



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ASSAINISSEMENT
Secrétariat Technique Permanent du Cadre Institutionnel de
la Gestion des Questions Environnementales

Approche programmatique de Gestion Durable des Terres au Mali

Cadre Stratégique d'Investissement pour la
Gestion Durable des Terres au Mali

Résumé exécutif



Synthèse préparée par l'Equipe Technique GDT
avec l'appui de Sandrine JAUFFRET (consultante)

Version finale 17 Juin 2010



Partenaires



gtz



THE GLOBAL
MECHANISM
UNITED NATIONS CONVENTION
TO COMBAT DESERTIFICATION



La Gestion Durable des Terres au Mali

Figurant au rang des pays les plus pauvres de la planète, le Mali doit faire sans cesse face à des défis environnementaux compromettant ses efforts de développement. En effet, la dégradation des terres et la perte de biodiversité concomitante limitent profondément les capacités de résilience des agro-écosystèmes et leur aptitude à s'adapter aux mutations environnementales, en particulier aux changements climatiques. Le défi de préserver le potentiel productif des terres est d'autant plus important que 68% de la population malienne est rurale et assure sa subsistance grâce aux ressources naturelles dont elle dépend. L'économie malienne est essentiellement basée sur l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'artisanat et le commerce ; le secteur primaire fournissant à lui seul plus de 37% du PIB et occupant 80% de la population active.

Conscient que la dégradation des terres constitue un obstacle majeur à la croissance durable de son agriculture, à la productivité de ses ressources naturelles et au développement économique et social du pays, **l'État malien a reconnu que la gestion durable des terres (GDT) constitue le socle d'une agriculture pérenne, ainsi qu'une composante stratégique du développement durable et de la réduction de la pauvreté.** Admettant l'urgence de réaliser des investissements conséquents pour relever ces défis, l'Etat malien s'est engagé dès 2007 dans **le développement d'une approche programmatique intersectorielle¹ pour la GDT à l'échelle nationale.** Ceci se reflète dans ses principaux documents, stratégies et plans de développement, notamment le nouveau Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR) couvrant la période 2007-2011, la Politique nationale de protection de l'environnement (PNPE), le Programme d'action national (PAN) pour la lutte contre la désertification, le Plan d'action pour la gestion intégrée de la fertilité des sols, la Stratégie de Développement Rural (SDR) et le Programme spécial pour la sécurité alimentaire.

De la vision GDT à l'élaboration du CSI-GDT du Mali

Dans ce contexte, le Gouvernement du Mali a su **réunir ses partenaires à travers la mise en place d'une équipe de « champions » ou coalition** et d'une équipe technique intersectorielle pour la Gestion Durable des Terres (ET GDT) ainsi qu'un coordinateur national. Le partenariat fort ainsi développé et la participation régulière de tous les champions, acteurs de la GDT, y compris la société civile, à la mise en œuvre de la feuille de route GDT a pour objectif de « passer de la concurrence pour l'accès aux ressources » à « la coopération pour maximiser l'efficacité des ressources mobilisées et les performances de tout un chacun ». Les travaux de la coalition et de toutes les parties prenantes ont rapidement permis de définir, de manière partagée et consensuelle, **la vision pour la GDT du Mali : « A l'horizon 2025, l'engagement politique fort du Mali a permis l'inversion des tendances à la dégradation continue des terres sur le territoire national, l'amélioration du cadre de vie des populations et la réduction de la pauvreté, faisant ainsi du Mali un pays de référence en matière de GDT ».**

Reposant sur cette vision, le CSI-GDT du Mali doit donc permettre de **fédérer les actions et rationaliser les moyens financiers pour la mise en œuvre des bonnes pratiques dans le cadre d'une approche programmatique à long terme inclusive de l'ensemble des acteurs et s'appuyant sur le processus de décentralisation déjà bien avancé au Mali.** L'élaboration et la mise en œuvre de son CSI-GDT contribuera globalement (i) à la lutte

¹ réunissant les principaux secteurs gouvernementaux impliqués dans la gestion des terres et dont les activités ont un impact sur l'environnement et les populations rurales : Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Elevage et de la Pêche, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Ministère de l'Energie et Eau, Ministère de l'Industrie, des Investissements et du Commerce

contre la désertification (mise en œuvre de la CNULCD et de sa stratégie décennale), (ii) à l'adaptation aux changements climatiques, (iii) au développement de l'agriculture (composante 1 du Programme National d'Investissements du Secteur Agricole PNISA, déclinaison nationale du PDDAA du NEPAD) et à la lutte contre la pauvreté et au développement économique et social.

Des objectifs global et spécifiques aux axes stratégiques d'investissements prioritaires

Adoptant la méthodologie de travail de la plate-forme TerrAfrica définie dans l'Instrument de Soutien Pays (FAO, 2008), des études diagnostiques ont d'abord été réalisées dans 5 domaines distincts (écosystémique, technique, politique, institutionnel et économique/financier) afin d'identifier les lacunes et les goulots d'étranglements ne permettant pas la mise à l'échelle de la GDT. Une analyse approfondie des 5 diagnostics a ensuite été réalisée afin d'identifier les axes stratégiques d'investissements prioritaires et de définir le Cadre Stratégique d'Investissement pour la Gestion Durable des Terres (CSI-GDT) au Mali.

L'objectif global du CSI-GDT est d'inverser durablement les tendances à la dégradation des terres avec l'implication de l'ensemble des acteurs pour assurer la sécurité alimentaire des populations, réduire la pauvreté et la vulnérabilité des populations et des systèmes écologiques aux changements climatiques et améliorer le cadre de vie.

Les objectifs spécifiques sont déclinés en trois objectifs distincts :

- **Objectif environnemental** : lutter contre la dégradation des terres et la perte de la biodiversité par l'amplification des bonnes pratiques de GDT afin de s'adapter aux changements climatiques ;
- **Objectif de développement** : assurer la sécurité alimentaire et le développement économique durable en vue de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration du cadre de vie,
- **Objectif institutionnel** : renforcer les capacités techniques et financières des acteurs concernés en vue de l'intégration de la GDT dans les politiques de développement du pays.

A court terme, la mise en œuvre effective et efficace des activités du CSI-GDT aboutira aux résultats suivants :

- les activités de mise à l'échelle de la GDT sur le terrain sont soutenues dans les zones prioritaires,
- l'environnement favorable pour la GDT est renforcé,
- les services de conseil et les services commerciaux en soutien à la GDT sont renforcés,
- des systèmes efficaces d'acquisition et de gestion de la connaissance GDT, de S&E et de dissémination de l'information sont élaborés,
- une stratégie de communication soutenant l'appropriation de la GDT et l'adoption des bonnes pratiques est mise en œuvre,
- les capacités de tous les acteurs de la GDT sont renforcées,

A moyen et long termes, la mise en œuvre effective et efficace des activités du CSI-GDT permettra d'aboutir aux résultats suivants :

- la productivité des cultures et des parcours augmente,
- les marchés durables, c'est-à-dire qui prennent en considération la dimension GDT comme base pour conjuguer la demande et l'offre, sont identifiés ;

- la dégradation des terres est stoppée voire inversée,
- les services écosystémiques (nourriture, fibres, eau douce, biodiversité, séquestration du carbone, etc.) sont préservés et sécurisés,
- les moyens de subsistance, les revenus et donc les conditions de vie des populations rurales sont améliorés.

Le CSI-GDT du Mali comprend donc six axes stratégiques d'investissements prioritaires, déclinés en activités distinctes définies à partir des études diagnostiques et en concertation avec l'Equipe Technique et les autres membres de la coalition GDT. L'ensemble des activités sera mis en œuvre par les différents acteurs de la GDT, du niveau national au niveau local. Les six axes stratégiques d'investissements prioritaires sont les suivants :

- (i) Soutien aux activités de mise à l'échelle de la GDT sur le terrain,
- (ii) Renforcement de l'environnement favorable pour la GDT,
- (iii) Renforcement des services de conseils et des services commerciaux en soutien à la GDT,
- (iv) Élaboration de systèmes efficaces d'acquisition et de gestion de la connaissance GDT, de S&E et de dissémination de l'information,
- (v) Mise en œuvre d'une stratégie de communication pour soutenir l'appropriation de la GDT et l'adoption des bonnes pratiques,
- (vi) Renforcement des capacités de tous les acteurs de la GDT pour favoriser la mise en œuvre de la GDT.

Les interventions menées à l'échelle locale dans le cadre de la mise en œuvre des axes 1, 2 et 3 se focaliseront sur les zones prioritaires définies et au sein desquelles sont déjà menées des activités de GDT, notamment dans :

- les zones d'intervention des projets en cours de démarrage (ex : PAPAM, PADIN...),
- les zones d'intervention des plans / programmes nationaux (ex : programme d'ouvrages anti-érosifs de la DNA 2009-2011, ...),
- les zones d'intervention des projets de la société civile (ex : projet RNA de l'ONG EcoSahel...).

Les interventions pourront être menées en s'inspirant de l'expérience « Villages du Millénaire » au Mali. Les micro-bassins versants pourraient être les zones opérationnelles des interventions GDT. Cette approche devrait permettre de favoriser les synergies et les complémentarités et de créer un impact significativement positif à la fois sur la restauration / réhabilitation des terres et sur la qualité de vie des populations rurales. De plus, les interventions devront être menées dans les systèmes de production ciblés par les projets d'envergure en cours de démarrage tels que le PAPAM.

La mise en œuvre du CSI-GDT du Mali

Afin d'amplifier la GDT, **le niveau communal constitue l'échelle élémentaire appropriée pour la planification et la mise en œuvre des actions du CSI-GDT**. En d'autres termes, les PDESC serviront principalement de cadres opérationnels pour la mise en œuvre des actions sur le terrain. Dans ce contexte et dans une première phase de démarrage de la mise en œuvre du CSI-GDT, les zones cibles seront les zones d'intervention des projets actuellement intégrés dans le processus GDT tels que le PAPAM. Les autres initiatives GDT

en cours ou à venir s'intégreront progressivement dans le processus et viendront nourrir le CSI-GDT actuel.

De manière opérationnelle et pragmatique, la mise en œuvre du CSI-GDT se fera à travers l'intégration de la GDT dans les projets et programmes existants et le développement de projets et programmes spécifiques. Par conséquent, **il est indispensable d'établir un système bien structuré et coordonné grâce à un montage institutionnel capable de réunir toutes les parties prenantes.** Les institutions d'exécution sont principalement : les institutions gouvernementales (Etat, Cadres de concertations et structures d'encadrement), les institutions de formation et de recherche, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les Organisations de la Société Civile (OSC), les organisations de producteurs, le secteur privé et les Collectivités Territoriales (organes des collectivités et chefs traditionnels).

Dans le cadre de la réforme institutionnelle engagée, le **Conseil National de l'Environnement²** sera l'espace de concertation à même de fournir les **orientations stratégiques et politiques en matière de GDT. Le pilotage du CSI-GDT sera donc organisé à quatre niveaux : national, régional, local et communal.**

Le MEA assurera la coordination des activités GDT via le Conseil National de l'Environnement. L'Agence de l'Environnement et du Développement Durable (AEDD) devra être renforcée par les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du CSI-GDT suivantes : coordonnateur GDT, expert GDT, expert SIG, expert Suivi-Evaluation, administrateur système. Les activités du CSI-GDT seront réalisées par les ministères concernés, les institutions de formation et de recherche, le secteur privé, les ONG, les organisations de producteurs et la société civile, en fonction de leurs compétences et centre d'intérêt. **L'AEDD s'appuiera sur un Comité Technique de Suivi composé d'une dizaine de structures,** à l'image de l'équipe technique qui a conduit le processus d'élaboration du CSI-GDT. Son animation sera assurée par un Coordinateur nommé par le Ministre chargé de l'Environnement. Le comité technique de suivi aura pour mandat d'examiner : (i) les programmes et budgets annuels consolidés, (ii) les rapports semestriels d'exécution, (iii) les rapports de suivi évaluation et (iv) les synthèses des études stratégiques réalisées au cours de la période sous revue. C'est aussi à ce niveau que le dialogue doit être établi et renforcé avec les partenaires techniques et financiers déjà impliqués dans la coalition ou qui pourraient l'intégrer sur la base d'un code de conduite. Ce dialogue est indispensable pour assurer la mise en œuvre des activités du CSI-GDT en s'appuyant sur la rationalisation et la complémentarité des financements que peuvent apporter les PTF.

La mise en œuvre du CSI-GDT nécessitera **la participation d'une diversité d'acteurs, chacun ayant une mission spécifique et un rôle déterminé.** Il est donc évident que la façon dont chaque acteur jouera son rôle est déterminante pour l'atteinte des objectifs. Les acteurs clés qui interviendront dans ce processus sont : les organisations de producteurs ruraux ; les organes des collectivités territoriales ; les chefs traditionnels ; la société civile, les ONG et associations de développement ; le secteur privé ; l'Etat et ses structures techniques d'encadrement ; les cadres de concertations ; les institutions de formation et de recherche ; le secteur privé et les PTF.

Le CSI-GDT du Mali est élaboré selon un processus itératif ; il sera donc progressivement mis en œuvre et régulièrement mis à jour. Une première phase de 5 ans (Janvier 2011 à Décembre 2015) permettra de mettre en œuvre les priorités d'investissements du CSI-GDT actuel. Il sera révisé en regard des nouveaux enjeux environnementaux pour définir de nouveaux investissements prioritaires au cours de deux phases suivantes de cinq ans chacune (Janvier 2016 à Décembre 2024).

² Ce conseil regroupera une quarantaine d'institutions impliquées dans la gestion de l'environnement et dont le secrétariat sera assuré par l'Agence de l'Environnement et du Développement Durable

Le suivi et l'évaluation du CSI-GDT du Mali

Un dispositif spécifique de suivi – évaluation, coordonné par le Comité Technique de Suivi (CTS) et le coordonnateur GDT, sous la supervision du MEA/CNE, sera mis en place. Il fera intervenir l'ensemble des acteurs de l'échelle nationale à l'échelle locale pour la collecte et le traitement des données.

Le dispositif de suivi devra permettre à la fois de suivre la mise en œuvre des activités mêmes du CSI-GDT et de suivre l'impact de celles-ci. Il sera d'autant plus pertinent qu'il permettra de procéder à l'évaluation de l'atteinte des objectifs grâce à **la définition d'une situation de référence**. Ainsi, pour chaque indicateur choisi, une valeur de référence devra être rapidement retenue afin de procéder aux comparaisons adéquates à des pas de temps réguliers, et au moins tous les 5 ans. Pour réaliser le suivi, différents organes seront impliqués dans le dispositif et ce, à toutes les échelles. A l'échelle nationale, le CTS, secondé par le coordonnateur GDT, assurera le suivi de la mise en œuvre du CSI-GDT. Au niveau de chaque zone d'intervention, les données des indicateurs GDT seront collectées, traitées et interprétées par les agents des institutions et organes impliqués dans la mise en œuvre des activités du CSI-GDT aux différents niveaux.

Le dispositif d'évaluation a pour objectifs de (i) évaluer annuellement en interne la mise en œuvre du CSI-GDT et (ii) évaluer périodiquement l'impact de la GDT sur les sur les écosystèmes et sur les populations. **En interne**, le CTS, secondé par le coordonnateur GDT, assurera l'évaluation interne de la mise en œuvre du CSI-GDT afin d'orienter et planifier annuellement les objectifs à atteindre et de prendre les mesures adéquates pour palier certaines difficultés. Au besoin, des commissions d'évaluations spécifiques pourront être constituées pour évaluer plus en profondeur la mise en œuvre de certaines priorités d'investissements. **En externe**, des évaluations (à mi-parcours et finale) seront réalisées par une équipe pluridisciplinaire d'experts indépendants afin de (i) réaliser l'analyse globale de l'ensemble des indicateurs GDT élaborés par les différents niveaux et (ii) évaluer l'impact de la GDT sur les écosystèmes et sur les populations.

Afin de concrétiser le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du CSI-GDT et de l'impact de ses activités, **un ensemble d'indicateurs de suivi d'une part, et d'évaluation d'autre part, devront être calculés selon les pas de temps appropriés (adaptés à chaque indicateur). Pour chaque indicateur, une valeur de référence sera calculée au démarrage de la mise en œuvre du CSI-GDT permettant ainsi de comparer leur évolution dans le temps.** Il est important de souligner la nécessité de spatialiser autant que possible les indicateurs qui s'y prêtent afin de mieux appréhender l'impact de la GDT sur le terrain et avoir une représentation cartographique à l'échelle nationale.

Le site web de la GDT sera la fenêtre de mise en évidence des réalisations GDT et de leur impact. Ainsi, à travers le site web GDT, l'ensemble des indicateurs seront présentés ainsi que leur évolution dans le temps et ce, aux différents niveaux. La circulation de l'information se faisant via le site web doit permettre de fournir toute l'information nécessaire aux différents niveaux de mise en œuvre sous forme de graphiques, rapports, synthèses... De plus, le SiGDT, support indéniable de valorisation des résultats du suivi-évaluation, permettra de spatialiser les résultats donnant ainsi une vision synoptique de l'évolution des indicateurs aux échelles nationale, régionale et locale.

Enfin, il sera **indispensable d'établir un lien étroit avec les autres dispositifs de suivi-évaluation existants** à même de fournir des informations pertinentes sur la GDT. A ce propos, une collaboration étroite devra être établie avec le Ministère de l'Agriculture et sa CPS, en charge du suivi-évaluation de la GDT dans le cadre de la mise en œuvre du PAPAM.

Le coût d'investissement et la stratégie de mobilisation des financements

Le coût global de la mise en œuvre du CSI-GDT s'élèvera à 169 566 756 US\$ sur 5 ans (2011- 2015).

Le financement des actions de la GDT doit être assuré en priorité sur fonds propres, par l'entremise du secteur public et privé du Mali. L'Aide Publique au Développement viendra en appoint aux efforts internes de mobilisation de financements. Le FEM devrait être un acteur clé, pour couvrir les coûts différentiels en accord avec ses critères spécifiques d'éligibilité. La contribution de TerrAfrica a consisté et consistera à proposer des activités pouvant être financées par le FEM de manière plus stratégique et plus orientée vers des programmes spécifiques, renforçant ainsi l'efficacité de l'engagement du FEM. **Le Mali devra aussi s'appuyer fortement sur la coalition créée pour mobiliser l'ensemble des PTF** impliqués en respect du code de conduite qu'ils ont défini et adopté dans un cadre consensuel et concerté. Les autres PTF devront aussi être informés des résultats de la GDT et des actions de plaidoyer devront être menés afin de les inciter à adopter de bonnes pratiques de GDT dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement qu'ils soutiennent. **Des activités de mobilisation des financements novateurs devront être menées** en explorant diverses opportunités prometteuses (budget national, société civile, secteur privé, Aide pour le Commerce, fonds BioCarbone, fonds issus de programmes bilatéraux ou multilatéraux tels que SECCI, REDD, MDP ainsi que tous les instruments des différentes banques de développement telles que l'AFD/FFEM, la BAD, la BADEA, la BID...)

Une stratégie de mobilisation des financements doit être définie afin d'identifier les opportunités existantes et de voir dans quelles mesures les investissements prioritaires de GDT sont éligibles aux différents financements concernés. **Le budget nécessaire pour la réalisation d'une telle étude est estimé à 100 000 US\$.**

La stratégie de communication pour la GDT

Afin de soutenir la mise à l'échelle de la GDT au Mali, une stratégie de communication a été développée pour atteindre les deux cibles principales identifiées à savoir les maîtres d'œuvre et les bénéficiaires directs. Cette stratégie s'articule autour de **4 objectifs stratégiques majeurs** visant à : **(i) faire adopter et mettre en œuvre le CSI-GDT, (ii) renforcer la connaissance et l'application de méthodes GDT à l'échelle nationale, (iii) renforcer l'identité multisectorielle de la GDT et (iv) accroître les ressources financières pour permettre la réalisation des objectifs.**

Un premier plan de communication a été réalisé afin de promouvoir le CSI-GDT et aboutir à son adoption consensuelle. Des actions de communication préliminaires ont ainsi été réalisées afin de faire connaître le processus GDT.

Afin de renforcer la communication à partir de l'adoption du CSI-GDT en tant que cadre fédérateur des investissements nationaux, bilatéraux et multilatéraux pour l'amplification de la GDT au Mali, un **plan annuel de communication opérationnel a été défini et budgétisé. Il a permis de décliner précisément l'ensemble des activités à mener aux échelles internationale, nationale et locale pour promouvoir la GDT, et ce pour les 5 prochaines années.**