du PRMC ont initié une étude intitulée «Impact de la libéralisation sur les filières céréalières au Mali». Le document de synthèse, objet de nombreuses réunions de concertations et d'un séminaire national en juin 1999 entérine les grandes lignes du constat effectué, à savoir le désengagement de l'Etat des marchés céréaliers, la libéralisation du processus de commercialisation et de transport des céréales, la libre fluctuation des prix et un environnement favorable à la promotion des opérateurs privés et associatifs de la filière céréalière. Ce document formule de nombreuses recommandations et propose des actions qui ont servi de base à l'élaboration du programme d'action à moyen terme 2000-2004: celui-ci comprend une année de consolidation (actions de renforcement du système de sécurité alimentaire déjà programmées, études visant à vérifier la faisabilité des nouvelles actions et détermination des modalités de leur mise en œuvre) et quatre années de mise en œuvre des actions planifiées. A partir de 2000, le coût de fonctionnement quinquennal du système, estimé à 8.5 milliards de FCFA, a été pris en charge à 70% par l'Etat tandis que les partenaires extérieurs continuent à apporter un appui financier régulier mais réduit (de l'ordre de 500 millions de FCFA par an). Ils se sont engagés également à assumer aux côtés de l'Etat le risque majeur, c'est-à-dire l'occurrence d'une crise alimentaire généralisée, en mobilisant dans ce cas des moyens additionnels indispensables et ce, de manière rapide.

37. Outre le PRMC les bailleurs de fonds soutiennent un certain nombre d'initiatives dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural notamment:

Bailleur de fonds	Période	Montant (à titre indicatif)	Interventions
Commission Européenne	1998-2006	40.7 M€	Filière riz, désertification, urgence
Pays-Bas	2001-2003	8.2 M€/an	Appui au schéma secteur développement rural
Coopération française	2001	21.6 M€	Appui institutionnel au secteur rural, PRMC, aménagement hydro agricole, appui aux systèmes financiers décentralisés, appui aux filières élevage, céréales, etc.
GTZ	1997-2003	52 M€	Amélioration production agricole, filière riz, environnement
BM	1994-2005	196.8 M€	Programme de développement rural et eau
BAD	1992-2003	110 M€	Aménagements hydro agricoles, projets de développement rural

Source: Délégation de la CE à Bamako: extrait du document de stratégie pays.

Education

38. Confronté à des niveaux d'éducation très faibles, le gouvernement malien a mis en place un programme décennal pour le développement de l'Education (PRODEC) centré autour du lien entre l'école et la communauté. Cela a servi de base au développement d'un programme d'investissement sectoriel (PISE) qui a démarré en 2001. Les défis majeurs du secteur de l'éducation sont les suivants: i) la recherche d'un équilibre entre le développement quantitatif et la garantie d'une qualité minimale de base dans l'éducation; et ii) la synchronisation du processus de décentralisation de la gestion et de la déconcentration des ressources et des responsabilités.

39. Les composantes principales du PISE peuvent être résumées comme suit:

- Amélioration de l'accès et de la scolarisation: réduire le nombre de villages sans écoles et mettre l'accent en priorité sur les zones les plus démunies, sensibiliser les parents, etc.;
- Amélioration de la qualité de l'éducation: élaborer des programmes d'enseignement et méthodes pédagogiques adaptées, mettre en œuvre un cadre incitatif de formation initiale et continue, de recrutement et de gestion du personnel enseignant, etc.;
- Mise en œuvre de mesures transversales: développement d'une politique éducation/genre et implication croissante des femmes dans la gestion du système éducatif, etc.

40. La mission conjointe de suivi du PISE en 2002 a notamment mis en évidence les points suivants qui se sont vus confirmés lors de la revue à mi-parcours en janvier 2004. Ainsi, au niveau de l'accès et de la scolarisation, on observe une croissance du taux de scolarisation en premier cycle avec une tendance positive en faveur des filles et un engagement croissant des populations dans un contexte de faible augmentation des capacités d'accueil et d'encadrement ce qui induit un surpeuplement grandissant des classes. La qualité de l'enseignement reste limitée notamment par un l'insuffisance de manuels scolaires.

Santé

41. Les problèmes de santé étant un défi permanent, l'efficacité des actions nécessite la définition d'un cadre institutionnel clair pour orienter les politiques, les stratégies et les instruments. C'est dans cette perspective qu'un plan décennal de développement sanitaire et social (PDDSS) a été élaboré pour la période 1998-2008. Sa première phase (1998-2003) est en cours d'exécution et la seconde en cours d'élaboration. Il vise essentiellement à étendre la couverture sanitaire, améliorer la qualité des services, réduire la mortalité liée aux maladies prioritaires et renforcer l'administration. La principale innovation de ce programme est, d'une part, le renforcement de la mobilisation de la société civile, et d'autre part, la participation des communautés à la prise en charge de leurs propres problèmes de santé.

42. Confronté à une insuffisance dans son exécution, le CSLP recommande une révision du PRODESS mettant notamment l'accent sur la prévention, la lutte contre la malnutrition et l'amélioration des services dans les zones défavorisées.

VIH/SIDA

43. La situation économique précaire et la faiblesse de la couverture sanitaire représentent des contraintes fortes à la réduction des impacts de l'épidémie. Cependant, le PRODESS a prévu la création de centres de soins, d'animation et de conseil dans deux régions pour la prise en charge des personnes infectées ou affectées par le VIH/SIDA.

44. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un programme de lutte contre le SIDA (2002-2006) dont l'objectif est essentiellement de prévenir la transmission de la maladie dans la population générale avec un accent particulier sur les groupes de populations les plus vulnérables et d'améliorer la qualité de vie des personnes vivant avec le virus. Ce programme repose sur

l'engagement politique le plus élevé puisqu'il est coordonné par le Président de la République et techniquement par le Ministère de la Santé.

Développement rural

45. En matière de développement rural le Gouvernement vise à: i) rechercher la sécurité alimentaire qui intègre l'augmentation, la diversification, la valorisation maximale des productions agricoles, pastorales, piscicoles et sylvicoles; et ii) améliorer la productivité et la protection de l'environnement dans le cadre d'une gestion durable des ressources naturelles. Les axes stratégiques de la politique de développement rural ont été revus à la lumière de la note d'orientation du secteur élaborée en 1998 et de l'analyse diagnostique (réalisée en 2000) de l'évolution du secteur et de l'évaluation de la mise en œuvre du *Schéma Directeur du Développement Rural* depuis 1992. Ils s'articulent autour des principaux points suivants:

- Le développement des filières, qui constitue un axe fort de la politique de développement rural, à travers les études sur les filières et les actions de formation des différents acteurs et des OPA, d'information et de communication;
- La restauration et le maintien de la fertilité des sols, en tant que support de la production agro-sylvo-pastorale, à travers la prise en compte systématique de cette dimension fondamentale dans tous les programmes de développement et le renforcement des capacités techniques et financières de prise en charge des actions de restauration/conservation des producteurs et de leurs organisations;
- La promotion du crédit rural, en vue de permettre les investissements dans le secteur et l'adoption de techniques de production plus performantes et respectueuses de l'environnement (intrants, équipements,...).

Processus de décentralisation

46. Depuis 1993, en réponse aux pressions de la société civile et de la communauté des bailleurs de fonds, le gouvernement du Mali s'est engagé dans un processus de décentralisation comme outil de lutte contre la pauvreté favorisant la démocratie locale et la participation consciente des populations à leur développement. L'ensemble du territoire est réparti en 8 régions, 49 cercles et 703 communes. Le gouvernement a mis en place deux mécanismes devant soutenir ce processus:

- Un mécanisme financier confié à l'ANICT: Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales qui a une direction générale à Bamako et des directions régionales dans chaque région. L'ANICT reçoit en accord avec le Gouvernement les fonds de certains partenaires dirigés pour les investissements au niveau des collectivités décentralisées. Sur les divers investissements qui l'engagent, elle demande un apport financier de 20% des communes;
- Un mécanisme technique basé au niveau de chaque cercle, le CCC: le Centre de Conseil Communal qui est chargé de l'appui conseil et de l'appui technique au niveau des communes. Le CCC est confié à un prestataire local (en général une ONG) qui est installé dans le cercle et qui connaît bien les problèmes de développement des diverses communautés.

2.2 INTERVENTIONS DU PAM AU MALI

L'objet de ce sous-chapitre est uniquement de présenter le portefeuille du PAM, les deux PP ainsi que leurs principales caractéristiques. Les éléments d'évaluations eux sont présentés au chapitre 3.

2.2.1 Portefeuille d'interventions

47. Le PAM est présent au Mali depuis 1964, soit 40 ans. Une des interventions les plus importantes a été le projet développement rural à buts multiples mis en œuvre pendant plus de 20 ans (1976-1997). Cela a amené la création d'une direction spécifique au sein du Ministère de

l'Agriculture nommée la Direction Nationale des Projets PAM (DNPP). Au cours de ces 40 années plus de ¾ du budget du PAM ont été affectés à des projets de développement¹⁰.

48. Le PAM met en œuvre trois types d'opérations au Mali:

- Emergency Operation (EMOP): Il s'agit essentiellement de deux opérations à dimension régionale. La première cible les personnes touchées par la crise en Côte d'Ivoire et la seconde les personnes affectées par la sécheresse et une chute de production céréalière;
- Protracted Relief and Recovery Operation (PRRO): Ce programme avait pour objectif général de contribuer à la paix et au redressement des régions touchées par le conflit interne qui a secoué le Mali fin des années 1990. Longue de 3 ans (2000-2003) l'assistance du PAM avait pour rôle de faciliter la participation des populations aux activités de réhabilitation et l'accès régulier aux vivres durant les périodes de soudure en favorisant les projets initiés par et bénéficiant aux femmes;
- Programme Pays (PP): le PP en cours compte 4 activités qui sont détaillées dans le point 2.2.2.

Tableau 5: Aide alimentaire reçue par le PAM 1999 - 2003 (en tonnes)

	EMOP		PRRO		PP		Total
1999	97	0.99%	4,807	49.06%	4,895	49.96%	9,798
2000	0	0.00%	2,576	26.60%	7,106	73.40%	9,682
2001	0	0.00%	2,656	29.97%	6,205	70.03%	8,861
2002	126	1.47%	1,907	22.31%	6,515	76.22%	8,548
2003	751	6.23%	1,900	15.77%	9,398	78.00%	12,049
Total	973	1.99%	13,846	28.29%	34,119	69.72%	48,937

Source: Données Bureau PAM Bamako et calculs de l'équipe d'évaluation.

49. Une analyse plus détaillée de la répartition du portefeuille d'interventions (voir tableau 5) montre qu'en moyenne l'aide alimentaire allouée au PP représente près de 70% de l'aide alimentaire totale allouée par le PAM au Mali. Cette proportion a constamment augmenté ces dernières années, de 50% en 1999 à 78% en 2003. Le reste de l'aide alimentaire est alloué aux opérations de PRRO (près de 30%) et seulement moins de 2% vont aux opérations d'urgence. L'augmentation des montants disponibles en 2003 est due à deux éléments: une opération d'aide d'urgence en 2003, mais surtout, le démarrage du PP 2003 qui dispose de quantités d'aide alimentaire que ce n'était le cas dans le PP précédent (voir le point 2.2.2 pour plus de détails à ce sujet).

2.2.2 Programme pays (PP) et caractéristiques des interventions en cours

50. Les principes directeurs du portefeuille du PAM au Mali ont été approuvés par le CA du PAM en 1997 sur la base d'une note de stratégie nationale et d'un schéma de stratégie pays tous les deux préparés en 1997. C'est sur cette base que le premier PP (1999-2002) a été formulé et ce, au moment même où la PFD prenait forme. Celui-ci a été suivi par le PP 2003-2007.

Programme pays 1999-2002

51. Les principaux objectifs du PP 1999-2002 sont: i) le renforcement de la sécurité alimentaire à court, moyen et long terme; ii) la lutte contre la pauvreté; et iii) le développement des ressources humaines. Ce programme cible quelques 504,000 bénéficiaires par an.

52. Le PP prévoit la mise en œuvre de quatre activités fondamentales:

¹⁰ PAM Programme Pays 1999-2002.

- Activité fondamentale (AF) 1: **activités vivres contre travail (VCT) et vivres contre formation (VCF)**. L'objectif à long terme est de contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, le revenu et les conditions de vie des populations et à former les membres des communautés bénéficiaires, notamment les femmes, afin qu'ils acquièrent les qualifications leur permettant de prendre en charge leur propre développement. Cette activité représente 35% du budget prévu pour le PP pour les 4 années de mise en œuvre;
- Activité fondamentale 2: **les cantines scolaires**. Ce projet est le plus important, 38% des ressources lui étant destinées. Il vise en particulier les élèves des écoles primaires nomades et communautaires. Son objectif est essentiellement d'améliorer le taux de scolarisation et en particulier celui des filles;
- Activité fondamentale 3: **santé et nutrition**. L'intervention du PAM (13% de l'allocation totale) contribue à la diffusion d'un aliment de complément et à l'amélioration de l'état nutritionnel des populations en particulier des enfants en bas âge et des femmes enceintes et allaitantes, en favorisant leur accès aux services de santé de base;
- Activité fondamentale 4: **Renforcement du système de sécurité alimentaire et de préparation aux urgences (appui au PRMC)**. L'appui du PAM est envisagé dans le contexte du plan d'action à moyen terme 1997-1999 du PRMC et en synergie avec les autres bailleurs de fonds. Il s'agit de contribuer à la mise en place de nouveaux instruments de réponse aux crises alimentaires, l'amélioration du travail du Système d'Alerte Précoce (SAP) et la mise en œuvre d'actions alternatives aux distributions gratuites. Pour ce faire le PAM a prévu de mettre à disposition 4,000 tonnes de farine de blé soit 13% de l'aide alimentaire prévue pour ce PP.

Tableau 6: Aide alimentaire prévue par type d'activités (PP 1999-2002)

Activités		Tonnes	% total
AF 1	VCT	10,569	36%
AF 2	Cantines scolaires	11,199	38%
AF 3	Santé nutrition	4,020	13%
AF 4	Réserve sécurité	4,000	13%
Total		29,788	100%

Source: PAM, document du PP 1999-2002.

Programme pays 2003-2007

53. L'objectif global du PP est de mettre les ménages vulnérables, et spécialement les femmes et les enfants, mieux à même de prendre en main leur propre développement et de faire face aux sécheresses et aux autres catastrophes naturelles. Ce programme est décliné en plusieurs objectifs spécifiques, chacun d'eux donnant lieu à une (ou deux) activité(s):

- Améliorer la scolarisation et l'assiduité scolaire et réduire les taux d'abandon, notamment des filles, dans les régions où sévit l'insécurité alimentaire;
 - AF 1: appui à l'éducation de base.
- Contribuer à la réduction du taux de malnutrition, en facilitant l'accès à un aliment de complément nutritionnel pour les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants de 6 à 59 mois;
 - AF 2: alimentation complémentaire et appui aux services communautaires de santé.
- Créer et préserver des actifs qui permettent directement aux ménages de faire face à l'insécurité alimentaire et de réagir en cas de catastrophe;
 - AF 3 ou 3A: Création d'actifs productifs;
 - AF 3B ou 4: Appui au PRMC dans le cadre de la prévention et atténuation des catastrophes.

Tableau 7: Aide alimentaire prévue par type d'activités (PP 2003-2007)

Activités		Tonnes	% total
AF 1	Cantines scolaires	29,485	46%
AF 2	Santé nutrition	3,000	5%
AF 3	Création d'actifs productifs	20,381	32%
AF 4	Prévention et atténuation des catastrophes	10,956	17%
Total		63,822	100%

Source: PAM, document du PP 2003-2007.

54. Le volume total d'aide alimentaire prévue dans ce PP est deux fois plus important que lors du PP précédent alors qu'il n'est plus long que d'une année. Les activités prévues dans ce PP sont les mêmes que dans le précédent mais l'importance relative donnée à chacune d'elle a évolué. L'augmentation de l'aide disponible répond à la volonté du PAM de renforcer sa présence dans l'appui à l'éducation de base. En effet l'aide alimentaire prévue pour les cantines scolaires absorbe près de la moitié des ressources prévues, ce qui représente également trois fois plus que les montants disponibles durant le PP précédent pour cette activité. Vient ensuite la création d'actifs productifs avec 32%. Par ailleurs le montant d'aide alimentaire budgété pour l'activité de santé nutrition ne représente plus que 5% du montant total prévu pour le programme.

55. Le projet d'**appui à l'éducation de base** s'intègre parfaitement dans la 2^{ème} priorité de la PFD «*permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation*». Il se situe dans la continuité de l'AF 2 du PP 1999-2002. Le PP 2003-2007 a démarré seulement en novembre 2003 suite à des retards au niveau du Ministère de l'Éducation pour finaliser la liste des écoles ciblées par le nouveau PP.

Appui à l'éducation de base		
Objectif	Améliorer la scolarisation et l'assiduité scolaire et réduire les taux d'abandon, notamment des filles, dans les régions où sévit l'insécurité alimentaire.	
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmenter les taux d'inscription et de fréquentation scolaire des enfants, notamment des filles, des ménages pauvres. ▪ Réduire les disparités entre garçons et filles dans les taux de scolarisation et d'abandon, enregistrés par les écoles primaires ciblées. 	
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 78,220 enfants des écoles rurales (premier cycle) bénéficient de l'assistance alimentaire sous forme d'un repas. ▪ 10,000 enfants de parents nomades ont deux repas. ▪ 31,760 filles, sous réserve d'un taux d'assiduité d'au moins 80% reçoivent des rations sèches. ▪ 1,260 cuisinières reçoivent également 5 rations cuites par jour travaillé. 	
Modalités de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distribution de rations composées de céréales, légumineuses et huile végétale. ▪ Le PAM assure les livraisons jusqu'aux sites des écoles par le biais d'opérateurs privés sélectionnés sur base d'appel d'offre. ▪ La préférence est donnée aux achats locaux en fonction des disponibilités. ▪ L'autorité technique gouvernementale est le Ministère de l'Éducation, avec des relais au niveau de la région et du cercle. ▪ Le PAM collabore avec de nombreux partenaires de terrain pour le suivi de la mise en oeuvre. ▪ Il implique des Associations des Parents d'Élèves (APE) et des comités de gestion des cantines scolaires sont créés. 	
Budget prévu	Coût de l'aide alimentaire	\$ 8 262 865
	Coût total pour le PAM	\$ 18 561 702
	Coût pour le gouvernement	\$ 1 000 000

Source: PAM sommaire de l'activité 1.

56. Le projet **santé/nutrition** (PSN) du premier PP n'a en fait jamais démarré. C'est en réalité un projet test d'un an qui a finalement constitué le volet santé de ce PP. Initié en 1998 ce projet avait pour objectif de contribuer aux efforts du Gouvernement visant à améliorer les conditions

sanitaires et nutritionnelles des populations en leur assurant une grande couverture sanitaire. Il comportait 3 volets: i) amélioration de la fréquentation des CSCOM et des centres de santé revitalisés par les femmes en âge de procréer; ii) extension de la couverture sanitaire; iii) amélioration de l'assainissement des villes de Mopti, Djenné, Gao et Tombouctou. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation en 2000 qui a mis en évidence un certain nombre d'éléments. Parmi ceux-ci on note un manque de concertation avec les autorités nationales, l'inadéquation du produit utilisé, une remise en question du ciblage dans les zones nomades, les effets pervers de la distribution de vivres sur la fréquentation des CSCOM (gonflement artificiel des taux de fréquentation). A la suite de cela, le volet fréquentation a été interrompu et une nouvelle stratégie d'intervention a été développée avec l'appui d'un technologue alimentaire.

57. Sur la base de cette expérience et de la stratégie, le PAM a développé un nouveau projet test santé nutrition de 6 mois (oct. 02 à mars 03) dans le région de Mopti (distribution de 18 tonnes de farine de complément). A la suite de cela un nouveau projet a été développé dans le PP 2003-2007. Ce projet d'alimentation complémentaire et d'appui aux services communautaires de santé répond à la première priorité de la PFD «permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes».

Santé / nutrition		
Objectif	Contribuer à la réduction du taux de malnutrition, en facilitant l'accès à un aliment de complément nutritionnel pour les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants de 6 à 59 mois.	
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prévenir la malnutrition et contribuer au rétablissement des enfants mal nourris par le biais d'une alimentation complémentaire. ▪ Favoriser un changement des mauvaises pratiques en matière d'alimentation et de santé des enfants chez les mères et les femmes enceintes. 	
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 140,500 enfants de 6 à 59 mois. ▪ 61,000 femmes enceintes et allaitantes. 	Dans 95 aires de santé (CSCOM fonctionnels) dans la zone d'intervention du PAM.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5,800 orphelins ou malades du SIDA. ▪ Bénéficiaires souhaitant acheter la farine enrichie à un prix subventionné. 	
Modalités de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2% de l'allocation sont réservés pour les démonstrations culinaires, 49% sont distribués aux enfants, femmes enceintes et allaitantes mal nourries, 14% aux orphelins et malades du SIDA et 35% sont vendus. ▪ Le PAM assure les livraisons jusqu'aux CSCOM concernés par le biais d'opérateurs privés sélectionnés sur base d'appel d'offre ou par ses propres camions au mode de livraison du PAM. ▪ La farine enrichie (Misola et Ucodal (sinba)) est achetée localement. ▪ L'autorité technique gouvernementale est le Ministère de la Santé, avec des relais au niveau de la région et du cercle. ▪ Le PAM collabore avec de nombreux partenaires de terrain pour le suivi de la mise en oeuvre. 	
Budget prévu	Coût de l'aide alimentaire	\$ 2.873.770
	Coût total pour le PAM	\$ 2.040.434
	Coût pour le gouvernement	\$ 1.803.608

Source: PAM sommaire de l'activité 2.

58. Le projet de **création d'actifs productifs** (AF 3 ou 3A) répond à la troisième priorité de la PFD «permettre aux ménages pauvres des régions où l'insécurité alimentaire est chronique de créer des avoirs durables». Le PP 3A n'a démarré qu'au début mai 2004 en raison d'un retard dans la signature du Protocole Opérationnel entre le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (responsable de la mise en oeuvre de l'activité par le biais de sa structure technique la DNPP – Direction Nationale Des Projets PAM) et le PAM.

Création d'actifs productifs							
Objectifs	Créer et préserver les actifs qui permettent directement aux ménages de faire face à l'insécurité alimentaire, de se préparer et de réagir en cas de catastrophe. Accroître les capacités des structures dirigeantes au niveau de la communauté avec une forte participation des femmes dans celle-ci, en matière de gestion et de préservation des actifs.						
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accroissement des actifs créés ou remis en état (pépinières, plantations agro forestières, pâturages améliorés, structures de gestion des sols et de l'eau, aménagements hydro agricoles et infrastructures sociales communautaires), avec 60% des actifs communautaires, permettant aux ménages de parvenir à la sécurité alimentaire et d'améliorer leurs revenus. ▪ Etablissement de mécanismes institutionnels appropriés par lesquels les collectivités territoriales peuvent gérer et entretenir les actifs créés. ▪ Renforcement des capacités des ménages à améliorer leurs revenus. ▪ Augmentation de l'accès des femmes à des actifs adaptés à leurs besoins et à leurs capacités. ▪ Accroissement du nombre de ménages en sécurité alimentaire. 						
Bénéficiaires	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéficiaires directs: 139,000 personnes par an reçoivent directement la ration retenue par jour en échange de leur participation aux travaux. ▪ 40% de femmes parmi les bénéficiaires directs. ▪ Au total 695,000 personnes par an en moyenne (bénéficiaires directs cités ci-dessus et leurs familles). ▪ 30% des actifs créés bénéficient directement aux femmes (notamment les périmètres irrigués, des pépinières et du bois de chauffe produits sur des parcelles boisées communautaires). ▪ 70% des personnes formées sont des femmes. </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Ciblage géographique et socio-économique:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gao, Mopti, Tombouctou, Kidal, et certaines zones au nord de Koulikoro et Kayes ▪ 36% des ménages de ces zones souffrant d'insécurité alimentaire chronique: agriculteurs marginaux et/ou peu performants; artisans ayant des revenus faibles et instables; ménages dirigés par des femmes; éleveurs semi sédentaires contraints à la migration saisonnière pour survivre. </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéficiaires directs: 139,000 personnes par an reçoivent directement la ration retenue par jour en échange de leur participation aux travaux. ▪ 40% de femmes parmi les bénéficiaires directs. ▪ Au total 695,000 personnes par an en moyenne (bénéficiaires directs cités ci-dessus et leurs familles). ▪ 30% des actifs créés bénéficient directement aux femmes (notamment les périmètres irrigués, des pépinières et du bois de chauffe produits sur des parcelles boisées communautaires). ▪ 70% des personnes formées sont des femmes. 	<p>Ciblage géographique et socio-économique:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gao, Mopti, Tombouctou, Kidal, et certaines zones au nord de Koulikoro et Kayes ▪ 36% des ménages de ces zones souffrant d'insécurité alimentaire chronique: agriculteurs marginaux et/ou peu performants; artisans ayant des revenus faibles et instables; ménages dirigés par des femmes; éleveurs semi sédentaires contraints à la migration saisonnière pour survivre. 				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéficiaires directs: 139,000 personnes par an reçoivent directement la ration retenue par jour en échange de leur participation aux travaux. ▪ 40% de femmes parmi les bénéficiaires directs. ▪ Au total 695,000 personnes par an en moyenne (bénéficiaires directs cités ci-dessus et leurs familles). ▪ 30% des actifs créés bénéficient directement aux femmes (notamment les périmètres irrigués, des pépinières et du bois de chauffe produits sur des parcelles boisées communautaires). ▪ 70% des personnes formées sont des femmes. 	<p>Ciblage géographique et socio-économique:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gao, Mopti, Tombouctou, Kidal, et certaines zones au nord de Koulikoro et Kayes ▪ 36% des ménages de ces zones souffrant d'insécurité alimentaire chronique: agriculteurs marginaux et/ou peu performants; artisans ayant des revenus faibles et instables; ménages dirigés par des femmes; éleveurs semi sédentaires contraints à la migration saisonnière pour survivre. 						
Modalités de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les projets proposés sont issus de requêtes émanant de la base (groupements, communautés villageoises), en collaboration avec un partenaire technique et/ou financier. ▪ La coordination des activités est assurée de manière conjointe entre la Représentation du PAM à Bamako et la DNPP, selon le principe de co-gestion. ▪ La signature de protocoles d'entente avec les différents partenaires est programmée annuellement. ▪ Le PAM assure les livraisons de vivres aux sites de distribution finaux et de là aux bénéficiaires par le biais des partenaires et/ou des communautés bénéficiaires. ▪ Les livraisons se font en deux temps: 50% lors du démarrage des travaux et le solde vers la fin des travaux sur la base du rapport d'étape. ▪ Pour les Vivres contre Travail (VCT), la ration journalière (1H/J) familiale équivaut à 5 rations individuelles (1H/J): 2 kg de céréales et 75 g d'huile végétale. ▪ Pour les Vivres contre Formation (VCF), la ration journalière (pour 1 journée de formation) équivaut à 3 rations individuelles: 1.2 kg de céréales et 45 g d'huile végétale. ▪ Les vivres sont distribués sous forme de rations sèches à emporter. 						
Budget prévu	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Coût de l'aide alimentaire</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">\$ 4.673.480</td> </tr> <tr> <td>Coût total pour le PAM</td> <td style="text-align: right;">\$ 9.706.037</td> </tr> <tr> <td>Coût pour le gouvernement</td> <td style="text-align: right;">\$ 703.000</td> </tr> </table>	Coût de l'aide alimentaire	\$ 4.673.480	Coût total pour le PAM	\$ 9.706.037	Coût pour le gouvernement	\$ 703.000
Coût de l'aide alimentaire	\$ 4.673.480						
Coût total pour le PAM	\$ 9.706.037						
Coût pour le gouvernement	\$ 703.000						

Source: PAM sommaire de l'activité 3.

59. Le projet de **prévention et d'atténuation des catastrophes** (AF 3B ou 4) répond à la priorité No 4 de la PFD ciblant « les interventions destinées à réduire les difficultés consécutives aux crises alimentaires et aux catastrophes naturelles et à préparer la réinsertion économique et sociale des populations et des zones touchées par l'insécurité alimentaire ». S'inscrivant dans le programme national de sécurité alimentaire, l'activité appuie l'approvisionnement du Stock National de Sécurité pour faire face aux situations d'urgence identifiées par le SAP (Système d'Alerte Précoce) en complémentarité avec le Gouvernement du Mali et les autres donateurs.

Prévention et atténuation des catastrophes							
Objectifs	<p>Dans le cadre du PRMC:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuer à la création des conditions d'une sécurité alimentaire durable fondée prioritairement sur la mobilisation systématique des ressources alimentaires. ▪ Contribuer à la prévention des crises alimentaires et à la réduction de l'impact des différents risques naturels. 						
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement de la gestion du stock national de sécurité. ▪ Facilitation de la mise en œuvre des recommandations du SAP. ▪ Facilitation de la gestion des aides « sécurité alimentaire». 						
Bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 74,000 personnes par an. ▪ Ciblage géographique: zone d'intervention couverte par le SAP et située au Nord du 14^{ème} parallèle, à savoir le nord des régions de Kayes Ségou et Koulikoro, les régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal (349 communes à risque). 						
Modalités de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le PAM fournit 10,956 tonnes métriques sur cinq ans au SNS. ▪ La stratégie d'acquisition est flexible: achats locaux de céréales sèches (mil, sorgho, maïs) à des prix compétitifs lorsque les excédents sont disponibles, importation des produits en période de pénurie. ▪ L'aide alimentaire est fournie conformément aux engagements Gouvernement/Donateurs du PRMC et aux dispositions prévues dans le Contrat plan Etat/OPAM sous trois formes: <ul style="list-style-type: none"> i) distributions d'aide alimentaire dans les communes ou parties de communes connaissant ou susceptibles de connaître une situation de famine, de crise alimentaire ou de difficulté alimentaire; ii) ventes d'intervention à effectuer par l'OPAM dans les zones «à risques» et/ou en rupture d'approvisionnement suivant le Plan d'Opérations de l'OPAM adopté par le COCSSA; iii) actions de développement alternatives aux distributions gratuites permettant la création de revenus afin d'accéder au marché. ▪ Des rations (céréales sèches -mil, sorgho, maïs) sont distribuées par personne selon les normes fixées par le SAP. 						
Budget prévu	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">Coût de l'aide alimentaire</td> <td align="right">\$ 2,300,760</td> </tr> <tr> <td>Coût total pour le PAM</td> <td align="right">\$ 6,081,356</td> </tr> <tr> <td>Coût pour le gouvernement</td> <td align="right">\$ 5,928,570</td> </tr> </table>	Coût de l'aide alimentaire	\$ 2,300,760	Coût total pour le PAM	\$ 6,081,356	Coût pour le gouvernement	\$ 5,928,570
Coût de l'aide alimentaire	\$ 2,300,760						
Coût total pour le PAM	\$ 6,081,356						
Coût pour le gouvernement	\$ 5,928,570						

3 PRINCIPALES CONSTATATIONS

3.1 PERTINENCE DU PP ET DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU PAM

Ce chapitre présente l'analyse de la pertinence de la PFD par rapport à l'évolution du contexte en matière de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire. Dans la ligne de ce qui a été fait pour l'étude pays Ethiopie, le premier point aborde la cohérence du PP avec les principes de la PFD, ensuite vient l'analyse de la pertinence et de la cohérence par rapport au contexte national et aux priorités internationales, les liens entre le portefeuille de développement et les autres opérations. Ce chapitre se termine sur l'analyse de la pertinence du ciblage.

3.1.1 Cohérence du PP avec les principes et objectifs de la PFD

60. Deux programmes pays ont été développés au Mali. Le premier PP 1999-2002 a été conçu avant l'approbation de la PFD et le second l'a été après. Les VCT s'inscrivent dans la suite des activités de «food for work» menées avant le premier PP. Dans le second PP l'accent est mis sur la création d'actifs productifs, le vocable VCT étant utilisé au niveau des activités. Les cantines scolaires ainsi que l'appui au PRMC se poursuivent d'un PP à l'autre. Le volet santé / nutrition semble avoir été celui qui a été le plus remanié après les difficultés rencontrées et l'interruption qui s'en est suivie au cours du premier PP. On observe donc globalement une continuité d'un PP à l'autre en terme de type d'interventions.

61. Cela dit, l'analyse des deux documents pays permet de mettre en lumière un certain nombre de changements introduits par le PAM au niveau de l'approche suivie dans le deuxième PP et qui peuvent être directement attribués à l'introduction de la PFD. Les principaux changements observés sont les suivants:

- Le PP 2003-2007 a été conçu de manière très participative avec l'ensemble des parties prenantes. Ainsi dès le printemps 2001, un atelier de travail avec les partenaires institutionnels, techniques ainsi que des bénéficiaires venant des différentes régions d'interventions du PAM. Une fois l'ébauche du PP réalisée, un second atelier de validation a été organisé en mai 2002 avec l'ensemble des partenaires ainsi que des représentants du PAM au niveau régional (Dakar);
- Les volets du PP 2003 – 2007 ne sont plus nommés en terme d'activité mais en terme d'objectif. Ainsi on ne parle plus de cantines scolaires mais d'appui à l'éducation de base, ni de VCT mais de création d'actifs productifs;
- Pour chaque volet, le PP 2003-2007 reprend les problèmes que l'on veut résoudre, les objectifs et résultats escomptés, les bénéficiaires, les éléments de partenariats et le dispositif de suivi, ce qui ne se faisait pas avant;
- En annexe du PP 2003-2007 on trouve un cadre logique incluant un certain nombre d'indicateurs.

62. Il ressort cependant de l'analyse du cadre logique un manque de compréhension de certains concepts induisant des confusions sur les indicateurs à suivre. Ainsi, sont présentés comme indicateurs de résultats: le nombre de bénéficiaires qui consomment les farines de complément locales, le nombre de CSCOM couverts par l'activité, le nombre d'enfants qui fréquentent l'école par sexe, etc. Par ailleurs certains indicateurs se retrouvent à la fois au niveau des produits et des résultats. Ces éléments sont importants car cela a des répercussions directes non seulement sur l'établissement des fiches de suivi, mais également sur la possibilité effective de mesurer les résultats atteints en fin de programme. Enfin, les résultats escomptés ne font pas souvent l'objet d'une quantification, il sera donc pratiquement impossible d'évaluer dans quelle mesure, les résultats atteints sont en phase avec ceux qui étaient escomptés au début de programme. Quant

aux indicateurs d'impacts, ils sont quantifiés, mais à un niveau tellement global qu'aucun outil actuellement disponible au niveau du PAM à Bamako ne permettra de les mesurer.

63. En ce qui concerne l'engagement envers les femmes, il faut noter que les femmes et les filles sont particulièrement ciblées par les activités du PAM. Cependant dans le document PP, il n'est que très brièvement mentionné la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes (notamment l'accès et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et de décision), tandis que les initiatives que cela devrait impliquer au niveau du programme lui-même, des relations avec les autorités nationales, des formations et sensibilisations qui pourraient être menées auprès des partenaires ne sont pas développées.

Points clés concernant la cohérence du PP avec les principes de la PFD

- Le PP est globalement cohérent avec les principes clés de la PFD. Si le type d'intervention menée est similaire d'un PP à l'autre sauf pour la santé par contre l'approche poursuivie a beaucoup évolué, signe d'une progression entre les deux PP en terme d'adhésion aux principes de la PFD.
- Si l'outil du cadre logique est très utile dans le cadre d'un travail de conception participatif du programme et dans une perspective d'analyse des résultats escomptés, il semble que certains concepts qui le sous-tendent ne soient pas toujours bien compris induisant des confusions dans l'utilisation des indicateurs de produits et de résultats.
- Le PP ne mentionne à aucun moment la prise en compte de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes à un autre niveau que celui du ciblage des activités.

3.1.2 Pertinence du PP par rapport aux politiques du pays/locales et au contexte

Politiques nationales

64. Le PP contribue directement aux axes stratégiques du CSLP que ce soit au niveau de l'axe 2 sur le développement des ressources humaines et l'accès aux services sociaux de base par le biais des volets santé/nutrition et appui à l'éducation de base ou au niveau de l'axe 3 sur le développement des infrastructures de base et les secteurs productifs par le volet création d'actifs productifs. L'axe 1 du Cadre Stratégique en accordant une importance clé à la gouvernance et à la participation trouve un écho dans les principes de la PFD de participation, appropriation, suivi et évaluation, partenariat, gestion des résultats, etc.

65. Le cadre stratégique de sécurité alimentaire est équilibré entre des objectifs de production, d'accessibilité, d'approvisionnement et de prévention. Il en va de même pour le PP. Le soutien long au PRMC a contribué à stabiliser les marchés céréaliers et le stock national de sécurité alimentaire permet de réagir en cas de crise. Le volet création d'actifs productifs contribue à la fois à la dimension productive et environnementale mais aussi à la dimension accessibilité en soutenant les revenus, les diversifiant voire les augmentant. Le volet santé/nutrition contribue à diminuer la vulnérabilité des plus fragilisés. Le volet appui à l'éducation contribue à améliorer l'accès des personnes à la nourriture tout en se situant dans une perspective de long terme d'investissement dans le capital humain.

ODM et UNDAF

66. Le PP est cohérent avec le cadre UNDAF. Il contribue à la réduction de la pauvreté en renforçant les actifs des groupes vulnérables et à risque alimentaire (revenus, actifs productifs créés) et à l'amélioration des conditions d'accès à la santé des groupes vulnérables en ciblant les femmes et des enfants dans son activité nutrition/santé. Pour faciliter le partenariat avec les autres agences des Nations Unies, le cycle du PP est harmonisé avec ceux du PNUD et de l'UNICEF.

67. Le PP contribue à un certain nombre des ODM tels qu'éradiquer l'extrême pauvreté et la faim; atteindre l'éducation primaire universelle; appuyer la définition et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement rural, de renforcement de la sécurité alimentaire et de protection de l'environnement; et combattre le HIV/SIDA malaria et autres maladies.

Points clés concernant la cohérence avec les politiques du pays

- Le PP contribue directement aux axes stratégiques du CSLP et est pertinent par rapport aux politiques nationales qui en découlent.
- Le PP est cohérent par rapport au cadre stratégique de sécurité alimentaire aussi bien au niveau de ses objectifs de production, d'accessibilité, d'approvisionnement ou de prévention.
- Le PP contribue directement aux axes stratégiques des ODM et de l'UNDAF.

3.1.3 Complémentarité et intégration avec les autres opérations du PAM au Mali

68. Comme le montre le tableau 5 le PP a absorbé près de 70% du total de l'aide alimentaire distribuée par le PAM au Mali entre 1999 et 2003. Les opérations d'urgences sont marginales (2%) et ne sont pas mises en œuvre chaque année. L'autre intervention importante du PAM c'est le PRRO. Cette intervention visant essentiellement à soutenir les populations du nord Mali affectées par la rébellion dans les années 1990 se situe entre l'urgence dont ces populations ont bénéficié de la part du PAM mais aussi du HCR et de ECHO et les interventions du PP. L'intervention prévue sur 3 ans s'est terminée en 2003. Les activités du PRRO étaient essentiellement des VCT et VCF et les réalisations très proches de ce qui est mis en œuvre dans le contexte du PP (1999-2002) dans ces mêmes régions. Lors de la visite de terrain il n'était pas rare d'observer des résultats d'activités financées par le PRRO sur des sites proches de ceux où les activités du PP sont mise en œuvre dans le cadre de la création d'actifs productifs.

69. On retrouve dans le PRRO un certain nombre des principes de la PFD tels le partenariat (avec le gouvernement et les partenaires de terrain), la priorité donnée aux achats locaux, la participation, le ciblage. Cependant, ayant été conçu à peu près à la même époque que la PFD on ne peut pas dire que celui-ci intègre les principes de la PFD de manière systématique, mais que comme pour le PP 1999-2002, il reflète déjà un certain nombre de ses principes, alors que d'autres sont plutôt absents tels le RBM, l'appropriation et les stratégies de sortie.

Pertinence du ciblage du PP

70. Durant ses 40 années de présence au Mali, le PAM est intervenu dans la plupart des régions à divers moments dans le temps. Au moment de la conception du PP 1999-2002, le PAM a décidé de concentrer son programme de développement dans les régions du nord du Mali (Mopti, Gao, Tombouctou et Kidal). Ce sont des régions caractérisées par des déficits céréaliers structurels importants et des niveaux de développement humain particulièrement bas. Par ailleurs à cette

époque, une partie des populations déplacée au début des années 90 lors de la rébellion était en cours de réinstallation dans ces zones.

71. En 2002, le PAM a réalisé une étude ACV¹¹ pour réactualiser les profils d'insécurité alimentaire des communautés et des ménages ruraux. Cette étude a conclu que les régions de Mopti et de Tombouctou présentent des proportions élevées de ménages souffrant d'insécurité alimentaire chronique. De nombreuses communautés de la région de Gao sont également touchées. L'étude considère que les régions de Kayes et de Koulikoro sont globalement dans une meilleure situation bien qu'on trouve un certain nombre de communautés souffrant d'insécurité alimentaire chroniques dans leurs zones nord situées près de la frontière avec la Mauritanie (partie au nord du 14^{ème} parallèle). Aucune mention n'est faite dans l'étude de la vulnérabilité des communautés dans la région de Kidal (voir carte du Mali en annexe 1). Selon la méthodologie suivie, l'analyse s'est faite dans un premier temps sur base de la littérature sur la sécurité alimentaire au Mali qui identifie les régions de Tombouctou, Mopti, Gao et les parties nord de Koulikoro et Kayes. C'est sur cette base que l'enquête de terrain a été menée. Celle-ci ne couvrait donc pas la région de Kidal.

72. L'étude ACV a été réalisée ponctuellement dans le cadre de la préparation du PP 2003-2007 et a essentiellement servi dans le ciblage géographique des interventions du PAM (voir paragraphes suivants). Il semble que les résultats de l'étude ACV aient été repris et intégrés dans les données du SAP, qui dans le cadre du PRMC, fournit des informations régulières et détaillées sur la situation de vulnérabilité des ménages les plus pauvres et cet outil lui est largement utilisé.

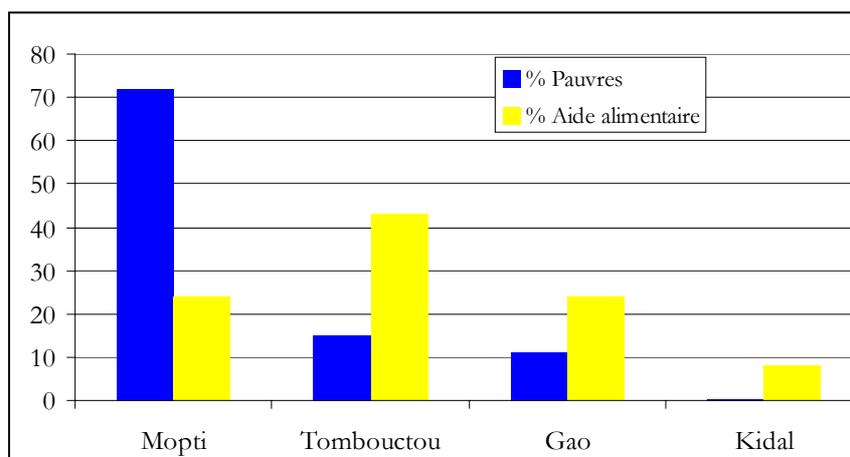
73. Sur la base de l'étude ACV, le PP 2003-2007 a augmenté sa couverture d'intervention en rajoutant les parties nord de Kayes et Koulikoro où des interventions PAM avaient déjà eu lieu avant le PP 1999-2002. C'est donc à la fois un élargissement de couverture et un retour dans des zones d'interventions passées. Kidal reste une région d'intervention dans le PP 2003-2007 sur base d'argument similaires à ceux donnés dans l'étude ACV pour les régions de Tombouctou et Mopti. Par ailleurs la présence continue du PAM dans des régions précédemment affectées par des conflits internes (surtout Kidal et Gao) est un des éléments contribuant à la stabilité dans cette région.

74. Une fois les zones d'interventions ciblées, un autre niveau de ciblage est la manière dont on répartit l'aide alimentaire disponible pour une intervention entre les zones. A titre d'exemple, l'équipe d'évaluation a effectué la comparaison entre la répartition d'aide alimentaire prévue dans les 4 régions nord pour l'activité « création d'actifs productifs » et la proportion de pauvres au sein de ces mêmes régions par rapport au total des personnes pauvres¹² dans les 4 régions nord où le PAM intervient. On peut observer un réel déséquilibre entre les besoins et la répartition des aides. Par exemple, Mopti compte 70% des pauvres dans ces 4 régions et seulement 20% de l'aide alimentaire prévue lui est destinée. Ce déséquilibre peut être partiellement expliqué par une série de facteurs tels que la présence ou non d'autres acteurs dans une région donnée et la présence ou non de partenaires capables de mettre en œuvre un niveau d'activités suffisant pour procéder aux distributions correspondantes de vivres. Cependant, le PP ne donne aucun élément permettant d'expliquer ce déséquilibre.

¹¹ ACV correspond à l'acronyme VAM en anglais.

¹² Ils regroupent les catégories de pauvres et très pauvres identifiés dans l'enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté 2001.

Graphique 1: Création d'actifs productifs: Proportion de l'aide alimentaire (prévisions PP 2003-2007) prévue et du nombre de pauvres dans les 4 régions nord



Source: PP 2003-2007 et enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté 2001 (Primature, Ministère délégué chargé du Plan et PAIB de la BM).

Note: Les régions de Kayes et Koulikoro ont été exclues de cet exemple car le PAM n'intervenant pas dans l'ensemble de ces régions ni pour la durée du programme cela biaiserait les résultats.

75. Une analyse des problèmes au niveau sectoriel reprend un certain nombre d'indicateurs justifiant de la mise en place de l'activité dans l'une ou l'autre des zones d'interventions prévues. Globalement les choix sont en phase avec les zones géographiques d'interventions sélectionnées au niveau du PP, à l'exception du choix qui a été fait d'intervenir à Kolokani (qui n'est pas dans la zone d'intervention du PAM voir carte annexe 1) dans le cadre du volet santé.

76. Dans les zones d'intervention du PAM, un deuxième niveau de sélection se fait en collaboration avec les autorités nationales, régionales et locales ainsi qu'avec les partenaires de terrain. Des critères de sélection ont été déterminés dans les protocoles d'accord avec le gouvernement. Par exemple au niveau de l'appui à l'éducation de base on trouve parmi les critères de sélection, l'enclavement de certains villages dans l'aire de recrutement, l'élimination des écoles dans les localités ayant l'allure de ville, la mobilité des populations (nomadisme), etc. En ce qui concerne la création d'actifs productifs, le ciblage des ménages se base sur les résultats de l'étude ACV. Celle-ci a identifié 3 profils de ménages pouvant bénéficier de l'appui du PAM: i) les ménages souffrant d'insécurité alimentaire chronique; ii) les ménages ne réussissant pas à faire face à un déficit alimentaire régulier; et iii) les ménages réussissant à faire face à un déficit alimentaire régulier mais dont la situation nutritionnelle reste préoccupante.

77. Ces critères sont globalement suivis même si au niveau local d'autres facteurs interviennent également. Par exemple, dans la région de Gao, le PAM est présent dans chacune des communes de la région. Cet équilibre des interventions répond à une volonté politique de large couverture de la région et de stabilité entre les différentes communes. Par ailleurs, dans la création d'actifs productifs, les partenaires sur le terrain jouent un rôle déterminant puisque ce sont eux qui soumettent des requêtes d'intervention au PAM qui lui peut ou non les approuver. Les données du Système d'Alerte Précoce (SAP) sont également une source d'information utile au moment de la sélection des requêtes. En effet, cela permet au PAM d'approuver ou non une requête sur base d'une analyse de la situation de vulnérabilité des ménages.

78. Au sein même des communautés les distributions sont laissées à la discrétion du responsable de l'association, du groupement, du chef de village, etc. Les partenaires de terrain ne sont eux-mêmes pas toujours informés de la manière dont les distributions sont réalisées. Selon certains représentants du PAM au niveau régional, ce qui compte c'est que le travail prévu ait été réalisé selon les standards techniques requis. Il n'est donc pas toujours possible de savoir qui peut

effectivement travailler sur les chantiers au sein des communautés, si tout le monde peut participer ou bien si les travaux sont réservés à certains groupements spécifiques, si les plus vulnérables (en effet ceux-ci ne sont pas nécessairement capables d'effectuer les travaux envisagés dans le cadre des activités) bénéficient véritablement des interventions ou non. Cela dit, les bénéficiaires des actifs créés ont travaillé à leurs réalisations. Les visites de terrain ont montré que très souvent les bénéficiaires finaux font partie de groupements, d'associations et c'est ensemble que les décisions sont prises sur la manière de gérer les actifs créés.

Points clés concernant le ciblage

- Les zones géographiques d'interventions dans le cadre du PP 2003 - 2007 ont été sélectionnées en fonction des résultats de l'enquête ACV sauf pour la région de Kidal.
- Les résultats de l'enquête ACV menée en 2002 ont principalement été utilisés par le PAM dans le cadre de la préparation du PP. Le PAM utilise également les données du SAP dans le cadre de la sélection des requêtes. Les deux systèmes d'information ont donc chacun leur utilité.
- Les activités du PP sont mises en œuvre dans les zones d'intervention déterminées par l'enquête ACV sauf dans le volet santé qui intervient à Kolokani (en dehors de la zone nord de Koulikoro selon la carte des interventions PAM).
- Il n'existe aucune orientation dans le PP quant à la manière dont le volume d'aide devrait être réparti entre les zones d'interventions.
- Au sein des zones d'intervention, la capacité de cibler des communautés spécifiques et les personnes les plus vulnérables au sein de ces communautés est le fruit de la collaboration avec le gouvernement et avec les partenaires de terrain.
- Le choix des sites des activités est aussi dépendant d'autres facteurs que ceux de l'insécurité alimentaire, notamment, les équilibres entre les communes et la présence des partenaires sur le terrain et d'un projet de développement éligible dans le cadre des interventions du PAM (création d'actifs productifs).
- Les personnes pouvant travailler à la création d'actifs productifs sont identifiées à la discrétion des communautés. Les bénéficiaires finaux font très souvent partie de groupements et c'est ensemble que les décisions sont prises sur la manière de gérer les actifs créés.

3.2 MECANISMES, MOYENS ET OUTILS INTRODUIIS/RENFORCÉS AU NIVEAU DU PAYS POUR FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PFD AU SEIN DU PP

3.2.1 *Progrès (et changements) dans le partenariat*

79. Comme le souligne la PFD, l'aide alimentaire ne peut à elle seule favoriser le développement: le partenariat est alors un pré requis pour que cette aide appuie un réel processus permettant d'accéder aux transformations souhaitées. La question du partenariat est donc centrale dans la mise en œuvre des principes de la PFD. La mission a pu rencontrer un grand nombre de partenaires du PAM tant à Bamako que dans les trois régions d'intervention dans lesquelles elle s'est rendue ce qui lui a permis d'apprécier: i) les changements intervenus dans les relations de partenariat nouées par le PAM suite à la mise en œuvre de la PFD; et ii) comment le PAM se situe dans le contexte de la décentralisation qui a vu émerger une nouvelle catégorie d'acteurs locaux: les maires des communes.

80. Au sein du SNU, le PAM est un partenaire considéré comme très actif et ayant joué un rôle dynamique dans tout le processus d'élaboration du cadre UNDAF: non seulement dans le groupe thématique «sécurité alimentaire et développement rural» mais aussi dans ceux consacrés à l'éducation et à la santé. Deux champs d'action nouveaux par rapport à la période précédente où

le PAM était reconnu surtout pour ses compétences en matière d'urgence et de développement rural. Sur le terrain les relations de partenariat sont surtout étroites avec l'UNICEF et l'UNESCO en ce qui concerne les cantines scolaires et les aspects santé/nutrition. Avec l'UNICEF en particulier, le PAM est associé dans le cadre d'un programme de cantines scolaires et écoles communautaires dans la région de Mopti et de Kayes qui est mis en œuvre par des ONG locales. La FAO, comme le FIDA sont des partenaires du PAM de longue date au Mali. Le PAM appuie le Programme Spécial de Sécurité Alimentaire de la FAO dans la région de Mopti et dans la région de Tombouctou le projet de développement de la zone lacustre financé par le FIDA. Dans les deux cas le PAM intervient par l'apport de vivres à des communautés villageoises réalisant des périmètres rizicoles irrigués. Les activités menées en commun avec les partenaires du SNU restent par ailleurs relativement limitées compte tenu des ressources financières restreintes des agences des Nations Unies. Les relations avec l'ONU-SIDA consistent essentiellement en échanges d'information et n'ont pas conduit à la mise en oeuvre de projets communs.

81. Le travail du PAM en tant que coordonnateur du comité de cogestion des donateurs du PRMC est unanimement apprécié tant par ses partenaires maliens que par les donateurs. Pourtant alors que dans ce cadre les échanges entre donateur sont réguliers, les activités de développement du PAM sont peu ou mal connues de certains importants donateurs. Le PAM Mali est encore souvent perçu comme une agence plus spécialisée dans l'urgence, le secours ou menant des activités classiques de VCT. Bien que le PAM soit officiellement tenu au courant par le gouvernement des discussions sur la décentralisation et leurs implication, il n'est pas associé à la réflexion en cours sur l'articulation au niveau des communes des différentes interventions, l'appui à l'élaboration des plans de développement communaux, le financement de ceux-ci etc. qui font l'objet de nombreuses réunions et concertations entre bailleurs. Comme le souligne un donateur « nous n'aurions pas l'idée d'associer le PAM à ces réunions ». Or les maires que la mission a rencontrés sur le terrain, notamment dans le cas de visites d'écoles dont les cantines sont appuyées par le PAM sont, eux, très conscients du rôle que joue le PAM dans leur commune. Les bailleurs sont certainement prisonniers d'une image assez convenue du PAM, mais le PAM Bamako n'est pas non plus assez pro actif dans ce domaine. Ce que reconnaissent volontiers nos interlocuteurs au PAM de Bamako.

82. Alors que leur champ d'action avec les collectivités décentralisées est important et que sur le terrain les relations entre les autorités locales et les bureaux régionaux sont régulières, il est évident que le PAM n'a pas encore réussi à concevoir le type d'articulation à mettre en place avec ces élus pour mener des actions de développement. Il convient de souligner cependant que c'est un des objectifs, que le PAM Bamako s'est fixé pour cette année 2004.

83. Dans les régions où intervient le PAM, la multiplicité et la diversité des partenaires d'exécution sont tout à la fois un atout et une contrainte pour le PAM. Un atout, car ceci lui permettent d'intervenir sur un grand nombre de sites avec des activités diverses. Cette diversité traduit une réelle participation des partenaires aux décisions d'intervention. Une contrainte pour le PAM car cette situation conduit à une certaine dispersion de ses ressources limitées. Quant aux modalités de mise en œuvre des activités, le PAM apparaît souvent étroitement dépendant de celles des partenaires de développement qui jouent un rôle d'interfaces vis-à-vis des communautés bénéficiaires. La capacité des ONG internationales et des ONG locales n'est évidemment pas la même. La plupart des ONG locales ont des ressources humaines et financières trop limitées pour assurer toujours les activités de coordination, de concertation et de suivi. Ceci repose le problème important de la pérennisation et du retrait progressif du PAM. Par contre les ONG internationales gèrent souvent de grands programmes qui ont des moyens importants et semblent « demander trop au PAM » sans que ce dernier ne puisse avoir toujours sa propre stratégie d'intervention afin de se prononcer sur leurs requêtes.

84. Les résultats sur le terrain sont jugés globalement satisfaisants au niveau des partenaires. Les petites ONG locales reconnaissent toutes que leur partenariat avec le PAM est dynamique,

qu'elles ont acquis de nouvelles compétences (en particulier les ONG suivant les activités cantines scolaires et nutrition/santé) qu'elles pourront valoriser avec d'autres bailleurs de fonds. Le suivi effectué par les partenaires de terrain dans le cadre de l'appui à l'éducation de base est régulier et les rapports sont systématiquement fournis au PAM (pour plus de détails voir point 3.3.1). Il convient de souligner aussi les efforts soutenus que font les bureaux régionaux du PAM pour créer un cadre de concertation régulière (points focaux pour la santé, l'éducation) avec toutes les parties prenantes (administrations, service techniques, autorités locales) pour le suivi et la mise en œuvre des activités de développement.

85. A l'avenir l'autorité communale sera un interlocuteur incontournable pour l'ancrage des diverses activités. Ceci permettra de renforcer les activités à la base. Le PAM a déjà des contacts avec les autorités communales mais ces contacts devront alors être renforcés et systématisés. Cela impliquera du temps et certainement du travail au niveau du renforcement des capacités institutionnelles. Par ailleurs, l'exécution des activités restera toujours tributaire de l'existence de partenaires appropriés et des règles en vigueur dans chaque groupe ethnique concerné (par exemple, différents groupes ethniques peuvent avoir des critères différents pour organiser les distributions en leur sein, le rôle du chef de village peut également différer).

Points clés concernant le partenariat

- Au sein du SNU le PAM semble être un partenaire très actif.
- Les activités effectivement mises en œuvre avec les autres agences du SNU sont limitées compte tenu des contraintes financières de ces partenaires.
- La réflexion du PAM sur l'articulation de ses interventions avec les autorités locales dans le cadre d'un appui au développement communal est insuffisante surtout dans le contexte de la décentralisation.
- La multiplicité et la diversité des partenaires d'exécution sont tout à la fois un atout et une contrainte pour le PAM. Cette diversité traduit une réelle participation et autonomie des partenaires dans les décisions d'intervention du PAM. Elle entraîne cependant parfois une dispersion de ses ressources limitées.
- Les modalités de mise en œuvre des activités du PAM apparaissent parfois trop étroitement dépendantes de celles des partenaires.

3.2.2 Participation des parties prenantes et appropriation

86. La participation de l'ensemble des parties prenantes est un élément important de la PFD qui fait directement suite à celui de partenariat discuté ci-dessus. Au niveau du pays, deux points majeurs méritent d'être relevés:

- Un large processus de consultation a été mis en place par le PAM pour la formulation du PP 2003-2007, incluant des représentants des autorités publiques des différents secteurs concernés ainsi que des différents niveaux de responsabilités (national, régional, voire local), des représentants des partenaires. Le travail de conception de définition de la stratégie d'intervention, des objectifs et priorités, a été réalisé en atelier et la logique d'intervention a fait l'objet d'une validation par les parties prenantes;
- La coordination des interventions du PAM au niveau du gouvernement malien était assurée par une direction spécifique au sein du Ministère de l'Agriculture, la Direction Nationale des Projets PAM (DNPP). Cette solution était pertinente tant que les interventions étaient concentrées sur les questions de développement, une fois que l'on parle santé et éducation, le pilotage du programme doit se faire à un autre niveau évitant ainsi que la DNPP ne soit juge

et partie. C'est ainsi que dès le PP 1999-2002 un comité interministériel de coordination du PP regroupant les représentants des ministères de développement rural, de la santé, de l'éducation de base, des affaires étrangères et plan, et de l'administration territoriale, a été mis en place. Actuellement c'est le Ministère des Affaires Etrangères qui assure le pilotage du PP au niveau des autorités publiques (même si des questions institutionnelles doivent encore être résolues au niveau de la DNPP).

87. Au niveau de chaque volet d'activités se sont les ministères sectoriels concernés qui assurent l'autorité de tutelle de l'activité et sont responsables de l'exécution de l'activité selon des arrangements spécifiés dans chaque protocole d'accord entre le PAM et le Gouvernement. Les documents reflètent cette responsabilisation aux niveaux déconcentrés.

88. Au niveau local, l'équipe d'évaluation a pu noter un certain nombre d'éléments relatifs à la participation des parties prenantes:

- Education: au niveau de l'éducation nationale les directeurs d'écoles et les enseignants sont engagés dans la mise en œuvre des cantines scolaires. Les comités de gestions composés de membres de la communauté et très souvent présidés par le directeur d'école sont relativement opérationnels;
- Santé/nutrition: au niveau local, le personnel des CSCOM est responsable de la mise en œuvre de l'activité. Des comités de gestion sont en train de se mettre progressivement en place;
- Création d'actifs productifs: les partenaires de terrain jouent un rôle clé. En effet, ce sont eux qui entrent en contact avec le PAM et/ou les représentants de la DNPP au niveau régional par le biais de requêtes, demandant d'intervenir dans un projet avec des apports en vivres à un moment où la mobilisation de main d'œuvre est nécessaire. Outre les requêtes venant d'ONG internationales dans le cadre de la mise en œuvre de leurs propres programmes de développement, il arrive également très régulièrement que la demande d'appui du PAM vienne directement d'associations locales, de groupement de femmes, de sociétés coopératives, de groupement d'agriculteurs. Ces associations se mettent alors en contact avec une ONG locale qui entre en contact avec le PAM et ou la DNPP au niveau régional. L'approbation de la requête est faite en concertation entre le PAM et la DNPP suite à une visite de terrain le plus souvent conjointe.

89. Au niveau des bénéficiaires, les éléments de participation sont plus variables. Leur participation est la plus importante dans les activités de création d'actifs productifs: non seulement ils peuvent initier l'intervention du PAM mais surtout -et il faut le souligner- l'apport du PAM (qui représente généralement un appoint assez limité en quantité) ne fait qu'appuyer leur contribution propre en travail et presque toujours aussi monétaire aux chantiers qu'ils réalisent. Ces chantiers entrepris par les hommes (digues, périmètres rizicoles, bourgoutières, etc.) comme par les femmes (reboisement, étangs piscicoles, etc.) exigent toujours un effort considérable soutenu sur plusieurs mois (parfois plusieurs années à la suite comme dans le cas du reboisement). Les bénéficiaires du volet santé sont essentiellement des consommateurs, dans le sens où une grande partie de la farine enrichie est vendue. Cela dit, un certain nombre de femmes sont impliquées activement dans les démonstrations culinaires mais celles-ci sont marginales. Les élèves, à part dans quelques cas (présence dans le comité de gestion ou bien apports de bois de chauffe), ne sont pas parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre de l'activité. Cependant les parents eux, ainsi que fréquemment, les associations de femmes du village participent très souvent de façon remarquable à la mise en œuvre de la cantine scolaire (cotisations régulières, activités productives pour compléter l'ordinaire des repas de la cantine).

Points clés sur la participation et l'appropriation

- Le PAM a mis en place tout un processus participatif lors de la conception du PP 2003-2007.
- Le PAM a adapté le mécanisme de coordination des interventions suite à l'évolution du PP.
- Les partenaires ainsi que les fonctionnaires sur le terrain jouent un rôle clé au niveau de la création d'actifs productifs, des écoles et des CSCOM.
- Le niveau de participation des bénéficiaires est différencié selon le type d'intervention. Alors qu'elle est relativement limitée dans les activités de santé, elle est plus importante dans le cadre de la création d'actifs productifs.

3.2.3 Progrès (et changements) dans la mise en évidence des résultats

90. Un des aspects importants de la PFD est la nécessité de mettre en évidence les résultats des interventions. Pour ce faire le PAM a mis en place le système de «Result Based Management (RBM)» ou de «Gestion Basée sur les Résultats». Cela implique, entre autres, une grande attention portée aux indicateurs de résultats. En effet, dans le cadre d'interventions de développement on ne peut pas se limiter à collecter des informations en terme de quantités de nourriture distribuée ou de nombre de bénéficiaires. Ce qui importe c'est de savoir quels sont les résultats obtenus par rapport à des objectifs quantifiés mais aussi par rapport à la situation au moment du démarrage de l'intervention (ex: augmentation du taux de scolarité des élèves dans les écoles assistées, la diminution des redoublements, etc.).

91. Plusieurs problèmes ont été identifiés dans ce domaine:

- Confusions au niveau d'un certain nombre d'indicateurs dans le cadre logique annexé au PP 2003-2007. Les indicateurs attachés aux produits, résultats et impacts ne sont pas toujours appropriés. Par ailleurs il n'y a aucune base de référence disponible dans les documents de projets si ce n'est le nombre de bénéficiaires prévus (voir point 3.1.1 pour plus de détails);
- Actuellement le système de collecte de données existant ne permet pas de faire une analyse systématique des résultats des interventions du développement du PAM au niveau du Mali. Les données le plus systématiquement collectées se situent au niveau des produits (nombre de rations distribuées, de bénéficiaires, d'actifs créés, etc.) et sont disponibles dans les SPR. Le format du SPR à partir de 2003 est beaucoup plus lisible. Les données sont systématiquement désagrégées par sexe et font la différence entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé;
- Les données disponibles au niveau des produits ne sont pas nécessairement fiables. Ainsi au niveau de l'éducation, de grandes variations dans les effectifs sont observées d'une année à l'autre (pour plus de détails voir le point 3.3.1);
- Le référentiel de base n'existe pas encore. Selon le PAM, un système d'information géographique pour le Mali (SIGMA) est en train d'être développé et devrait permettre de collecter les données de résultats.

92. La mise en place d'une gestion basée sur les résultats implique l'introduction de nouvelles pratiques non seulement au niveau du cadre logique mais aussi au niveau du suivi et de l'évaluation. Le PAM Mali a commissionné des études en 2001 et en 2002 sur la manière de renforcer les systèmes et méthodes de suivi. La mise en place d'une gestion basée sur les résultats implique l'introduction de nouvelles pratiques non seulement au niveau du cadre logique mais aussi au niveau du suivi et de l'évaluation. Le PAM Mali a commissionné des études en 2001 et en 2002 sur la manière de renforcer les systèmes et méthodes de suivi. Dans ce cadre, le développement de partenariats avec des opérateurs de terrain pour le suivi externe mensuel de chaque école et CSCOM par école et par CSCOM et la préparation de fiches de suivi mensuelles et de rapports trimestriels devrait améliorer la qualité des données et leur fiabilité surtout au

niveau des produits. Cependant, une analyse succincte de ces fiches a montré que celles-ci ne permettaient pas de collecter l'ensemble des données nécessaires à l'analyse des résultats. Par ailleurs il n'y a encore aucun système de suivi externe mis en place pour la création d'actifs productifs.

SIGMA

Dans le cadre du Projet SIGMA financé par le PAM et des partenaires et logé à l'Institut Géographique National (IGN), un travail important est en cours afin de mieux analyser et situer suivant une approche cartographique les données sur la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire par grande zone géographique. Ce programme a un comité de pilotage comprenant le SAP, l'IGN, la Direction nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI), le PAM et les Cellules de Planification et de Statistiques des ministères de la Santé, de l'Éducation et du Développement Rural et vise à mettre en place un outil commun aux différents acteurs car constitué à partir de leurs données. Compte tenu de la très grande diversité des bases de données existant au Mali, de l'hétérogénéité des méthodologies de collecte des informations et du difficile recollement des données entre elles, ce nouveau projet impulsé par le PAM jouera un rôle important dans l'élaboration d'un référentiel collectif pour le suivi des impacts des interventions sur la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire des ménages au Mali.

93. Cette étude recommandait également de mettre en place un référentiel de base (qui manque toujours), d'organiser des formations (pour l'instant il n'y en a pas eu, le PAM ayant essentiellement organisé des séances d'information avec les partenaires de terrain pour remplir les fiches de suivi) et de formaliser les orientations méthodologiques (un guide de mise en œuvre pour le volet santé est en train d'être développé). Ces différents aspects doivent encore être renforcés avant d'être pleinement opérationnels.

94. Le suivi et l'évaluation ne sont pas que de la responsabilité du PAM. Les PP et protocoles d'accord avec le gouvernement mentionnent l'engagement des autorités publiques à ce niveau. Les rapports de suivi produits par le gouvernement durant le PP 1999-2002 ne sont pas nécessairement disponibles dans les bureaux du PAM et ceux que le sont, se limitent le plus souvent aux mouvements des stocks et au nombre de bénéficiaires. Lors de la mission, les Ministères concernés ont réitéré leur engagement sur le suivi et l'évaluation au sein PP 2003-2007.

Points clés sur la mise en évidence des résultats

- Il n'y a pas de collecte de données systématique permettant l'analyse des résultats des interventions du PAM dans le cadre du PP.
- On observe certaines confusions entre les indicateurs de produits et de résultats dans le cadre logique annexé au PP 2003-2007.
- Certaines données de produits ne sont pas toujours consistantes entre elles (voir exemple de l'éducation).
- Les fiches de suivi actuellement disponibles ne permettront pas de faire d'analyse des résultats.
- Il n'existe actuellement aucun référentiel de base.
- La faiblesse générale du système de suivi et d'évaluation est partiellement en voie de redressement avec la mise en au point d'un système de suivi dans le cadre des projets éducation et santé.

3.2.4 Introduction du principe de Renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

95. Opérant une rupture complète avec des années de Vivres contre travail dans le développement rural dont les bénéficiaires étaient essentiellement des hommes, les deux PP 1999-2002 et 2003-2007 concentrent désormais la majorité des ressources disponibles (51% du total) sur l'appui aux secteurs sociaux de l'Éducation et de la Santé/Nutrition avec un ciblage particulier sur les femmes. Deux études genre ont été initiées préalablement à l'élaboration des PP, l'une en 1998 et l'autre en 2001 ce qui souligne l'attention croissante accordée par le PAM Mali à la prise en compte des femmes dans les activités de ses programmes pays.

96. Ainsi, dans le projet Education/cantines scolaires des dispositions spécifiques ciblent les filles pour encourager les parents à les envoyer à l'école et 100% des bénéficiaires ciblés par l'activité Nutrition/Santé sont les femmes et leurs enfants. La participation des femmes aux activités de développement rural et de formation fait l'objet d'objectifs précis dans les deux PP: dans le premier - 1999-2002 - il est prévu que 29% des bénéficiaires directs des activités de création d'actifs productifs seront des femmes, tandis que dans le second PP 2003-2007, leur part est renforcée (40% des bénéficiaires) et surtout détaillée: il est prévu que 30% des actifs créés devront être contrôlés directement par les femmes et que 70% des actions de formation leur seront destinées. Il est aussi mentionné que 20% des membres des Comités de gestion devront être des femmes.

97. Cependant les principes du genre ne sont pas encore très opérationnels même dans le dernier programme pays. Il manque en particulier des directives claires concernant leur intégration concrète par les partenaires (autorités nationales et partenaires d'exécution) et les initiatives que le PAM Mali devrait prendre dans ce but en matière de sensibilisation et de renforcement de leurs compétences¹³. Les outils méthodologiques permettant le suivi du genre paraissent insuffisants et aussi non adaptés, la responsabilité n'en incombant d'ailleurs pas uniquement au PAM Mali. A titre d'exemple, alors que le cadre logique du PP 2003 2007 mentionne comme indicateur de résultat le pourcentage des actifs productifs créés et contrôlés par les femmes, il n'en n'est même pas fait mention dans les indicateurs retenus par le dispositif de suivi évaluation élaboré fin 2002 par une mission d'appui¹⁴.

98. Jusqu'en 2003, le principal indicateur ventilé par sexe régulièrement suivi par le PAM ou les partenaires d'exécution est le nombre de bénéficiaires de sexes masculin et féminin. A partir de 2003, suite aux recommandations de l'Évaluation sur la mise en œuvre des «Engagements envers les femmes» au Mali¹⁵, le SPR fournit des données (Gender process indicators) sur la proportion prévue et réalisée de femmes occupant des positions clés dans les comités de gestion des cantines scolaires, et dans les associations impliquées dans les activités de création d'actifs productifs.

99. Sur la base des informations recueillies et des entretiens menés durant les visites de terrain, les observations suivantes peuvent être faites:

- De grandes différences de prise en compte des femmes dans les activités de création d'actifs productifs existent entre les différentes régions d'intervention du PAM. Le PAM dépendant des partenaires d'exécution pour la réalisation des activités, on constate ainsi qu'à Tombouctou, région dans laquelle les aménagements hydro agricole représentent l'essentiel du programme d'activité (un partenaire dominant Programme Mali Nord), les femmes ont

¹³ La mission d'évaluation sur les «Engagements en faveur des femmes» réalisée au Mali en 2002 regrettait en particulier que les efforts réels engagés par le PAM Mali n'aient pas débouché sur des résultats plus tangibles: entre autre, concernant les deux études genre pré citées, l'évaluation notait que leurs conclusions étaient si générales qu'elles n'apportaient que très peu d'indications opérationnelles.

¹⁴ Deuxième mission de renforcement des méthodes de suivi des activités assistées par le PAM Programme de PAYS 2003 2007, PAM, Bamako, Octobre 2002.

¹⁵ Final evaluation of WFP's commitments to women 1996-2001, country case study: Mali, March 2002.

automatiquement une part bien moindre dans les bénéficiaires. Les activités étant plus équilibrées dans les trois autres régions les femmes y sont plus représentées (activités de maraîchage, de reboisement etc.);

- Les ratios tonnage distribué/bénéficiaire suivant l'activité fait apparaître des différences entre les activités de type aménagements hydro agricoles et les autres: les femmes étant toujours beaucoup moins nombreuses dans les premières, elles bénéficient beaucoup moins des distributions les plus «intéressantes». Il existe aussi de grandes différences, il convient de le mentionner, dans les ratios pour une même activité mise en œuvre principalement par les hommes entre les régions. La région de Tombouctou est celles ou les bénéficiaires réalisant des PIV reçoivent les plus grandes quantités;
- Les femmes en revanche bénéficient en très grande majorité des actions d'alphabétisation: malheureusement leur part est infime dans le PP 2003-2007 comme dans le 1999-2002 (2%). La ration allouée est très correcte;
- Elles sont effectivement présentes dans les comités de gestion des cantines scolaires et souvent très actives avec leurs associations dans la réalisation d'activité de maraîchage pour compléter la nourriture de la cantine. Elles sont aussi présentes dans les comités de distribution de vivres pour les activités productives qui les concernent directement (reboisement, maraîchage). Les différents comités mis en place pour la réalisation de périmètres irrigués qui ont pu être rencontrés lors de la mission de terrain ne comprenaient pas de femmes;
- Les partenaires du PAM n'encouragent pas forcément le renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans leurs activités: ils appuient de petits groupes de femmes ou des associations de femmes de façon traditionnelle.

100. Globalement et ce tout en reconnaissant un progrès réel en matière de genre, il reste des progrès à faire par rapport aux engagements pris dans la politique de genre du PAM¹⁶, surtout au niveau de l'engagement n°V relatif à l'implication des femmes dans les comités de distribution et autres. En effet, le niveau de représentation des femmes (20%) dans les comités de gestion des activités de création d'actifs productifs annoncé est de loin inférieur à la parité. Par ailleurs si la participation aux comités est un premier pas, il s'agit ensuite de veiller à leur implication réelles dans le processus de décisions et ce niveau est très variable d'un comité à l'autre selon ce qui a pu être observé lors de la mission de terrain.

Points clés: principe de renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Les PP apportent une attention croissante à la participation des femmes en tant que bénéficiaires des activités.
- Les mesures promouvant le renforcement de l'égalité des chances entre hommes et femmes sont encore insuffisantes tant au niveau du PAM qu'auprès des partenaires (institutionnels et d'exécution).

3.2.5 Prise en compte du principe de renforcement de la lutte contre le HIV/SIDA

101. Le PAM, depuis 2000, a pris l'engagement de développer des moyens de lutter contre le HIV/SIDA en utilisant de l'aide alimentaire ce qui a conduit à la mise en place d'une unité à cet effet au sein du département de politique et stratégie. Etant donné que ces mesures ont été prises

¹⁶ WFP, 2002, 'Gender Policy (2003-2007) enhanced commitment to women to ensure food security', Policy issues Agenda item 4.

après la conceptualisation de la PFD, les questions de HIV/SIDA n'y sont pas spécifiquement traitées. Cependant au niveau du PAM, la manière dont l'aide alimentaire peut contribuer à la lutte contre le HIV/SIDA fait partie intégrante de sa stratégie au niveau du développement.

102. Au niveau du Mali, le volet santé/nutrition du PP 2003-2007 inclut une petite composante lutte contre le HIV/SIDA (14% des montants alloués à l'activité) sous forme d'un volet de prévention de la transmission de la mère à l'enfant et ce, sur base d'une recommandation de l'UNICEF. Par ailleurs il y a des échanges d'informations entre le PAM (vice-président du groupe thématique HIV-SIDA de l'UNDAF) et l'ONUSIDA. Par ailleurs, le PAM a une volonté affichée d'augmenter l'attention donnée à cette question en en faisant une activité transversale et de créer ainsi des synergies avec les autres interventions du PP. Mais cela reste encore à démontrer.

Points clés: prise en compte du HIV/SIDA

- Le PAM a mis en place quelques activités focalisées sur cette problématique dans le cadre du volet santé / nutrition.
- Le PAM affiche une volonté de faire du HIV/SIDA une activité transversale et d'augmenter ainsi les synergies avec les autres activités mais la mise en œuvre en est encore à ces tout débuts.

Note sur l'articulation des principes de la PFD

L'expérience faite par le PAM au Mali montre que la mise en œuvre des différents principes de la PFD implique une évolution réelle dans la manière de développer des interventions et de les mettre en œuvre. Un équilibre est constamment à chercher entre le ciblage des interventions et la présence de partenaires de terrain dans les lieux ciblés, entre la volonté de cibler certaines zones et la nécessité des pouvoirs publics de répondre aux demandes des différentes collectivités territoriales. Le PAM a une série d'objectifs en terme de renforcement de l'égalité des chances et de lutte contre le VIH/SIDA qui demandent du temps avant d'être acceptés, voire appropriés par les partenaires. Par ailleurs mettre en place un système de RBM est une chose si le PAM tient l'ensemble des cartes en main de la conception à l'évaluation et une toute autre, si le système doit être développé dans un contexte de partenariat.

Les différents principes de la PFD impliquent en effet le développement d'une approche très particulière basée sur la durée et la disponibilité de ressources financières et humaines adéquates. Ces différents principes ne peuvent en effet être développés dans toutes leurs dimensions qu'en mettant en place des mécanismes de collaboration intense, en prévoyant des lieux de rencontres, des ateliers de travaux, des formations, etc.

3.2.6 Financement

103. La mise en œuvre du PP selon les principes de la PFD requiert un certain nombre de ressources. Une des premières contraintes à la mise en œuvre du PP est le décalage entre le budget approuvé et les contributions effectives. Ainsi pour le PP 1999-2002, les contributions effectives représentent finalement 63% du budget approuvé.

Tableau 8: Contributions au programme - Pays du Mali

	PP 1999-2002 (\$)	PP 2003-2007 (\$)
Budget approuvé	14,490,330	36,866,477
Contributions confirmées	8,956,157	n.a.

Source: PAM PP 1999-2002, SPR 2002, PP 2003-2007.

104. Par ailleurs le budget prévu pour le PP 2003-2007 est plus de deux fois plus important que celui du PP précédent. Cela peut être expliqué partiellement par la volonté de garder un certain volume d'activité à une époque où les autres types d'intervention (EMOP et PRRO) sont en recul (voir tableau au point 2.2.1), mais également par la volonté de développer l'appui à l'éducation de base ainsi qu'une présence dans 2 nouvelles régions le nord de Kayes et Koulikoro. Le volume total d'aide alimentaire (tout type d'intervention confondue) traité par le PAM Mali a lui augmenté de 23% entre 1999 et 2003. Outre la disponibilité de l'aide alimentaire, les ressources financières jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du PP et des mesures envisagées dans le cadre de la PFD. Il est généralement reconnu que les ressources nécessaires dans ce cas sont plus importantes que pour d'autres types d'activités. Le tableau 9 reprend l'ensemble des budgets annuels attribués à chaque type d'intervention depuis 2000. En dessous des différents types d'activités se retrouvent les ressources pour les activités administratives et d'appui (PSA) qui viennent en support de l'ensemble des activités du PAM. Le tableau 10 lui reprend les volumes d'aide alimentaire reçus chaque année par type d'activités.

Tableau 9: Ressources financières (ODOC et DSC) reçues par an et par type d'activités

	2000 (\$)	% total	2001 (\$)	% total	2002 (\$)	% total	2003 (\$)	% total
EMOP	0		0		6,000	1	7,700	1
PRRO	239,777	73	267,287	16	463,922	57	193,129	28
PP	32,000	10	1,217,537	74	289,302	35	426,732	63
PSA	55,000	17	166,782	10	55,000	7	55,000	8
Total	326,777	100	1,651,606	100	814,224	100	682,561	100

Source: PAM Bamako.

105. On voit très clairement que les ressources financières disponibles pour le PP varient très fort d'une année à l'autre. Plusieurs explications sont possibles, telles les retards dans les transferts entre le siège et le bureau pays, les délais dans les dons des bailleurs de fonds au PAM. En tout cas cela ne peut pas être dû à la variation des montants d'aide alimentaire reçus ces mêmes années. Par exemple, comme le montre le tableau 10 celles-ci étaient plus importantes en 2000 qu'en 2001 alors que c'est le contraire pour les ressources financières. Par ailleurs le PSA en 2001 est trois fois plus important que les autres années. Ayant procédé à l'analyse des données après la mission de terrain l'équipe d'évaluation n'a pas été d'en discuter avec l'équipe du PAM à Bamako afin d'identifier les raisons à cela.

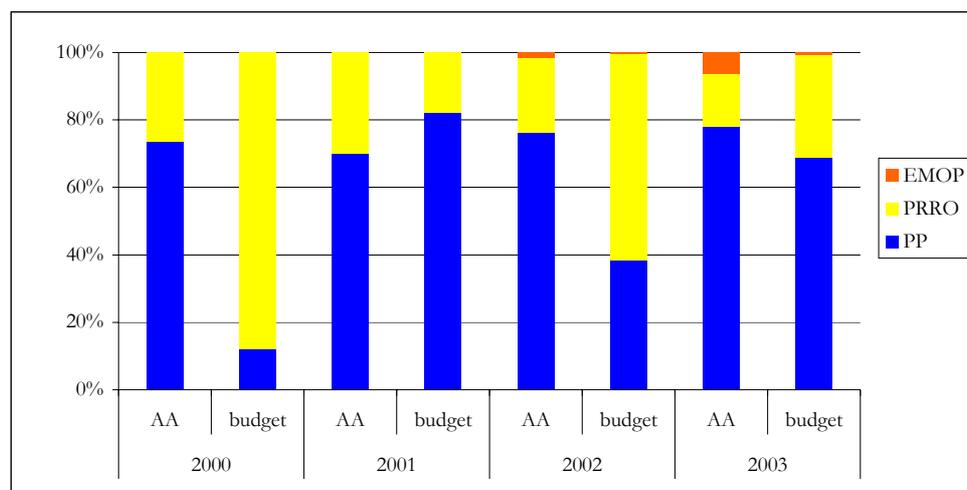
Tableau 10: Aide alimentaire (en tonnes) reçue par an et par type d'activités

	2000 (T)	% total	2001 (T)	% total	2002 (T)	% total	2003 (T)	% total
EMOP	0	0	0	0	126	1.5	751	6
PRRO	2,576	27	2,656	30	1,907	22.3	1,900	16
PP	7,106	73	6,205	70	6,515	76.2	9,398	78
Total	9,682	100	8,861	100	8,548	100	12,049	100

Source: PAM Bamako.

106. Le graphe qui suit montre qu'en 2000 le PP a absorbé plus de 70% de l'aide alimentaire alors qu'il ne disposait que de 10% des ressources financières disponibles. La situation est beaucoup plus équilibrée l'année suivante. Mais en 2002 la situation s'inverse à nouveau pour redevenir plus équilibrée en 2003.

Graphique 2: Comparaison de la répartition des budgets et de l'aide alimentaire (AA) par type d'intervention



Source: PAM Bamako.

107. Globalement, le PRRO dispose de plus de ressources financières par rapport au volume d'aide alimentaire qu'il absorbe que le PP. Ainsi en 2003 le PRRO dispose de plus de 100\$ (ODOC+DSC) par tonne d'aide alimentaire alors que le PP ne disposait que de 45\$ par tonne¹⁷. Cela constitue une indication relativement claire des moyens mis à disposition du PAM pour exécuter le PP. Selon des entretiens avec le staff du PAM Bamako il ressort que la présence du PRRO donne une certaine flexibilité financière pour la mise en oeuvre PP. L'EMOP est très marginal et ne joue donc aucun rôle à ce niveau.

108. C'est ainsi que lors de la mission de terrain il est apparu que les faiblesses identifiées dans la mise en oeuvre d'un certain nombre d'éléments de la PFD sont dues à des contraintes financières. Cependant, les données financières disponibles n'ont pas permis de faire une analyse plus approfondie de la manière dont les ressources financières sont utilisées au sein du PP qui aurait permis de voir quels sont les montants dépensés par type d'activité (suivi, logistique, formation, missions de terrain, etc.).

109. Il est apparu clairement à l'équipe d'évaluation que l'équipe du PAM était contrainte par le manque de ressources financières pour le développement de son PP. C'est ainsi que des sources alternatives de financement ont été recherchées auprès de fonds spéciaux (tels le « country improvement grant ») pour mener des études spécifiques. Ainsi le développement du référentiel de base est financé par des dotations extérieures au budget PP. Outre le fait que les ressources financières ne soit pas très importantes, elles sont transférées annuellement et parfois tard dans l'année, ce qui constitue une contrainte supplémentaire à la mise en oeuvre des activités. La contrainte financière se traduit directement par une contrainte au niveau des ressources humaines disponibles.

Aide alimentaire importée et achats locaux

110. Une partie importante de l'aide alimentaire destinée au PP est achetée localement et ce depuis plusieurs années. La baisse importante observée en 2003 est essentiellement due à la mauvaise récolte observée cette année là. Cela contribue largement à fournir des aliments correspondants aux habitudes alimentaires. En terme de délais de livraison aucun problème

¹⁷ Les raisons pouvant expliquer cela n'ont malheureusement pu être discutées avec le PAM Bamako. En effet, les données ont seulement été traitées en retour de mission en fonction des délais disponibles pour ce faire.

majeur n'a été rapporté. Au contraire il semble que du point de vue logistique le système mis en place soit tout à fait opérationnel.

Tableau 11: % d'achats locaux dans l'aide alimentaire (en tonne) destinée au PP

Année	Importation	Achats locaux	Total	% achats locaux
2000	2,106.12	5,000	7,106.12	70.36%
2001	2,705.04	3,500	6,205.04	56.41%
2002	1,093.20	5,422	6,515.20	83.22%
2003	8,162.58	1,235.2	9,397.78	13.14%

Source: PAM Bamako.

Points clés sur le financement du PP

- Le budget alloué au PP 2003-2007 a fortement augmenté dans un contexte où les autres types d'intervention sont en déclin.
- Le volume de ressources financières par tonne d'aide alimentaire est plus de 2 fois plus important dans le contexte du PRRO que du PP.
- La mise en œuvre du PP surtout en ce qui concerne un certain nombre de principes de la PFD est largement contrainte par le manque de ressources auxquelles le PAM Bamako est confronté quelles soient financières ou humaines.
- Les achats locaux sont privilégiés dans le cadre des interventions de développement lorsque la production céréalière nationale le permet.

3.3 LES PRINCIPAUX RESULTATS DE LA PFD AU NIVEAU LOCAL/PAYS

Ce chapitre aborde la 3^{ème} question d'évaluation (résultats au niveau local et du pays) ainsi que la question d'évaluation 4 (viabilité des résultats). Les observations de l'équipe d'évaluation sont d'abord réalisées projet par projet à travers l'analyse des bénéficiaires, des modalités de distribution, des produits et résultats atteints, et des impacts. Les trois points en fin de chapitre analysent les résultats atteints en terme d'efficacité, leur cohérence avec les principes de la PFD et les perspectives de viabilité.

3.3.1 Appui à l'éducation de base

Les bénéficiaires

111. Le projet de cantines scolaires (PCS) est mis en œuvre dans 6 régions du Mali: Mopti, Kidal, Tombouctou, Gao, Kayes et Koulikoro. Ces deux dernières régions ont été rajoutées au PCS dans le cadre du PP 2003–2007 sur base des résultats de l'enquête d'analyse de la cartographie et de la vulnérabilité (ACV) de 2002. Celle-ci identifiait clairement les zones nord (bande sahélienne) de ces deux régions comme étant particulièrement vulnérables au niveau de l'insécurité alimentaire. Au sein des zones géographiques d'interventions du PAM, c'est le Ministère de l'Éducation en concertation avec les niveaux régionaux (les Académies d'Enseignements) et locaux (les Centres d'Animation Pédagogique) qui établit, en collaboration avec le PAM, la liste des écoles bénéficiaires sur base d'un certain nombre de critères définis dans le contrat opérationnel liant le PAM et le Gouvernement malien pour la mise en œuvre de l'activité. Ces critères sont les suivants:

- Six premiers niveaux d'études des écoles fondamentales publiques en milieu rural;
- Mobilité des populations (nomadisme);

- Importance de l'aire de recrutement;
- Enclavement de certains villages;
- Élimination des écoles des localités ayant allure de ville.

112. Dans la majorité des cas, les écoles bénéficiaires durant le PP 1999-2002 le sont encore actuellement sauf pour certaines d'entre elles qui étaient situées en zones urbaines. Par ailleurs, lors du PP 1999-2002 les écoles communautaires et les médersas (écoles coraniques) pouvaient bénéficier du PCS alors que ce n'est plus le cas dans le nouveau PP qui concentre son intervention dans les écoles publiques. L'aide alimentaire disponible pour ce projet a augmenté de 11,000 tonnes lors du PP 1999-2002 à plus de 29,000 tonnes pour le PP 2003-2007, soit 2.6 fois plus. Cela permet à la fois d'intervenir dans 2 nouvelles régions, mais aussi d'accroître le nombre d'écoles bénéficiaires dans les régions déjà couvertes. Dans certaines régions, le projet couvre l'ensemble des communes (Gao), dans d'autres ce n'est pas le cas.

Tableau 12: Nombre d'écoles visées et de bénéficiaires prévus par régions

Régions	1999/2000				PP 2003 – 2007 (effectifs par an)			
	Ecoles	Garçons	filles	total	Ecoles	garçons	filles	total
Mopti	117	15,912	9,455	25,367	134	17,755	15,369	33,124
Gao	51	7,453	5,087	12,540	122	13,332	9,853	23,185
Tombouctou	38	2,512	1,826	4,338	118	11,659	8,376	20,035
Kidal	14	n.d.	n.d.	1,536	27	974	503	1,477
Kayes					49	5,173	2,827	8,000
Koulikoro					17	1,552	666	2,218
Total	220	25,877	16,368	43,781	467	50,445	37,594	88,039

Sources: Données du Ministère de l'Éducation pour l'année 1999/2000 et Contrat opérationnel conclut entre le gouvernement du Mali et le PAM pour l'activité appui à l'éducation de base PP 2003-2007.

Tableau 12 A: Bénéficiaires des cantines scolaires

Année	Garçons	Filles	Total	% filles
1999			42,185	
2000	29,603	20,377	49,980	40.77%
2001				
2002				
2003	50,445	37,594	88,039	42.70%

Source: SPR 1999 à 2003.

113. Les principaux bénéficiaires sont les enfants des écoles publiques rurales. Parmi ces enfants, près de 10,000 élèves (dans les zones nomades) bénéficient de 2 repas par jour et les filles, dont le taux d'assiduité est d'au moins 80%, reçoivent une ration d'huile à emporter. Enfin les cuisinières (1,260 prévues) reçoivent 5 rations cuites à emporter. Lors des visites de terrain il est apparu que les petits enfants ainsi que les garibous¹⁸ se joignent parfois aux élèves de l'école lors de la distribution des repas.

114. Connaître le nombre exact des bénéficiaires s'est révélé impossible. En effet, les SPR du PP 1999-2002 donnent des indications de nombre de bénéficiaires seulement pour 2 années. Par ailleurs, ces données sont un peu différentes de celles fournies par le Bureau du PAM à Bamako lors de la mission. Enfin, certains documents du Ministère de l'Éducation et du PAM font la différence entre le total des élèves des écoles ciblées et les effectifs retenus pour l'activité. Il semble que cela relève d'une stratégie du Ministère de l'Éducation afin de couvrir un plus grand

¹⁸ Enfants disciples des marabouts (qui ne sont pas nécessairement nourris chez le marabout).

nombre d'écoles de cantines, supposant qu'un certain nombre d'élèves rentrent manger chez eux le midi, ce que l'équipe d'évaluation n'a pas pu vérifier sur le terrain¹⁹.

Les principaux produits (outputs)

115. La matrice d'évaluation du PP 2003-2007 définit un certain nombre d'objectifs à atteindre. Bien que le programme vienne juste de démarrer, il est néanmoins possible d'effectuer un certain nombre d'observations sur base de l'expérience du PP précédent et des visites de terrain menées par l'équipe d'évaluation. Une comparaison entre les tableaux 12 et 13 montre que le nombre de bénéficiaires pour la première année du PP 2003-2007 est supérieur à ce qui était prévu de près de 10,000 personnes. Les filles représentent 44% des bénéficiaires. Le nombre de cuisinières assistées est également supérieur à ce qui était prévu.

Tableau 13: Bénéficiaires du PCS (effectifs Trimestre 1, année scolaire 2003/04)

Région	Ecoles	Filles	Garçons	Effectif	Cuisinières	Total bénéf
Mopti	133	17,171	17,896	35,067	501	35,568
Tombouctou	118	9,405	11,986	21,391	306	21,697
Gao	122	12,481	15,371	27,852	404	28,256
Kidal	24	630	1,231	1,861	35	1,896
Kayes	49	3,765	7,486	11,251	162	11,413
Koulikoro	17	624	1,559	2,183	49	2,232
Total	463	44,078	55,528	99,605	1,457	101,062

Source: PAM Bamako.

116. La ration est essentiellement composée de céréales (mil, farine de maïs), de légumineuse et d'huile et, selon les résultats des visites de terrain, elle est bien acceptée par les bénéficiaires. Le PAM recourt aux achats locaux selon les disponibilités. Les livraisons sont effectuées par le PAM jusqu'aux écoles 3 fois par an. Toutes les écoles visitées sont globalement satisfaites des délais de livraison. Le principal retard mentionné partout s'est passé une fois fin 2003: l'accord avec le gouvernement n'ayant été signé qu'en novembre, les livraisons ont eu lieu ce mois là, soit 2 mois après le début des classes. Cependant, bien qu'il s'agisse d'un événement ponctuel lié à des éléments conjoncturels, celui-ci a pu avoir un impact négatif sur la fréquentation de l'école par les enfants en milieu nomade. Il est en effet régulièrement rapporté qu'en l'absence de nourriture ces enfants quittent l'école et ne reviennent pas. Il est donc particulièrement important de veiller à la ponctualité des livraisons.

117. Par ailleurs il persiste un certain nombre de problèmes au niveau du stockage celui-ci ne correspondant pas toujours aux standards. Dans les régions nouvellement impliquées dans les activités la visite d'écoles dans la région de Koulikoro a permis de voir que les ustensiles nécessaires à la cuisine n'ont pas encore été fournis par le PAM.

118. La mise en œuvre de l'activité au niveau des écoles dépend essentiellement des enseignants, du directeur de l'école, des APE ainsi que des comités de gestion. Si ceux-ci sont présidés par le directeur, les parents y sont également actifs. Ils sont en charge d'assurer la logistique au niveau de l'école que ce soit en terme de main d'œuvre pour les repas, mais aussi d'approvisionnement en bois, en eau et en condiment. Dans certaines écoles visitées où l'APE est particulièrement active, les récoltes de champs collectifs ont été attribuées à l'école pour compléter les repas ou pour assurer la disponibilité des repas même en cas de rupture de stock.

¹⁹ La mission d'évaluation a eu lieu alors que l'année scolaire était terminée. Si certaines écoles ont mobilisé quelques élèves dans la plupart des cas l'équipe n'a pu rencontrer que le directeur de l'école ainsi que les membres du comité de gestion et de l'APE.

119. En 2002/03 le taux brut de scolarisation était de 56.4% pour les filles et de 77.9% pour les garçons²⁰. Dans les zones couvertes par le PAM ces taux sont les plus bas à Kidal (25.7% pour les filles et 36.9% pour les garçons) suivi de Mopti (avec respectivement 40.4% et 51.2%). C'est pourquoi le projet prévoit la distribution de ration d'huile trimestrielle pour toutes les filles dont l'assiduité est au moins de 80%. Selon le dernier SPR disponible, 30,823 filles ont reçu de telles rations en 2003. L'absence de données ne permet cependant pas de faire de comparaisons avec les années précédentes pour analyser les évolutions.

Les principaux effets directs (outcomes)

120. Le PP prévoit 2 effets principaux au niveau de cette activité: l'augmentation des taux de scolarisation et de fréquentation scolaires des enfants, notamment des filles, des ménages pauvres et la réduction des disparités entre garçons et filles dans les taux de scolarisation et d'abandon enregistrés par les écoles primaires ciblées.

121. Bien que ces effets étaient déjà formulés dans le PP 1999-2002, il n'existe pas de données de synthèse permettant de déterminer les tendances observées dans les écoles bénéficiaires en matière de scolarisation. Il existe néanmoins un certain nombre de tableaux provenant du Ministère de l'Éducation et du PAM donnant les effectifs par genre et par école par année scolaire dans les différentes régions couvertes par le programme. Mais aucun lien ne semble fait entre chacun d'eux. Par ailleurs le PAM tient des tableaux d'effectifs par trimestre pour calculer les montants d'aide alimentaire à prévoir.

Tableau 14: Effectifs dans des écoles de la région de Mopti bénéficiaires du PCS

Commune	Ecole	1999/2000			2001/2002			2002/2003			2003/2004		
		Filles	Garç.	Total									
Baye	Yira	50	94	144	59	133	192	70	133	203	58	57	115
Dialloubé	Dialloubé	63	88	151	65	89	154	102	119	221	116	134	250
Diougani	Diougani	37	148	185	92	157	249	80	120	200	141	114	255
Fatoma	Niacongo	80	103	185	98	128	226	37	87	124	99	87	186
Kendié	Kendié	89	328	417	157	243	400	160	229	389	208	214	422
Korientzé	Doko	34	64	98	46	97	143	33	73	106	56	95	151
Korientzé	N'Gorodia	33	84	117	38	84	122	26	74	100	52	108	160
Kouakourou	Mourrah	131	143	274	180	206	386	147	138	285	139	127	266
Mondoro	Dioulouna	79	190	269	30	110	140	32	123	155	82	108	190
Mondoro	Tiguila	87	125	212	41	102	143	86	154	240	92	101	193
Mondoro	Yengassadiou	60	90	150	60	143	203	155	216	371	155	147	302
Mougna	Kouima	54	98	152	70	120	190	21	51	72	37	64	101
Ouenkoro	Ouenkoro	141	222	363	165	195	360	173	197	370	233	205	438
Sofara	Bankassi	32	53	85	46	77	123	90	106	196	87	93	180
Sofara	Madiama	161	204	365	130	250	380	198	281	479	195	251	446
Sofara	Bonguel	59	94	153	80	136	216	23	100	123	139	127	266
Total		1,190	2,128	3,320	1,357	2,270	3,627	1,433	2,201	3,634	1,889	2,032	3,921

Sources: Désignation des écoles bénéficiaires du Ministère de l'éducation pour les années 1999 et 2001. Tableaux de suivi des effectifs du PAM Bamako pour les années 2002 et 2003.

122. A titre d'exemple uniquement²¹, l'équipe d'évaluation a repris dans le tableau 14 un certain nombre de ces données. Bien qu'aucune conclusion ne puisse en être tirée, il est néanmoins possible de faire un certain nombre de commentaires:

²⁰ Données du Ministère de l'Éducation (CPS).

²¹ Etant donné les contraintes de temps auxquels l'équipe d'évaluation est confrontée et le manque de lisibilité des tableaux, il a été décidé de suivre un certain nombre d'écoles dans la région de Mopti depuis 1999 (début du

- Globalement on voit que le nombre des effectifs a augmenté de 18% en 4 ans, avec des tendances très contrastées puisque le nombre de garçons semble avoir diminué alors que le nombre de filles à l'école a augmenté de près de 58%. On pourrait en conclure assez rapidement que le projet a un effet positif sur le niveau de scolarisation des filles par le biais des rations sèches mais que la disponibilité des repas n'est pas un élément assez motivant pour les garçons;
- Or, lorsque l'on regarde les chiffres par école et par an, on observe de grandes variations dans les effectifs qui rendent peu crédibles la valeur de ces données. Il y a sans doute certaines ambiguïtés entre les effectifs réels et ceux annoncés dans le cadre du PCS. Il est apparu lors d'une mission récente de suivi du responsable du PCS au niveau du Ministère de l'Éducation que certaines écoles avaient moins d'effectifs qu'annoncés (problème de gonflement) alors que dans d'autres cas il semble que ce soit le contraire, afin de pouvoir faire bénéficier plus d'écoles du programme.

123. Des problèmes identiques sur les effectifs ont été relevés au niveau des écoles visitées lors de la mission de terrain (voir annexe 3). Confrontée à cette absence de données fiables pouvant faire l'objet d'une analyse quantifiée, la mission a cherché d'autres éléments d'information lors du travail de terrain et a pu observer ce qui suit:

- Une forte mobilisation des acteurs de terrain (enseignants, directeurs d'écoles et parents) pour inscrire les enfants surtout dans les villages reculés où les écoles n'ont été ouvertes que récemment (moins de 5 ans);
- Apparente mobilisation des familles pour assurer la présence régulière des filles à l'école. Les rations sèches jouent là un rôle très important;
- Consolidation de la sédentarisation des populations nomades;
- Rôle pivot joué par les cantines scolaires et leur comité de gestion dans le renforcement de la cohésion sociale surtout dans les villages enclavés.

124. La mise en place d'un système de suivi externe constitue un réel progrès en terme de collecte régulière de donnée. Le PAM travaille avec des partenaires de terrain (le plus souvent des ONG nationales et locales) pour effectuer un suivi mensuel et soumettre trimestriellement des rapports selon un format standard développé par le PAM. Ils sont rémunérés 175,000 FCFA/an/école. La mission de terrain a brièvement analysé quelques-uns de ces rapports. Ceux-ci sont disponibles sur le terrain (chez les partenaires de terrain) ils sont remplis régulièrement. Les visites dans les écoles ne sont pas nécessairement effectuées tous les mois. Lorsque les écoles sont éloignées et que le partenaire n'a pas spécialement d'autres activités sur les lieux, les visites se font le plus souvent au rythme de deux par trimestre. Les données collectées sont normalement régulièrement analysées par le PAM afin de prévoir les livraisons futures. Elles doivent aussi être analysées à des fins de vérification (consistance des données d'une période à l'autre, contrôle des rapports de suivi, etc.).

Impacts prévus / réalisés

125. Selon le cadre logique du PP 2003-2007, les principaux indicateurs d'impact sont la réduction de l'insécurité alimentaire chronique et l'augmentation du taux d'alphabétisation en particulier des filles²². A ce stade du projet, les éléments disponibles ne permettent pas de se prononcer sur les impacts qu'il produira, non pas qu'il n'y ait pas d'impact mais surtout que les données permettant de le mesurer ne sont pas disponibles. La mission de terrain n'a pu mettre en évidence une réduction de l'insécurité alimentaire chronique due au PCS. Cependant, là où les communautés locales se sont organisées pour trouver des sources d'approvisionnement

premier PP). La sélection a principalement été faite sur base de leur présence dans les tableaux sans confusion de dénomination possible durant 3 années de mise en œuvre du PCS.

²² On peut se demander s'il s'agit là d'indicateurs d'impact ou de résultat.

complémentaire, il est possible que la cantine puisse continuer de fonctionner sans les vivres PAM.

Effets inattendus

126. Aucun effet inattendu n'a pu être identifié. Le ratio d'élèves par professeur est généralement plus élevé dans les écoles publiques que dans les autres écoles mais aucun problème particulier n'a été identifié à ce niveau. Il n'y a également aucun élément permettant de dire si le Ministère de l'Éducation a pris des mesures particulières dans les écoles bénéficiaires du projet que ce soit en terme de mise à disposition de livres ou de professeur afin de conserver le même niveau de qualité d'enseignement avant l'augmentation du nombre d'élèves recherchée par le projet. Par ailleurs, considérant que les visites de terrain ont eu lieu après l'année scolaire comme explicité au point 1.2 l'équipe n'a pas été en mesure d'évaluer la qualité de l'enseignement que ce soit au niveau de la disponibilité de professeur qualifié, de livres et de matériel disponible.

Points clés sur le projet appui à l'éducation de base

- Les bénéficiaires principaux sont les garçons et les filles des écoles publiques rurales de premier cycle dans les zones d'interventions du PAM. Les filles sont particulièrement visées par le biais des rations sèches. Enfin, les cuisinières reçoivent également des rations familiales.
- Les rations fournies sont compatibles avec les habitudes alimentaires des bénéficiaires.
- Les livraisons sont effectuées sous la responsabilité du PAM. Très peu de retards ont été signalés lors des visites de terrain sauf en début d'année scolaire 03/04 pour cause de retard dans l'identification des écoles ciblées par le nouveau PP.
- Les APE et autres comités de gestion semblent opérationnels sur le terrain et couvrent l'approvisionnement des éléments complémentaires aux vivres PAM pour la préparation des repas.
- Les données disponibles pour mesurer les effets sont peu nombreuses et parfois inconsistantes (par ex: grandes variations (augmentations et diminutions) dans les effectifs des écoles d'une année à l'autre).
- Un système de suivi des activités a été mis en place dans le cadre du PP 2003-2007 avec des partenaires de terrain.

3.3.2 Alimentation complémentaire et appui aux services communautaires de santé

127. Si le projet a formellement démarré en novembre 2003 les activités sur le terrain ont démarré plus tard surtout dans la Région de Koulikoro (avril/mai 2004). Les observations pouvant être faites à ce stade sont donc très limitées et souvent liées aux problèmes rencontrés lors du lancement des interventions.

Les bénéficiaires

128. Les bénéficiaires prévus sont les suivants: les enfants de 6 à 59 mois ainsi que les femmes enceintes et allaitantes dans 95 aires de santé (CSCOM) dans la zone d'intervention du PAM. Bien que la zone d'intervention du PAM dans la région de Koulikoro soit la bande sahélienne il semble qu'un certain nombre de CSCOM appuyés se trouvent en dessous de celle-ci (par ex: Kolokani). Outre les enfants et les femmes enceintes et allaitantes, toute personne se présentant dans un CSCOM ciblé par le projet peut acheter la farine enrichie au prix subventionné dans le cadre du programme. Le volet SIDA cible 5,800 orphelins ou malades du SIDA. Leur sélection

est fonction de leur adhésion ou de leur recensement auprès d'une association ou d'une ONG assurant le suivi et/ou la prise en charge des orphelins ou des malades du SIDA, du statut vaccinal des enfants, du niveau de vie des populations cibles.

Mise en oeuvre

129. Le projet prévoit la mise en oeuvre de différentes activités:

- La récupération nutritionnelle pour 50 enfants mal nourris (9 villages relais et CSCOM) par aire de CSCOM à travers la distribution gratuite de la farine enrichie. Les visites de terrain ont montré que pour un CSCOM il n'est pas toujours possible de choisir parmi les villages qu'il couvre ceux qui seront relais. Par ailleurs, il n'est pas évident de faire un choix parmi les enfants pour identifier ceux qui peuvent bénéficier de l'activité de récupération. Enfin, leur suivi scientifique n'est pas toujours fait, parfois par manque d'équipement (balance);
- Les démonstrations culinaires. Cette activité en est à son début. Les CSCOM visités n'ont pas tous reçu les ustensiles nécessaires à sa mise en oeuvre. Certains ont néanmoins réalisé une (ou deux) démonstration(s) culinaire(s);
- Vente de farine enrichie²³ dans les villages relais et les CSCOM concernés au prix subventionné de 250 FCFA. Ce prix est inférieur à celui auquel est habituellement vendu l'un des deux produits utilisés dans le cadre ce projet. En effet, la farine misola est normalement vendue à 300 FCFA ce qui pose problème²⁴. Par ailleurs lors de la phase test la farine était vendue à un prix encore inférieur ce qui a engendré des difficultés avec les consommateurs dans les CSCOM impliqués dans la phase test;
- Distribution aux orphelins et malades du SIDA au niveau des centres de soins, d'animation et de conseil (CESAC) de Bamako et de Mopti.

130. Le complément alimentaire fourni est de la farine enrichie (misola et sinba). Cette farine est produite localement Le coût de la production est partiellement pris en charge par le gouvernement à travers le programme pour les pays pauvres très endettés de la Banque Mondiale. Les livraisons dans les CSCOM devraient se faire mensuellement par le PAM. Lors des visites de terrain, les CSCOM ont régulièrement mentionné deux difficultés: i) la livraison de sinba dans des CSCOM familiarisés avec le misola; et ii) des problèmes liés aux dates de fabrication et de péremption du sinba. Pour l'instant seulement une (parfois deux) livraison a eu lieu.

131. L'équipe, lors des visites aux CSCOM, a identifié un certain nombre de différences dans la mise en oeuvre du projet d'un CSCOM à l'autre. Visiblement les informations fournies par les différentes parties prenantes (PAM, Ministère de la Santé, partenaires de terrain, etc.) prêtent à confusion et induisent des comportements qui seront peut-être difficiles à changer (distribution gratuite en lieu et place de la vente, non remplissage des fiches de suivi du projet, etc.). Le PAM à Bamako a informé l'équipe d'évaluation de la préparation d'un manuel de mise en oeuvre du projet, mais celui-ci n'étant pas encore finalisé au moment de la mission, il n'était pas encore disponible au niveau des CSCOM.

132. La vente d'une partie de la farine enrichie va permettre d'engendrer des ressources. Le document de projet prévoit de les utiliser comme appui financier au niveau des CSCOM pour le financement de certaines activités mais aussi au niveau des groupements, associations de femmes et relais communautaires. Les modalités exactes d'utilisation de ces fonds sont encore largement à développer et suscitent beaucoup de questions au niveau des CSCOM.

²³ Il y a deux types de farine enrichie, utilisés dans le cadre du projet la misola et la sinba. Leur composition est légèrement différente et elles sont chacune fabriquée par différentes entreprises locales.

²⁴ Cela pose problème à la fois pour les fabricants mais surtout pour le projet car la demande pour le produit va être augmentée artificiellement et cela veut dire des coûts supplémentaires.

133. Un système de suivi externe a été mis en place. Le PAM travaille avec des ONG de terrain qui sont rémunérées 300,000 FCFA/an/CSCOM pour assurer un suivi mensuel. L'activité venant de commencer, aucun élément à ce niveau n'a pu être analysé.

Points clés sur le projet santé / nutrition

- Les principaux bénéficiaires sont les enfants de 6 à 59 mois et les femmes enceintes et allaitantes mais également toute personne se présentant au CSCOM pour acheter la farine enrichie au prix subventionné.
- Le projet en est à ses débuts. Un certain nombre d'éléments de mise en œuvre sont encore largement à définir, ce qui perturbe le bon fonctionnement des activités dans un certain nombre de CSCOM.
- Un système de suivi avec les opérateurs de terrain est progressivement mis en place.

3.3.3 Création d'actifs productifs

Les bénéficiaires

134. Le projet Création d'Actifs Productifs du PP 2003-2007 est la suite du projet Vivres contre Travail et contre Formation du PP 1999-2002. Il comprend deux composantes: l'appui au développement des ressources naturelles productives des ménages vulnérables dans le but de réduire les risques d'insécurité alimentaire et l'appui de ces ménages dans l'acquisition de compétences nouvelles dans des domaines comme l'agriculture, différentes activités génératrices de revenus et l'alphabétisation fonctionnelle. Dans le premier PP il est aussi spécifié que le projet doit contribuer à la consolidation de la paix dans les régions du Nord du Mali en complémentarité avec le projet PRRO 5804.00²⁵.

135. Quatre régions sont ciblées dans le PP 1999-2002 sur la base du classement du SAP (Système d'Alerte Précoce): Gao, Tombouctou, Kidal et Mopti. Les trois premières sont caractérisées par «une haute fréquence d'apparition de crises alimentaires». Il est prévu en conséquence que les régions sahélo sahariennes de Tombouctou et de Gao se partagent 78% des ressources de l'aide alimentaire dédiées à cette activité. La région de Mopti bien qu'étant beaucoup plus peuplée se caractérise globalement par un plus faible déficit alimentaire; l'assistance par conséquent doit se concentrer spécifiquement sur les quelques cercles décrits par le SAP comme des zones à déficit alimentaire récurrent (le cercle de Bandiagara et la zone du fleuve du cercle de Mopti).

136. Dans le second PP le ciblage est géographique et socio économique et se base sur les résultats de l'étude AVC (2002 sauf pour Kidal qui n'y est pas mentionné): outre les 3 régions sahélo sahariennes nord citées ci-dessus, une réorientation géographique des montants de l'aide alimentaire est opérée en faveur de Mopti (qui tient plus compte du nombre important de ménages vulnérables de cette région très peuplée) et de deux nouvelles zones dans les régions de Koulikoro et de Kayes. Il est précisé en effet que suivant l'étude AVC, dans ces différentes zones d'intervention, 36% des ménages souffrent d'insécurité alimentaire chronique ou à court terme et les enfants de ces ménages présentent un taux de malnutrition élevé: on compte en particulier dans cette catégorie des agriculteurs marginaux, des artisans ayant des revenus faibles et instables, les ménages dirigés par des femmes et les petits éleveurs semi sédentaires contraints à la migration saisonnière.

²⁵ Assistance alimentaire prolongée en faveur des réfugiés maliens, des populations rapatriées, des personnes déplacées à l'intérieur du Mali et des personnes touchées par le conflit dans le nord du Mali. 1997-1999, 2000 à 2003.

Tableau 15: Création d'actifs productifs: Aide alimentaire prévue par région (PP 1999-2002, PP 2003-2007)

Région	PP 1999-2002 % total	PP 2003-2007 % total
Mopti	15%	21%
Tombouctou	53%	38%
Gao	25%	21%
Kidal	7%	7%
Kayes		8%
Koulikoro		5%
Total tonnes/an	3,049	3,859

Source: Résumé de l'activité MLI 6146.00, 2000-2002, Résumé de l'activité CP 10205.0 Activité 3 2003-2007.

137. Comme le soulignent les résumés d'activité des projets VCT/VCF²⁶, tant les objectifs quantitatifs par secteur d'activité que leur répartition géographique sont indicatifs dans la mesure où ils correspondent à une estimation établie au moment de la formulation de l'activité. Ils doivent pouvoir être ajustés en fonction des besoins et des potentiels des partenaires au fur et à mesure du déroulement de l'activité. Durant le PP 1999-2002 la répartition de l'aide alimentaire pour l'activité VCT/VCF a correspondu globalement au programme prévu à l'exception de l'année 2000 pour Mopti. En 2003 une nette réorientation de l'aide alimentaire en faveur de la région de Mopti et celle de Gao a été engagée mais sur un volume bien moindre de ressources. En 2003 les activités VCT/VCF n'ont pas encore pu démarrer dans les régions de Kayes et de Koulikoro. La diminution des volumes d'aide alimentaire en 2003 s'explique principalement par la signature tardive du protocole d'accord avec le gouvernement due à des questions institutionnelles à régler. Par ailleurs en 2003 des distributions gratuites de vitres ont été faites dans ces régions par d'autres intervenants en raison du fort déficit céréalier observé cette année là.

Tableau 16: VCT/VCF Aide alimentaire fournie par région et par an 2000-2003

Région	Année	2000 % total	2001 % total	2002 % total	2003 % total
Mopti		5%	14%	13%	26%
Tombouctou		54%	54%	54%	28%
Gao		34%	26%	25%	35%
Kidal		7%	6%	7%	12%
Tonnes/an		3,088	3,485	2,942	1,683

Source: Projet 6146.00 Réalisation physiques 2000, 2001, 2002, PAM Mali, 2003; Rapport annuel 2003 DNPP.

138. En ce qui concerne les bénéficiaires de l'activité VCT/VCF les documents PAM (SPR, résumés de l'activité MLI 6146.00, activité 3 CP 10205.0, programmes opérationnels, réalisations physiques) distinguent les bénéficiaires directs (appelés aussi récipiendaires) - les personnes qui recevront directement la ration retenue par jour en échange de leur participation aux travaux et aux formations - et les bénéficiaires indirects - les récipiendaires et leurs familles. En partant de l'hypothèse d'un seul récipiendaire par ménage, le montant des rations distribuées se base sur une moyenne de cinq personnes par ménage pour les activités VCT/VCF et de trois personnes pour les activités de formation. Le PP 1999-2002 prévoit 93,681 récipiendaires soit 31,227 par an dont 29% sont des femmes. Le PP 2003-2007 donne seulement une estimation de bénéficiaires directs et indirects - environ 139,000 par an soit au total 695,000 personnes par an - mais précise les objectifs en matière de création d'actifs et de formation par genre: 30% des femmes bénéficieront

²⁶ Par commodité, on utilise l'abréviation VCT/VCF pour désigner l'activité de création d'actifs productifs ce qui correspond à l'expression couramment utilisée et employée dans les documents PAM Mali (SPR, tableaux de réalisations physiques et impact etc.) et par les partenaires du PAM.

directement des actifs créés et elles représenteront 70% des personnes formées. Le nombre total de récipiendaires et de bénéficiaires par année entre 2000 et 2003 a largement dépassé les prévisions initiales: comme l'indique le résumé de l'activité MLI 6146.00, les prévisions du nombre de bénéficiaires directs (calcul basé sur un ratio d'H/J nécessaire à la mise en oeuvre de l'activité) sont généralement inférieures à la réalité (un grand nombre de personnes travaillant pendant un temps individuel moindre que la norme retenue), le chiffre réel des récipiendaires ne pouvant être obtenu qu'après visite de terrain.

Tableau 17: VCT/VCF Récipiendaires et bénéficiaires 2000-2003

Activité: Vivres contre Travail et contre Formation/Création d'Actifs Productifs			
Année	Récipiendaires/bénéficiaires	Prévus	Actuels
2000	Récipiendaires	33,324	64,242
	Total Bénéficiaires	166,624	318,478
2001	Récipiendaires	35,502	85,534
	Total Bénéficiaires	177,514	427,670
2002	Récipiendaires	35,114	45,342
	Total Bénéficiaires	175,565	215,893
2003	Récipiendaires	32,550	33,592*
	Total Bénéficiaires	165,000	167,370

Source: SPR 2000, 2001, 2002, 2003.

** Le total des récipiendaires donné par les tableaux Réalisations physiques et impacts 2003 pour les régions de Gao, de Tombouctou et de Mopti est diff rent du SPR 2003: 40656.*

139. Les récipiendaires participant aux activités de formation (alphabétisation fonctionnelle et formation technique) ne représentent qu'une très faible proportion du total, entre 2% et 8%, à l'exception de l'année 2002 (12%). Les femmes dans les activités VCT, de 2000   2002 d'après les SPR ont représenté 30% en moyenne des récipiendaires de l'aide alimentaire mais nettement plus en 2003 et entre 60% et 78% des activités VCF.

Tableau 18: VCT/VCF Récipiendaires et % de femmes

Année	Vivres contre travail		Vivres contre formation		Total	
	Récipiendaires	% femmes	Récipiendaires	% femmes	Récipiendaires	% femmes
2000	62,876	30%	1,366	60%	64,242	23%
2001	80,784	30%	4,750	78%	85,534	32%
2002	39,934	31%	5,408	72%	45,342	36%
2003	30,862	59%	2,730	77%	33,592	60%

Source: SPR 2000, 2001, 2002, 2003.

140. Selon les observations faites lors des visites de terrain²⁷, il ressort que les bénéficiaires directs des activités VCT sont des communautés villageoises et des groupements associatifs mixtes ou exclusivement féminins, parfois un groupe de familles dans une localité. Ces communautés et groupements sont toujours appuyés dans la réalisation de leur activité par un partenaire (ONG, service technique de l'Etat, projet de coopération bilatérale ou multi latérale) qui présente la requête d'intervention en leur nom.

141. Le choix des groupes ou communautés villageoises, appuyés en vivres par le PAM dépend de la zone d'intervention et du type d'approche du partenaire. Entre 2000 et 2003 les

²⁷ La mission s' tache au cours des visites de terrain à identifier quels sont les bénéficiaires directs et indirects appuyés par l'aide alimentaire PAM et quelle est la participation des femmes aux différentes activités. Les observations faites s'appuient sur un nombre limité de visites et ne peuvent prétendre cerner l'ensemble des activités mises en œuvre. Elles peuvent toutefois donner les premiers éléments d'appréciation pour une évaluation de l'activité. Elles s'appuient sur les discussions menées tant avec les bénéficiaires qu'avec de nombreux intervenants (comités de gestion villageois, femmes et hommes rencontrés sur les chantiers ou en réunions, partenaires d'exécution, services techniques).

zones d'intervention des partenaires correspondent bien aux zones ciblées par le premier PP²⁸. A l'intérieur de ces zones, les communautés villageoises et groupes ne sont pas ciblés en fonction de leur plus ou moins grande vulnérabilité alimentaire mais suivant des critères propres aux partenaires: approche participative, requête par les communautés villageoises ou les groupements, acceptation des conditions sociales (par exemple absence de conflit foncier pour les zones sur lesquelles seront aménagés le périmètre irrigué, la zone de reboisement, les parcelles maraîchères) et souvent financières (participation et/ou crédit aux coûts des équipements). Le critère de la pauvreté n'est pas retenu de façon explicite par les partenaires. Pour certains il est même admis que les groupes ou les communautés villageoises appuyés sont les plus dynamiques, les plus entreprenants ce qui ne signifie pas qu'ils sont les plus «riches». Il est aussi reconnu que ceux qui sont appuyés pour la réalisation de périmètres irrigués ou l'aménagement de mares ont un avantage comparatif certain de par leur situation géographique (proximité du fleuve) par rapport aux villages qui n'y ont pas accès. En revanche tous les villages dans lesquels les partenaires du PAM interviennent sont considérés comme globalement vulnérables du point de vue de la sécurité alimentaire.

142. Les activités VCT réalisées consistent majoritairement en chantiers exigeant une main d'œuvre importante pendant plusieurs mois: périmètres irrigués villageois (PIV), surcreusement et digues pour la submersion contrôlée des mares, barrages pour la culture en contre saison, pistes rurales, puits pastoraux et villageois, régénération de bourgoutières, ou constructions d'infrastructures économiques et sociales (magasins de stockage, salles de classe etc.). Ces chantiers font appel à toutes les «forces valides» du village, essentiellement masculines, qui interviennent en équipes par rotation durant la période des travaux, les responsables villageois répartissant le travail entre les différentes familles du village. Dans le cas des pistes rurales, des aménagements de mares, de régénération de bourgoutières, de barrages, les hommes valides de plusieurs villages participent aux travaux. Au cours des entretiens menés avec les habitants il a toujours été dit à la mission d'évaluation que la distribution des aides alimentaires se fait par les autorités villageoises ou les comités de gestion en respectant les règles d'équité entre les différents participants, à savoir que les vivres sont partagés entre tous les actifs ayant travaillé sur le chantier. Plusieurs hommes valides dans une même famille pouvant participer au chantier, certaines familles reçoivent en conséquence plus d'une ration. Le calcul des bénéficiaires sur la base de 5 personnes par bénéficiaire est donc quelque peu théorique.

143. Si la participation des femmes est très limitée dans les chantiers d'aménagement hydro agricole et dans la construction d'infrastructures diverses²⁹, elle est importante dans certains types d'activités VCT tels que le reboisement, la fixation de dunes, l'aménagement d'étangs piscicoles (groupes mixtes ou avec une forte proportion de femmes), l'aménagement de parcelles maraîchères (quasi exclusivement des femmes). Ces réalisations sont généralement organisées par des groupes comprenant un nombre limité de participants qui sont les seuls bénéficiaires directs de l'aide alimentaire. Les réalisations en VCT favorables aux femmes restent cependant en nombre restreint (à l'exception de l'année 2003, voir ci-après) compte tenu de la priorité donnée par les partenaires du PAM dans leurs programmes aux aménagements hydro agricoles et à la réalisation d'infrastructures.

144. Toutes ces réalisations se basent sur la force valide des hommes et des femmes; les familles n'en disposant pas ne sont cependant pas complètement exclues des bénéfices directs de

²⁸ Avec le nouveau PP, le PAM prévoit un certain centrage autour des écoles appuyées dans le cadre du volet cantines scolaires, afin d'augmenter les synergies et améliorer l'impact. Mais cela reste encore à démontrer, le PP étant encore trop peu avancé que pour se prononcer à ce sujet.

²⁹ Elles peuvent cependant contribuer à des apports en eau, parfois en terre pour la confection des diguettes, elles sont aussi comptées parmi les bénéficiaires en raison de leur activité de préparation de la nourriture des travailleurs.

la distribution alimentaire. Lorsque le chantier est réalisé par toute la communauté il a été souvent mentionné par des responsables de comités villageois que les vivres sont distribués également à certaines familles pauvres (sans actif valide) ou dirigées par des femmes seules. Ce n'est pas le cas lorsque les actifs sont créés au bénéfice d'un groupement (étangs piscicoles, parcelles maraîchères etc.).

Tableau 19: Répartition des récipiendaires par activité et % de femmes par activité

Année	2003*		2002		2001		2000*	
	Récipiendaires		Récipiendaires		Récipiendaires		Récipiendaires	
	% total	% F						
Réalisation/réhabilitation d'ouvrages liés à la production agricole et pastorale	43%	37%	47%	25%	54%	25%	47%	9%
Protection de l'environnement et lutte contre la désertification	26%	66%	26%	47%	30%	42%	18%	42%
Infrastructures	17%	32%	15%	24%	10%	14%	34%	33%
Total VCT	86%	45%	88%	31%	94%	30%	99%	23%
Alphabétisation/Formation	14%	89%	12%	72%	6%	78%	1%	37%
Total récipiendaires	40,656	51%	45,342	36%	85,534	32%	42,371	23%

Source: Réalisations physiques, 2000 (janvier octobre), 2001 et 2002 (janvier décembre), 2003 (régions de Gao, Mopti, Tombouctou), PAM Mali.

145. L'analyse des bénéficiaires ne peut toutefois se limiter aux seuls récipiendaires de l'aide alimentaire et à leurs familles. Elle doit intégrer aussi celle des bénéficiaires des actifs productifs et des infrastructures créés. En ce qui concerne les puits villageois ou pastoraux, les fixations de dunes, les infrastructures sociales, l'ensemble des habitants du village (voire de villages voisins dans le cas d'écoles, de centres de santé etc.) ou des éleveurs de la zone bénéficient effectivement des réalisations. Les parcelles maraîchères, les étangs piscicoles appartiennent à de petits groupements qui en sont les seuls bénéficiaires avec leurs familles. Les périmètres reboisés peuvent appartenir au village tout entier mais aussi à de petits groupements. Dans ce dernier cas les bénéfices tirés de l'exploitation du bois reviennent seulement au groupement associatif. Cependant les effets bénéfiques indirects du reboisement dépassent de loin les seuls attributaires du périmètre.

146. Dans le cas des aménagements hydro agricoles, il est admis, de façon un peu rapide, par les partenaires interrogés, que «tout le monde bénéficie ou bénéficiera des aménagements hydro agricoles». Or dans les grands villages tous les ménages ne peuvent pas avoir accès au PIV, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle souvent le partenaire est sollicité par les habitants pour appuyer une extension ou la réalisation d'un nouveau périmètre. Il est donc probable qu'une certaine proportion de ménages n'ayant pas accès au foncier ou n'étant pas compris dans les attributaires des parcelles des premiers PIV (n'ayant pas pu contribuer à la cotisation financière demandée) ne bénéficie pas des aménagements créés.

147. Les éléments d'information sur les activités vivres contre formation (VCF) ne permettent pas d'apprécier réellement la situation des bénéficiaires (ciblage, vulnérabilité alimentaire) ni la réalité des données fournies par les documents du PAM (en particulier en ce qui concerne les formations techniques qui seraient délivrées à un très grand nombre d'auditeurs et surtout d'auditrices comparé à ceux/celles qui fréquentent les centres d'alphabétisation). Deux centres d'alphabétisation ont été visités (les femmes représentaient 86% des auditeurs dans l'un - cercle de Bandiagara - et 100% dans celui de Forgho Arman, Gao). Les ONG locales partenaires

(Associations féminines) ne ciblent pas les participants/ participantes sur le critère de pauvreté ou de vulnérabilité alimentaire.

Points clés: bénéficiaires

- Les bénéficiaires sont principalement des communautés villageoises et groupements dans les régions nord du programme.
- Le ciblage des villages et groupements dépend des propositions des partenaires.
- Il n'y a pas de ciblage particulier sur les ménages les plus vulnérables des zones couvertes. La distribution finale laissée à la discrétion des partenaires de terrain et/ou des responsables des groupements bénéficiaires.
- Les infrastructures et les activités environnementales (reboisement collectif, fixation de dunes régénération de pâturages) bénéficient à l'ensemble des habitants d'un village ou plusieurs villages.
- Dans le cas des actifs visant à augmenter la production agricole, en particulier les PIV, il n'est pas vérifié que les habitants les plus vulnérables en bénéficient. Les effets bénéfiques de ceux-ci sont limités aux ayant droit fonciers et aux groupes les plus dynamiques.
- Les femmes sont encore insuffisamment représentées parmi les bénéficiaires des actifs productifs, les programmes des partenaires du PAM visant en priorité les chantiers de haute intensité de main d'oeuvre essentiellement masculine.

Les principaux produits

148. Les principaux produits des activités VCT/VCF mentionnées dans les SPR concernent d'une part, le nombre de bénéficiaires ayant reçu les rations alimentaires et le tonnage distribué par grand secteur d'activité (VCT, VCF), d'autre part le nombre de réalisations appuyées par l'aide alimentaire. On examinera en premier lieu comment, quelle quantité, et à quel moment de l'activité les vivres parviennent aux bénéficiaires et quelle en est l'appréciation par ceux-ci. On analysera ensuite le type d'actifs créés, leur qualité et leur appréciation également par les bénéficiaires.

Distribution alimentaire et appréciation des bénéficiaires

149. Les vivres sont distribués sous forme de rations sèches à emporter. Les rations VCT et VCF consistent en céréales et en huile végétale. L'un et l'autre sont appréciés par les bénéficiaires. Les céréales consistent le plus souvent en petit mil parfois en maïs, selon les possibilités d'achats du PAM (achats locaux ou dans les pays voisins). La ration familiale VCT journalière est composée de 2 kg de céréales et de 75 gr d'huile végétale. Celle des activités VCF consiste en 1.2 kg de céréales et 45 gr d'huile végétale. Le montant total distribué est calculé sur la base des ratios hommes/jour nécessaires pour la mise en œuvre de l'activité (ou suivre les cours de formation) pour une durée qui ne peut dépasser 90 jours.

150. Les vivres sont acheminés aux points de livraisons avancés (PLA) et de là jusqu'aux sites de distribution finaux par des transporteurs privés contractés par le PAM: le site de distribution finale est généralement le magasin du partenaire. Les vivres sont ensuite soit livrés aux bénéficiaires par les soins du partenaire, soit ils sont cherchés par les bénéficiaires eux-mêmes au magasin de celui-ci. Les livraisons de vivres aux sites de distribution finaux se font en principe en deux temps: 50% lors du démarrage des travaux et le solde vers la fin des travaux sur la base du rapport d'étape établi par le partenaire. Le rythme et la durée d'exécution des micro projets étant différents, des livraisons et distributions de vivres peuvent avoir lieu à différentes périodes.

151. Les activités VCT appuyées par les vivres PAM s'effectuent presque toutes durant la saison sèche (entre janvier et juin) à l'exception des activités de reboisement qui se déroulent pendant la saison des pluies (juillet septembre dans les régions du nord du Mali). La période de livraison finale aux bénéficiaires est généralement laissée à la discrétion du partenaire. Celui-ci peut les distribuer une fois le travail de chantier terminé ou pendant la réalisation de l'activité. Les informations recueillies lors des visites de terrain indiquent que les vivres PAM parviennent aux bénéficiaires une seule fois le plus souvent pendant la saison sèche. Il n'a jamais été mentionné de double distribution. Dans quelques cas il a été signalé que les distributions avaient eu lieu très tard pendant la saison des pluies. Il apparaît surtout que la plupart des bénéficiaires ne savent pas généralement à l'avance quelle sera la quantité qui leur sera distribuée et que celle-ci peut être en effet très variable. Les exemples cités portent le plus souvent sur des quantités assez réduites (à l'exception des récipiendaires réalisant des PIV) qui ne semblent pas toujours correspondre aux normes théoriques. Les vivres reçus constituent un appoint qui permet selon la taille de la famille de couvrir les besoins alimentaires pendant quelques jours ou quelques semaines (deux ou trois au maximum selon les informations recueillies).

152. La question de l'appui en cash versus vivres a été discutée avec les bénéficiaires et les partenaires du PAM. Les réponses des bénéficiaires ont été presque toujours en faveur de l'appui en vivres. Les arguments avancés s'appuient sur les considérations suivantes: i) les vivres sont un don, on ne peut les utiliser à autre chose qu'à la nourriture de la famille (considération contredite par la pratique du groupe de villageois citée ci-dessus); ii) autre version sur le même thème, recevoir de l'argent est délicat car il peut être dépensé à autre chose qu'à la nourriture compte tenu des innombrables dépenses auxquelles doivent faire face les villageois; iii) l'apport PAM est reçu généralement pendant la période où les prix des céréales sont les plus élevés et l'approvisionnement des marchés le plus difficile (très variable selon les années), la crainte est forte d'une flambée des prix; et iv) l'approvisionnement est très souvent assuré sur le site même du chantier par le partenaire, le coût pour les villageois est minime voire inexistant, ils ne sont donc pas incités à chercher une autre solution. Les partenaires semblaient n'avoir jamais envisagé cette alternative. Leur réponse en faveur des vivres s'appuyait principalement sur des considérations sociales (l'argent sera utilisé à autre chose qu'à la nourriture).

153. Dans deux cas, l'apport en cash a été vivement souhaité - par un comité villageois et par le maire d'une commune de la région de Tombouctou (Soumpi) - pour les mêmes raisons: les difficultés de commercialisation du riz paddy cette année en raison de la très bonne récolte 2003/2004. Le maire de Soumpi a en particulier souligné que la cantine scolaire d'un de ses villages (Kassoum) bénéficiant d'un appui du PAM, il souhaiterait que le PAM contribue en cash plutôt qu'en vivres afin de lui permettre de stimuler la commercialisation du riz paddy dont regorge les magasins des associations de riziculteurs. La cantine scolaire est approvisionnée en mil acheté dans la région de Ségou par le PAM. Or, selon le maire, plus de trois cent tonnes ne trouvent en effet pas preneurs en ce mois de juin alors que les différents comités de gestion des PIV de sa commune doivent impérativement mobiliser les ressources financières nécessaires au démarrage de la campagne agricole (remboursement des crédits fournisseurs, achats des intrants, du carburant de la moto pompe, etc.). Il reste que cette situation est conjoncturelle.

Actifs créés

154. Les actifs créés dans le cadre des VCT recouvrent trois grandes catégories: la réhabilitation/réalisation d'ouvrages liés à la production, les aménagements visant la protection de l'environnement et la lutte contre la désertification, les infrastructures socio économiques. En VCF: les activités d'alphabétisation et la formation technique. Des objectifs quantitatifs tenant compte des spécificités propres à chaque région (recommandations ACV, présence de partenaires d'exécution) sont établis au démarrage de chaque Programme Pays. En tonnage alloué par grande catégorie d'activités, les actifs visant l'augmentation de la production et consistant essentiellement en aménagements hydro agricoles (PIV; aménagement de mares) représentent la majorité: 66%

dans le PP 1999-2002 et 71% dans le second. Les activités liées à la protection de l'environnement sont en légère progression d'un PP à l'autre, tandis que celles liées à la construction d'infrastructures n'occupent dans le dernier PP plus que 10%.

155. Les activités de formation sont marginales: elles ne représentent que 2% du total du tonnage des vivres prévus et n'ont pas été augmenté d'un PP à l'autre. Les activités de formation ont été développées réellement à Mopti et à Gao. Elles nécessitent un encadrement important par rapport au nombre de personnes pouvant participer ainsi qu'une continuité dans la présence pour que les formations puissent avoir un effet réel. Cela demande des ressources financières et humaines qui ne sont que rarement disponibles chez les partenaires. Il n'y en donc pas beaucoup présents dans ce secteur. La contrainte se situe donc surtout au niveau des moyens disponibles.

Tableau 20: VCT/VCF Répartition des vivres par secteur et par an PP1999-2002, PP 2003-2007

	1999-2002	2003-2007
Secteur d'activité	% total	% total
Réalisation/réhabilitation d'ouvrages liés à la production	66%	71%
Protection de l'environnement et lutte contre la désertification	15%	17%
Infrastructures socio écon.	17%	10%
Alphabétisation/Formation	2%	2%
Total	100%	100%
Total tonnes/an	3,049	3,859

Source: Résumé de l'activité MLI 6146.00, 2000-2002, CP 10205.0 Activité 3 2003-2007, PAM Mali.

156. Entre 2000 et 2003 les activités réalisées consacrent la prédominance des aménagements visant l'augmentation de la production agricole avec une certaine spécialisation selon les régions: alors qu'à Gao les activités liées à la protection de l'environnement sont importantes, celles appuyées dans la région de Tombouctou consistent presque exclusivement en aménagements hydro agricoles (PIV), tandis que dans la région de Mopti les infrastructures représentent presque un tiers du tonnage distribué. Deux observations peuvent être faites concernant les actifs créés dans le cadre des activités VCT/VCF: les réalisations ont été limitées à l'exception des périmètre irrigués villageois et surtout très disparates. Leur mise en œuvre est totalement dépendante des projets conçus et réalisés par les partenaires. Ce qui explique selon les régions à la fois la dispersion des réalisations entre plusieurs types d'activités et de sites et leur relative surconcentration sur un seul type d'activité dans d'autres: ainsi dans le cas de la région de Tombouctou où l'essentiel du programme consiste en l'appui à l'aménagement des périmètres irrigués villageois mis en œuvre par le Programme Mali Nord.

Tableau 21: Répartition des vivres PAM par secteur d'activité et par an Mali 2000-2003

Secteur d'activité	2003*				2002	2001	2000
	Total	Tomb	Mopti	Gao			
Réalisation/réhabilitation d'ouvrages liés à la production agricole et pastorale	55%	88%	54%	30%	62%	64%	75.4%
Protection de l'environnement et lutte contre la désertification	19%	2%	6%	42%	18%	21%	9.4%
Infrastructures socio économiques	15%	6%	29%	12%	13%	11%	15%
Formation	11%	4%	11%	16%	6%	4%	0.2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Tonnage an	1,483	473	426	584	2,942	3,485	2,171

* 3 régions: Gao, Mopti, Tombouctou.

Source: Réalisations physiques, récipiendaires, 2000 (janvier octobre), 2001 et 2002 (janvier décembre), 2003 (régions de Gao, Mopti, Tombouctou), PAM Mali.

157. Au cours des visites de terrain plusieurs observations ont pu être faites concernant les actifs créés:

- Les périmètres irrigués villageois sont de petite taille (en moyenne 30 hectares) et les aménagements permettent la maîtrise totale du réseau d'eau par gravitation par pompage au niveau des systèmes de canaux principaux, secondaires et tertiaires jusqu'à la parcelle. Le partenaire (principalement Programme Mali Nord/GTZ) assure l'encadrement et la surveillance des travaux. Les terrassements sont réalisés par la main d'œuvre villageoise avec un ingénieur aménagiste. Les aménagements (ouvrages, digues et diguettes) sont simples, aisément maîtrisables par les villageois ce qui est une garantie de leur entretien;
- Les parcelles de reboisement réalisées par des groupements de femmes ou par des communautés villageoises sont extrêmement appréciées et leur rôle est très important, dans l'économie des ménages (des femmes en particulier) et comme facteur décisif de préservation et de restauration des ressources naturelles. La groupements de femmes associent généralement au reboisement l'activité de pépinières qui exigent un grand travail;
- Les étangs piscicoles sont gérés de façon communautaire. Les travaux d'entretien sont régulièrement faits;
- La lutte contre l'ensablement, la protection des berges du fleuve, la récupération des eaux et des sols (cordons pierreux, diguettes, demi-lunes et zaïs, etc.) dans un contexte marqué par une forte dégradation des ressources naturelles a un rôle très important mais insuffisamment développé dans les activités.

Rôle de l'aide alimentaire dans la création des actifs

158. L'apport des vivres PAM, quelle que soit la quantité, est dans tous les cas toujours considéré par les bénéficiaires comme d'un «grand secours». Effectivement lorsque les vivres ont appuyé des actions mises en œuvre par des femmes (reboisement, pépinières, parcelles maraichères, étangs piscicoles), celles-ci ont toutes souligné que sans l'aide alimentaire elles n'auraient pas pu entreprendre de telles activités. Selon les entretiens menés il apparaît toutefois que l'appui fourni par l'aide alimentaire dans les régions visitées n'est pas toujours essentiel: son rôle varie grandement selon les années et les conditions alimentaires. Cette année en raison de la très bonne récolte 2003, la situation alimentaire des villages des zones nord visitées était bonne à très bonne pour la plupart. Dans un cas par exemple, les céréales reçues en avril 2004 avaient été pour partie vendues par le comité de gestion villageois (sans l'accord du PAM) qui avait une priorité: solder sa contribution financière pour l'acquisition du groupe moto pompe du périmètre irrigué qui venait d'être achevé. Dans un autre, (villageois ayant creusé un puits avec l'appui d'une ONG internationale), chaque travailleur avait cotisé 1,000 Fcfa par jour de travail pour la nourriture préparée sur le chantier. Au total plus de 350,000 Fcfa avaient été cotisés. Les vivres PAM reçus en fin de chantier ont été les «bienvenus», et considérés comme un «paiement du travail fourni», pourtant l'ONG finance la construction du puits et rémunère les maçons spécialisés.

159. En mauvaise année, en revanche les greniers dans ces régions sont vides dès les mois de février - mars. La migration saisonnière des hommes (jeunes surtout mais aussi des chefs de famille, parfois des jeunes femmes) est alors la seule stratégie qui peut être adoptée lorsque des activités agricoles de contre saison ne peuvent être réalisées. Dans ces circonstances, les vivres reçus pendant la saison sèche permettent effectivement selon les bénéficiaires rencontrés de se consacrer à un travail d'aménagement collectif ou privatif qu'il serait difficile voire même impossible d'engager sans cet appui.

160. En ce qui concerne les femmes suivant les cours d'alphabétisation, les discussions menées au cours de la visite du centre de Kokolo et de Forgho Arman indiquent que sans les vivres PAM elles n'auraient pu consacrer du temps à la formation.

Les principaux effets directs

161. Le premier PP 1999-2002 a formulé des objectifs qui consistent en produits et non en effets directs. Dans le second PP les effets directs prévus sont les suivants: i) accroissement des actifs créés ou remis en état (pépinières, plantations agro forestières, pâturages améliorés, structures de gestion des sols et de l'eau, aménagements hydro agricoles et infrastructures sociales communautaires), avec 60% des actifs communautaires, permettant aux ménages de parvenir à la sécurité alimentaire et d'améliorer leurs revenus; ii) établissement de mécanismes institutionnels appropriés par lesquels les collectivités peuvent gérer et entretenir les actifs créés; iii) renforcement des capacités des ménages à améliorer leurs revenus; iv) augmentation de l'accès des femmes à des actifs adaptés à leurs besoins et à leurs capacités: sur la période du programme de pays au moins 30% des actifs créés seront contrôlés par les femmes; et v) accroissement du nombre de ménages en sécurité alimentaire.

162. Pour les bénéficiaires rencontrés³⁰, le rôle de l'aide alimentaire dans les changements obtenus est très variable selon les réalisations entreprises: il a été important pour certains groupements de femmes en particulier qui sans cet appui n'aurait pas pu améliorer leur situation comme elles l'ont fait grâce à la création d'actifs productifs; le lien est ici très précisément fait entre les vivres PAM et les changements de situations obtenus. Dans de nombreux autres cas, en particulier les différents comités de gestion de périmètres irrigués rencontrés, le rôle de l'aide alimentaire apparaît très marginal par rapport aux acquis de l'actif créé. Il a été souligné cependant que grâce à l'aide alimentaire des bras valides ont pu être fixés temporairement au village pour la réalisation des aménagements.

163. Les bénéfices attribués aux actifs productifs créés sont en revanche multiples. Le principal résultat des aménagements des périmètres irrigués est en effet une augmentation et surtout une sécurisation substantielle de la production rizicole. Dans un périmètre irrigué, avec la maîtrise totale de l'eau le rendement peut atteindre 5 à 6 T à l'hectare contre 1.5 T à 2 T en submersion contrôlée (aménagement de mares). C'est la raison pour laquelle les villageois sont prêts à engager des efforts financiers et de travail, importants. Les paysans rencontrés ont tous souligné qu'avoir une parcelle dans un périmètre est une garantie contre les soudures difficiles. Le taux de charge (coût de la redevance) est environ de 25% à 30% de la récolte, le solde est suffisant pour assurer la couverture en riz des besoins familiaux. En bonne année les cultures dunaires produisent aussi des quantités importantes, il leur est alors possible de commercialiser l'une ou l'autre de leurs récoltes sans craindre la soudure. Le véritable problème est alors celui de la commercialisation: le marché est certes opérationnel dans toutes les régions nord mais en bonne année les achats sont particulièrement ralentis (enclavement, attente des commerçants qui ne veulent pas risquer des coûts d'approche élevés) comme on a pu le constater au cours de la mission. Les bénéfices tirés des activités de reboisement, de pépinières, d'étangs piscicoles de parcelles maraîchères sont aussi très importants: ils permettent une réelle diversification des revenus.

164. Autres effets directs à titre d'exemples:

- Etangs piscicoles: l'année 2003, très difficile pour tous les habitants de Korientzé, a été traversée sans problème «Nous n'avons pas senti la famine», grâce aux revenus de la vente du poisson;
- Reboisements: les acquis permettent aussi une économie de fourrage dans certains cas (cercle de Mopti, Sirakoro), l'herbe repoussant en abondance entre les rangées d'arbres est fauchée et donnée aux animaux «autrefois nous devions dépenser plus de 25,000 Fcfa pour nourrir nos bêtes». Lorsque le reboisement associe les eucalyptus et les essences

³⁰ Les changements perçus dans la situation des bénéficiaires, les bénéfices tirés de la réalisation de l'activité menée avec l'appui des vivres PAM ont été systématiquement discutés avec toutes les parties prenantes lors des visites de terrain. Les résultats de ces discussions figurent en annexe 3.

utiles, baobab, tamarinier, néré, les produits de cueillette améliorent la composition nutritionnelle de l'alimentation familiale et procure également des ressources;

- Puits: sécurisation de l'abreuvement des troupeaux des éleveurs nomades sur leur parcours entre le Douentza et le fleuve Niger (puits pastoral de Tiboragunène); approvisionnement en eau grâce au puits villageois dans un village du plateau de Bandiagara;
- Diguettes: une production rizicole régulière (Boré, Douentza);
- Protection de l'environnement: la fixation des dunes et la plantation d'une ceinture verte a limité l'avancée du sable vers les habitations (Bourem);
- Diversification de la production céréalière: de cultivateurs de céréales n'ayant jamais cultivé le riz, les paysans sont aujourd'hui devenus riziculteurs;
- Amélioration des conditions d'approvisionnement du bétail grâce aux bourgoutières et leur meilleure valorisation pour les éleveurs (bourgoutière de Korientze);
- Formation: les femmes suivant les cours d'alphabétisation souhaitent gérer enfin elles-mêmes leurs activités (production et commercialisation des oignons, maraîchage, banque de céréales) sans avoir besoin de recourir aux services de l'animatrice (Kokolo, Mopti), d'autres souhaitent grâce à l'alphabétisation s'engager dans de nouvelles activités artisanales plus rémunératrices (Forgho Arman, Gao)³¹.

Impacts prévus / réalisés

165. La sécurisation alimentaire est quasi assurée dans le cas des PIV: pour autant que la gestion collective de l'aménagement puisse faire face aux diverses difficultés courantes dans ce type d'aménagement (redevances versées régulièrement par les paysans, entretien de la motopompe, gestion efficace afin de maîtriser les coûts, solutions des problèmes de commercialisation). En effet les principaux écueils de ces réalisations sont en amont, la gestion/entretien, et en aval, la commercialisation. La sécurisation de ces paysans sera aussi fonction de la durabilité des équipements réalisés. Les paysans des mares n'ont pas la même garantie de sécurité alimentaire mais l'aménagement permet d'avoir un appoint plus ou moins important selon les années. La sécurisation alimentaire a été aussi mentionnée par les paysans de Boré devenus riziculteurs grâce à leurs diguettes de retenue d'eau. Pour tous les autres bénéficiaires rencontrés, l'impact le plus notable est une diversification de leurs sources de revenus qui a réduit leur vulnérabilité.

166. Il faut souligner aussi l'impact du reboisement le long du fleuve Niger sur le maintien des ressources naturelles. C'est un aspect très important de la sécurisation globale des conditions de vie et de production des habitants de ces régions sahélo sahariennes. Et c'est aussi dans ce domaine que l'aide alimentaire apportée par le PAM a été, suivant toutes les informations recueillies, la plus décisive.

167. Un impact non prévu doit être encore mentionné: celui de l'apport en 2004 par le PAM de plus de 1,500 tonnes pour les VCT et plus de 300 tonnes pour les 118 écoles prévues au PP 2003-2007 dans une région, celle de Tombouctou, où le marché est déprimé et où les difficultés de commercialisation représentent de fortes contraintes pour les paysans riziculteurs. Il convient de souligner que ces difficultés de commercialisation ne sont pas nouvelles, elles sont récurrentes et sont appelées à se développer avec l'augmentation des surfaces de PIV tout en étant entrecoupées de périodes de crises alimentaires plus ou moins sévères: en effet cette même région l'année dernière était l'objet d'interventions massives d'aide alimentaire sous forme de distributions gratuites en raison de la situation difficile qui prévalait. La pertinence d'un appui en cash contre travail dans ces circonstances doit être posée, à tout le moins la mise en œuvre d'une

³¹ Les groupements rencontrés lors de la visite de terrain venaient juste de terminer leur formation ou celle-ci était encore en cours. La mission n'a donc pu identifier aucun effet concret à ce stade.

stratégie flexible d'approvisionnement reposant sur des achats dans la région. Cela devrait être l'objectif même de la synergie entre activités souhaitées par le PAM.

Points clés sur le projet création d'actifs productifs

- Les aliments fournis sont appréciés et compatibles avec les habitudes alimentaires.
- La contribution du PAM est un apport d'appoint (un don): elle ne paraît pas toujours avoir joué un rôle d'appui essentiel pour les paysans (en particulier ceux réalisant des aménagements hydro agricoles) sauf dans le cas des activités menées par les femmes.
- Les résultats sont globalement positifs en matière de sécurisation de la production, et de la sécurité alimentaire (PIV) d'approvisionnement en eau (villageoise), de conservation des ressources naturelles et de diversification des revenus.
- L'activité de VCF est marginale mais des résultats intéressants sont anticipés au niveau de l'alphabétisation des femmes.
- Les principes de partenariat, participation et appropriation sont une réalité observée sur le terrain.

3.3.4 Prévention et atténuation des catastrophes

Les bénéficiaires

168. Dans le cadre du projet Prévention et atténuation des catastrophes, le PAM s'inscrivant dans le programme national de sécurité alimentaire, appuie depuis 2000 l'approvisionnement du Stock National de Sécurité pour faire face aux situations d'urgence identifiées par le SAP (Système d'Alerte Précoce)³² en complémentarité avec le Gouvernement du Mali et les autres donateurs.

169. Le PP 1999-2002 a mis à la disposition du PRMC pour le Stock National de Sécurité Alimentaire une première tranche d'environ 2,000 tonnes de farine de blé. Dans le cas du PP 2003-2007, 10,956 tonnes de vivres doivent être fournies sur cinq ans. 2,055 tonnes de maïs ont été livrées en 2003 et 1,254 tonnes en 2004.

170. Il est prévu que ce volet bénéficie à 74,000 personnes par an, qui pourront recevoir la ration prévue par le PRMC au prorata du tonnage apporté par le PAM au Stock National de Sécurité. Les bénéficiaires en question ne sont donc pas ceux d'une activité de développement appuyée par le PAM dans le cadre du Programme Pays mais ceux du programme d'interventions spécifiques *en cas de crise alimentaire* mis en œuvre par le PRMC en conformité avec le cadre d'engagement Gouvernement/Donateurs du PRMC et les dispositions prévues dans le Contrat plan Etat/OP AM. Les relations toutefois sont étroites entre ces deux «catégories» de bénéficiaires et font l'objet d'un débat: celui qui concerne les distributions gratuites au Mali et le rôle nouveau attribué aux activités Vivres contre Travail dans une situation de prévention de crise, de crise elle-même et de rétablissement de la situation de sécurité alimentaire post crise.

³² Le SAP fournit des informations sur la vulnérabilité de manière régulière, alors que l'étude ACV a été réalisée de manière ponctuelle au moment de la conception du PP 2003-2007. Il constitue donc l'outil de référence en matière d'identification des zones vulnérables.

Les distributions alimentaires en cas de crise

171. Le niveau du Stock National de Sécurité est fixé à 35,000 tonnes de céréales. Les modalités d'intervention à partir du Stock National de Sécurité sont les suivantes: i) des ventes de rotation technique (un tiers du stock tous les deux ans), et trois autres types de distributions/ventes subventionnées, ciblées et actionnées sur les recommandations du Système d'Alerte Précoce pour prévenir une situation de crise alimentaire; ii) les distributions gratuites dans les communes ou parties de communes connaissant ou susceptibles de connaître une situation de famine de crises alimentaires ou de difficultés alimentaires; iii) les ventes d'intervention à effectuer par l'OPAM dans les zones «à risques» et/ou en rupture d'approvisionnements suivant le Plan d'Opérations de l'OPAM adopté par le COCSSA; et iv) les actions de développement alternatives aux distributions gratuites permettant la création de revenus afin d'accéder au marché.

172. En 2003 du fait de la situation alimentaire particulièrement difficile qui a prévalu au Mali, 22,100 tonnes de distributions gratuites ont été réalisées par le PRMC dans les zones ciblées par le SAP. Parallèlement aux distributions gratuites à partir du SNS dans le cadre de la mission du PRMC, près de 13,500 tonnes ont été distribuées sous des modalités diverses aux habitants des zones en crise: i) distributions gratuites du Gouvernement malien sur un fonds de la coopération japonaise, ou financées par différents autres bailleurs de fonds bilatéraux à travers leurs ONG ou des projets en place comme le Programme Mali Nord dans la région de Tombouctou, ou encore lancées par d'autres ONG; ii) approvisionnement de banques de céréales et ventes à prix réduits: par le Gouvernement sur fonds japonais, la coopération allemande, les ONG, les ventes d'interventions de l'OPAM etc.; iii) le programme Vivres contre Travail et contre Formation/créations d'actifs productifs du PAM suivant les conditions prévues au PP (projets de développement ciblés) mais aussi en distributions aux groupes vulnérables, d'autres actions de VCT financées par divers bailleurs de fonds (Japon, Allemagne); et iv) des ventes d'aliment de bétail à prix subventionné. Ce sont donc au total près de 36,000 tonnes de céréales qui ont été distribuées pour parer à la crise en particulier dans les zones d'intervention du PAM.

Les actions alternatives

173. Les distributions gratuites font l'objet d'un débat au Mali, les principales critiques concernant la question du ciblage, celle de l'impact sur les marchés céréaliers enfin la question des habitudes suscitées (comportement d'assisté). Le PAM avec d'autres donateurs et les responsables du PRMC ont engagé une réflexion au sein du PRMC sur les modalités de développement d'actions alternatives aux distributions gratuites. Celles-ci pouvant consister notamment en activités de Vivres contre Travail pour prévenir/palier les effets de situations de crise alimentaire.

174. Une mission d'appui institutionnel au dispositif de pilotage de la politique céréalière et de sécurité alimentaire a été réalisée en avril 2004³³. Ses conclusions provisoires sont encore en discussion. Le rapport fait l'analyse du coût des distributions gratuites et recommande qu'elles soient remplacées par des vivres contre travail ou cash contre travail dans tous les cas cela serait envisageable. «Le cash for work serait à favoriser et des programmes d'interventions spécifiques pour les communes les plus vulnérables pourraient être élaborés à l'avance». Cette option toutefois suscite des réserves parmi certains donateurs, comme a pu le constater l'équipe d'évaluation. Le PAM lui-même reconnaît qu'une intervention en Vivres contre Travail dans un cadre d'urgence soulève plusieurs questions qu'il est nécessaire d'approfondir: comment dans une situation de crise mettre en œuvre un action de ce type, avec quel partenaire travailler, quel ciblage opérer.

³³ Mission d'appui institutionnel au dispositif de pilotage de la politique céréalière et de sécurité alimentaire, Rapport provisoire DRN, avril 2004.

Niveau du Stock national de Sécurité

175. Le niveau du Stock National de Sécurité qui est fixé à 35,000 tonnes fait débat également. Son coût de gestion a progressé de 46.5% en quatre ans, pendant que les coûts de transfert ont été multipliés par plus de trois, au cours de la même période selon la mission citée ci-dessus. Compte tenu de la très grande efficacité du système de pilotage de la sécurité alimentaire au Mali, axé de façon performante sur la prévention et doté d'outils financiers opérationnels, l'une des recommandations de la mission d'appui institutionnel citée plus haut qui rejoint la position de certains donateurs est de procéder à une étude de faisabilité sur la réduction progressive du stock national de sécurité.

176. Au-delà de la question du niveau du stock, le soutien du PAM au SNS répond également à d'autres objectifs de nature plus stratégique. En effet, cela lui permet d'une part de maintenir son rôle en tant que coordinateur des donateurs et co-administrateur des fonds de contrepartie, et par ailleurs cela lui permet de pouvoir puiser dans le stock en cas de d'urgence et de non-disponibilité de stocks propres.

Points clés sur le projet Prévention et atténuation des catastrophes

- Le PAM joue un rôle actif de coordination et d'impulsion au sein du PRMC ainsi que dans le comité de cogestion des donateurs.
- Les modalités de l'aide alimentaire en cas de crise font l'objet d'un débat: quelles actions alternatives mettre en œuvre? Est-il opportun dans un contexte d'urgence de développer des activités de développement de type VCT? Comment éviter le développement d'une mentalité d'assistanat?
- L'opportunité du soutien par le PAM au stock national de sécurité alors que la question de son niveau est posée.

3.3.5 Utilisation efficace des ressources au niveau des projets

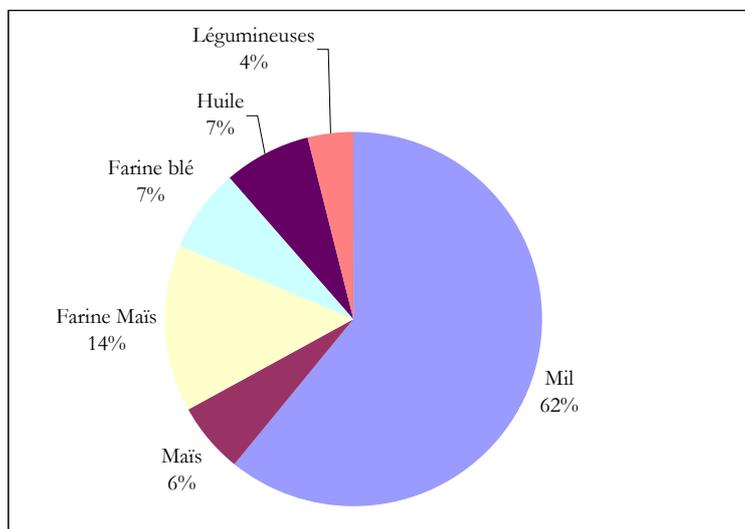
177. Il s'agit de voir dans quelle mesure le PAM utilise efficacement les ressources financières, humaines et d'aide alimentaire dont il dispose. La faiblesse des données au niveau des effets directs des projets ne permet pas de faire des analyses chiffrées de l'efficacité.

178. Au niveau des livraisons sur les sites d'intervention, le système logistique mis en place que ce soit pour les achats locaux, les importations ou les contrats avec les transporteurs privés jusque sur les sites d'intervention, est tout à fait opérationnel. Les seuls retards mentionnés lors de la visite de terrain se situaient au niveau des écoles et étaient liés aux délais pris pour établir la liste des écoles ciblées. Un bémol cependant en ce qui concerne les livraisons des ustensiles pour les démonstrations culinaires dans le volet santé. En effet, ceux-ci n'étaient pas encore disponibles dans un certain nombre de CSCOM visités lors de la mission de terrain.

179. Les achats locaux représentent une proportion importante de l'aide alimentaire utilisée dans le cadre du PP. Par ailleurs quand la production ne le permet pas, le PAM peut alors recourir aux importations comme cela a été le cas en 2003. Le volet santé lui est exclusivement approvisionné par la production locale. Etant donné les coûts de production de la farine enrichie par rapport aux importations, le gouvernement intervient largement dans le coût de fabrication par le biais de fonds de la BM. Le choix des aliments achetés localement est également globalement très opportun. Le mil est la céréale la plus utilisée, elle correspond globalement aux

habitudes alimentaires des bénéficiaires. Par ailleurs c'est une céréale meilleur marché que le riz également beaucoup consommé. C'est vrai que les gens lors des visites de terrain ont souvent manifesté leur intérêt pour le riz. Mais le risque de la revente par les bénéficiaires serait dans ce cas plus important.

Graphique 3: Type d'aliments distribués entre 2000 et 2003 dans le cadre du PP



Source: PAM Bamako.

180. Effectuer le suivi régulier des activités sur le terrain est terriblement exigeant en ressources humaines, logistiques et financières. L'option retenue par le PAM de contractualiser des partenaires de terrain établis au sein des zones d'interventions pour effectuer le suivi des écoles et des CSCOM est la plus efficace compte tenu des ressources disponibles. Dans un certain nombre de cas on observe des synergies entre les différentes activités mises en œuvre essentiellement en terme d'appui du projet de création d'actifs productifs au niveau des écoles (constructions éventuelles, production alimentaire, etc.) mais cela reste très marginal. Les synergies actuellement viennent surtout des partenaires de terrain qui mettent différents types d'activités au sein d'une même zone. Le PAM est actuellement en train de mener une réflexion pour améliorer, voire systématiser, les synergies en favorisant le volet éducation comme point d'entrée dans une communauté. Mais la manière dont cela va se concrétiser n'est pas apparue très clairement à l'équipe d'évaluation.

181. La question de savoir si l'aide alimentaire est un outil plus efficace pour la mise en œuvre du PP qu'une assistance financière reste ouverte. Il y a des projets de développement au Mali qui tout impliquant les communautés locales n'ont pas recours à l'aide alimentaires même dans les zones d'intervention du PAM. La question de l'efficacité de l'utilisation de l'aide alimentaire se pose différemment selon le type d'intervention. Ainsi dans le volet santé une part non négligeable de la farine enrichie est destinée à être vendue et le produit de la vente doit aller à un fonds pour le développement d'autres activités. A terme si le projet démontre l'intérêt des populations pour la farine, une assistance purement financière pour la partie vente de l'activité devrait prendre le pas sur l'aide alimentaire et son coût logistique.

182. En ce qui concerne la création d'actifs productifs, ceux-ci sont destinés aux ménages en situation d'insécurité alimentaire. En général ces ménages sont structurellement vulnérables et l'objectif poursuivi est de créer un environnement favorable afin qu'il puisse enclencher un processus de développement. La question à se poser dès lors et de savoir quel est l'instrument le

plus efficace dans ce cas de figure. Comme le marché céréalier malien est opérationnel (sauf peut être dans certaines zones enclavées mais celles-ci sont limitées) il n'y a à priori aucune raison que les travailleurs dans le cadre d'une initiative de développement ne puissent être rémunérés en espèces plutôt qu'en nature. Bien sûr, lors des visites de terrain certains bénéficiaires ont indiqué leur préférence pour l'aide en nature. Mais est-ce une raison suffisante pour privilégier cet outil?

183. Les coûts liés au transport de l'aide alimentaire dans le cadre du PP représentent en moyenne sur les années 2000 à 2003 près de 64% des ressources financières disponibles pour le PP. C'est certain que dans le contexte d'une assistance financière, l'accroissement de ressources disponibles dû à l'absence d'ITSH (transport, stockage et manutention) permettrait non seulement de considérablement renforcer la mise en œuvre de la PFD mais également de faire bénéficier plus de personnes du processus de création d'actifs productifs.

184. Enfin, en ce qui concerne l'utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre de l'appui à l'éducation de base, la fourniture d'aide alimentaire reste le moyen le plus efficace d'intervenir à court terme étant donné les capacités institutionnelles actuelles. Mais une évolution d'un soutien en nature vers un soutien financier à terme devrait faire l'objet d'une réflexion avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds impliqués dans le programme d'appui sectoriel à l'éducation (PISE) afin de voir dans quelle mesure une telle évolution serait souhaitable voire envisageable.

185. Par ailleurs, il convient de reconnaître qu'à l'heure actuelle, bien que le gouvernement dispose d'une série d'instruments financiers dans le cadre du CSLP, le taux de mise en œuvre de ces instruments n'est pas toujours très élevé. On note ainsi de faibles taux de dépenses dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Par contre, le projet de décentralisation de l'ANICT lui n'a aucun problème à ce niveau. Il s'agit donc de mener une analyse approfondie sur la pertinence et la manière de passer d'un appui en nature à un appui en espèce.

186. Cela dit, il reste que le PAM par le biais du PP et avec les moyens à sa disposition, met en œuvre des activités dans des domaines où il est quasiment le seul à intervenir (les cantines scolaires) et a des bureaux opérationnels dans des zones où il n'y a pas d'autres organisations internationales présentes de manière permanente (par ex: Gao). L'équipe du PAM au Mali est relativement réduite. A Bamako, l'équipe en charge de la mise en œuvre du PP se compose essentiellement de 3 personnes (dont une internationale qui vient d'être transférée et qui sera normalement remplacée par un(e) expert(e) national(e)) une pour chaque volet d'intervention. C'est extrêmement peu quand on considère l'ensemble des choses à faire pour mettre en œuvre les PP. Il y a également les équipes sur le terrain. Par exemple à Gao ils sont deux devant couvrir 24 communes dans une région très vaste. Ils n'ont donc le temps de faire qu'une visite par an à chacune d'entre elles pour superviser les activités en cours et évaluer les requêtes faites par les partenaires de terrain pour de nouvelles interventions.

187. La mission de terrain a énormément dialogué avec les différents membres de l'équipe du PAM que ce soit à Bamako et dans les régions et il est apparu très clairement que cette équipe est très motivée et concernée par la mise en œuvre du PP. Les faiblesses observées dans la mise en œuvre de certains principes de la PFD sont à la fois dus à des contraintes de temps mais aussi à un manque d'expérience (indicateurs, RBM, cadre logique, renforcement de l'égalité des chances entre hommes et femmes) qui pourrait partiellement être comblé par des formations internes sur ces sujets.

Points clés sur l'utilisation efficiente des ressources

- Il n'y a pas de données permettant de faire les analyses quantitatives prévues dans la matrice d'évaluation.
- L'aide alimentaire est globalement livrée dans les délais.
- Le recours aux achats locaux contribue positivement à l'utilisation efficiente des ressources disponibles. Le choix des denrées (priorité au mil) est également efficient.
- Le niveau de synergie entre les différents volets du PP est marginal.
- Le PAM utilise les ressources dont il dispose de manière efficace, considérant les contraintes financières et les ressources humaines limitées dont il dispose pour mettre en œuvre le PP.
- Répondre à la question de l'efficacité de l'instrument aide alimentaire versus l'aide financière est difficile et doit être nuancée en fonction du type d'intervention et de l'offre de nourriture disponible dans les lieux d'intervention. Ainsi dans le cadre de la création d'actifs productifs dans une zone où les marchés sont opérationnels, rien ne justifie vraiment l'utilisation de l'aide alimentaire. Au contraire l'utilisation d'un support financier permettrait au moins d'économiser les coûts de transports et augmenterait d'autant le nombre de personnes pouvant bénéficier directement des activités. En ce qui concerne les interventions dans les domaines de la santé et de l'éducation une réflexion pourrait être menée pour voir dans quelle mesure une évolution progressive vers des outils financiers est souhaitable et envisageable.

3.3.6 Cohérence des effets directs avec les objectifs de la PFD

188. Les différents volets du PP sont cohérents avec les domaines d'intervention de la PFD. Le volet appui à l'éducation de base est cohérent avec le 2^{ème} domaine d'intervention de la PFD, le volet santé nutrition avec le premier, la création d'actifs productifs avec le 3^{ème} et, enfin, l'appui au PRMC avec le 4^{ème} domaine d'intervention de la PFD.

189. En ce qui concerne les effets directs même s'ils ne sont pas quantifiés, ils se situent en tout cas clairement dans la ligne des objectifs établis au niveau de chaque domaine d'intervention. L'activité santé est trop récente que pour se prononcer au niveau de ses résultats mais la conception du projet est tout à fait cohérente avec l'objectif stratégique du premier domaine d'intervention de la PFD.

Points clés sur la cohérence avec les objectifs de la PFD

- Les volets d'interventions et leurs effets directs sont globalement cohérents avec les domaines d'intervention de la PFD.

3.3.7 Viabilité

190. Les critères de sélection des activités soutenues par le PAM mettant l'accent en priorité sur la participation et l'appropriation des bénéficiaires à toutes les étapes du cycle du projet créent certainement les conditions favorables à la pérennisation des actifs productifs réalisés. Si elles sont indispensables, ces conditions ne sont toutefois pas suffisantes: d'innombrables projets mis

en œuvre avec la participation des bénéficiaires (financière et humaine) n'ont pas été pérennisés. Bien d'autres facteurs entrent en ligne de comptes sur lesquels le PAM n'a que peu, voire pas d'influence: la qualité des aménagements réalisés, la gestion des aménagements et infrastructures créés; leur entretien, la viabilité économique de l'activité. Cependant, il peut en avoir une, non négligeable, sur la qualité de l'insertion écologique de ces aménagements, s'il intègre dans sa démarche une vision plus stratégique des contraintes à lever en priorité dans ses zones d'intervention. On pense en particulier à tout l'aspect impact durable sur l'environnement qui ne se limite pas seulement aux parcelles de reboisement aux lisières des villages ou à la fixation de dunes mais qui concerne en priorité les aménagements hydro agricoles de type PIV (boisement systématique des pourtours des périmètres). C'est un axe d'intervention qui devrait faire partie systématiquement des conditions de l'appui en aide alimentaire à tout aménagement hydro agricole. Rappelons que leur part dans le total des vivres programmés par activité pour le programme PP 2003-2007 a encore augmenté.

191. Une stratégie de sortie ne signifie pas nécessairement se retirer de l'activité mais plutôt appuyer les autorités locales dans la prise en charge progressive des activités afin de pouvoir être présent ailleurs. En ce qui concerne les stratégies de sortie du projet appui à l'éducation par les cantines scolaires, la mission d'évaluation a relevé que le résumé de l'activité n'en mentionne pas. Or le document PFD fait clairement référence à la nécessité de prévoir une stratégie de sortie pour toute activité de développement. Le résumé de l'activité Nutrition/Santé fait référence à une stratégie de sortie: il est prévu que la subvention de la farine enrichie sera dégressive.

192. Par ailleurs il convient également dès le début de l'intervention d'envisager une stratégie qui permet d'assurer la viabilité des résultats quand l'activité est arrivée à son terme. Si par exemple dans le projet éducation on observe un accroissement des taux de fréquentation scolaire, ceux-ci perdureront-ils une fois le projet terminé. Que faut-il mettre en place comme mécanisme pour s'en assurer? Quelle stratégie développer afin d'assurer le maintien des changements dans la durée? Cela constitue un véritable défi à relever et par rapport auquel on ne trouve pas d'éléments de réponse dans les projets tels qu'ils sont conçus pour l'instant.

193. Un autre élément contribuant à la viabilité c'est le renforcement des institutions publiques à tous les niveaux afin qu'elles puissent prendre en charge la mise en œuvre des activités à la fin de l'intervention. Or les activités développées pour améliorer les capacités institutionnelles sont quasiment inexistantes.

Points clés: viabilité

- La viabilité des interventions en création d'actifs productifs est dépendante de la conception du projet par le partenaire.
- Une vision plus stratégique des contraintes au développement dans les régions sahélo sahariennes et la prise en compte de l'aspect environnement pourraient être développées.
- Il n'y a pas de stratégie de sortie dans le cadre de l'appui à l'éducation de base.
- Il n'existe pas réellement de stratégie permettant d'assurer le maintien des résultats une fois un projet arrivé à son terme.
- Il n'y a aucun renforcement des capacités des institutions publiques à prendre le relais à la fin des activités du PAM.

4 CONCLUSIONS ET ELEMENTS DE CONSIDERATION

194. Après avoir effectué l'analyse des projets et du PP dans son ensemble sur la base de documents, entretiens et visites de terrain, ce chapitre présente les principales conclusions que l'on peut en tirer, des recommandations³⁴ ainsi que des éléments de considération qui pourront servir de contribution à la synthèse globale.

4.1 CONCLUSIONS

Le PP est cohérent avec les principes de la PFD

195. Le PP est globalement cohérent avec les principes clés de la PFD. Si le type d'intervention menée est similaire d'un PP à l'autre, sauf pour la santé, par contre l'approche poursuivie a beaucoup évolué, signe d'une progression entre les deux PP en terme d'adhésion aux principes de la PFD. Ceux-ci sont explicités dans le document du PP sauf pour la prise en compte de l'égalité des chances entre hommes et femmes. C'est une problématique qui est seulement envisagée au niveau du ciblage des activités. Enfin, il convient de noter que si l'outil du cadre logique est très utile dans le cadre d'un travail de conception participatif du programme, il semble que certains des concepts qui le sous-tendent ne soient pas toujours bien compris, induisant des confusions dans l'utilisation des indicateurs de produits et de résultats.

Pertinence du PP et de la PFD par rapport au contexte malien dans lequel ils s'intègrent

196. Le PP contribue directement aux axes stratégiques du CSLP et à ceux de l'UNDAF. Le long soutien au PRMC a contribué à stabiliser les marchés céréaliers et le stock national de sécurité alimentaire permet de réagir en cas de crise. Cela dit, on peut se poser la question de l'opportunité de garder le stock à son niveau actuel.

197. Le volet de création d'actifs productifs contribue à la fois à la dimension productive et environnementale mais aussi à la dimension accessibilité en soutenant les revenus, les diversifiant, voire les augmentant. Le volet santé/nutrition contribue à diminuer la vulnérabilité nutritionnelle des plus fragilisés. Le volet appui à l'éducation contribue à améliorer l'accès à la nourriture tout en se situant dans une perspective de long terme d'investissement dans le capital humain.

Contribution de la PFD à l'amélioration du ciblage

198. Le PAM intervient dans les zones les plus fragilisées du point de vue de l'insécurité alimentaire. Le ciblage géographique a partiellement pris en compte les résultats de l'enquête ACV. En effet, ils ont amené le PAM à intervenir dans le PP 2003-2007 dans les zones nord de Kayes et Koulikoro dont il s'était retiré dans le PP 1999-2002. Par contre l'enquête ACV ne mentionne pas Kidal. Pourtant le PAM y est toujours présent, à la fois parce que c'est une région fragilisée non seulement du point de vue de la sécurité alimentaire mais également du point politique, et la présence continue du PAM dans cette région ainsi que celle de Gao est un des éléments contribuant à la stabilité.

199. Au sein des zones géographiques d'intervention, un certain nombre de critères de sélection ont été développés pour chaque type d'intervention. Ceux-ci sont globalement respectés même si au niveau local d'autres facteurs peuvent également intervenir, comme par exemple la volonté politique malienne d'avoir des activités dans chaque commune dans la région de Gao. La présence d'un partenaire de terrain et d'un projet de développement auquel le PAM peut contribuer sont également tout à fait déterminants.

³⁴ A la suite d'une demande explicite du Steering Committee en septembre 2004 ce rapport présente un certain nombre de recommandations qui n'ont cependant pas pu être testées sur le terrain.

200. Les personnes qui bénéficient du volet création d'actifs productifs le décident de par le travail qu'elles fournissent au sein d'un projet de développement dans lequel la contribution du PAM vient en support. Les bénéficiaires sont des travailleurs (euses) vivant dans la zone géographique visée par le PAM et impliquées dans des projets dont les objectifs sont compatibles avec ceux du PAM. Mais il n'y a pas d'éléments permettant de dire que ceux-ci sont les plus vulnérables au sein de leur communauté. Les bénéficiaires finaux font très souvent partie de groupements ou d'associations et prennent ensemble les décisions sur la gestion des actifs créés.

201. Les bénéficiaires principaux de l'appui à l'éducation de base sont les garçons et les filles des écoles publiques rurales dans les zones vulnérables du pays. Les filles sont particulièrement ciblées par le programme par le biais de rations sèches. Enfin, la partie récupération du volet santé garantit d'atteindre les enfants souffrant de malnutrition.

Accent sur le développement humain

202. Les deux PP analysés couvrent les mêmes domaines d'intervention de la PFD mais les répartitions entre ces domaines évoluent avec le renforcement de l'appui à l'éducation de base qui absorbe maintenant près de la moitié des ressources.

Partenariats de terrain opérationnels

203. Le PAM travaille en collaboration avec les autorités publiques (aux niveaux central, régional et local). Celles-ci sont très engagées vis-à-vis du PP surtout sur le terrain. Par ailleurs le PAM a développé toute une série de partenariats de plusieurs années maintenant avec des ONG nationales et locales de terrain, au niveau de la mise en œuvre du volet création d'actifs productifs mais aussi pour le suivi des activités dans les volets éducation et santé/nutrition. La multiplicité et la diversité des partenaires d'exécution représentent à la fois un atout mais aussi une contrainte. En effet, cette diversité traduit une réelle participation et autonomie des partenaires dans les décisions d'intervention du PAM. Elle entraîne cependant parfois une dispersion de ses ressources limitées.

Participation des bénéficiaires

204. Bien que la participation des bénéficiaires directs dans les cantines scolaires soit limitée, les parents eux sont souvent impliqués soit par le biais du comité de gestion ou de l'APE. Leur mobilisation autour des activités a régulièrement été observée. En revanche, la participation des bénéficiaires est déterminante au niveau de la création d'actifs productifs.

Des réalisations cohérentes avec les prévisions

205. La logistique du PAM est opérationnelle et assure que les livraisons d'aide alimentaire soient faites dans les délais. Le recours aux achats locaux contribue largement à une utilisation efficace des ressources ainsi qu'à l'adaptation des aliments fournis aux habitudes alimentaires. Les activités observées sur le terrain montrent que la mise en œuvre des projets correspond effectivement à ce qui était prévu.

4.2 ELEMENTS DE CONSIDERATION ET RECOMMANDATIONS

Inadéquation des ressources pour une mise en œuvre optimale de la PFD

206. La taille de l'ensemble des opérations au Mali combinée avec la quasi absence des opérations d'urgences qui permettent parfois certaines flexibilités dans l'utilisation des ressources, contraignent fortement la mise en œuvre de la PFD. Les ressources financières disponibles par tonne d'aide alimentaire distribuée sont équivalentes, en moyenne, à la moitié de celles disponibles pour la mise en œuvre du PRRO. Les ressources humaines disponibles sont par conséquent insuffisantes et n'ont pas toujours la maîtrise de certains principes de la PFD. C'est

ainsi qu'on observe certaines faiblesses sur un certain nombre d'aspects de la mise en œuvre des activités (l'intégration de l'aspect genre, du VIH/SIDA, l'analyse des résultats escomptés, le suivi et l'évaluation, les guides sur les principes de la PFD, les formations, etc.).

=> La mise en œuvre de la PFD requiert des moyens financiers et humains spécifiques. Il est donc recommandé de réfléchir aux ressources (humaines et financières) nécessaires au programme dans son ensemble. C'est sans doute une réflexion à mener à un niveau plus général.

Questionnement quant à l'utilisation de l'aide alimentaire

207. La question de savoir si l'aide alimentaire est un outil plus efficace qu'une assistance financière pour la mise en œuvre du PP appelle une réponse très nuancée en fonction du type d'intervention. Il convient de se concentrer en premier lieu sur l'objectif poursuivi par une intervention. Il faut se demander si la dynamique de sécurité alimentaire des populations dans la zone d'intervention nécessite effectivement une intervention sous forme d'aide alimentaire ou non. Ainsi dans le cadre de projet de création d'actifs productifs mis en œuvre dans une zone où les marchés sont opérationnels, il n'y a pas d'obstacle majeur à ce que les gens qui travaillent dans ces projets soient rémunérés en espèces. C'est une pratique courante. En ce qui concerne le projet d'appui à l'éducation de base, il est clair qu'à court terme le soutien en nature reste indispensable au regard de la capacité institutionnelle de gérer ce type d'intervention. Il en va de même pour le projet santé.

=> Au moment de la programmation et de la sélection des requêtes de création d'actifs productifs il serait important de s'interroger sur la pertinence de l'outil par rapport à l'objectif poursuivi. En ce qui concerne le soutien au développement du capital humain, il convient de mettre en route une réflexion à moyen et long terme sur l'opportunité de l'utilisation de l'aide alimentaire versus une assistance financière.

Faiblesses au niveau des indicateurs de performances et de leur suivi et difficultés à mesurer les résultats

208. Le cadre logique annexé au PP 2003 – 2007 présente certaines faiblesses au niveau de l'identification des indicateurs confondant produits et résultats et ne quantifiant ni les niveaux de départs ni les objectifs à atteindre. Certaines données ne sont pas collectées systématiquement et celles qui le sont ne sont pas toujours consistantes, rendant l'analyse quantifiée des résultats très difficile. Le référentiel de base n'est pas encore disponible.

209. Les confusions au niveau des indicateurs de suivi, l'absence de référentiel de base, le manque de systématisme dans la collecte des données durant le PP 1999-2002 n'ont pas permis à l'équipe d'évaluation de se prononcer clairement sur les résultats atteints au sein des volets les plus importants du PP, éducation et santé/nutrition.

=> Il est recommandé de poursuivre les initiatives entreprises dans la collecte de données et leur suivi systématique. Il est également nécessaire de bien différencier les indicateurs de produits (output), de résultats (outcome) et d'impact et de préciser les valeurs cibles.

Promotion inégale de l'égalité des chances hommes femmes

210. Au niveau du ciblage des activités on porte une attention croissante à la participation des femmes en tant que bénéficiaires. Les associations de femmes sont présentes dans la création d'actifs productifs et elles participent régulièrement à l'organisation de l'activité de cantines

scolaires. Les filles qui vont régulièrement à l'école reçoivent des rations sèches complémentaires. Les femmes enceintes et allaitantes sont particulièrement visées par le volet santé. Cependant, on observe des faiblesses au niveau de l'implication des femmes dans les comités (actifs productifs). Par ailleurs, les mesures promouvant le renforcement de l'égalité des chances entre hommes et femmes sont encore insuffisantes tant au niveau du PAM qu'auprès des partenaires (institutionnels et d'exécution).

=> Il est recommandé de renforcer l'implication des femmes dans les comités mais également de mener une réflexion sur la manière d'améliorer le renforcement de l'égalité des chances entre hommes et femmes au niveau de la conception et mise en œuvre des activités au delà du ciblage.

Quasi absence de notes d'orientations facilitant la mise en œuvre de la PFD

211. La mission d'évaluation n'a pu trouver qu'une note d'orientation à l'usage du personnel du PAM. Dans la même lignée, il n'y a pas eu de formations organisées avec les parties prenantes qui auraient permis de mieux intégrer les principes de la PFD dans la mise en œuvre du PP.

=> Il est recommandé de développer un programme de formation lié aux principes de la PFD et adapté aux besoins spécifiques des parties prenantes. Cela implique des ressources financières et humaines adaptées.

Quasi absence de stratégies de sortie des activités

212. Le PP 2003-2007 prévoit le développement de stratégies de sortie dans les sommaires des différents volets d'intervention. Finalement seul le volet santé en a finalisé une. Les interventions du PAM dans le VCT sont ponctuelles et fonction des requêtes qui lui sont faites. Même s'il est sûr que les domaines d'intervention du PAM impliquent une présence et un investissement de plusieurs années, il reste qu'il importe de prévoir, très tôt dans le processus, la stratégie d'intervention à adopter qui permettra au PAM de se retirer, soit d'une activité, soit d'une zone géographique particulière.

=> Il est recommandé de mener une réflexion sur le développement des stratégies de sortie des interventions à court moyen et long terme selon la nature des activités.

En bref, la mission d'évaluation souhaite souligner les points suivants³⁵

Principaux facteurs de succès identifiés:

- Cohérence du PP avec la PFD et avec les politiques nationales (CSLP et cadre stratégique de sécurité alimentaire) dans lesquelles il s'intègre.
- Contribution de la PFD à l'amélioration du ciblage.
- Forte implication des partenaires de terrain et des collectivités locales dans la mise en œuvre du PP.
- Forte mobilisation des groupements locaux dans les activités productives et de conservation de l'environnement.
- Dialogue soutenu avec les autorités publiques à différents niveaux ainsi que leur engagement vis-à-vis du programme.
- Présence continue du PAM sur le terrain.
- Logistique performante.

Principaux problèmes relevés:

- Manque de vision stratégique sur les contraintes à lever en priorité dans les zones d'interventions au niveau de la création d'actifs productifs.
- Faiblesses au niveau du système de suivi des effets directs.
- Faiblesses de la stratégie de renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les comités de gestion des projets d'actifs productifs ainsi qu'au niveau des documents du PP.
- Quasi absence de notes d'orientation facilitant la mise en œuvre de la PFD.
- Absence de stratégies de sortie.
- Prise en compte limitée des questions relatives au VIH/SIDA.
- Niveau de ressources financières inadéquat pour la mise en œuvre des principes de la PFD que ce soit au niveau des formations, de la conception de notes d'orientation, du suivi, de la collecte de données, etc.
- Manque de prévisibilité des ressources disponibles.

Défis à relever:

- Niveau macro: renforcer la programmation dans le cadre d'une vision stratégique. Il s'agit par exemple d'identifier des priorités notamment au niveau de la création d'actifs productifs qui permettront au PAM de soutenir des projets allant dans une même direction et d'éviter ainsi une multitude d'interventions dans des secteurs différents dont les effets sont beaucoup plus dispersés.
- Niveau méso: renforcer les collaborations avec les collectivités territoriales dans le contexte de la décentralisation tout en gardant une vision globale des résultats à atteindre identifiés dans la programmation.
- Niveau micro: développer les synergies entre les différents types d'activités mises en œuvre.
- Renforcer la mise en œuvre de certains principes de la PFD (en particulier, la formation en vue du renforcement des capacités institutionnelles, la prise en compte de la dimension de genre de manière plus globale, les systèmes de suivi, la collecte de données, la mise en place de stratégies de sortie, etc.).

³⁵ Ces différents éléments ont été présentés et discutés lors des deux debriefing qui ont eu lieu en fin de mission de terrain: le premier avec le PAM et le second, à l'initiative de l'Ambassade d'Allemagne, avec l'ensemble des personnes rencontrées durant la mission.