
MALI

MISSION DE LA DIVISION AGRICULTURE, DEVELOPPEMENT
RURAL ET BIODIVERSITE (ARB) POUR

**LA RELANCE DU PROJET D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DE
L'OFFICE DU NIGER**

ET

**L'IDENTIFICATION DU PROJET D'APPUI AU DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX DE LA REGION DE
SEGOU**

Aide-mémoire
Février 2014

TABLE DES MATIERES

I. SYNTHÈSE.....	4
II. LA MISSION ET SON ORGANISATION.....	6
1. Contexte général et cohérence des problématiques	6
2. Organisation de la mission.....	7
III. OFFICE DU NIGER ET RELANCE DU PADON 2.....	9
1. Contexte et enjeux : des objectifs renouvelés et ambitieux pour l'irrigation au Sahel d'ici 2020. Quel rôle pour l'ON et ses paysans ?	9
1.1 S'insérer résolument dans l'atteinte des objectifs de l'Initiative Sahel	9
1.2 Clarifier les rôles et prérogatives de l'Office du Niger pour en améliorer l'efficacité	9
1.3 Prolonger et renforcer le dispositif paritaire de développement de la Z-ON.....	10
2. Suivi des principales recommandations de l'aide-mémoire de la mission de juillet 2013 pour la relance du PADON 2.....	11
3. Situation des composantes du PADON 2 et recommandations spécifiques	12
3.1 Consolidation des aménagements hydroagricoles et amélioration de la gestion de l'eau (CAGESE)	12
3.2 Appui au développement agricole de la région de Ségou (ADARSE)	17
3.3 Appui au Pilotage du SDDZON (APIS).....	17
4. Synthèse des recommandations concernant l'ON et le PADON 2	19
IV. IDENTIFICATION D'UN PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX DE LA REGION DE SEGOU.....	20
1. Rappels sur le contexte de la mission	20
2. Principaux constats de la mission	22
2.1 Contexte politique national : Plan d'Action du Gouvernement (PAG) 2013-2018 et Etats généraux de la décentralisation	22
2.2 Problématique spécifique du foncier	22
2.3 Approche de la question pastorale.....	23

2.4	Région de Ségou	24
3.	Conclusions pour la formulation du Programme d'appui au développement économique des territoires ruraux de la région de Ségou	26
4.	Ouverture au Nord	28
5.	Etude de faisabilité	28
5.1	Objectifs et résultats attendus	28
5.2	Evaluation des besoins en appuis institutionnels	28
5.3	Fonds pour le financement des investissements	29
5.4	Montage institutionnel	29
5.5	Circuits financiers.....	29
5.6	Questions transversales	30
5.7	Budget	30
5.8	Durée.....	30
5.9	Ouverture au Nord.....	30
5.10	Méthodologie.....	31
6.	Problématique spécifique du foncier.....	31
7.	Prochaines étapes – Calendrier	32
V.	ANNEXES.....	33

I. SYNTHÈSE

Une mission de la division Agriculture, développement rural et biodiversité (ARB) de l'AFD s'est rendue au Mali pour envisager avec le Gouvernement malien et les acteurs de terrain les modalités de relance de notre coopération agricole, en particulier au niveau de **la Région de Ségou, où l'AFD est déjà présente à travers son soutien à l'Office du Niger et où elle a été sollicitée pour y agréger, dans une vision territoriale cohérente, la dimension de décentralisation et de développement des filières économiques en présence (notamment pastorales).**

Cette mission permet en outre de confirmer aux autorités maliennes, qu'à travers les différents projets et programmes d'appui en cours (PADON2, PACDM) ou en instruction (Programme de développement économique des territoires ruraux de la Région de Ségou), l'AFD a comme priorités affirmées :

1) d'accompagner le Mali dans la construction et la mise en œuvre d'une politique d'irrigation dans la zone Office du Niger en :

- **expérimentant dans le cadre du PADON 2 le modèle d'Agropole-paysan**, en favorisant le développement d'exploitations familiales économiquement viables, sur des terres aménagées par la puissance publique et avec une contribution des attributaires, selon des règles et cahiers de charges acceptés et partagés par les paysans investisseurs,
- **accompagnant l'extension de ce modèle, une fois la preuve de son efficacité faite (horizon 2016)**, à des aménagements futurs (p.ex. au périmètre de 4000 hectares affecté aux paysans investisseurs du SEXAGON) ;
- **appuyant la définition des conditions préalables** (portant sur la disponibilité de la ressource en eau, sur le statut du foncier, etc.) et des clauses du cahier des charges susceptibles d'être appliquées **dans le cadre d'un processus transparent et équitable d'installation d'exploitations de grande taille sur l'Agropole envisagé à l'Office du Niger.**

2) d'accompagner, en cohérence avec les orientations nationales et en coordination avec les PTF du Mali, la priorité accordée à la décentralisation et en particulier aux régions et au Développement Economique Régional (DER) en :

- **procédant à l'instruction d'un nouveau Programme d'appui au développement économique des territoires ruraux dans la région de Ségou**, avec l'objectif de traiter, dans la 4^{ème} Région et éventuellement **dans le Nord du Mali**, la délicate et innovante

question de la gouvernance/mise en valeur des ressources naturelles et foncières (eau, ressources pastorales, foncier) par les collectivités locales et les acteurs des territoires ruraux (conseils régionaux, communes, organisations socio professionnelles, Syndicats mixtes) ;

- **poursuivant l'appui à la mise en œuvre de la politique du foncier rural** au niveau national, dans l'objectif prioritaire de sécuriser les droits multiples de propriété ou d'usage s'exerçant sur la terre, d'éviter les risques de situations conflictuelles dus à une pression sur le foncier ou des usages concurrentiels de la ressource foncière par de multiples acteurs;
- **appuyant les autorités nationales et instances locales en charge de la décentralisation** (Ministères, services techniques, conseils généraux, communes) à faire le lien entre foncier et décentralisation, en se situant dans le débat sur la politique du foncier rural, s'interrogeant sur les questions de domanialité et de reconnaissance des droits coutumiers ;
- **participant à la réflexion** sur la question de l'articulation, géographique et en termes d'acteurs impliqués dans la gouvernance, entre les agropoles et le développement économique régional.

II. LA MISSION ET SON ORGANISATION

1. Contexte général et cohérence des problématiques

Durant le second semestre 2013 marquant le pas de temps entre les deux missions ARB, le contexte politique malien a évolué favorablement, cette évolution se traduisant par le bon déroulement du processus électoral (élections présidentielles et législatives, présidence de l'AN) et dans le secteur rural nous concernant directement, par plusieurs décisions à caractère politique ou institutionnel dont la mission a pris acte lors de ses discussions avec les responsables maliens à différents niveaux.

Parmi ces décisions, la mission a bien noté :

(i) **La suppression du M-DIZON et le transfert de toutes les prérogatives relatives à l'Office du Niger au MDR**, ministère politiquement déterminé et volontariste en faveur du secteur agricole, aux mandats élargis à l'Élevage et la Pêche et ayant à cœur la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) notamment pour ce qui concerne les questions transversales de la politique foncière rurale ou de financement de l'agriculture,

(ii) **Une vision de la zone Office du Niger plus orientée vers la mise en œuvre du Schéma directeur de développement de la zone (SDDIZON)**, qui intégrerait l'agriculture irriguée, les activités d'élevage et le pastoralisme, mettrait en exergue les questions d'accès et de gouvernance des ressources naturelles/foncières (eau, terres, pâturages) et créerait des passerelles avec le concept de Développement Economique Régional (DER) présenté aujourd'hui comme le chaînon opérationnel de la décentralisation.

(iii) **Des visites rapprochées et une impulsion forte donnée par le MDR à l'Office du Niger** afin que l'institution puisse disposer des ressources humaines, des règles et des moyens nécessaires pour assurer le service attendu et répondre à la demande politique. Cette impulsion se manifeste déjà par :

- des nominations d'une nouvelle direction générale motivée,
- la réorganisation du Cabinet du MDR pour mieux suivre de manière rapprochée les problématiques clefs de l'Office du Niger (foncier, ressource en eau, investissements, relations avec le paysannat, modernisation de l'agriculture, mise en valeur, relation avec les instances décentralisées),
- un rapprochement avec les PTF (initiative d'établir un dialogue tripartite fort à deux niveaux central et local entre les PTF, le MDR et l'ON),
- la signature d'un nouveau Contrat Plan et la proposition d'un suivi rapproché (plutôt que routinier) des indicateurs significatifs de mise en œuvre ;

- la volonté de maintien du dialogue sectoriel autour de l'ON et au-delà, autour de l'agriculture irriguée sous diverses formes (eaux de surface, petite irrigation, bas-fonds et cuvettes aménagés, eaux profondes, etc.),

(iv) l'intention de donner une impulsion au développement régional de l'agriculture et de l'élevage en voulant **créer l'un des 12 Agropoles¹ dans la zone ON**, probablement dans le domaine immatriculé au nom de l'Etat.

(v) **les concertations en cours au niveau régional et local autour de la version zéro de la politique foncière rurale**, élaborée par l'équipe en charge de la LOA, entre 2010 et 2012, dans le cadre d'une feuille de route spécifique appuyée par l'AFD et discutée régulièrement avec le Comité technique foncier-développement/CTFD ² regroupant depuis 1996 autour du MAE et de l'AFD, des acteurs francophones impliqués dans les politiques et réformes foncières en Afrique sub-saharienne (décideurs, chercheurs, opérateurs),

(vi) **l'organisation et la tenue en octobre 2013, d'Assises nationales de la décentralisation**, marquant ainsi l'intérêt réaffirmé des autorités maliennes sur l'importance de poursuivre et de mener à terme cette politique, délaissée la dernière décennie, après la forte dynamique des années 90. Ces Assises se sont conclues par des recommandations fortes devant être traduites en un plan d'action, dont en particulier celles relatives à la question des « territoires » des collectivités locales (dévolution du patrimoine foncier, inflexions à apporter à la Loi sur le domaine national). La mission a coïncidé avec la convocation des représentants des CR à Bamako pour les discussions initiales au sujet des contrats plans Etat-Régions.

Ces différentes annonces ou décisions ont été partagées avec la mission et interprétées comme des signes forts du gouvernement pour indiquer la prise de conscience des grands enjeux au niveau de la zone Office et au-delà (gouvernance de la ressource en eau, problématiques foncières, modèles de développement pour les agricultures familiales et le secteur privé, articulation entre foncier et décentralisation, mise en œuvre de la décentralisation au niveau régional).

2. Organisation de la mission

C'est dans cet environnement institutionnel et politique favorable et dans l'objectif affirmé de redynamiser les projets et programmes dans le secteur agricole soutenus par les financements de l'AFD, qu'une mission de la division Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB) du Département Développement Durable (DDD) de l'AFD s'est rendue au Mali du 23 au 31 janvier 2014, dans le triple objectif de :

¹ La note de concept des agropoles, présentée à Bruxelles début février par le Ministre délégué à l'Elevage a été transmise pour information à la mission.

² C'est dans le cadre de l'un de ces échanges avec le CTFD que la délégation du MDR (Dr D. Diarra) a rencontré le MAAF et obtenu un appui de principe pour la mise en œuvre de la LOA.

- (i) **passer en revue le secteur de l'irrigation** et en particulier les efforts réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de la mission précédente de juillet 2013 pour le démarrage effectif du Projet d'Appui au Développement de la zone Office du Niger/PADON 2 ; d'établir un calendrier des étapes à venir et contribuer au débat sur les perspectives dans la zone ON ;
- (ii) **répondre à la requête du MDR** en identifiant les contours et le contenu d'un projet d'appui à l'élevage pastoral dans le delta intérieur du Niger et identifier les contours et le contenu d'un projet d'appui à la décentralisation centré autour du développement économique régional (filieres d'élevage et agricoles) de la 4^{ème} région, pour répondre à une requête du Ministère délégué chargé de la décentralisation. S'agissant de la même zone d'intervention, l'articulation voire la mise en cohérence des projets d'irrigation, de pastoralisme et de développement économique des territoires en zone ON et plus largement en 4^{ème} région devenait de fait un quatrième objectif surdéterminant pour la mission.

La mission, composée de Mme Naomi NOEL et de MM. Zacharie MECHALI, Philippe STEINMETZ et Vatché PAPA ZIAN de la division ARB de l'AFD Paris et de M. Mohamed Lamine DIAKITE et de Mlle Sophie DELANNOY chargés de projets du secteur rural auprès de l'agence AFD de Bamako a eu de nombreuses rencontres institutionnelles à Bamako (la liste des personnes rencontrées est présentée en **Annexe 1**) et a pu se rendre sur le terrain dans la zone Office du Niger pendant 3 jours.

La mission a pu notamment s'entretenir avec le S.E. le Premier Ministre³, S.E. le Ministre du Développement Rural et S.E. le Ministre Délégué à la Décentralisation.

La mission remercie chaleureusement l'ensemble des personnes rencontrées pour leur accueil, leur disponibilité et la grande qualité des échanges.

Les principales recommandations de la mission sont présentées plus bas sous forme de deux grandes parties (*se reporter à la Table des matières pour une lecture plus aisée*) : la première concernant l'Office du Niger et la relance du PADON 2 et la seconde (à partir de la page 19) concerne l'identification d'un nouveau projet de décentralisation et de développement économique des territoires ruraux de la Région de Ségou.

³ Cette rencontre a été l'occasion d'évoquer les principales recommandations de la mission, ci-après exposées, concernant l'Office du Niger, le foncier et le développement des agropoles.

III. OFFICE DU NIGER ET RELANCE DU PADON 2

1. Contexte et enjeux : des objectifs renouvelés et ambitieux pour l'irrigation au Sahel d'ici 2020. Quel rôle pour l'ON et ses paysans ?

1.1 S'insérer résolument dans l'atteinte des objectifs de l'Initiative Sahel

A Dakar, en novembre 2013, des objectifs ambitieux ont été fixés de doublement en 2020 de la production de riz en mobilisant grande et petite irrigation, aménagement de bas-fonds et riz pluvial dans les 6 pays sahéliens, par la création de 600 000 ha irrigués nouveaux. Le Mali, avec le Tchad, dispose des plus grandes potentialités, notamment dans le delta intérieur du Niger et en particulier au niveau de la zone Office⁴.

⇒ *Le Mali et son Office du Niger (ON) pourraient jouer un rôle de premier ordre dans l'atteinte de cet objectif régional, mais doivent, pour ce faire, réaliser un saut important dans la cadence d'aménagement de nouvelles surfaces irriguées au niveau de la Zone Office du Niger (Z-ON). Le niveau d'objectif de superficies aménagées annuellement est fonction de la volonté politique, de l'efficacité de la structure d'intervention (ON), de la qualité des règles (arsenal juridique, attributions de terres, redevances, maintenance) qui régissent la contractualisation avec les exploitants agricoles (paysans, privés) et des relations entretenues avec les collectivités locales et les organisations socio-professionnelles. L'AFD, en accord avec la communauté des PTF et en particulier avec la Banque mondiale serait prête à accompagner une décision des autorités maliennes de porter les objectifs de l'ON à 6000 ha / an au minimum (soit au minimum, un doublement du rythme actuel).*

⇒ *A travers l'opération pilote Retail financée dans le cadre du PADON 2 et sa réplique à d'autres parties de la Z-ON, le Mali pourrait également démontrer que l'atteinte d'un rythme accru d'aménagement n'est pas synonyme d'exclusion du paysannat, mais qu'au contraire, un modèle est possible dans lequel les petites et moyennes exploitations familiales constituent **la première pépinière d'investisseurs pour la réalisation de ces extensions.***

1.2 Clarifier les rôles et prérogatives de l'Office du Niger pour en améliorer l'efficacité

L'atteinte des objectifs précités et le développement de la Z-ON implique de poursuivre les évolutions institutionnelles, stratégiques et opérationnelles engagées par le gouvernement

⁴ Zone estimée à plus de 2 millions d'hectares, immatriculée au nom de l'Etat régie par un Décret de gérance (en phase de seconde relecture) en confiant la gestion à l'office du Niger. 100 000 ha y sont aujourd'hui irrigués.

malien et l'Office du Niger et dont les principaux axes sont repris dans la convention de financement du PADON 2 :

- (i) le développement d'un cadre clair et transparent de programmation des aménagements dans l'espace, dans le temps et préservant l'équilibre entre les acteurs (paysannat, « grands privés », mais aussi pasteurs et autres usagers des ressources naturelles de la Z-ON) ;
- (ii) l'adéquation du décret de gérance aux besoins de développement de la zone (sécurisation juridique des aménagements paysans, cahier des charges pour les investisseurs, suivi de leur application dans le cadre des baux, etc.)
- (iii) la définition et la promotion d'un modèle robuste de développement des exploitations familiales économiquement viables, sous-tendu par un dispositif innovant de financement des investissements et d'accompagnement technico-économique des exploitants.

⇒ *Dans la perspective de sa constitution en Agropole et dans le contexte d'une visibilité accrue permise par l'Initiative du Sahel (supra), l'Office du Niger peut saisir l'opportunité de relever le double défi d'augmentation massive des surfaces irriguées pour atteindre 350 000 ha en 2020 et de démonstration qu'un modèle productif équilibré et efficace peut être développé en alliant de manière raisonnée les forces du paysannat et des grands privés investisseurs.*

1.3 Prolonger et renforcer le dispositif paritaire de développement de la Z-ON

Le modèle contemporain de l'Office du Niger est fondé sur un fonctionnement paritaire de ses instances de gouvernance et de gestion des ressources financières dégagées par la redevance de l'eau. Cette implication du paysannat organisé fait la force et la modernité de ce modèle et mérite donc d'être renforcé dans la perspective de l'évolution de l'ON vers un « Agropole paysan ».

Toujours mobilisés, coordonnés et regroupés autour de la CRA de Ségou dans cette zone, certains représentants paysans (le Syndicat SEXAGON en l'occurrence) ont lancé l'initiative du « paysan-investisseur » conçue sur des principes et un modèle voisins de ceux de Retail dans le cadre du PADON2 et se sont vus octroyer un bail de 4000 ha à proximité du distributeur de Koumouna pour l'installation d'exploitations agricoles économiquement viables.

⇒ *Cette initiative est un pas en avant dans la relation entre l'ON et le paysannat, que l'AFD accueille très favorablement. Il convient cependant de ne pas en rester là et de mettre en œuvre les accompagnements nécessaires, auprès du SEXAGON et en lien*

avec la CRA, pour garantir la réussite de cette opération (qui contribue à la validation du modèle « Agropole paysan »).

2. Suivi des principales recommandations de l'aide-mémoire de la mission de juillet 2013 pour la relance du PADON 2

La présente mission permet de faire le constat que si les activités sur le terrain, les premiers contrats d'appui ou d'assistance technique et les premiers versements (rendus possibles par la levée des conditions suspensives en 2013) n'ont pas pu encore se mettre en place, l'essentiel des recommandations relatives à la relance du PADON 2 formulées par l'AFD lors de sa dernière mission en juillet 2013 a malgré tout été suivi d'actions par la partie malienne :

Recommandation AM juillet 13	Actions prises par le MDR	Commentaires / nouvelles recommandations
Validation du cadre organisationnel général du projet	Transmission à l'AFD d'un courrier détaillant les modalités de la reprise du PADON 2, en date du 27 août 2013	
Mise en œuvre du processus de définition du modèle juridique et du mécanisme de financement de l'opération pilote Retail	Transmission à l'AFD pour ANO du projet de décision portant création d'un Comité d'accompagnement pour la mise en œuvre de l'opération pilote Retail, en date du 3 février 2014.	Concernant une implication active de la BNDA sur les différents types de financement nécessaires (crédit CT intrants, crédit MT équipement agricole, CLT contribution aux coûts d'investissement) et plus généralement le modèle financier, la mission recommande qu'un accent particulier soit mis sur les options de « tierce détention » évoquées avec la BNDA et qui pourraient permettre à cette banque de garantir ses crédits aux agriculteurs de l'ON. L'AFD pourra faire parvenir au Comité les termes de référence d'une étude qu'elle a commandé sur les mécanismes de warrantage en Afrique de l'Ouest. En outre, ce comité sera alimenté par les résultats de l'étude de faisabilité de l'opération pilote Retail qui étudiera notamment les mécanismes d'accompagnement financier des agriculteurs bénéficiant de l'opération de remembrement (cf. infra p.13 et les termes de référence revus par l'AFD).
Elaboration d'un schéma directeur d'aménagement hydro-agricole et pastoral	L'étude du Plan d'aménagement hydro-agricole (PAHA), sous financement de la BM, est en cours d'attribution à	Il est convenu que le ST-SDDZON transmette à l'AFD une copie de la seule offre technique reçue pour information et éventuels commentaires. Il sera

	un bureau d'étude. Elle devrait commencer au mois d'avril 2014.	particulièrement important de vérifier que la partie pastoralisme est correctement traitée par cette offre (provision d'une expertise spécifique) et que le dispositif de déploiement de l'expertise prenne en considération l'évolution de la situation sécuritaire vers la pacification (avec possibilité de circulation d'experts internationaux au sein de la Z-ON).
Renforcement du dialogue entre PTF, MDR et ON	Transmission à l'AFD d'un plan de travail 2014 pour le dialogue politique avec les PTF, le suivi de la coordination du pilotage et de la planification des projets/programmes de la zone ON et le suivi des requêtes de financement auprès des PTF (Cf. annexe 3 et plus bas p. 16).	

3. Situation des composantes du PADON 2 et recommandations spécifiques

3.1 Consolidation des aménagements hydroagricoles et amélioration de la gestion de l'eau (CAGESE)

Dans le cadre de réunions de travail avec le Secrétariat Général du MDR, le Secrétariat Technique du SDDZON, le PDG de l'ON et ses équipes, la mission a passé en revue les dossiers urgents à traiter pour rester sur **le chemin critique qui prévoit le démarrage des travaux d'aménagement de la zone Retail en octobre-novembre 2015**. La synthèse de ces discussions est exposée ci-dessous :

3.1.1 Lancement de l'étude de faisabilité de l'opération pilote Retail

Au cours de cette mission et avant le déplacement sur le terrain à Ségou, l'AFD avait délivré son avis de non objection pour le lancement de l'appel d'offre concernant la réalisation de l'étude de faisabilité de l'opération pilote Retail, moyennant quelques ajustements du dossier d'appel d'offre. Cependant, à l'issue de la visite au niveau de l'Office et en particulier de la zone Retail, la mission a considéré que les termes de référence de cette étude, préparés en 2011, méritaient en réalité d'être actualisés avant le lancement de l'appel d'offre.

Les axes principaux de cette actualisation sont les suivants :

- (i) Evolution de la situation au niveau de Retail IV et IV bis. La mission a pu constater que le périmètre Retail IV bis, à aménager dans le cadre du projet PADON 2, était aujourd'hui assez loin de constituer une zone *vierge* et non aménagée pouvant servir « d'appel d'air » pour une opération de remembrement permettant de

réinstaller sur des parcelles plus grandes certains agriculteurs de Retail IV, soumis à une *atrophie* foncière exacerbée. L'ON a en effet porté à l'attention de la mission que près de 950 ha (sur les 1000 ha que compte Retail IV bis) étaient en cours d'attribution avec une partie de cette surface au moins partiellement aménagée (en particulier les parcelles situées à proximité du canal secondaire creusé récemment par l'ON et qui pénètre Retail IV bis) et certains baux dore et déjà distribués. **Bien que cette situation ait été quelque peu anticipée par les termes de référence de l'étude de faisabilité rédigés en 2011, l'ampleur qu'elle a pris aujourd'hui et les conséquences sur le dispositif pilote méritent d'être documentées dans le texte ;**

(ii) Anticipation des transformations agraires qui accompagneront l'opération de remembrement et de viabilisation des exploitations agricoles. La mission a eu l'occasion d'évoquer la notion de « viabilité économique » des exploitations agricoles avec les équipes de l'ON et son PDG et considère qu'il y a lieu d'être plus explicite sur le fait que celle-ci ne peut être atteinte par la seule sécurisation foncière des agriculteurs sur de plus grandes surfaces. *In fine*, c'est bien la performance des systèmes de production qui y seront pratiqués qui déterminera le revenu et la viabilité de l'exploitation (et donc, aussi, la capacité à participer à l'investissement d'extension de nouvelles surfaces irriguées). Or, *l'évolution des surfaces et l'accès au foncier n'est pas neutre relativement aux itinéraires techniques pratiqués et au niveau de capitalisation des exploitations agricoles* : le maintien des performances agricoles sur de plus grandes surfaces nécessite à coup sûr la mobilisation d'une plus grande force de travail ou son remplacement par la petite mécanisation, l'adaptation ou la modification des itinéraires techniques (notamment pour la gestion des adventices sur une plus grande surface), l'accès au financement pour l'acquisition d'équipements ou pour l'achat des intrants (dont l'usage est susceptible d'être accru). **Ces transformations agraires sont à la fois corollaires et consubstantielles de l'intervention sur le foncier proposée ici et leur accompagnement rapproché constitue sans doute une condition importante à la réussite économique de l'opération pilote. Elles devront donc être identifiées ex-ante et anticipées dans le cadre de l'étude de faisabilité de l'opération pilote.**

(iii) Responsabilité de l'ON dans l'accompagnement des transformations agraires de l'opération pilote Retail. Le PADON 2 a pour objet de tester un modèle complet d'extension des surfaces irriguées de l'ON par la mobilisation d'un partenariat Public-Privé mobilisant la pépinière de « paysans – investisseurs » présents en nombre au niveau de la Z-ON. L'Office est le premier intéressé par le développement et la validation de ce modèle d'investissement, qui lui permettra de clarifier la place et le rôle du paysannat dans la dynamique d'extension visant

à atteindre 350 000 ha en 2020⁵. Or, comme cela a été exposé ci-dessus, la réussite du pilote Retail est intimement liée à un accompagnement technico-économique accru des exploitations agricoles ayant bénéficié du remembrement, pendant toute la phase de leur viabilisation (qui ne sera pas instantanée au moment de leur réinstallation sur de plus grandes parcelles). La mise en place de cet accompagnement additionnel, ciblé sur le pilote Retail, est donc de la responsabilité de l'Office et devra mobiliser ses ressources en interne (dont l'additionnalité pourra être financée dans le cadre de l'ABS proposée par l'AFD), mais aussi des partenariats à renforcer avec la Chambre Régionale d'Agriculture de Ségou, les centres de services, la Banque nationale de développement agricole (BNDA). **La définition des moyens additionnels pour l'accompagnement technico-économique des agriculteurs bénéficiant de l'opération pilote et les modalités de leur mise en œuvre coordonnée au niveau de Retail devront être intégrées aux termes de référence de l'étude de faisabilité.**

⇒ *En conséquence, l'AFD a entrepris de reprendre les termes de référence de cette étude, selon le schéma ci-dessus, et a soumis une nouvelle version de ce document au MDR et à l'ON pour finalisation avant lancement de l'AO.*

⇒ *En termes de calendrier, l'étude étant prévue sur une durée de 12 mois (incluant les délais de validation des rapports) et en se fixant l'objectif de démarrer les travaux au début de la saison sèche 2015 (octobre-novembre), il est impératif de prévoir un démarrage de la faisabilité au mois de juin 2014. Cela implique de finaliser le dossier et de lancer l'appel d'offre avant la fin du mois de février 2014.*

3.1.2 Renforcement des capacités de l'ON pour l'opération pilote et aide budgétaire sectorielle (ABS)

La convention de financement du PADON 2 prévoit une enveloppe de 500 000 EUR à décaisser en une seule fois sous la forme d'une ABS au profit de l'ON dans le but de lui rendre possible le nécessaire renforcement de ses capacités humaines pour la réalisation de l'opération pilote Retail. Jusqu'à présent, alors que les indicateurs de cette ABS portent sur les années 2010, 11 et 12, ce versement n'a pas été demandé par la partie malienne. Or, dans la perspective du lancement prochain de l'étude de faisabilité de l'opération pilote (qui impliquera déjà une implication forte de l'ON) et en anticipation du démarrage des travaux, il est important d'activer rapidement ce volet du financement. Cette ABS proposée par l'AFD est adossée à celle de la Commission Européenne (CE) qui a également consenti une aide budgétaire au profit de l'ON au cours de la même période. La convention de financement de l'AFD prévoyait en effet un versement de cette tranche d'ABS en 2012 sur la base de la

⁵ En outre, pour l'Office du Niger, qui pourrait être l'un des premiers Agropoles créés par le Ministère du Développement Rural, cette opération pilote est l'opportunité de faire valoir un modèle original et moderne de co-investissement entre l'Etat et le paysannat pour la mise en valeur de vastes surfaces productives, en coexistence avec des projets industriels « classiques », générant ainsi l'archétype même d'un Agropole équilibré.

même grille de conditionnalités que celle employée par la DUE. Si le versement de l'AFD n'a pas été matériellement possible à la date escomptée (compte tenu de la situation dans le pays et de la suspension des opérations de l'AFD), il est à noter que la DUE a, quant à elle, opéré un versement en 2012 sur la base des informations fournies par l'ON permettant de renseigner les critères de décaissement de cette ABS.

⇒ *Il est convenu, à très brève échéance (Février 2014), que l'AFD examinerait le dossier de décaissement présenté à la CE en 2012 (date à laquelle notre décaissement aurait dû intervenir), ainsi que les valeurs actuelles des critères de décaissement de l'ABS que le MDR devrait transmettre à l'AFD dans les meilleurs délais, afin de se prononcer sur l'opportunité de réaliser ce versement de 500 000 EUR.*

⇒ *En outre, la mission attire l'attention du MDR et de l'ON qu'un suivi rapproché sera réservé à l'usage de ces ressources par l'Office, qui devront être spécifiquement ciblées sur la réalisation de l'opération pilote Retail. En particulier, la nature et l'usage de ces ressources additionnelles devront être conformes aux recommandations de l'étude de faisabilité de cette opération, dont l'un des volets en précisera la qualité et la quantité.*

3.1.3 Elaboration du Plan d'aménagement hydroagricole (PAHA) de l'Office du Niger

Cette étude, qui devait initialement être financée par l'AFD a été transférée en 2012 vers un financement de la Banque Mondiale (BM) afin de palier à la suspension temporaire des activités de l'AFD au Mali et d'éviter une interruption dans le traitement de ce dossier. Cependant, la mission fait le constat qu'au cours de la période qui nous sépare de l'actualité, l'avancement dans la préparation de cette étude a été relativement faible, puisque celle-ci n'est toujours pas lancée. La BM a informé l'AFD et le groupe des Partenaires techniques et financiers (PTF) de l'ON que le dépouillement de l'AO était en cours de finalisation et s'est engagée à leur transmettre la seule offre technique retenue, pour leur bonne information. En effet, les résultats de cette étude, et avant cela, le processus de concertation qu'elle suscitera, sont attendus impatiemment par le MDR, l'ON et ses PTF dans la mesure où ils permettront d'alimenter de manière décisive la réflexion sur les attributions de l'ON sur un territoire de 2 millions d'ha que l'Histoire récente lui a attribué. **Il s'agit notamment de délimiter le domaine hydraulique du domaine pastoral et de celui des collectivités locales, autant d'espaces à vocation et gouvernance potentiellement différenciées** mais qui, pour autant, restent sous le contrôle du seul Office. Les résultats de ce processus ont en outre pour vocation d'alimenter la réflexion sur le décret de gérance de l'ON, sur le statut foncier différencié des terres de la zone ON et sur la clarification de règles adaptées à chaque type d'acteur (paysannat, investisseurs et « grands privés ») permettant d'allouer de manière équitable et transparente les usages au sein de la zone ON.

⇒ *Il est attendu que cette étude démarre d'ici le mois de mars 2014 et que ses premiers résultats soient disponibles d'ici la fin de l'année.*

3.1.4 Coordination des PTF de l'ON

La mission a participé à une réunion du groupe des PTF de l'ON dont l'ambassade des Pays-Bas assure la coordination. Cette réunion a permis de dégager les points concrets suivants :

- (i) **La participation de plusieurs PTF à la mission de terrain organisée par l'AFD à Ségou.** Ainsi, une séance de travail a été organisée à Ségou le 29/01 avec le PDG de l'Office du Niger et ses équipes, en présence du coordinateur du groupe des PTF de l'ambassade des Pays-Bas, d'un représentant de la Coopération Canadienne, de la FAO et de la Banque Mondiale ;
- (ii) **La nécessité de s'organiser entre PTF pour améliorer la coordination des assistants techniques (AT) en poste au niveau de l'ON** (pour le moment 3 personnes financées par les Pays-Bas et la CE, mais qui seront augmentées des AT financés par l'AFD dans le cadre du PADON 2) ;
- (iii) **La nécessité de coordonner les efforts pour inciter l'ON à optimiser l'usage du logiciel VISION**, qui est un outil essentiel pour la bonne gestion de l'Office et de ses ressources hydrauliques et foncières.
- (iv) **L'évolution de ce groupe de PTF vers un groupe de coordination mixte avec le gouvernement malien et l'ON.** A ce titre, il a été convenu avec le MDR et l'ON de réaliser des réunions de coordination périodiques tous les trois mois (en alternance entre Ségou et Bamako).

3.2 Appui au développement agricole de la région de Ségou (ADARSE)

La mission a tenu une réunion de travail à la Chambre Régionale d'Agriculture de Ségou (CRA-S) en présence de représentants des agriculteurs de la Z-ON et du centre de services Faranfasi So (FFSO) pour envisager le démarrage des activités de cette composante visant à renforcer les capacités d'intervention de la CRA en tant qu'institution publique au service du développement agricole de la zone (conseil aux exploitations familiales, appui à la commercialisation, à l'accès au financement, etc.), mais aussi à poursuivre l'accompagnement du centre FFSSO (pour la professionnalisation de ses services et l'atteinte de son équilibre financier) dans le cadre d'un contrat d'objectifs passé avec la CRA.

3.2.1 Réalisation du premier versement et démarrage des activités 2014

La mission a constaté ici aussi que les activités de cette composante n'avaient pas encore démarré, la CRA n'ayant pas encore transmis à l'AFD son Programme d'exécution technique et financier (PETF) qui est nécessaire à la réalisation du premier versement. Ce PETF comprend notamment le programme semestriel des activités de la CRA, du centre de services Faranfasi So (sur la base de son contrat d'objectifs avec la CRA et qui lui est, a priori,

finalisé) et l'abondement du Fonds régional d'appui au développement du secteur agricole (FRADSA).

⇒ *Il est convenu que ce PETF sera soumis à l'AFD pour avis de non objection avant le 15 février 2014⁶ et sera accompagné (i) des spécimens de signature actualisés pour réaliser les demandes de versement, (ii) du contrat d'objectifs de Faranfasi So et (iii) des demandes de versement pour le compte de la CRA de Ségou et pour le compte de Faranfasi So, auprès de qui l'AFD réalise un paiement direct.*

3.2.2 Assistance technique à la CRA de Ségou

Cette assistance technique a notamment pour objet d'accompagner la CRA-S vers une plus grande qualité de services (techniques et financiers) envers la profession agricole, mais aussi de consolider ses partenariats avec les centres de services, tel que FFSO, et l'ON pour le développement de la région de Ségou.

Cette assistance technique est en cours de sélection : l'AFD a donné son ANO sur les termes de référence et l'appel d'offre sur la base d'une liste restreinte devrait pouvoir être lancé avant la fin du mois de février.

3.3 Appui au Pilotage du SDDZON (APIS)

Le PADON 2 prévoit également un appui à la maîtrise d'ouvrage au niveau du MDR sous la forme de ressources financières pour le fonctionnement du Secrétariat technique au SDDZON et pour le recrutement d'une assistance technique internationale placée à son niveau.

Cette assistance technique aura pour mandat d'appuyer le SDDZON dans la réalisation de la Feuille de route pour la mise en œuvre du PADON, à savoir :

- Le pilotage pour le MDR du Plan d'aménagement hydroagricole de l'ON ;
- La relecture du Décret de gérance, en articulation avec la Loi Foncière qui devrait être discutée par le Gouvernement en avril prochain ;
- La définition du modèle juridique et du mécanisme de financement de l'opération pilote RETAIL.

Au moment de la mission, le processus d'appel d'offre pour cette AT était en cours de finalisation, mais l'AFD a été informée du fait que la Direction des Marchés Publics avait invalidé le dépouillement pour des raisons de procédures. Les soumissionnaires seront donc amenés à soumettre une nouvelle fois leur offre afin que l'AO puisse être finalisé. Le Secrétariat technique et l'AFD ont profité de cette situation pour actualiser les TdR de la prestation afin de prendre compte de la signature récente du nouveau Contrat Plan et pour ajuster le niveau d'assistance technique aux besoins du MDR.

⁶ Nota : au moment où cet AM est finalisé, cette transmission a été réalisée.

⇒ *L'AFD attire l'attention du MDR sur la nécessité de consulter l'agence préalablement à toute décision portant réorientation de cette procédure d'appel d'offre, dans le respect des conventions de financement qui nous lient.*

Par ailleurs, concernant le fonctionnement du SDDZON, l'AFD sera en mesure de renouveler l'avance de financement faite au MDR sur présentation d'un relevé de compte démontrant le bon transfert des fonds depuis le compte ouvert à l'époque du MDDZON vers celui dédié aujourd'hui au fonctionnement du secrétariat technique.

Ce renouvellement devrait en outre permettre de financer le déplacement du ministre du Développement Rural au Salon international de l'agriculture de Paris fin février 2014, qui pourra en effet être imputé sur les ressources de la convention de financement.

4. Synthèse des recommandations concernant l'ON et le PADON 2

Le tableau suivant reprend l'ensemble des recommandations de la présente mission concernant l'ON et l'avancement du PADON 2 :

Recommandations / Actions	Responsable	Echéance
Lancement de l'appel d'offre pour l'étude de faisabilité de l'opération pilote Retail	ON	1 ^{er} mars 2014
Examen du dossier de décaissement pour l'ABS auprès de l'ON et éventuel versement de la tranche	AFD	Février 2014
Transmission de l'offre technique du soumissionnaire pour l'étude du PAHA	ST-SDDZON/BM	Février 2014
Démarrage de l'étude PAHA	ST-SDDZON/BM	Mars - avril 2014
Soumission du PETF de la CRA-S et des demandes de versement correspondantes	CRA-S	Avant le 15 février 2014 (fait)

IV. IDENTIFICATION D'UN PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX DE LA REGION DE SEGOU

1. Rappels sur le contexte de la mission

La décentralisation occupe aujourd'hui une place centrale dans le programme gouvernemental, et la tenue des états généraux de la décentralisation les 21, 22 et 23 octobre derniers et le plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations sur lesquelles ils ont débouché montrent que le sujet reste perçu par la majorité des acteurs maliens comme une des clés de l'avenir pour un développement équilibré de l'ensemble du territoire malien.

L'AFD soutient le processus de décentralisation au Mali depuis ses débuts dans les années 90, considérant qu'elle peut constituer un cadre institutionnel permettant la mise en œuvre d'actions publiques adaptées aux réalités de terrain, moyennant un approfondissement sur la base d'un bilan critique de sa mise en œuvre.

Après avoir apporté un soutien financier à la tenue des Etats généraux, elle a ainsi indiqué aux autorités maliennes (courrier n°2013/20918/MLD/ChD du 7/11/13) sa disponibilité à instruire un nouveau concours d'appui à la décentralisation et au développement local qui aurait les contours suivants :

- Une intervention dans la quatrième région (Ségou), en cohérence avec les projets d'irrigation (PADON 2) et de pastoralisme ;
- Un montage financier composé d'un concours en subvention et d'un prêt très concessionnel pour un montant total de 30 millions d'euros ;
- Une composante dédiée au financement d'investissements sous maîtrise d'ouvrage des collectivités de la région, s'inscrivant dans le cadre de la politique de développement économique régional et ciblée de façon prioritaire sur le développement des filières agro-pastorales ;
- Une composante ciblée sur les aspects institutionnels : (i) compétences des communes, (ii) appuis aux collectivités pour la planification de l'usage des ressources, l'identification, la réalisation et la gestion d'investissements prioritaires ; (iii) prise en compte et traitement de la problématique du foncier.

Sur ces bases, une requête du Ministère délégué auprès du ministre de l'Administration Territoriale chargé de la Décentralisation est parvenue à l'AFD.

Une seconde requête de financement du Ministère du Développement Rural sur proposition de son Ministère délégué à l'élevage, la pêche et la sécurité alimentaire datée du 23/11/2013 invitait l'AFD à considérer l'aménagement de 3 zones agro sylvo pastorales (Daouana, Toulel, Missibougou) dans les cercles de Niono et du Macina. Ces aires à vocation

pastorales se situent dans la zone d'emprise de l'Office du Niger. La requête du MDR est adossée à une note justificative quant au choix des zones qui met en relation la sécurisation des systèmes pastoraux avec (i) la nécessité de réduire les conflits survenant entre usagers des mêmes espaces (ii) la contribution potentielle des productions d'élevage au développement économique du territoire (Agropole de développement Rural - ADRU – de la zone ON) et (iii) l'implication des collectivités territoriales et des représentations des organisations d'éleveurs. Une première estimation des besoins de financement pour la réalisation des aménagements pastoraux s'établit à 8 M€ pour les 3 zones d'intervention.

Dans les pays sahéliens, l'AFD soutient depuis 25 ans des projets pastoraux qui ont observé une entrée hydraulique pastorale pour évoluer vers des programmes régionaux de sécurisation des systèmes pastoraux. Cette évolution a ainsi pu accompagner le développement progressif des processus de décentralisation dans les pays avec l'émergence des exécutifs locaux où les intérêts de l'ensemble des catégories d'éleveurs n'étaient pas toujours pris en compte. Un exercice *d'évaluation et de capitalisation de 20 ans d'interventions du Groupe AFD portant sur le secteur de l'Hydraulique pastorale au Tchad* conduit en 2013 par IIED a produit un document donnant les axes à soutenir pour une approche système des projets pastoraux.

Par ailleurs, la conférence régionale Sahel organisée par la Banque Mondiale, le Gouvernement mauritanien et le CILSS à Nouakchott en novembre 2013 a repris les recommandations de la Déclaration de Ndjamena cosignée par des Etats des deux rives du Sahel en mai, dont le Mali, qui établissait le lien entre la sécurité et le développement avec le rôle prépondérant joué par les systèmes pastoraux dans les régions saharo-sahéliennes : l'élevage de par son importance économique et des enjeux sociaux dont il est porteur, peut constituer pour les pays le facteur principal d'unité ou tout au contraire un facteur de division des populations des zones en cours de densification. Le Mali adhère à ces engagements en faveur d'une approche renouvelée du pastoralisme et le MDR peut compter sur l'appui de différents bailleurs de fonds pour l'accompagner dans la mise en œuvre d'un programme national de développement pastoral.

Ainsi, au Mali, l'AFD se propose de traiter l'aménagement de zones agro-pastorales ainsi que les questions institutionnelles liées à cette problématique à travers (i) le projet d'appui à la décentralisation et au développement local dans la région de Ségou dont les contours ont été présentés plus haut, et (ii) un concours additionnel en subvention de 3 M€. Le tout constituerait alors un programme d'appui au développement économique des territoires ruraux de la région de Ségou.

2. Principaux constats de la mission

2.1 Contexte politique national : Plan d'Action du Gouvernement (PAG) 2013-2018 et Etats généraux de la décentralisation

L'approfondissement du processus décentralisation constitue une des priorités du Plan d'Action du Gouvernement 2013-2018.

L'engagement du Gouvernement dans cette voie s'est pour l'heure concrétisé par (i) la tenue des Etats généraux de la décentralisation en octobre 2013, qui a confirmé l'existence d'un consensus politique au Mali pour aller vers une « décentralisation renforcée », et (ii) l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre des Etats généraux de la décentralisation.

Ce document (sous-titré « La régionalisation au cœur de la refondation de l'Etat ») traduit les orientations fortes du Gouvernement en matière de décentralisation. Parmi ces orientations figure en première ligne l'approfondissement de la régionalisation, via :

- la mise en place d'un cadre national d'orientation du Développement Economique Régional (DER), et le renforcement de son financement à travers la mise en place de contrats-plans Etat-Région et de nouveaux dispositifs et instruments (exemple : fonds de développement économique régional) ;
- l'élaboration de plans triennaux de transfert de compétences et de ressources ainsi que le suivi de leur mise en œuvre, avec la possibilité d'envisager le transfert de nouvelles compétences que celles actuellement prévues dans les textes (espaces pastoraux, infrastructures routières,...) ;
- la dotation des collectivités Région en outils de planification et d'aménagement du territoire, et le renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage (animation du territoire, identification et réalisation d'investissements, gestion des partenariats avec les autres niveaux de collectivités et les autres acteurs, etc.) ;
- la concrétisation de la dévolution du domaine des collectivités territoriales.

2.2 Problématique spécifique du foncier

La feuille de route pour l'élaboration d'une politique du foncier rural au Mali, mise en place avec l'appui de l'AFD depuis 2010 auprès du secrétariat permanent de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) s'est traduite par la formulation d'une politique version zéro, de manière largement concertée avec les acteurs de terrain. Ce document de politique, de bonne facture, s'appuie sur des études diagnostics sur les pratiques, une typologie et un état des lieux du foncier au Mali.

Des concertations régionales sont désormais en cours, bénéficiant d'un financement de la coopération néerlandaise et de l'UE, et devraient aboutir à la présentation d'un projet de loi en avril 2014.

2.3 Approche de la question pastorale

L'élevage notamment pastoral joue un rôle clé dans l'économie agricole du Mali. Ce secteur, qui représente 25% du PIB du secteur agricole fait vivre environ 40% de la population rurale, renferme un effectif important de cheptel constitué notamment par plus de 9 millions de bovins, 27 millions de petits ruminants et près d'1 million de camelins. Environ 80% du cheptel est régi par les systèmes pastoraux mobiles très diversifiés, et largement tributaires des ressources naturelles renouvelables. L'élevage joue également un rôle important dans la création d'emplois et la distribution des revenus en milieu rural. Cette activité demeure souvent la seule source de revenus pour les populations les plus défavorisées et l'unique mode d'exploitation des zones semi-arides. Avec la viande, les cuirs et les peaux, l'élevage rapporterait au pays quelques 450 milliards de FCFA par an (650 millions d'Euros) et représenterait le 3^{ème} poste d'exportation derrière l'or et le coton en contribuant de façon importante à l'approvisionnement en viande des pays côtiers.

Un important arsenal juridique et réglementaire entoure cette question qui est traitée dans les documents nationaux de stratégie en matière de développement agricole, mais dont l'opérationnalisation est retardée :

- La Loi d'Orientation Agricole (LOA) qui vise la modernisation des systèmes de production, une amélioration de l'accès au crédit, une professionnalisation des acteurs et le développement des chaînes de valeur, traduite dans la PDA en faveur d'une Agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement sur les exploitations familiales et mis en œuvre via le Programme National d'Investissement du Secteur Agricole (PNISA) ou Programme National d'Investissement Agricole (PNIA);
- Le Pacte ECOWAP/PDDAA du Mali qui définit le cadre de partenariat entre le Gouvernement du Mali, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le NEPAD, la CEDEAO, la Profession agricole, les Collectivités Territoriales, les Associations et organisations de la société civile et le secteur privé;
- Le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) en appui à la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA) qui prend en compte les dimensions quantitative et qualitative de la sécurité alimentaire ;
- Le Programme National d'Investissements Prioritaires pour la sécurité alimentaire (PNIP-SA) qui fixe des objectifs de croissance très ambitieux pour chaque secteur à l'horizon 2015 (42 % d'augmentation pour la viande et 19 % pour le lait) ;
- Le plan national de la gestion de la fertilité des sols a fait le diagnostic de l'état des sols au Mali et proposé une série de mesures pour améliorer de façon durable la fertilité des sols, l'un des facteurs de production les plus importants en agriculture

- La Stratégie nationale de l'hydraulique pastorale adoptée depuis 2010, déclinée par grandes régions édaphiques ;
- La Charte pastorale (Loi 004 du 27/01/2001) qui définit les principes fondamentaux et les règles générales qui régissent les activités pastorales sur l'ensemble du territoire malien, conférant, conformément à la politique nationale de décentralisation, la responsabilité première pour la gestion des ressources pastorales aux collectivités territoriales. Cette Charte allie justement droits coutumiers et droit positif pour une bonne gestion des ressources.

Dans un contexte international porteur et tenant compte des récents développements au Mali, la question de l'accompagnement de la mobilité pastorale est une préoccupation légitime du Gouvernement qui est convaincu de l'urgence à rendre opérationnel le cadre décrit ci-dessus avec la participation de l'ensemble des acteurs.

2.4 Région de Ségou

2.4.1 Régionalisation – DER – appui des autres bailleurs de fonds

Dans le cadre de la politique de régionalisation, et avec l'appui du Programme d'Appui à la Réforme Administrative, la Décentralisation et le Développement Economique Régional (PARADDER) financé par l'Union Européenne et du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACT) financé par la coopération allemande, le Conseil Régional (CR) de Ségou s'est doté d'un Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), décliné en Plan Stratégique du Développement Régional (PSDR) et en Stratégie de Développement Economique Régionale (SDER). Ce travail a permis de mettre en évidence les enjeux prioritaires pour la région, au premier rang desquels figure l'intensification, la diversification et la valorisation de la production agricole et pastorale et le développement de l'agro-industrie, puis d'identifier un certain nombre de filières prioritaires (bétail viande, tomate, échalote) et d'investissements structurants et/ou productifs, qui ont été validés par les CROCSAD et fait l'objet d'études de faisabilité.

Le CR vient de signer une nouvelle convention de financement avec l'UE pour un montant de 1,45 Mds FCFA, qui permettra le financement de certains de ces projets (marchés à bétail, boucheries modernes et périmètres maraîchers).

2.4.2 Enjeux particuliers autour de l'activité pastorale

La Région de Ségou est un contributeur de premier plan en matière de productions animales au Mali, notamment en matière de bétail sur pieds, régies par des systèmes d'élevage très diversifiés en réponse à ses caractéristiques géographiques, sociales et historiques.

La région de Ségou est la plus importante en matière d'exportation de bétail sur pied du Mali. Le Conseil régional de Ségou, relevant que le secteur de l'élevage occupe une place de choix dans l'économie régionale, avec un cheptel en constante augmentation de par la

diversification des sources de revenus pour les agriculteurs de la zone qui investissent dans du bétail mais également de par la situation de la zone pour des transhumants qui exploitent le transect Mauritanie / fleuve du Niger,. a retenu dans son schéma d'aménagement (SRAT) un certain nombre de réalisations dédiées à l'élevage depuis la production (aménagement d'aires pastorales, balisage de couloirs de transhumance, cultures fourragères...) jusqu'à la transformation et la commercialisation (abattoirs, marchés, boucheries...).

Les structures sociales et les modes de gouvernance des ressources pastorales mis en place par les sociétés concernées ont de plus en plus de difficultés à faire face aux effets croissants de la pression démographique sur l'occupation des terres et l'accès à l'eau sur l'ensemble de la région, à commencer par les zones exondées. Au plan économique, l'importance de l'élevage pour l'exportation d'animaux sur pieds, la force de travail et la fumure organique est reconnue par l'ensemble des usagers polyculteurs. Ceci induit une concurrence accrue dans l'accès aux ressources en pâturage et à l'eau. Les facteurs écologiques viennent également renforcer les risques de conflits et la vulnérabilité des familles de pasteurs et agro-pasteurs. L'augmentation des événements extrêmes tels que les sécheresses et les fortes pluies, sans sous-estimer les conséquences des troubles politiques rendent plus que jamais nécessaire la mobilité des troupeaux et la mise en place de mécanismes de soutien de la résilience. Ces trois faisceaux de la problématique induisent une augmentation du risque de conflits et de la vulnérabilité des ménages vivant totalement ou partiellement de l'élevage pastoral ou agro-pastoral.

2.4.3 Un projet d'agropole

La mission a pris connaissance de la note conceptuelle sur les pôles de croissance agro-industrielle (agropoles), qui a depuis été présentée par S. E. le Premier Ministre à la 2ème réunion de suivi de la conférence des donateurs pour le Mali à Bruxelles le 5 février 2014. Elle retient que ces agropoles sont conçus comme des lieux de concentration d'investissements structurants privés et publics, visant à valoriser les productions végétale, animale, forestière et aquacole dans des zones agro-écologiques rurales et périurbaines. Ces agropoles visent ainsi à la fois le développement de l'entrepreneuriat agricole, la transformation des productions agricoles grâce à la création d'un tissu d'unités agro-industrielles dans les principaux bassins de production et l'aménagement du territoire en concentrant les activités économiques et commerciales autour d'un noyau de villes moyennes susceptibles d'attirer et de fournir des emplois productifs aux populations des zones rurales défavorisées.

Parmi les 12 sites identifiés pour le développement de ces agropoles figure la zone Office du Niger / Office Riz Ségou (Ségou – Niono – Macina), en lien avec le développement des filières riz, canne à sucre, échalote/oignon, mil, bétail-viande et pisciculture.

3. Conclusions pour la formulation du Programme d'appui au développement économique des territoires ruraux de la région de Ségou

En sus de l'engagement du Gouvernement à consacrer 15% de son budget au développement rural, le contexte actuel se caractérise par plusieurs chantiers et réformes structurelles ambitieuses et importantes pour l'avenir des territoires ruraux au Mali : approfondissement de la décentralisation, concertations autour de la politique foncière et préparation d'un projet de loi sur le foncier rural d'ici avril 2014, relecture du décret de gérance de l'Office du Niger.

Dans la région de Ségou, on rencontre des enjeux spécifiques liés :

- (i) à un nombre d'acteurs et d'intervenants important, et en particulier à la présence de l'Office du Niger et à l'existence du décret de gérance qui lui confie la gestion du foncier ;
- (ii) à l'importance des activités pastorales, et des problématiques corollaires (délimitation, sécurisation et gestion des zones pastorales, valorisation des productions d'élevage) ;
- (iii) au renforcement des capacités des collectivités territoriales, sous l'impulsion de la Région qui a produit un SRAT ambitieux et qui négocie avec l'Etat un contrat plan en même temps que se décide le Contrat plan 2014 – 2018 de l'Office du Niger ;
- (iv) aux initiatives déjà engagées en matière de transfert de foncier – exemple du syndicat mixte de Missibougou pour une gestion intercommunale d'infrastructures pastorales ;
- (v) au projet de développement d'un agropole.

Ces enjeux renvoient à des questions d'aménagement du territoire et de gouvernance fondamentales pour le développement des territoires ruraux : quelle meilleure valorisation de l'espace et des ressources ? Quelle gouvernance et quels outils ?

La mission considère qu'il y aurait un grand intérêt à instruire un seul programme « d'appui au développement économique des territoires ruraux dans la région de Ségou », qui articulerait et tenterait de mettre en cohérence les enjeux liés à l'approfondissement de la décentralisation et de la régionalisation au travers d'une approche sectorielle (développement de la filière pastorale) avec une composante transversale ciblée sur la gestion des ressources naturelles et du foncier. Cette approche permettrait de construire un programme :

- ⇒ bien arrimé aux orientations politiques, notamment au plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations des Etats Généraux de la Décentralisation et à la stratégie de régionalisation.
- ⇒ qui tenterait de traiter des grands enjeux de fonds pour améliorer les conditions du développement économique dans la région de Ségou : usages et gestion du foncier et

des ressources naturelles, infrastructures structurantes pour la mise en valeur et la mise en marché ;

- ⇒ qui constituerait un champ pilote pour la déclinaison locale et opérationnelle des réformes en cours (approfondissement de la décentralisation et gestion du foncier rural).

Le programme aurait comme finalité de contribuer au développement économique des territoires ruraux de la région de Ségou à travers :

- une meilleure gestion décentralisée des ressources naturelles et foncière
- une amélioration des conditions de production et de commercialisation des produits de l'agriculture et de l'élevage par la création ou la réhabilitation d'infrastructures rurales : aménagements hydro-agricoles, aménagements pastoraux, infrastructures de stockage et de transformation, pistes...
- la mise en place, par la mobilisation des outils et acteurs existants, d'un système de programmation, réalisation, gestion et pérennisation des aménagements et infrastructures.

Le programme, qui cherchera à articuler décentralisation et développement économique des territoires ruraux via le développement de filières agricoles et pastorales, pourrait ainsi comprendre :

- Une composante dédiée au financement d'investissements sous maîtrise d'ouvrage des collectivités de la région, s'inscrivant dans le cadre de la politique de développement économique régional et ciblée de façon prioritaire (mais pas exclusive) sur le développement des filières agro-pastorales, sous la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère délégué à la Décentralisation ;
- Une composante ciblée sur les aspects institutionnels : (i) compétences des communes, (ii) appuis aux collectivités pour la planification de l'usage des ressources, l'identification, la réalisation et la gestion d'investissements prioritaires ; (iii) prise en compte et traitement de la problématique du foncier, sous la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère délégué à la Décentralisation ;
- une composante d'appui institutionnel pour accompagner l'application de la Charte pastorale pour une gestion durable des ressources pastorales et améliorer les politiques publiques du développement pastoral et de sécurisation du foncier agro-pastoral, sous la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère du Développement Rural.

Compte tenu de l'implication de la coopération allemande dans la région de Ségou, le programme sera conçu en recherchant le maximum de coordination et de synergie avec la prochaine intervention de cette coopération en appui à la décentralisation, actuellement en cours de préparation.

4. Ouverture au Nord

La mission propose que soit également analysée la possibilité de dupliquer l'approche dans une région du Nord (Gao et/ou Tombouctou), a minima pour ce qui concerne la filière pastorale.

Cette ouverture serait l'occasion d'examiner les modalités d'articuler le programme avec l'initiative de la Banque Mondiale qui a annoncé le montage d'un programme régional de 250 M USD à partir de 6 programmes nationaux dans les pays du Sahel.

5. Etude de faisabilité

La mission propose de mener une seule étude de faisabilité pour l'ensemble des composantes du programme combinant des actions régionales (développement économique des territoires) et des actions à portée nationale (amélioration des politiques publiques et du cadre juridique de la gestion des ressources agro-pastorales, élaboration d'un programme national de développement pastoral, rôle des collectivités territoriales et des organisations professionnelles dans la gestion du foncier rural).

En application des outils de mise en œuvre de la décentralisation, le programme visera à ce que les acteurs institutionnels, les organisations professionnelles, les pasteurs, agro-pasteurs et agriculteurs soient sécurisés dans la gestion et l'exploitation durable des ressources agro-pastorales régionales. Sur le plan sectoriel, il s'agira de construire sur les dynamiques récentes nationale (application de la Charte pastorale et son Décret d'application) et régionale (Déclarations des colloques ministériels régionaux de 2013 sur la sécurité et le développement des espaces saharo-sahéliens) qui s'inscrivent dans le champ du développement pastoral pour en améliorer les politiques et favoriser le développement, l'adaptation et la réduction de la vulnérabilité de cette activité qui est une des principales ressources financières du pays.

Cette étude devra permettre d'aborder en détail les aspects suivants (une proposition plus détaillée figure en annexe n°2) :

5.1 Objectifs et résultats attendus

L'étude devra préciser la finalité, les objectifs et résultats attendus du programme.

5.2 Evaluation des besoins en appuis institutionnels

En tenant compte du cadre législatif actuel et des réformes en cours (décentralisation, gestion des ressources naturelles et foncières), des autres programmes en cours d'exécution ou de préparation⁷, et au regard des objectifs et résultats attendus pour le programme, l'étude devra faire un diagnostic des capacités des acteurs et des outils

⁷ En particulier le programme de la coopération allemande en cours d'instruction et le nouveau concours de l'UE

existants, et faire des propositions d'appuis institutionnels à prévoir. L'étude devra en particulier se pencher sur les aspects suivants :

- o A quel niveau prévoir des appuis institutionnels : Au niveau central ? Au niveau régional ? Au niveau des cercles et communes ?
- o Sur quels aspects en particulier ?
- o Sous quelle forme : assistance technique ? appui à la mise en place d'un service aux CT ?

5.3Fonds pour le financement des investissements

L'étude devra proposer un mécanisme de mobilisation d'un fonds d'investissement pour la réalisation d'infrastructures ciblées prioritairement mais pas exclusivement sur le développement des filières agricoles et pastorales.

- o Identification des filières potentiellement éligibles au fonds (avec une priorité au pastoralisme et aux filières d'élevage à partir des identifications faites par le CR)
- o Proposition d'un mécanisme pour l'identification d'investissements prioritaires
- o Définition plus précise des investissements éligibles au fonds :
 - Pour les filières agricoles et pastorales, les investissements pourraient concerner l'amont (production) comme l'aval (stockage, transport, transformation, commercialisation) ;
 - L'étude devra également lister les autres programmes d'investissements auxquels les collectivités ont accès, et analyser dans quelle mesure les autres besoins prioritaires également exprimés par ces collectivités sont déjà couverts ;
- o Maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des investissements, en fonction de leur localisation, de leur nature et de leur montant : passation des marchés, suivi-contrôle des travaux ;
- o Proposition de dispositifs à mettre en place pour la gestion et l'entretien des investissements.

5.4Montage institutionnel

Il s'agira de préciser les propositions, en lien avec les aspects évoqués plus haut, concernant :

- o La (ou les) maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'ouvrage déléguée du programme
- o Les différents contrats reliant les différents intervenants

5.5Circuits financiers

L'étude devra faire des propositions sur les circuits financiers qui seront empruntés par les fonds du projet.

- o A ce stade, il est envisagé d'utiliser le FNACT, géré par l'ANICT, pour les fonds d'investissement. L'étude confirmera la pertinence de cette option, sur la base d'une analyse des autres éventuelles possibilités ;
- o L'étude devra faire des propositions pour la mobilisation des fonds d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

5.6 Questions transversales

- o Environnement et changement climatique
- o Genre
- o Prévention des conflits et actions sur les causes structurelles et immédiates des conflits

5.7 Budget

L'étude devra faire une proposition de budget détaillé par composante à partir des ressources en subventions (6 M€) et sur prêt (27 M€).

Les ressources en subventions seront réparties en deux concours distincts de 3 M€ chacun, l'un sous la maîtrise d'ouvrage du ministère délégué à la Décentralisation, et l'autre sous la maîtrise d'ouvrage du ministère du Développement Rural.

5.8 Durée

Le concept de programme s'inscrit sur une durée d'au moins deux phases de 5 ans conformément aux recommandations des évaluations rétrospectives conduites par l'AFD dans le domaine de l'hydraulique pastorale au Sahel. Une première phase de 5 ans, objet de l'appui de l'AFD, permettra de dégager des recommandations méthodologiques à reproduire sur d'autres régions.

Le budget indiqué doit permettre de financer la première phase.

5.9 Ouverture au Nord

L'étude devra analyser la possibilité de dupliquer l'approche dans une région du Nord (Gao et/ou Tombouctou), a minima pour ce qui concerne la filière pastorale.

L'étude devra également examiner les modalités d'articuler le programme avec l'initiative de la Banque Mondiale qui a annoncé le montage d'un programme régional de 250 M USD à partir de 6 programmes nationaux dans les pays du Sahel. Pour le Mali, tenant compte des délais d'instruction serrés et suivant la décision du Ministère des Finances vis-à-vis de la ressource IDA, il est proposé d'utiliser la présente étude de faisabilité pour l'étendre à cette

source de financement complémentaire qui prendrait notamment en charge la totalité de la composante santé animale⁸ et pourrait concerner d'autres régions du pays.

5.10 Méthodologie

Comme évoqué plus haut, la région de Ségou se caractérise par un nombre d'acteurs et d'intervenants important. Par ailleurs, l'étude de faisabilité sera réalisée dans un contexte de chantiers et réformes structurelles ambitieuses et importantes pour l'avenir des territoires ruraux au Mali : approfondissement de la décentralisation, concertations autour de la politique foncière et préparation d'un projet de loi sur le foncier rural d'ici avril 2014, relecture du décret de gérance de l'Office du Niger.

La méthodologie de cette étude devra donc nécessairement prévoir des phases de concertation importantes, au niveau local, régional et central, à organiser sous le pilotage conjoint de la DGCT, du MDD et du MDR.

6. Problématique spécifique du foncier

La feuille de route pour l'élaboration d'une politique du foncier rural au Mali, mise en place avec l'appui de l'AFD depuis 2010 auprès du secrétariat permanent de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) s'est traduite par la formulation d'une politique version zéro (cf. p22).

Des concertations régionales sont désormais en cours, bénéficiant d'un financement de la coopération néerlandaise et de l'UE, et devraient aboutir à la présentation d'un projet de Loi en avril 2014.

La prise en compte du foncier dans le projet d'appui au développement économique des territoires ruraux de la région de Ségou constitue un champ pilote pour la déclinaison locale et opérationnelle de ces travaux.

Compte tenu (i) de la spécificité de la problématique dans cette région due à la présence de l'Office du Niger et de l'existence du décret de gérance qui lui confie la gestion du foncier, (ii) de la nécessité d'articuler au mieux la réforme du foncier rural avec le chantier d'approfondissement de la décentralisation et la question de la dévolution d'un patrimoine foncier aux collectivités territoriales, la mission considère qu'il y aurait un intérêt à mener un travail de concertation approfondie sur le terrain afin d'alimenter le projet de Loi en préparation.

Compte tenu du calendrier annoncé pour le projet de Loi, il conviendrait de mener ces travaux dans les meilleurs délais, avant même la réalisation de l'étude de faisabilité. La mission indique qu'il est possible pour ce faire de mobiliser un financement FERC.

⁸ Contact pour le programme Banque mondiale : Abdoul Wahab Diarra chef de la Division Aménagement et Hydraulique Pastorale Ministère du Développement Rural BP. 265 – Bamako Tél. (+223) 66 71 37 19/20 23 12 17/20 23 12 27 Email : wahabd06@yahoo.fr

7. Prochaines étapes – Calendrier

Recommandations / Actions	Responsable	Echéance
Envoi d'une requête à l'AFD pour un financement sur prêt	MDR	Février 2014 (réalisé au moment de la finalisation de cet AM)
Mobilisation du FERC pour des consultations spécifiques sur le foncier + appui à la mise en œuvre des recommandations des Etats généraux de la décentralisation	Ministère délégué à la décentralisation et Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale	15 mars 2014
Elaboration des termes de référence de l'étude de faisabilité	Ministère délégué à la décentralisation/DGCT	1 ^{er} mars 2014
Lancement de l'AO pour le recrutement du consultant en charge de la faisabilité	AFD	15 mars 2014
Réalisation de l'étude de faisabilité	Consultant	Mai - août 2014
Mission d'évaluation du programme	AFD	Sept. – oct. 2014
Décision de financement	AFD	T4 2014

V. ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Pendant son séjour à Bamako la mission a pu rencontrer :

- M. le Ministre du Développement rural, dès le premier jour, pour partager le cadre de l'exercice et avoir l'éclairage et les attentes du MDR,
- Le SEGAL du MDR (Dr Mamadou Mbaré Coulibaly), à deux reprises, au début de la mission et à son terme pour partager les principaux constats en présence de Mme Fatoumata Ba Haidara, conseillère du ministre sur l'Office du Niger, de M. Modibo Sidibè, responsable de la cellule technique chargé de la mise en œuvre du Schéma Directeur de Développement de la Zone Office du Niger/SDDZON), le représentant direction nationale des productions industrielles et animales et de Bakary Koné (Directeur du projet PADESO) ;⁹
- le Ministre délégué chargé de la Décentralisation (M. Malick ALHOUSSEINI), la DGCT (M. Sissouma et son équipe) et l'ANICT (M. Ag Erlaf et son équipe) sur la problématique corollaire de l'appui à la politique de décentralisation et du financement des investissements locaux susceptibles de concourir au développement économique des territoires ruraux, problématique que l'AFD et plus précisément la division ARB soutiennent depuis les années 90, à travers de multiples projets dédiés (pastoraux et d'élevage en 3^{ème} et 5^{ème} régions, de développement local en 6^{ème} et 7^{ème} régions, d'appui aux communes, de financement des investissements des collectivités territoriales..) ; dans le cadre de cette problématique, la mission a également rencontré certains membres du groupe ad hoc de Partenaires Techniques et Financiers/PTF (CTB, Coopération allemande, PACT, Coopération Suisse) au cours de réunions spécifiques consacrées à la 4^{ème} région, au concept de développement économique régional, à la question foncière et au-delà, à l'état d'avancement et les perspectives de mise en œuvre, à court et moyen terme des recommandations des assises de la décentralisation ;
- le groupe de PTF spécifiquement dédié à la zone Office du Niger, au cours d'une longue réunion de partage des informations et des analyses sur la situation de la zone de l'Office du Niger, sur les avancées ou reculs institutionnels observés, sur la situation sociale du paysannat de l'Office, sur la problématique foncière à l'Office et dans la zone de l'Office, sur les résultats hydrauliques du secteur de l'irrigation et économiques de la riziculture. Cette réunion s'est tenue la veille du déplacement de

⁹ Toutes ces personnes ont accompagné la mission sur le terrain, leur présence témoignant de l'intérêt porté par le MDR aux projets en cours ou en instruction de l'AFD.

la mission à Ségou, date coïncidant avec celle de la réunion du Comité de suivi du Contrat-Plan de l'Office¹⁰, dans lequel les PTF sont représentés par la Coopération néerlandaise.

- la Délégation de l'Union Européenne, la Banque mondiale et le Service de Coopération et d'Action Culturelle/SCAC auprès de l'Ambassade de France afin de partager des analyses et des lignes d'action communes, notamment sur les questions croisées du foncier rural, de la décentralisation/développement des territoires communaux en milieu rural et de financement d'aménagements hydroagricoles –en particulier à l'Office du Niger).
- L'ONG AVSF intervenant sur différentes problématiques agricoles et pastorales au Mali, afin de passer en revue les actions en cours, les difficultés rencontrées et l'état d'avancement des actions en appui au paysannat (accès aux intrants, commercialisation, organisation, financement).

Lors de son déplacement à Ségou (3 et 4 juillet), la mission a rencontré :

- Les conseillers juridiques et économiques du gouverneur (en l'absence du gouverneur) de la Région de Ségou, puis le président du conseil régional (M. Siaka Dembélé), pour évoquer la situation générale dans la zone Office du Niger et les sujets transversaux liés aux compétences des collectivités locales notamment en matière de développement, de gestion des ressources naturelles et foncières ;
- Le PDG de l'Office du Niger, M. Ilias DOGOLOUM GORO accompagné de ses conseillers et de l'ensemble des responsables des départements techniques et administratifs impliqués dans le PADON (Gestion de l'eau, Appui au monde rural, gestion du foncier, maintenance des infrastructures, juristes..) pour passer en revue la situation et actualiser les perspectives réelles de satisfaction des conditions suspensives liées à la composante travaux du PADON, confiée à la Maîtrise d'ouvrage déléguée de l'ON;
- La Chambre Régionale d'Agriculture de Ségou (CRA), rejoint par les représentants des producteurs de l'ON (délégués), les représentants des syndicats paysans (Synadec, Sexagon, Sagripon), les centres de prestation de services Faranfasi So, Nyeta Conseils. Les conditionnalités liées à la composante du PADON confiée à la maîtrise d'ouvrage déléguée de la CRA ont été évoquées point par point.

¹⁰ Qui régit, dans ses principes et dans la lettre, sur des périodes définies de plusieurs années, les relations contractuelles tripartites entre l'Etat, l'Office et le paysannat. Le Contrat Plan est conçu comme un contrat d'objectifs et définit pour ce faire, les indicateurs de suivi et d'impact du respect des engagements contractuels mutuels (indicateurs sur l'efficience de l'irrigation, les quantités d'eau par hectare, p.e.).

ANNEXE 2

DRAFT DE TERMES DE REFERENCE POUR L'ETUDE DE FAISABILITE DU PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX DE LA REGION DE SEGOU

L'étude devra permettre d'aborder en détail les aspects suivants :

▪ Objectifs et résultats attendus

L'étude devra préciser la finalité, les objectifs et résultats attendus du programme.

A ce stade, la finalité serait de contribuer au développement économique des territoires ruraux de la région de Ségou à travers :

- une meilleure gestion décentralisée des ressources naturelles et foncière
- une amélioration des conditions de production et de commercialisation des produits de l'agriculture et de l'élevage par la création ou la réhabilitation d'infrastructures rurales : aménagements hydro-agricoles, aménagements hydro-pastoraux, infrastructures de stockage et de transformation, pistes...
- la mise en place, par la mobilisation des outils et acteurs existants, d'un système de programmation, réalisation, gestion et pérennisation des aménagements et infrastructures.

La définition des objectifs devra se fonder sur un travail d'identification des principaux enjeux pour un développement équilibré de la région de Ségou :

- o Enjeux de sécurité et de développement d'une bonne gouvernance des espaces et des ressources agro-pastorales, pour faire face aux évolutions préoccupantes augmentant l'insécurité des exploitations familiales agricoles, agro-pastorales et pastorales du fait de l'augmentation de la pression sur les ressources. Cet enjeu exige une intervention plurielle au niveau local, mais également à une échelle régionale, voire interrégionale. C'est à ces différentes échelles que devra se renforcer parallèlement la maîtrise des textes concernant le pastoralisme et l'acquisition d'un capital social renforçant les liens inter communautaires,
- o Enjeux de résilience des familles vivant à des degrés divers de l'élevage pasteurs, agro-pasteurs, agriculteurs-éleveurs face aux incertitudes engendrées par le changement climatique. Cette dimension est traitée de manière structurante pour produire des effets durables à moyen terme,
- o Enjeux d'accès à des services sociaux et éducatifs adaptés aux modes de vie intégrant l'élevage pastoral ; ceci suppose la production d'innovations techniques,

organisationnelles. Seul un projet capable de mobiliser une expertise technique prolongée et des appuis spécifiques permettra de construire et de tester des réponses adaptées à la mobilité.

- o Enjeux de viabilité économique et de meilleure valorisation de l'élevage pour les différents métiers mobilisés dans l'organisation des filières élevage : appuyer les organisations professionnelles dans la maîtrise des investissements, de la chaîne de valeur, de la transformation et valorisation des produits, de la gouvernance générale de la filière.
- o Enjeux de développement de modes de production pastoraux et agro-pastoraux adaptés à la densification des espaces. Il faut veiller à renforcer les complémentarités entre l'agriculture et l'élevage dans la perspective d'une gestion durable des ressources. Les visions développées de l'avenir des agricultures familiales des zones agro-pastorales et pastorales passent par l'adoption d'innovations intégrant agro-écologie, amélioration de la fertilité des sols, intégration de l'élevage et lien avec le marché.
- o Enjeux d'intensification, de diversification et de valorisation de la production agricole
- o Enjeux de structuration de la partie aval des filières agricoles et pastorale et de développement de l'agro-industrie.

▪ **Evaluation des besoins en appuis institutionnels**

En tenant compte du cadre législatif actuel et des réformes en cours (décentralisation, gestion des ressources naturelles et foncières), des autres programmes en cours d'exécution ou de préparation¹¹, et au regard des objectifs et résultats attendus pour le programme, l'étude devra faire un diagnostic des capacités des acteurs et des outils existants, et faire des propositions d'appuis institutionnels à prévoir. L'étude devra en particulier se pencher sur les aspects suivants :

- o A quel niveau prévoir des appuis institutionnels : Au niveau central ? Au niveau régional ? Au niveau des cercles et communes ?

Les acteurs institutionnels qui doivent bénéficier de renforcement des capacités et d'appui institutionnel pour accompagner une gestion plus durable des ressources pastorales et améliorer les politiques publiques du développement pastoral et de sécurisation du foncier agro-pastoral sont à identifier aux trois niveaux. La démarche d'aménagement concerté à développer pour parvenir à une gestion durable des ressources pastorales va reposer en grande partie sur la construction de stratégies au niveau régional d'aménagement des espaces et de gestion concertée des ressources (SRAT). Il s'agira d'un apprentissage collectif de la mise en application de la Charte Pastorale :

¹¹ En particulier le programme de la coopération allemande en cours d'instruction et le nouveau concours de l'UE

- Niveau national : Ministères du Développement Rural et de l'AT, organisations faîtières des professionnels de l'élevage et de l'agriculture.
- Niveau régional : les services techniques déconcentrés rassemblés au sein des CRA et autres cadres de concertations impliqués dans la définition et la mise en œuvre des stratégies d'aménagement et de gestion concertée des espaces à cette échelon.
- Niveau des cercles et des communes : les services techniques déconcentrés les représentations des chambres d'agriculture, les collectivités (communes), les autorités coutumières et les organisations de base (producteurs, commerçants, transformateurs), comités de prévention et de gestion des conflits...

Les bénéficiaires sont les exploitants familiaux : agriculteurs, agro-éleveurs, agro-pasteurs, pasteurs... Ils seront les premiers bénéficiaires des aménagements concertés, du renforcement des capacités ainsi que des services mis en place pour répondre à leurs besoins dans les différents domaines économiques, sanitaires, éducatifs et réduire leur vulnérabilité face à la pression croissante sur les ressources, aux risques de conflits et aux événements extrêmes induits par le changement climatique. Suivant les zones, les communautés bénéficiaires de cette intervention seront nombreuses et à identifier par l'étude de faisabilité.

O sur quels aspects en particulier ?

Les aspects liés à la concertation, planification de l'usage des ressources (espace et foncier), l'identification, la réalisation et la gestion d'investissements prioritaires (cartographie des ressources, des potentialités et des infrastructures, concertation sur leur usage/affectation, définition de programmes d'investissements prioritaires, contractualisations nécessaires, maîtrise d'ouvrage des travaux, suivi d'exécution, gestion des infrastructures, etc) devront être traités de façon prioritaire.

Un focus particulier sur l'application de la loi foncière est à prévoir.

La question des services aux éleveurs s'appuiera sur les expériences développées au Mali avec l'appui d'ONG spécialisées (ex AVSF et les équipes mixtes santé humaine et animale...) devra également être examinée en détail. Plus généralement, la question des services en santé animale pourra s'inspirer de l'évaluation des performances et de l'analyse des écarts par rapport aux standards internationaux faites par des experts de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE, évaluation PVS).

O sous quelle forme (assistance technique ? appui à la mise en place d'un service aux CT ?)

Cette question est à traiter en relation avec la question plus large et n'ayant pas trouvé de réponse jusqu'à maintenant, de la mise en place d'un dispositif pérenne d'appui à la maîtrise

d'ouvrage communale. En effet, depuis la disparition des CCC, la Dotation d'Appui Technique (DAT) qui a été mise en place au sein du FNACT et qui ne peut être mobilisée que sur la base d'un plan de formation triennal ne permet pas véritablement aux collectivités d'avoir accès à des appuis appropriés à leurs besoins, notamment sur les aspects cités plus hauts. L'étude devra donc faire des propositions allant jusqu'aux modalités de mobilisation de la DAT, en s'appuyant sur une revue des appuis apportés dans le cadre des autres programmes d'appui à la décentralisation financés par d'autres PTF.

▪ **Fonds pour le financement des investissements**

L'étude devra proposer un mécanisme de mobilisation d'un fonds d'investissement pour la réalisation d'infrastructures ciblées sur le développement prioritairement mais pas exclusivement des filières agricoles et pastorales.

o Identification des filières potentiellement éligibles au fonds.

- Priorité au pastoralisme et aux filières d'élevage à partir des identifications faites par le CR ;
- Analyse de la possibilité d'inclure certains investissements déjà identifiés et ayant déjà fait l'objet d'une étude de faisabilité dans le cadre des appuis du PARADDER ou du PACT
- Maraîchage à Ségou dans l'ancienne ferme de l'Office du Niger

o Proposition d'un mécanisme pour l'identification d'investissements prioritaires :

- cartographie des ressources, des potentialités et des infrastructures,
- concertation sur leur usage/affectation,
- définition de programmes d'investissements prioritaires,
- validation,
- contractualisations nécessaires

o Définition plus précise des investissements éligibles au fonds :

- Pour les filières agricoles et pastorales, les investissements pourraient concerner l'amont (production) comme l'aval (stockage, transport, transformation, commercialisation) ;
- L'étude devra également lister les autres programmes d'investissements auxquels les collectivités ont accès, et analyser dans quelle mesure les autres besoins prioritaires également exprimés par ces collectivités sont déjà couverts ;

o Maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des investissements : passation des marchés, suivi-contrôle des travaux, en tenant compte :

- De la nature des investissements
- Des seuils de montants autorisés pour les CT
- Du cas particulier de la zone ON

- De la question de la propriété finale des investissements , et des compétences de gestion du foncier sur lequel ces investissements sont réalisés
 - o Proposition de dispositifs à mettre en place pour la gestion des investissements :
- propriété/sécurisation/immatriculation des investissements et des espaces
- délégation de gestion et contractualisation

▪ **Montage institutionnel**

Il s'agit de faire des propositions, en lien avec les aspects évoqués plus haut, concernant :

- La (ou les) maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'ouvrage déléguée du programme
- Les différents contrats reliant les différents intervenants

▪ **Circuits financiers**

L'étude devra faire des propositions sur les circuits financiers qui seront empruntés par les fonds du projet.

- A ce stade, il est envisagé d'utiliser le FNACT, géré par l'ANICT, pour les fonds d'investissement. L'étude confirmer la pertinence de cette option, sur la base d'une analyse des autres éventuelles possibilités
- L'étude devra également explorer la possibilité de s'extraire du système du système d'allocation de droits de tirages annuels (Cf. retards constatés dans l'allocation des droits de tirage aux CT et difficultés à cumuler plusieurs dotations annuelles pour réaliser des investissements de plus grande envergure)
- L'étude devra faire des propositions pour la mobilisation des fonds d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.

▪ **Questions transversales**

- o Environnement et changement climatique : les travaux récents confirment bien les travaux qui, au cours des dernières décennies, ont montré que les systèmes d'élevage pastoraux mobiles constituent des modes de production bien adaptés à un environnement présentant une grande variabilité. Cette variabilité des pluies constitue également un des éléments du changement climatique dans les zones saharo-sahéliennes. De ce fait la mobilité pastorale que le programme veut sécuriser constitue en même temps un mode d'exploitation adapté à une gestion durable des ressources naturelles et un des éléments de la résilience des sociétés pastorales. Cette dernière doit être renforcée, notamment à travers des actions d'aménagement concerté de l'espace agro-pastoral pour sécuriser l'accès à l'eau et aux pâturages là où la pression agricole se renforce.

- o Genre : de manière bien spécifique à cette problématique du développement pastoral, le programme développera des activités qui toucheront directement les femmes et les jeunes enfants (santé humaine-santé animale couplées en zones pastorales et mise en place de dispositif d'éducation en milieu nomade). Enfin la reconnaissance croissante des atouts du pastoralisme dans les politiques publiques.
- o Prévention des conflits et actions sur les causes structurelles et immédiates des conflits : les démarches de sécurisation de la mobilité s'appuient sur des processus de concertation favorisant les accords sociaux d'implantation d'ouvrages, de délimitation des couloirs de passage et des aires de pâturages. Ces démarches impactent fortement dans la réduction des conflits en travaillant de manière structurelle sur l'aménagement concerté de l'espace. Enfin l'appui à la diffusion de la Charte Pastorale qui privilégie la reconnaissance de la réciprocité des droits et les processus de médiation locaux des litiges agro-pastoraux vise à renforcer de manière structurelle la capacité des acteurs locaux et régionaux dans la prévention des conflits.

▪ **Budget**

L'étude devra faire une proposition de budget détaillé par composante à partir des ressources en subventions (6 M€) et sur prêt (27 M€).

Les ressources en subventions seront réparties en deux concours distincts de 3 M€ chacun, l'un sous la maîtrise d'ouvrage du ministère délégué à la décentralisation, et l'autre sous la maîtrise d'ouvrage du ministère du Développement Rural.

▪ **Durée**

Le concept de programme s'inscrit sur une durée d'au moins deux phases de 5 ans conformément aux recommandations des évaluations rétrospectives conduites par l'AFD dans le domaine de l'hydraulique pastorale au Sahel. Une première phase de 5 ans, objet de l'appui de l'AFD, permettra de dégager des recommandations méthodologiques à reproduire sur d'autres régions voire avec d'autres sources de financement.

Le budget indiqué doit permettre de financer la première phase.

▪ **Ouverture au Nord**

L'étude devra analyser de la possibilité de dupliquer l'approche dans une région du Nord (Gao et/ou Tombouctou), a minima pour ce qui concerne la filière pastorale.

L'étude devra également examiner les modalités d'articuler le programme avec l'initiative de la Banque Mondiale qui a annoncé le montage d'un programme régional de 250 M USD à partir de 6 programmes nationaux dans les pays du Sahel. Pour le Mali, tenant compte des délais d'instruction serrés et suivant la décision du Ministère des Finances vis-à-vis de la

ressource IDA, il est proposé d'utiliser la présente étude de faisabilité pour l'étendre à cette source de financement complémentaire qui prendrait notamment en charge la totalité de la composante santé animale¹² et pourrait concerner d'autres régions du pays.

L'étude devra également analyser la nécessité de prévoir un montage institutionnel spécifique pour cette extension, et faire une proposition de budget spécifique.

▪ **Méthodologie**

Comme déjà évoqué plus haut, la région de Ségou se caractérise par un nombre d'acteurs et d'intervenants important. Par ailleurs, l'étude de faisabilité sera réalisée dans un contexte de chantiers et réformes structurelles ambitieuses et importantes pour l'avenir des territoires ruraux au Mali : approfondissement de la décentralisation, concertations autour de la politique foncière et préparation d'un projet de loi sur le foncier rural d'ici avril 2014, relecture du décret de gérance de l'Office du Niger.

La méthodologie de cette étude devra donc nécessairement prévoir des phases de concertation importantes, au niveau local, régional et central, à organiser sous le pilotage conjoint de la DGCT et du MDR.

¹² Contact pour le programme Banque mondiale : Abdoul Wahab Diarra chef de la Division Aménagement et Hydraulique Pastorale Ministère du Développement Rural BP. 265 – Bamako Tél. (+223) 66 71 37 19/20 23 12 17/20 23 12 27 Email : wahabd06@yahoo.fr

ANNEXE 3
PROGRAMME DE TRAVAIL 2014 ENTRE PTF DE L'ON ET LE GOUVERNEMENT DU MALI

I CONTENU DU PROGRAMME DE TRAVAIL

Le programme de travail est organisé autour de trois axes de priorités :

- **Axe 1** : Dialogue politique avec les Partenaires Techniques et Financiers en charge de la zone Office du Niger
- **Axe 2** : Suivi de la coordination, du pilotage et la planification des projets/programmes de l'ON
- **Axe 3** : Suivi des requêtes de financement auprès des PTFs

II LE CADRE DE MESURE DES RESULTATS

Résultats	Activités	Partenaires	Responsables	Période
Axe 1 : Dialogue politique avec les PTFs en charge de la zone Office du Niger				
Dialogue engagé avec les PTFs en charge de la grande irrigation sur les thèmes prioritaires identifiés dans le cadre du Contrat Plan et de son évaluation par les PTFs	Rencontre mensuelle avec les PTFs en charge de la zone ON	Pays-Bas, Canada, USAID, AFD, KfW...	AT/MDR, SDDZON	Début de chaque mois
	Poursuite du dialogue politique avec les PTFs sur les thèmes prioritaires (qualité des interventions, l'audit attendu, gestion de l'eau, décret de gérance...)	GT-ON	AT/MDR, ON	Février, mai, aout
	Appui dans le pilotage du PADON II (réunion mensuelle)	AFD	AT/MDR, SDDZON	Mensuelle (1 ^{er} jeudi de chaque mois)
	Commissions thématiques mensuelles (Gestion et Qualité)	Membres des CT (Ministère et PTFs)	AT/MDR, SDDZON, Chef de pool PTFs	Mensuelle (1 ^{er} mardi et de chaque mois)
Axe 2 : Suivi de la coordination, du pilotage et de la planification des projets/programmes ON				
Obtention d'éléments consolidés pour la revue CSCRP	Cadre Partenarial extraordinaire relatif au reporting technique et financier et à la préparation de la revue conjointe	GT-ON	AT/MDR, CPS/ON, Cabinet	Mars 2014

Résultats	Activités	Partenaires	Responsables	Période
Obtention d'éléments consolidés pour la revue CSCRP	Préparation des documents de la revue conjointe/Mission conjointe	GT-ON (CT Qualité)	AT/MDR, CPS/SDR/Services centraux, déconcentrés et décentralisés du Ministère + PTFs	Avril 2014/Mai 2014
Rationalisation des outils de planification et de pilotage	Rencontre bimensuelle	Chefs de projets-ON	AT/MDR	Février 2014
	Visite trimestrielle sur le terrain	Chefs de zone-ON	AT/MDR	Mars 2014
	Suivi du Plan de Passation de marché	GT-ON	AT/MDR, ON, DGMP	Janvier-décembre 2014
	Préparation du rapport d'exécution financière de janvier à juin	GT-ON (analyse en CT Gestion)	DFM-ON	Juillet-Août 2014
	Appréciation des Plans d'action 2015/Validation des Plans d'action 2015 (prise en compte des observations du Cadre partenarial et de la loi de finances votée)	GT-ON (analyse en CT Gestion)	AT/MDR, ON, PTFs	Octobre/Décembre 2014
Axe 3 : Suivi des requêtes de financement auprès des PTFs				
Définition et dépôt des requêtes	Soumission des requêtes aux PTFs	PTFs concernés	AT/MDR	-
	Présentation des requêtes	Membres GT-ON	AT/MDR	-

Résultats	Activités	Partenaires	Responsables	Période
Suivi de l'appui	Appréciation des indicateurs de réformes et de performance de l'appui budgétaire (ABS, ABG) en Cadre Partenarial Extraordinaire	Membres GT-ON	AT/MDR, ON	Octobre 2014

III MODALITES DE DIALOGUE

- Cadre partenarial : rencontre mensuelle (sessions extraordinaires en janvier, mars, juin et octobre)
- Commissions thématiques : rencontre mensuelle