

Rapport provisoire

Projet d'Appui à la Gouvernance Foncière

Protection des droits coutumiers et gestion locale des conflits fonciers



2024:09

Impact Research Institute

Bala Wenceslas SANOU

Tièoura SOUNKARA

Évaluation finale du Projet Land-at-scale Mali

Évaluation finale
Projet Land-at-scale Mali

Rapport provisoire
Octobre 2024

Bala Wenceslas SANOU

Tièkoura SOUNKARA

Impact Resarch Institute

IRI – Septembre 2024

Auteurs: Bala Wenceslas SANOU, Tièkoura SOUNKARA

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport sont ceux des auteurs et cela ne reflètent pas nécessairement ceux de la SNV, du KIT, de l'USJPB ou de la CNOP, ni du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale du Royaume des Pays-Bas.

Evaluation finale de LAS 2024 : 10

Mandatée par SNV Mali

Impact Research Institute (IRI)

Addresse : Siège au Secteur 05 Dédougou Burkina Faso
Téléphone: + 226 65 71 21 70 ou 52 94 17 00
Emali sanoubala65@yahoo.fr ou sanoubala@gmail.com

Provisoire

Table des matières

Abréviations et acronymes **6**

Préface **7**

Résumé **8**

- **Pertinence** 8
- **Cohérence** 10
- **Efficacité** 11
- **Efficience** 14
- **Durabilité** 14
- **Leçons apprises** 16
- **Recommandations** 18

1. Méthodologie **20**

1.1. Périmètre de l'évaluation **20**

1.1.1. Réunion de cadrage 20

1.1.2. Affinement des outils d'évaluation et des localités des entretiens 20

1.2. Collecte des données **21**

1.2.1. Revue documentaire 21

1.2.2. Elaboration d'une logique synoptique du projet 21

2. Résultats de l'évaluation **22**

2.1. Pertinence par rapport aux enjeux fonciers **22**

2.1.1. Pertinence en relation les enjeux des CoFo 22

2.1.2. Pertinence en relation les enjeux des autres institutions 23

2.1.3. Pertinence du consortium de mise en œuvre 23

2.2. Cohérence **25**

2.2.1. Cohérence avec les politiques publiques 25

2.2.2. Cohérence avec d'autres intervenants 25

2.3. Efficacité dans l'atteinte des résultats **26**

2.3.1. Efficacité dans l'atteinte du résultat 1 26

2.3.2. Efficacité dans l'atteinte du résultat 2 27

2.3.3. Efficacité dans l'atteinte du résultat 3 28

2.3.4. Efficacité dans l'atteinte du résultat 4 29

Rapport Provisoire

2.3.5. Efficacité dans l'atteinte du résultat 5 30
2.4. Efficience **30**
2.4.1. Efficience au regard des ressources humaines du projet 30
2.4.2. Efficience au regard des ressources financières et livrables 31
2.5. Durabilité **31**
2.5.1. Durabilité des résultats au plan politico-institutionnel 31
2.5.2. Durabilité des résultats au plan financier, social et technique 32
3. Conclusion et recommandations **34**
3.1. Recommandations au niveau national **34**
3.1.1. A l'attention de l'Etat central du Mali 34
3.1.2. A l'attention de l'Etat central du Mali et en particulier l'USJPB 35
3.1.3. A l'attention de la SNV et de la CNOP 35
3.2. Recommandations au niveau international **35**
3.2.1. A l'attention du KIT 35
3.2.2. A l'attention de RVO 36
ANNEXES **37**
Annexe 1: Liste des communes sélectionnées **37**
Annexe 2 : Liste des communes sélectionnées **37**
Annexe 3 : Tableau comparatif des prévisions et réalisations CoFo **38**
Annexe 4 : Liste des personnes interviewées **38**

Rapport Provisoire

Abréviations et acronymes

ADR	Agence de Développement Régional
ADAC	Association pour le Développement et l'Appui aux Communautés
AFAD/RLD	Association de Formation et d'Appui au Développement/Réseau Réussir La Décentralisation
AOPP	Association des Organisations Paysannes Professionnelles
APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
CAEF	Conseiller aux Affaires Economiques et Financières
CERA	Comité Exécutif Régional de l'Agriculture
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CMAT	Convergence Malienne contre l'Accaparement des Terres
CNOP	Coordination Nationale des Organisations Paysannes
CoFo	Commission Foncière
COFOCOM	Commission Foncière Communale
COFOV	Commission Foncière Villageoise
CRA	Chambre Régionale de l'Agriculture
CRCR	Cadre Régional de Concertation des Ruraux
CROCSAD	Comité Régional d'Orientation et de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CRTC	Conseil Régional Technique de Concertation
CSA	Conseil Supérieur de l'Agriculture
DRA	Direction Régionale de l'Agriculture
ENA	Ecole Nationale d'Administration
IRI	*Impact Research Institute*
LAS	*Land At Scale*
MOPSS	Mobilité Pastorale transfrontalière apaisée et Stabilité sociale au Sahel
ONAFA	Observation National du Foncier Agricole
PDSEC	Plan de Développement Social Economique et Culturel
PEGA	Programme Partenariats pour l'Exercice d'une Gouvernance Appropriée
SNV	Organisation Néerlandaise pour le Développement
SP/LOA	Secrétariat Permanent de la Loi d'Orientation Agricole
TTF	Tenure Foncière et Forestière
USJPB	Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako

Rapport Provisoire

Préface

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation finale du Projet d'Appui à la Gouvernance Foncière (PAGF) - *Protection des droits coutumiers et gestion locale des conflits fonciers* qui a été mis en œuvre sur la période de mi-2021 à décembre 2023, soit trente mois.

Cette évaluation a été commanditée par l'Organisation Néerlandaise pour le Développement (SNV) Mali et réalisée par Impact Research Institute (IRI) sur finance- ment de RVO. Les travaux de terrain se sont déroulés du 18 septembre au 04 octobre 2024, avec une collecte complémentaire en ligne qui s'est poursuivi jusqu'au 29 octobre ; cela a été nécessaire pour toucher notamment chacun des quatre membres du consortium SNV, KIT, USJPN et CNOP qui ont porté ensemble la mise en œuvre du PAGF.

L'équipe d'évaluation commise par IRI était formée par :

- Bala Wenceslas SANOU, consultant régional, Chef d'Équipe
- Tièсoura SOUNKARA, Consultant national, expert en foncier rural

La mission a été réalisée dans le respect des normes techniques et éthiques de IRI dans le respect des attentes, normes techniques et éthiques de la SNV Mali. L'équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu répondre à leurs questions, ainsi qu'à l'ensemble des parties prenantes du consortium. Les personnes avec lesquelles les entretiens d'évaluation se sont déroulées étaient tant au niveau local (village, commune), régional (chef-lieu de région), national (Bamako, capitale) et internationale (Amsterdam). A tous et à chacun, l'équipe d'évaluation au nom de IRI dit merci pour les échanges constructifs.

Rapport Provisoire

Résumé

Le présent rapport concerne les résultats de l'évaluation finale du Projet d'Appui à la Gouvernance Foncière (PAGF) - *Protection des droits coutumiers et gestion locale des conflits fonciers* qui a été mis en œuvre durant la période de juillet 2021 à décembre 2023. L'évaluation finale, réalisée neuf (09) mois après la clôture du projet, s'est conformée aux termes de référence (TdR) élaborés par la SNV Mali. Cette évaluation finale met en évidence des résultats significatifs atteints, malgré des contrastes qui traduisent des insuffisances relevées. Les résultats du projet reposent sur des constats factuels en termes de progrès en matière de gouvernance foncière à travers la coordination, les appuis institutionnels et organisationnels aux actions des CoFo aux niveaux communal et villageois. Des insuffisances ont aussi été relevées notamment quant à la difficulté de l'administration publique à assurer une continuité dans le suivi des dynamiques engagées dans les communes et les villages en matière de gouvernance foncière. Partant des acquis et des insuffisances, des leçons ont été tirées et l'ensemble des résultats ont été valorisés pour élaborer des recommandations.

☞ **Pertinence**

Au regard du contexte du foncier au Mali, le projet d'appui à la gouvernance foncière (PAGF ou *LAS* en anglais) est très pertinent. En effet la situation sécuritaire qui prévaut au Mali, justifie la pertinence de politiques publiques et d'actions concrètes favorisant la cohésion sociale et le vivre ensemble. L'accès sécurisé aux terres agropastorales et aux autres ressources naturelles (eaux, pâturages, forêts…) est plus que jamais un enjeu pour assurer une sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages.

La démographie accentue la pression foncière, mais surtout des activités émergentes dont l'exploitation artisanale et industrielle de l'or. La crise sécuritaire qui a entrainé des personnes déplacées internes (PDI) participe aussi à la crise foncière. Enfin, les effets du changement climatique, marqués par des incertitudes pluviométriques accentuent le besoin d'une meilleure gestion des terres rurales et autres ressources naturelles. Ces terres rurales et autres ressources naturelles restent les supports de productions pour une population malienne encore rurale à plus de 80%.

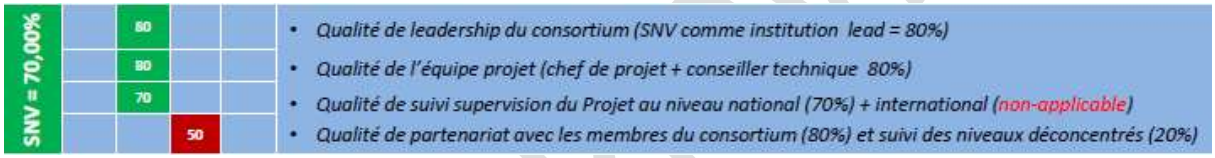
Le projet d'appui à la gouvernance foncière (PAGF) a répondu à un besoin crucial d'une meilleure gouvernance du foncier rural au Mali à travers les CoFo villageoises et communales. Ces structures locales de gouvernance du foncier rural accompagnent la sécurisation des droits fonciers coutumiers de possession et/ou de détention. De plus elles jouent un rôle social dans la gestion des conflits fonciers à travers la conciliation/médiation. Dans le contexte sécuritaire avec des personnes déplacées internes (PDI) dont de nombreuses femmes et des enfants, la question de sécurisation formelle des droits fonciers de ces acteurs sociaux est mieux comprise et prise en considération.

Rapport Provisoire

Du reste, le rôle important reconnu à la femme rurale quant à sa contribution à l'alimentation des ménages fait accepter la sécurisation de ses droits fonciers au sein de l'exploitation familiale.

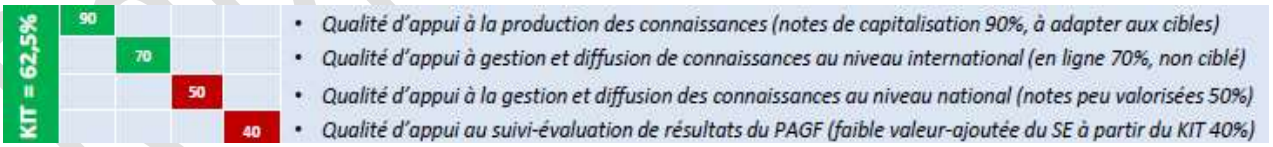
Enfin la pertinence du PAGF a pu être appréciée par rapport à la qualité des membres du consortium qui a porté la mise en œuvre. La SNV et le KIT ont une certaine habitude de collaboration au niveau international dans l'accompagnement des programmes et projets de développement. L'expertise de la SNV est basée sur sa cinquantaine d'années d'intervention au Mali et dans d'autres pays sahéliens comme le Burkina et le Niger qui sont confrontés à des problématiques similaires de gouvernance foncière. Le KIT, qui n'a pas une représentation physique au Mali, intervient tout de même notamment pour la facilitation de la génération et la gestion des produits de connaissance. A ce titre, il a soutenu la production d'une douzaine de notes techniques qui constituent des produits de connaissance disponibles sur les bonnes pratiques et des leçons apprises à travers la mise en œuvre du PAGF.

Ces deux structures d'envergure internationale ont eu des performances positives, avec certes des contraintes. La performance de la SNV a été évaluée à 70,00%.



L'aspect faible au niveau de la SNV concerne l'absence ou l'insuffisance dans la clarification administrative de l'implication des niveaux déconcentrés des autres membres. Il s'agit notamment des AOPP régionales qui auraient pu/dû être mieux impliquées sur incitation de la SNV lors de la formulation du contrat avec la CNOP.

Quant à la performance du KIT, elle a été estimée à 62,50% ; ce qui est suffisant tout en ayant été abaissée par la faible valeur-ajoutée du suivi-évaluation assurée à distance. De même, malgré son expertise avérée dans la production des connaissances, le KIT n'a pas développé, ni accompagné de façon possible de stratégie de diffusion des produits de connaissance au niveau national.



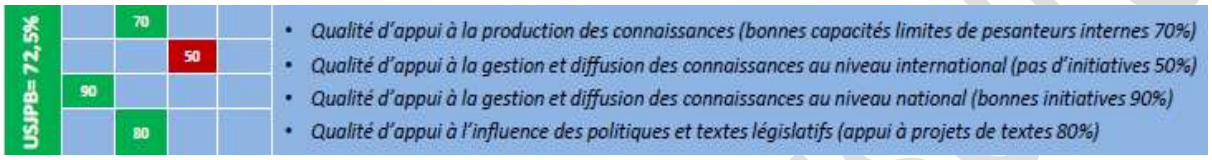
Ces deux institutions internationales ont eu deux institutions nationales à savoir l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB) et la Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP).

L'implication de l'USJPB a été pertinente sur plusieurs plans. Elle aide à encadrer et assurer une cohérence entre les interventions du PAGF et la législation malienne en vigueur. Ce centre de formation académique qualifiante est un creuset qui a formé une grande partie des acteurs du ministère de la Justice en fonction dans les tribunaux d'instance. C'est aussi un creuset d'où sont issus plusieurs administrateurs civils exerçant la fonction de Préfet.

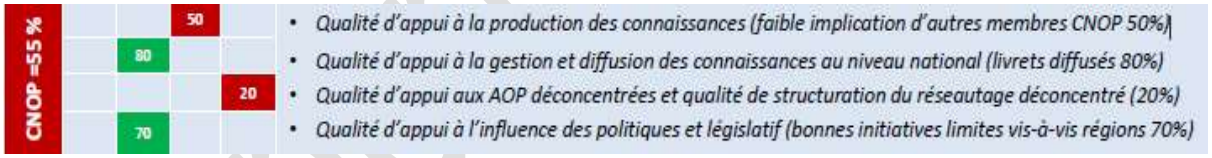
Rapport Provisoire

De plus, cette implication a constitué une opportunité qui aurait pu/dû entrevoir la perspective d'actualiser les curricula de formation des futurs cadres en charge de la Justice et de l'Administration civile. L'USJPB avait du reste déjà engagé la préparation de masters en gouvernance du foncier rural et en foncier agricole. Ces initiatives inachevées méritent d'être dynamisées, et sont objet d'une recommandation.

La performance attribuée à l'USJPB a été évaluée à 72,50%. L'implication notamment du Doyen de la Faculté de Droit a contribué à relever la performance de l'Université. La performance est abaissée par la faible (voire absence) d'initiative de diffusion des connaissances au niveau international.



Quant à la CNOP, comme faîtière nationale des organisations paysannes, elle a une capacité reconnue d'influence des politiques agricoles et foncières au Mali. De ce fait, son implication présente des avantages. Toutefois, cette faîtière n'a pas su fonctionner en impliquant des organisations paysannes déconcentrées comme par exemple les AOPP régionales dont elle dépend directement, ou encore les Chambres Régionales d'Agriculture (CRA) qui relèvent de l'APCAM. La non interaction de la CNOP avec les AOPP régionales a constitué une faiblesse dans la pertinence et la cohérence du dispositif d'appui constitué par le consortium. Cela a été constaté lors des entretiens d'évaluation par des frustrations qui ont été exprimées. Ce qui a aussi rabaissé la performance de cette faitière à 55%.



Concernant les chambres régionales d'agriculture (CRA) relevant de l'APCAM, les échanges avec celle de Sikasso ont permis de constater un potentiel au niveau de cette structure à contribuer aux actions de diffusion des missions des CoFo communales et villageoises pour un meilleur ancrage. Cela reste tout à fait compatible avec leur mission première qui est orientée sur l'organisation de l'approvisionnement des coopératives agricoles en intrants. Une recommandation sera formulée en correction aux biais relatifs à la faible valorisation des organisations paysannes déconcentrées, notamment les AOPP régionales.

☞ Cohérence

Le PAGF a été conçu et mis en œuvre de façon cohérente avec des interventions antérieures et en cours en matière de gouvernance foncière. En effet, le projet a valorisé les acquis notamment du projet Tenure Foncière qui intervenait déjà par rapport à la mise en place et au renforcement des capacités des CoFo communales et villageoises. Son ancrage institutionnel auprès du SP/LOA a constitué un positionnement stratégique facilitant l'interaction et la synergie avec tous les projets et programmes à composantes foncières.

Rapport Provisoire

Par ailleurs, la SNV qui a assuré le lead du Consortium de mise en œuvre du Projet a une culture d'interaction entre les projets qu'elle exécute. Cette pratique de la SNV a été appliquée au PAGF qui a eu des synergies avec entre autres le Pro-ARIDES, MOPPS. La CNOP qui est membre du consortium de mise en œuvre du PAGF est aussi impliqué dans la mise en œuvre du Pro-ARIDES. Les interactions et synergies ont aussi concerné des projets d'autres coopérations comme le PRAPS, Tenure Foncière avec HELVETAS, PEGA avec la coopération Suisse…

☞ **Efficacité**

Au niveau des cinq axes de résultats, on peut retenir un certain nombre de résultats probants, avec également des résultats peu atteints.

Le premier axe du projet était relatif à l'**amélioration d'un environnement institutionnel et financier favorable aux CoFo par le développement de connaissances, l'analyse et le renforcement des capacités financières et institutionnelles et l'affinement du cadre réglementaire** *(Composante de démarrage et de finalisation des cadres réglementaire et financier)*.

Changements	A	B	C	D	Questions d'évaluation- Entretien semi-structuré (A-B-C-D)
R1 : 57,5%		70			• Quels changements dans l'environnement institutionnel et financier (70% de proposition d'influence) des CL?
		70			• Quelles sont les connaissances développées (bonnes recommandations sur financement des CoFo 80%)?
		70			• Quels sont les apports (changements) induits dans le cadre réglementaire des CL (offre d'argumentaires 70 %)?
				20	• Quels mécanismes financiers ont été développés pour le fonctionnement des CL (pas de schémas solide 20%)?

Ce résultat a été moyennement atteint à travers la consolidation de la vision relative aux CoFo. Un ensemble d'études a été réalisé dont une relative à un état des lieux des mécanismes de financement des CoFo.

Elle a établi les bases législatives et réglementaires existantes par rapport au financement des CoFo. Elle a notamment mis en exergue les faiblesses législatives et réglementaires qui existent par rapport au financement des CoFo villageoises ; alors qu'une référence réglementaire existe pour les CoFoCom. Cette situation est restée pendante jusqu'à la fin du PAGF ; de fait cette question essentielle pour la durabilité du fonctionnement des CoFo villageoises n'a pas été améliorée.

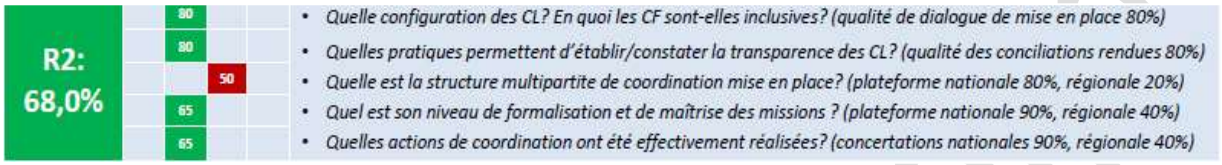
Par contre un résultat majeur a été atteint avec un guidé harmonisé pour la mise en place des CoFo villageoises à travers un acte administratif[1] pris en juin 2024. Cet acte, certes intervenu en juin 2024, soit bien après la fin du PAGF, reste tout de même l'aboutissement d'un processus engagé par le PAGF lors des ateliers de dynamisation des CERA. En effet, le PAGF a réalisé une série d'ateliers au cours de l'année 2022 dans toutes les (huit) régions d'alors du Mali pour soutenir la dynamisation des CERA. C'est au cours de ces ateliers que des préoccupations convergentes ont été remontées auprès du SP/LOA quant à une diversité des intervenants avec des approches parfois divergentes de mise en place des CoFo.

A titre illustratif, l'accompagnement requis pour une appropriation de la mise en place des CoFo nécessite des échanges interactifs sur plusieurs semaines.

[1] Cf. Correspondance N° 00796/MATD-SG du 03 juin 2024 /Administration Territoriale, suite correspondance N° 00665/MA-SG-LOA du 23 mai relative à la mise en place des CoFo au Mali.

Toutefois, certains intervenants portés sur des indicateurs quantitatifs ont financé la mise en place de ces structures foncières à la va-vite. Il est ressorti des entretiens des records de mise en place des CoFo en quelques jours ; contre au moins deux, voire trois semaines pour les intervenants préoccupés par l'appropriation des dynamiques au niveau local.

Le second axe de résultat concernait la **contribution à l'émergence de commissions foncières durables, inclusives et transparentes grâce au renforcement des capacités par une structure multipartite formalisée et/ou un mécanisme de coordination** *(Composante de structuration du soutien aux, et de coordination des CoFo)*.

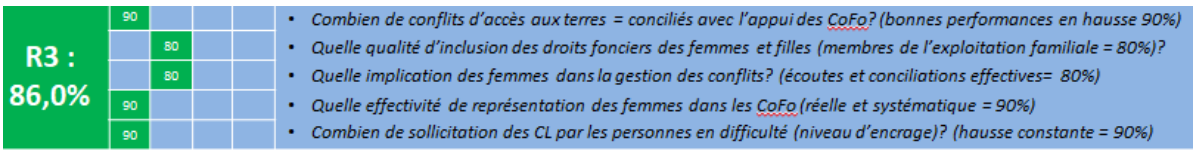


Des résultats forts appréciables ont été atteints pour cette composante. Les acquis sont notamment dus à un mécanisme de formation descendante à travers le SP/LOA, la CNOP et surtout les interactions avec un ensemble d'intervenants qui accompagnaient déjà le renforcement des capacités des CoFo. L'élaboration d'outils simplifiés d'information sur les CoFo et leurs missions, a contribué au renforcement de leurs capacités à travers des formations et des outils de formation appropriés.

Le PAGF a largement atteint ce résultat du fait d'une bonne implication des membres du consortium et aussi de la synergie d'actions avec d'autres projets étatiques ou non-étatiques (d'ONG et Associations). De par l'accompagnement du PAGF, des CoFo villageoises et communales se sont spécialisées sur les thématiques constituant les préoccupations majeures du foncier agricole dans leur zone de compétence. Certaines (Moulasso, M'Pèba...) se sont focalisées sur la sécurisation foncière pour les villages ayant un potentiel de terres agricoles disponibles (établissement de documents de transaction foncière).

Par contre d'autres (Finkologanadougou, Tominian...) où les terres agricoles sont insuffisantes, l'accent a été mis plus sur la conciliation des conflits fonciers. Ces interventions différenciées témoignent de l'efficacité accrue des CoFo émergentes ayant de grandes compétences à répondre aux besoins des populations locales. Toutefois, un réseautage qui était attendu au niveau régional et communal pour des conseils de proximité aux CoFo n'a pas été atteint ; cela a constitué une grande faiblesse au niveau des résultats attendus.

Le troisième axe de résultat concernait la **contribution à l'amélioration de la médiation (prévention et conciliation) de conflits et mécanismes d'accès inclusif aux terres par approche systémique de pilotage, de validation et partage d'outils de renforcement des capacités des CoFo** *(Composante de formation/renforcement des CoFo et structures d'appui)*.

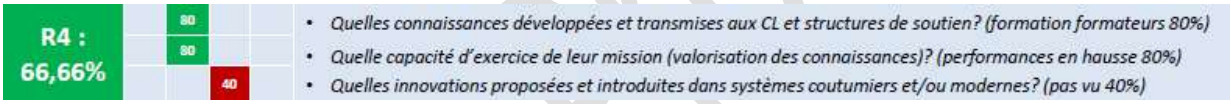


Rapport Provisoire

Ce résultat important du PAGF a été le mieux atteint à travers des prestations de bonnes qualités rendues par les CoFo dans les villages notamment. Plusieurs témoignages confortent la très bonne atteinte de ce résultat. Les maires et aussi plusieurs autorités administratives dont les Préfets ont relevé que le fonctionnement des CoFo villageoises se traduit par une nette réduction des conflits fonciers auxquels ils étaient confrontés de façon récurrente. A Finkologanadougou, et à Moulasso les CoFoV ont résolu de nombreux conflits fonciers

La performance des services des CoFo a pu aussi être appréciée à travers le nombre croissant de données de conflits résolus qui sont remontés au niveau de la plateforme numérique mise en place au SP/LOA. De 319 en fin du projet, précisément en décembre 2023, cette source d'information a enregistré plus de 1100 conflits fonciers à la date de l'évaluation finale. Cette résolution des conflits fonciers concerne aussi bien les femmes que les jeunes qui sont considérés comme membre des exploitations familiales. Des femmes ont des droits d'usage sécurisé au sein des exploitations familiales, tout comme une jeune fille qui serait motivée à la production agricole.

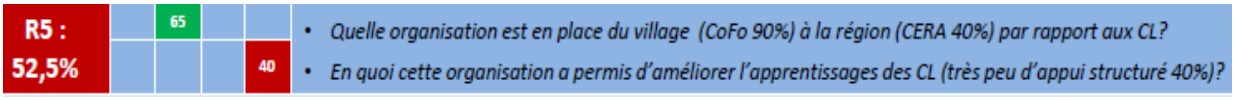
Le quatrième axe de résultat était relatif à l'**amélioration des connaissances et capacités structures de soutien à évaluer les progrès des CoFo, à introduire des innovations dans les systèmes fonciers coutumiers et étendre expériences par systèmes indépendants de suivi-évaluation et d'apprentissage** *(Composante du système de suivi-évaluation et d'apprentissage)*.



Des résultats satisfaisants sur un plan ont été atteints, tout en restant très faibles sur un autre plan. Les stratégies de renforcement des capacités des CoFo ont été bien développée et mises en œuvre à travers des formations descendantes. De plus, la mise en place de la plateforme numérique de suivi des conflits fonciers a constitué un résultat majeur positif. Placé au SP/LOA, comme mentionné ci-dessus, cette plateforme continue d'être renseignée et de fournir des connaissances sur les CoFo en place.

Les données enregistrées constituent une source importante de connaissances actualisées sur la nature, l'objet et l'envergure des conflits fonciers au Mali. C'est un outil ssentiel de suivi des résultats des CoFo ; il offre aussi des possibilités d'extraire les informations pour aller vers des innovations dans les systèmes fonciers coutumiers. Ce dernier aspect reste cependant encore peu valorisé par le SP/LOA. Le traitement des données foncières enregistrées n'a pas été effectif pour soutenir les propositions d'introduction d'innovations dans les systèmes fonciers coutumiers. Cela demeure une opportunité à valoriser à l'avenir.

Le cinquième axe de résultat visait l'**amélioration de l'agilité d'agir (« agency »), de la voix (politique) et de l'apprentissage des CoFo par l'établissement d'une organisation en réseau à différents niveaux** *(Composante de mise en réseau des CoFo)*.



Rapport Provisoire

Ce résultat a été faiblement atteint du fait de la non mise en place des réseaux à différents niveaux pour rendre disponible de proximité pour le renforcement des capacités des commissions foncières. A travers les entretiens, il est ressorti que ce résultat était attendu ; mais en dehors d'activités d'échange d'expérience (voyages de partage d'expérience), des réseaux n'ont pas pu être mis en place aux différents niveaux.

☞ **Efficience**

Le projet a été mis en œuvre avec une relative bonne efficience malgré des contraintes qui auraient pu/dû être évitées. Les résultats atteints restent importants au regard du staff technique du projet qui se résumait à deux cadres. Le chef de projet et un conseiller technique. Ce staff directement commis, était supervisé notamment par le Directeur Adjoint de la SNV. Ce staff numériquement peu important a été pensé en fonction de la stratégie qui consistait à développer des synergies d'action au niveau national et régional. L'expertise du chef de projet en gouvernance foncière ainsi que son réseau socioprofessionnel ont grandement contribué à l'atteinte des résultats obtenus. Le conseiller technique associé qui avait déjà une connaissance institutionnelle de la SNV a aussi apporté sa contribution à l'atteinte des résultats, bien que ses compétences en matière foncière étaient quelque peu limitées.

Des résultats forts appréciables ont été atteints, avec plusieurs livrables fournis mal- gré parfois des retards. Un constat est que les rapports d'activités du projet ne mentionnent pas de façon suffisante les résultats produits sur le terrain. Cette faiblesse de rapportage n'a pas permis de mettre en exergue tous les changements importants auxquels la mise en œuvre du projet aura contribué.

Par ailleurs, le suivi de la gestion du projet à travers un outil approprié de la SNV (PRR) a permis au superviseur et au chef de projet d'interagir de façon régulière au- tour de l'avancement du projet. L'outil PRR donne le niveau d'exécution semestriel des activités du projet. Il permet également de suivre les décaissements par rapport aux résultats poursuivis et aux activités réalisées. Toutefois, cet outil ne permet pas d'assurer un suivi à travers un lien entre un paquet de livrables formulés de façon spécifique au niveau de RVO et les décaissements effectués. Cette situation aurait pu être constatée dès le début par les deux parties (SNV et RVO) et alors envisagée une mesure alternative.

☞ **Durabilité**

Le PAGF dans son esprit visait la mise à l'échelle des bonnes pratiques de gouvernance foncière au Mali. De fait, la durabilité des résultats atteints reste un critère particulièrement important à cette évaluation finale. Au plan institutionnel, le projet a visé et atteint la mise en place d'une plateforme numérique au niveau national. Placé au sein du SP/LOA, il devrait être relocalisé au niveau d'un observatoire national du foncier agricole (ONAFA), qui n'est pas encore en place.

Cette plateforme est un résultat majeur qui présente des faits de durabilité dans la mesure où neuf après la fin du projet, des données de terrain continuent d'être enregistrées.

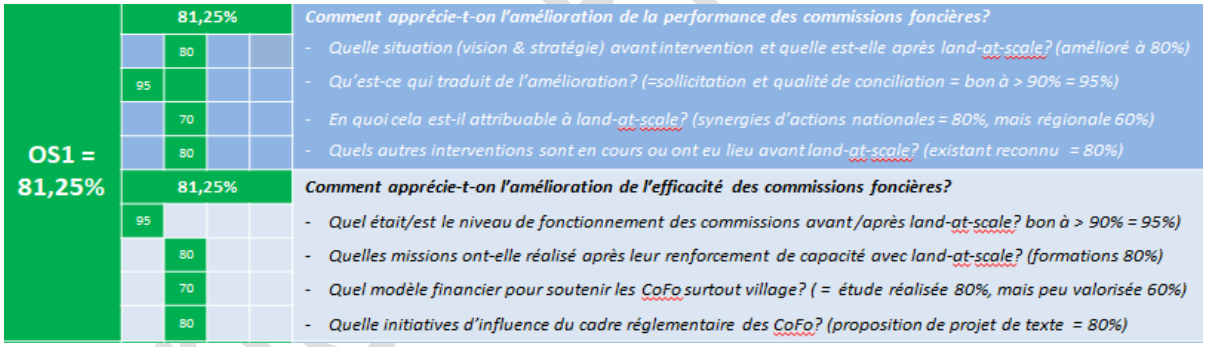
Rapport Provisoire

De 319 conflits fonciers gérés qui étaient enregistrés en décembre 2023, à l'occasion de l'évaluation finale nous avons constaté environ 1100 conflits fonciers enregistrés en septembre 2024. Cette continuité d'enregistrement traduit que l'outil est utile et utilisé au-delà du PAGF.

Au niveau de la commune et surtout du village, les dynamiques de gestion des conflits fonciers par la conciliation à travers les CoFo est bien comprise et présente aussi des faits d'ancrage du fait de leur appropriation dans plusieurs localités. Les membres des CoFo comprennent davantage les enjeux et l'importance de réussir la conciliation des conflits fonciers. Toutefois, des contraintes subsistent entravant quelques peu leurs missions. Il s'agit notamment de la procédure d'homologation des PV de conciliation qui engendre des coûts qui pèsent parfois sur certaines CoFo villageoises. Ces dernières ne bénéficient pourtant pas encore de mesure réglementaire favorisant un soutien financier ni de l'Etat, ni des collectivités territoriales. Des dispositions sont à trouver pour que ces structures foncières villageoises puissent continuer leurs missions de gestion des conflits par la conciliation.

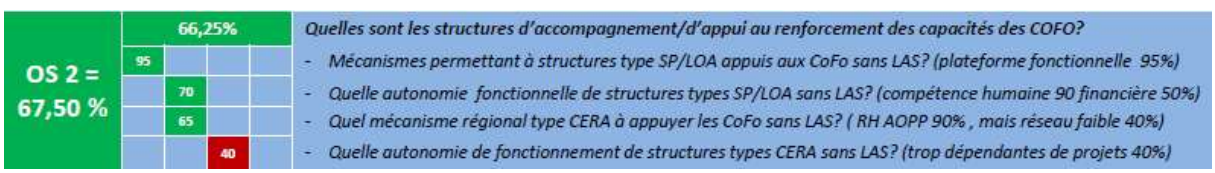
En rappel, le but du PAGF de **« promouvoir la stabilité social et sécuritaire par une capacité locale renforcée de gestion des conflits et de la protection (inclusive) des droits fonciers coutumiers »**. En phase avec ce but, la mise en œuvre du PAGF a contribué à soutenir au Mali des changements significatifs au niveau des deux objectifs spécifiques poursuivis.

Le premier objectif spécifique visait à « ***améliorer la performance des CoFo à travers un appui aux acteurs clés*** ». Cet objectif a été grandement atteint et évalué à plus de 80%.



Le deuxième objectif visait à « contribuer à ***l'émergence d'un environnement politico-institutionnel favorable à l'effectivité et à la durabilité des CoFo*** ». Malgré une très bonne note au niveau national (95%), avec la plateforme virtuelle fonctionnelle ; cet objectif spécifique a été estimé à un peu moins de 70%.

Ce score plus faible que celui du premier objectif spécifique est surtout lié aux faiblesses au niveau régional. La faiblesse du mécanisme d'opérationnalisation des CERA et leur fonctionnement encore peu visible demeure une préoccupation qui pourtant peut être corrigée.



Rapport Provisoire

Leçons apprises

☞ **Au sujet de la pertinence du niveau régional pour la durabilité de l'ancrage des CoFo**

L'ancrage institutionnel du PAGF au SP/LOA a permis de poser au niveau national des bases durables d'un mécanisme pertinent de suivi et de documentation des informations sur les CoFo. Ce mécanisme repose sur la plateforme numérique qui continue de fonctionner neuf mois après la clôture du PAGF, avec un accroissement significatif du nombre de conflits fonciers gérés par les CoFo; cela dénote d'une effectivité de durabilité en marche. Cependant, un meilleur maillage du suivi et accompagnement de proximité de ces commissions foncières émergentes est indispensable. Malgré les performances remarquables, elles ont encore besoin de poursuivre leurs missions.

Par ailleurs, la couverture des villages du Mali en CoFo reste encore relativement faible. La densification progressive de ces commissions va entrainer à moyen termes des besoins importants de données foncières à collecter et à remonter. La perspective de la dynamisation du niveau régional, comme envisagé à travers les CERA, reste toujours d'actualité. Toutefois, il est constaté une sorte d'inflation de structures au niveau régional au sein desquelles se retrouvent souvent les mêmes acteurs, ou personnes ressources.

A titre illustratif, on peut mentionner au-moins trois types de cadres de concertation au niveau régional dont les missions concernent ou comportent le développement rural, agricole et/ou agropastoral. Il existe des cadres régionaux de concertation des ruraux (CRCR). A cela s'ajoute des comités régionaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD). Il existe aussi des conseils régionaux techniques de concertation (CRTC). L'approche de création de ces types de cadres de concertation est liée aux missions des différents départements ministériels qui sont déconcentrés dans les régions.

Ces cadres ne disposant pas de budgets propres, ils dépendent de projets et programmes de développement pour leur fonctionnement ; de fait, il n'y a pas de continuité de fonctionnement. Pourtant la cohérence et la durabilité des politiques publiques requièrent une interface fonctionnelle entre le niveau national et local, via la région. Pour plus d'efficience il apparait indispensable de repenser une forme d'intégration des missions de plusieurs cadres de concertation. Cela faciliterait un suivi plus cohérent avec des économies d'échelle quant à leurs coûts de fonctionnement.

☞ **La gouvernance foncière inclusive participe au respect de la durabilité écologique**

Une leçon importante a été tirée des échanges sur le bien-fondé d'une gouvernance foncière vertueuse. Une telle gouvernance crée, recrée ou consolide la confiance entre les acteurs sociaux par la clarification de leurs droits fonciers respectifs. Les possesseurs fonciers peuvent sécuriser de façon formelle leur possession foncière. De même, les usagers ou exploitants non-possesseurs peuvent aussi sécuriser leurs droits d'usage. Ces deux acteurs peuvent alors établir des transactions foncières apaisées et sécurisées.

Rapport Provisoire

Un tel environnement favorise une utilisation plus rationnelle des terres et de l'ensemble des autres ressources naturelles existantes. En effet, l'exploitant non-possesseur foncier qui est sécurisé dans son droit d'usage, a tout intérêt à préserver ou même investir pour restaurer la terre qu'il exploite. Les investissements doivent être négociés avec le possesseur qui accepte sera disposé à les accepter dans la mesure où cela ne remet pas en cause son droit de possession. Les clauses d'usage clarifieraient en effet les possibilités d'investissements agricoles responsables sans entamer le droit de possession.

C'est en l'absence de droits fonciers sécurisés de possession et d'usage que ces deux acteurs (possesseur foncier et usager) entrent souvent en conflit. Et pour éviter tout risque de conflit l'usager exploite les terres reçus en y faisant le moins d'investissements possibles. Pourtant les effets néfastes du changement climatique imposent des investissements en termes de gestion des eaux de surface pour préserver et/ou restaurer les sols ; cela constitue des mesures d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique. Les mesures agro-écologiques sont aussi nécessaires ; mais requiert en amont des accords explicitent formels entre l'exploitant utilisant une terre dont il n'est pas possesseur. Les leçons tirées à travers ces éléments d'analyse basés sur des faits évoqués pendant l'évaluation, c'est qu'une gouvernance du foncier rural crée des conditions favorables à une durabilité écologique.

☞ **La conciliation de logiques sur l'homologation des PV pour une durabilité des actions**

Deux perceptions divergentes ont été constatées lors de l'évaluation au sujet de l'homologation des PV de conciliation. Une logique sociale (ou sociologique) subsiste au sein des communautés rurales surtout. Cette logique sociale perçoit la conciliation comme une affaire locale que des acteurs locaux arrivent à gérer de façon transparente mais à l'amiable. Cette gestion locale des conflits fonciers, quand elle aboutit à une conciliation acceptée doit alors rester entre eux, la paix sociale étant recouvrée. L'homologation avec la comparution des acteurs devant un tribunal vide quelque peu le caractère local de la conciliation. De plus, les tenants de cette logique sociale ne comprennent pas le bien-fondé de supporter des coûts pour une affaire qui a été gérée localement. Lesquels coûts pratiqués sont variables d'un tribunal à un autre.

L'autre logique juridique conçoit la conciliation réussie à un moment donné comme pouvant être remise en cause de façon ultérieure par l'une des parties ou un des descendants. L'homologation par un juge de tribunal est alors perçue comme une mesure prudentielle obligeant l'extinction définitive d'un conflit foncier concilié localement. Cette mesure oblige l'acceptation de l'exportation d'une affaire locale résolue sur la scène judicaire avec la comparution des parties.

A l'épreuve des réalités du terrain, la leçon apprise est la nécessité d'une analyse comparative pour clarifier les arguments afin de mieux justifier le bien-fondé ou pas de cette homologation. En cas du bien-fondé de l'homologation des PV de conciliation, l'analyse permettrait de clarifier le bien-fondé ou non des frais d'homologation, leur éventuel taux et l'acteur ou les acteurs qui devraient en supporter les charges.

Rapport Provisoire

Recommandations

- **A l'attention de l'Etat central du Mali**
  - Une révision du paysage institutionnel et organisation de concertation au niveau régional est nécessaire pour faciliter une synergie de gestion et de suivi des politiques publiques par le Gouvernorat. Dans cette perspective, il nous semble pertinent pour une durabilité d'envisager d'intégrer des missions de divers cadres de concertation dans celles d'une structure d'orientation et de suivi des politiques de développement au niveau régional.
  - Une mesure réglementaire reste également indispensable pour l'inscription budgétaire de l'appui au financement du fonctionnement des CoFoV dans les plans de développement social, économique et culturel (PDSEC). Cela offrirait une base légale de la mobilisation des fonds pour les CoFoV qui sont indispensables dans la gestion des conflits et la délivrance des actes de sécurisation des droits fonciers de possession ou de détention.

- **A l'attention de l'Etat central du Mali et en particulier l'USJPB**
  - La relance d'une initiative antérieure de l'USJPB concernant la mise en place de masters en gouvernance foncière et gestion du foncier agricole. Cette perspective est à coupler, voire élargir, à d'autres centres de formations académiques et grandes écoles (USJPB, ENA, CFCT…) pour que les acquis de projets comme le PAGF soutiennent une formation durable de ressources humaines pour l'administration publique. Les acquis du PAGF contribueraient alors à l'actualisation des curricula de formation des cadres de la Justice et de l'Administration civile déconcentrée et décentralisée du Mali.

- **A l'attention de la SNV et de la CNOP**
  - L'amélioration de l'établissement des partenariats avec les structures nationales comme la CNOP avec des clauses obligeant (invitant) à une implication des structures paysannes déconcentrées comme les AOPP permettrait de créer ou accompagner une culture de transparence et de revalorisation des organisations professionnelles performantes des niveaux déconcentrés, aux côtés de celles nationales.
  - Une meilleure revalorisation des produits de connaissances générées dans le cadre du PAGF demeure une perspective à entrevoir. Il s'agira de reverser les produits de connaissance aux autres projets existants comme Pro-ARIDES, ou Soil-value pour continuer leur diffusion auprès des acteurs cibles (étatiques et non-étatiques).

- **A l'attention du KIT**
  - L'expertise internationale en matière de capitalisation des produits de connaissances devrait permettre un meilleur accompagnement à travers une stratégie appropriée à une diffusion des produits de connaissance au niveau national. Cela comprendrait un meilleur ciblage d'acteurs ou d'institutions étatiques et non-étatiques, et en conséquence des adaptations des produits de connaissance plus utilisables.

Rapport Provisoire

- Par ailleurs, tirant leçon de la faible valeur-ajoutée du suivi-évaluation à distance, les compétences du KIT devraient être mieux valorisées pour consolider un système de suivi-évaluation de proximité au niveau du PAGF. Le KIT accompagnerait alors un renforcement des capacités pour un fonctionnement autonome de ce système, en cohérence avec le dispositif de gestion des connaissances de la SNV.

☞ **A l'attention de RVO**

- Le suivi budgétaire lié aux résultats et à des livrables spécifiques devrait reposer sur des outils simples et en langue notamment française pour assurer une réelle appropriation au sein du PAGF. Ces outils devraient être contractuels, ou à défaut, faire l'objet d'échanges préalables pour constituer des outils de référence. A l'exploitation des documents contractuels, le tableau utilisé liant les dépenses budgétaires aux livrables ne fait pas partie des pièces contractuelles. Par ailleurs, un mécanisme transparent d'interpellation de la SNV comme lead contractuel de la mise en œuvre du PAGF aurait permis des corrections annuelles en termes de réconciliation des décaissements de fonds et des livrables escomptés. Cette tâche n'a pas été assumée par RVO.

Rapport Provisoire

1. Méthodologie

1.1. Périmètre de l'évaluation

Conformément aux termes de référence et au contrat de prestation, l'évaluation finale du PAGF s'est déroulée sur la période du 15 septembre au 03 octobre 2024. Les termes de référence ont clairement définis le champ de travail. Le détail de la méthodologie est dans le document des annexes à ce présent rapport d'évaluation finale.

1.1.1. Réunion de cadrage

En plus des termes de référence, une réunion de cadrage a permis d'affiner la méthodologie et les outils de collecte des données. Cette réunion de cadrage s'est déroulée avec la présence dans les bureaux de la SNV du consultant national, associé à IRI. Le consultant principal a participé en ligne. Les échanges ont permis à l'équipe de IRI de présenter de façon détailler sa méthodologie de travail et notamment les outils organisés sur les questions d'évaluation pour les entretiens. L'équipe de consultant avait au préalable élaboré de façon très ouverte un ensemble d'outils d'entretien de sorte à couvrir au mieux tous les aspects les plus pertinents du projet.

A travers la rencontre de cadrage, il a été convenu que le détail des questions n'était pas à administrer mais de sélectionner les plus nécessaires. En effet, plusieurs questions avaient déjà des éléments de réponse dans les divers rapports. La réunion de cadrage a également permis à l'équipe d'évaluation d'apprécier les attentes spécifiques de la SNV qui ne figurent pas nécessairement dans les TdR. A ce titre, il est ressorti l'importance de vraiment faire ressortir au mieux les résultats attendus et non attendus, ainsi que les livrables fournis tout comme ceux éventuellement produits mais non transcrits de façon explicite.

1.1.2. Affinement des outils d'évaluation et des localités des entretiens

Prenant en compte les attentes spécifiques et les points d'importance discutés lors de la réunion de cadrage, les outils ont été finalisés et transmis à la SNV. De même, un tableau final des communes et des villages a été transmis. Les outils finalisés ont constitué les livrables du rapport de démarrage de démarrage de l'évaluation. Ils sont dans le document annexe au présent rapport.

Les travaux de préparation ont alors été complétés par une identification des personnes et structures clés à interviewer. Il était entendu que la liste restait indicative ; l'équipe restait flexible pour prendre en compte d'éventuelles personnes, institutions ou acteurs qui pourraient apparaître pendant les entretiens. Cette flexibilité a visé à assurer la collecte d'un ensemble de données à travers des sources diversifiées pour que le croisement des données aboutisse à des informations crédibles.

Rapport Provisoire

1.2. Collecte des données

1.2.1. Revue documentaire

La revue documentaire a porté sur plusieurs types de documents. Tout d'abord le document du projet a été une référence de base. Son exploitation a permis de constater que sa structuration ne comportait pas entre autre un cadre logique classique. Tous les éléments clés d'un projet y figurent. Avec notamment un objectif principal qui indique le niveau impact escompté. Les objectifs spécifiques permettent d'apprécier les effets attendus. Ils sont complétés par cinq axes de résultats qui comportent aussi des effets attendus, mais aussi des résultats immédiats en termes d'output. Puis des activités essentielles et des livrables sont mentionnés avec une affectation de lignes de dépenses budgétaire.

Plusieurs autres documents d'intérêts ont été partagés par la SNV (Cf. Document Annexe). Il faut toutefois relever une certaine lacune en termes d'archivage structuré des documents existants. C'est en effet par à-coup que des documents sont parvenus à l'équipe d'évaluation. Cette lacune transparait dans les TdR où il ne figure aucune liste de documents de référence.

Par ailleurs, l'absence d'un cadre logique type pour le projet ne facilite pas une lecture synoptique cohérente du Prodoc. Cela a justifié un travail de construction d'une logique synoptique cohérente (ci-dessous).

1.2.2. Elaboration d'une logique synoptique du projet

La cohérence du PAGF a été reconstruite à travers trois aspects suivants. D'abord une structuration du projet des résultats suivant les cinq composantes et leur articulation aux deux objectifs spécifiques. Enfin, cette structuration est chapeautée par le but visé.

Cette construction pallie un peu le manque du cadre logique qui fait qu'en lisant le document de formulation et d'approbation du PAGF, la cohérence est perceptible entre les résultats niveau output et chacune des cinq composantes. Par contre, l'articulation entre les cinq composantes et les deux objectifs spécifiques n'est pas très évidente. Cela se ressent dans la lecture plus en amont des activités par résultats, où on ressent parfois des incohérences.

Un autre exercice important réalisé pendant la revue documentaire à concerner l'analyse de la qualité des indicateurs de mesure des résultats. Plusieurs insuffisances ont été constatées. A titre illustratif, la mesure de chacun des objectifs spécifiques se fait à travers des indicateurs exclusivement quantitatifs. Ci-dessous on voit les indicateurs de l'objectif spécifique 1 qui concerne **l'amélioration de la performance et de l'efficacité des Commissions foncières** :

- ***Nombre de personnes bénéficiant de droits fonciers sécurisés***
- ***Nombre d'institutions judiciaires (formelles/ informelles), hoc loco LC, renforcées en termes d'équité, d'efficacité, de responsabilité ou d'indépendance***

(Cf. Détail dans le Document des Annexes)

Rapport Provisoire

2. Résultats de l'évaluation

Conformément aux critères d'évaluation dans les termes de référence, les résultats de l'évaluation ont concerné la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité.

2.1. Pertinence par rapport aux enjeux fonciers

La pertinence du PAGD a été évaluée en relation avec les enjeux concernant les commissions foncières, les autres institutions publiques clés pour l'ancrage des acquis notamment le SP/LOA et le CERA. Enfin nous avons aussi évalué la pertinence du consortium dans la mesure où cela a une influence directe sur les résultats attendus.

2.1.1. Pertinence en relation les enjeux des CoFo

Le PAGF dans sa formulation et sa mise en œuvre a pris en compte les enjeux majeurs du contexte sociopolitique qui prévalait au Mali. Lesquels enjeux sociopolitiques impliquaient la pression foncière croissante dans un contexte sécuritaire fragile. Un tel contexte a justifié la pertinence de politiques publiques et d'actions concrètes favorisant la cohésion sociale et le vivre ensemble. L'accès sécurisé aux terres agropastorales et aux autres ressources naturelles (eaux, pâturages, forêts…) restait plus que jamais un enjeu pour assurer une sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages.

La pertinence du PAGF tenait aussi aux réponses que le projet a contribué à apporter à la réalité de la démographie croissante qui accentuait la pression foncière, ainsi que des activités émergentes dont l'exploitation artisanale et industrielle de l'or. La crise sécuritaire qui a entrainé des personnes déplacées internes (PDI) participe aussi à la crise foncière. Enfin, les effets du changement climatique, marqués par des incertitudes pluviométriques accentuent le besoin d'une meilleure gestion des terres rurales et autres ressources naturelles. Ces terres rurales et autres ressources naturelles restent les supports de productions pour une population malienne encore rurale à plus de 80%. Le projet d'appui à la gouvernance foncière (PAGF) a répondu à un besoin crucial d'une meilleure gouvernance du foncier rural au Mali à travers les CoFo villageoises et communales.

Ces structures locales de gouvernance du foncier rural accompagnent la sécurisation des droits fonciers coutumiers de possession et/ou de détention. De plus elles jouent un rôle social dans la gestion des conflits fonciers à travers la conciliation/médiation. La pertinence des CoFo tient au fait que le premier niveau de gestion approprié des questions foncières est de nature sociale. Il s'agit de réussir à rapprocher les positions des protagonistes, tout en préservant au mieux les relations sociales. La judiciarisation reste un dernier recours quand on aurait épuisé les voies de conciliation. Ces structures de base étaient d'autant plus pertinentes que la situation sécuritaire a entrainé des personnes déplacées internes. La particularité du PAGF est d'avoir accompagné surtout les CoFo des villages aux côtés de celles communales.

Rapport Provisoire

2.1.2. Pertinence en relation les enjeux des autres institutions

La pertinence du PAGF a aussi été évaluée en relation avec les enjeux d'autres institutions. Au niveau national, l'ancrage institutionnel au sein du SP/LOA a été pertinent car cette institution a en charge le suivi de la loi d'orientation agricole et pastorale. De ce fait, le suivi de la gouvernance du foncier rural qui concerne les terres agro-pastorale relève également du SP/LOA. L'appui du PAGF à travers la mise en place d'une plateforme virtuelle de suivi et de constitution de données numériques sur les CoFo a répondu à un besoin crucial. En effet, au-delà des seules régions de mise en œuvre du PAGF, la plateforme virtuelle est ouverte à la collecte des informations sur l'ensemble des CoFo fonctionnelles au Mali.

Cette importante contribution du PAGF permet au Mali de disposer d'un outil important de suivi des CoFo, de leur fonctionnement à travers les conciliations effectuées et la nature des conflits fonciers traités par localité. Elle permet aussi de documenter de façon progressive les actes de sécurisation du foncier qui sont ou seront établis; cela constitue une perspective de collaboration à termes avec les services domaniaux et du cadastre.

Au niveau régional, l'institution cible de l'intervention du PAGF a été le comité exécutif régional agricole (CERA). Le SP/LOA à partir du niveau national a besoin de structures régionales fonctionnelles pour le suivi des CoFo. Les CERA sont appelés à jouer ce rôle. L'appui à la dynamisation de ces structures régionales a été pertinent pour leur permettre d'assurer le suivi administratif et la capitalisation des acquis des CoFo de façon rapprochée. Cependant l'accompagnement aux CERA n'a pas vraiment produit la dynamisation escomptée.

De même, une limite a aussi été relevée par rapport aux interventions ou certaines missions du SP/LOA sur dans les régions sans toujours une implication des niveaux déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture. A ce titre, les équipements logiques (ordinateurs et logiciels) mis à disposition de points focaux dans les directions régionales n'ont jamais été utilisés. Ces équipements devraient pourtant faciliter la collecte des données au niveau régional pour la remontée au SP/LOA.

2.1.3. Pertinence du consortium de mise en œuvre

Le PAGF a été adressé à des questions pertinentes en matière de gouvernance foncière au Mali en grande partie du fait aussi de la qualité du consortium qui a assumé sa mise en œuvre. La configuration du consortium a été constituée de deux institutions d'envergure internationale (la SNV et le KIT) et deux structures nationales (l'USJPB et la CNOP).

La SNV et le KIT ont déjà une certaine habitude de collaboration dans l'accompagnement des programmes et projets de développement au Mali comme dans d'autres pays sahéliens dont le Burkina et le Niger. L'expertise de la SNV est basée sur sa cinquantaine d'années d'intervention au Mali et dans d'autres pays sahéliens qui sont confrontés à des problématiques similaires de gouvernance foncière. Le KIT, qui n'a pas une représentation physique au Mali, ni ailleurs en Afrique intervient également depuis plusieurs décennies pour la génération et la gestion des produits de connaissance.

Rapport Provisoire

A ce titre, il a soutenu la production de de notes de capitalisation qui constituent des produits de connaissance disponibles sur les bonnes pratiques et des leçons apprises à travers la mise en œuvre du PAGF. Toutefois, le suivi-évaluation assumé par le KIT à distance a constitué une grande insuffisance.

L'USJPB et la CNOP ont ensemble fait partie du consortium comme structures nationales qui ont des compétences et des intérêts avérés quant à la bonne gouvernance du foncier rural. L'USJPB forme les cadres qui ont en charge les ministères en charge de la Justice et de l'Administration territoriale. Par ailleurs les ressources humaines de l'USJPB sont toujours sollicitées et impliquées dans l'élaboration des réformes politiques majeures dont celles foncières, agricoles et pastorales.

L'implication de l'USJPB a été pertinente et a contribué à la génération de connaissances à travers des études et des notes de capitalisation. En plus de l'Université, la CNOP en tant que faîtière nationale des organisations professionnelles paysannes a aussi joué un rôle au sein du consortium. L'implication de la CNOP était pratiquement incontournable car elle représente les acteurs qui sont les bénéficiaires directs de la gouvernance du foncier rural. Du reste la CNOP était déjà engagée avec d'autres projets et partenaires de coopération (ex. Helvetas, BUCO) dans la dissémination de l'information sur la LOA et la LFA.



Cette implication légitime et pertinente de la CNOP a cependant comporté quelques limites liées à la faible relation de collaboration entre cette faîtière nationale et des organisations paysannes dynamiques existantes au niveau régional. Il s'agit notamment des AOPP qui ont une bonne connaissance des villages et des organisations paysannes agricoles et pastorales dynamiques dans leurs régions. Les entretiens ont permis de constater des frustrations légitimes liées à ce manque de délégation de rôle et compétence qui reste indispensable pour plus d'efficience dans les interventions.

2.2. Cohérence

Ce critère qui est très proche de la pertinence a été apprécié à travers deux aspects essentiels. La cohérence ou l'alignement avec les politiques publiques du Mali, et la synergie du projet avec d'autres intervenants.

2.2.1. Cohérence avec les politiques publiques

L'ancrage institutionnel du PAGF auprès du secrétariat permanent de la loi d'orientation agricole (SP/LOA) a constitué un positionnement stratégique. Cela a permis d'assurer que la mise en œuvre du projet se faisant en cohérence avec les politiques publiques du Mali en matière d'orientation agricole, pastorale et de gouvernance foncière. Par ailleurs, cet ancrage a facilité l'interaction et la synergie avec différents projets et programmes à composantes foncières. Enfin la mise en place d'un comité de pilotage du PAGF a aussi été bénéfique dans la coordination des actions en relation avec d'autres projets et programmes de développement du secteur agricole et pastoral au Mali.

Toutefois, ce comité de pilotage n'a pas eu suffisamment de séance de travail pour assurer pleinement cette fonction de mise en visibilité des différentes interventions, avec notamment une cartographie. Cette tâche demeure une action importante à réaliser par le SP/LOA même après la fin du PAGF.

2.2.2. Cohérence avec d'autres intervenants

Le PAGF a été conçu et mis en œuvre de façon cohérente avec des interventions antérieures et en cours en matière de gouvernance foncière. Au titre des interventions antérieures, il faut mentionner entre autres le projet de Tenure Foncière et Forestière qui avait réalisé un important travail de sensibilisation et d'information sur la LOA et la LFA. D'autres projets étaient aussi déjà en cours dont le PRAPS et le PEGA. Ils ont œuvré à la mise en place et au renforcement des capacités des premières CoFo communales et villageoises. Le PAGF a su valoriser les acquis de ces interventions antérieures et en cours à travers des synergies d'actions. Les personnes ressources de ces projets ont aussi été souvent approchées pour des échanges d'expériences et des apprentissages mutuels.

Par ailleurs, la SNV qui a assuré le lead du Consortium de mise en œuvre du Projet a une culture d'interaction entre les projets qu'elle exécute. Cette pratique de la SNV a été appliquée au PAGF qui a eu des synergies avec entre autres le Pro-ARIDES, MOPPS. La CNOP qui est membre du consortium de mise en œuvre du PAGF est aussi impliqué dans la mise en œuvre du Pro-ARIDES. Les interactions et synergies ont aussi concerné des projets d'autres coopérations comme le PRAPS, Tenure Foncière avec HELVETAS, PEGA avec la coopération Suisse…

Rapport Provisoire

2.3. Efficacité dans l'atteinte des résultats

L'efficacité du PAGF a été évaluée à travers les actions réalisées et le niveau d'atteinte des résultats attendus. A cet effet, un tableau synoptique ci-dessous présente l'évaluation qualitative scorée. Chaque résultat est ensuite détaillé.

Tableau de notation des changements R du projet LAS Mali

Changements	A	B	C	D	Questions d'évaluation- Entretien semi-structuré (A-B-C-D)
R1 : 57,5%		70			• Quels changements dans l'environnement institutionnel et financier (70% de proposition d'influence) des CL?
		70			• Quelles sont les connaissances développées (bonnes recommandations sur financement des CoFo 80%)?
		70			• Quels sont les apports (changements) induits dans le cadre réglementaire des CL (offre d'argumentaires 70 %)?
				20	• Quels mécanismes financiers ont été développés pour le fonctionnement des CL (pas de schémas solide 20%)?
R2: 68,0%		80			• Quelle configuration des CL? En quoi les CF sont-elles inclusives? (qualité de dialogue de mise en place 80%)
		80			• Quelles pratiques permettent d'établir/constater la transparence des CL? (qualité des conciliations rendues 80%)
			50		• Quelle est la structure multipartite de coordination mise en place? (plateforme nationale 80%, régionale 20%)
		65			• Quel est son niveau de formalisation et de maîtrise des missions ? (plateforme nationale 90%, régionale 40%)
		65			• Quelles actions de coordination ont été effectivement réalisées? (concertations nationales 90%, régionale 40%)
R3 : 86,0%	90				• Combien de conflits d'accès aux terres = conciliés avec l'appui des CoFo? (bonnes performances en hausse 90%)
		80			• Quelle qualité d'inclusion des droits fonciers des femmes et filles (membres de l'exploitation familiale = 80%)?
		80			• Quelle implication des femmes dans la gestion des conflits? (écoutes et conciliations effectives= 80%)
	90				• Quelle effectivité de représentation des femmes dans les CoFo (réelle et systématique = 90%)
	90				• Combien de sollicitation des CL par les personnes en difficulté (niveau d'encrage)? (hausse constante = 90%)
R4 : 66,66%		80			• Quelles connaissances développées et transmises aux CL et structures de soutien? (formation formateurs 80%)
		80			• Quelle capacité d'exercice de leur mission (valorisation des connaissances)? (performances en hausse 80%)
			40		• Quelles innovations proposées et introduites dans systèmes coutumiers et/ou modernes? (pas vu 40%)
R5 : 52,5%		65			• Quelle organisation est en place du village (CoFo 90%) à la région (CERA 40%) par rapport aux CL?
				40	• En quoi cette organisation a permis d'améliorer l'apprentissages des CL (très peu d'appui structuré 40%)?

A = résultat atteint à au-moins 90%
B = résultat atteint entre 60 à moins de 90%
C= résultat atteint entre 40 et moins de 60%
D résultat atteint à moins de 40 %

Source: 30.10.2024 –Appréciations évaluatives de l'équipe de consultants - IRI

Selon la synthèse ci-dessus, les résultats atteints sont dans l'ensemble bons puisque tous au-dessus de la moyenne simple de 50%. Toutefois trois des cinq (R2, R3, R4) résultats sont particulièrement bons. Tandis qu'un résultat dans la zone rouge (R1) tout en tendant vers la zone verte. Par contre le dernier des résultats en termes de score est le R5.

2.3.1. Efficacité dans l'atteinte du résultat 1

Le premier axe du projet était relatif à l'**amélioration d'un environnement institutionnel et financier favorable aux CoFo par le développement de connaissances, l'analyse et le renforcement des capacités financières et institutionnelles et l'affinement du cadre réglementaire** *(Composante de démarrage et de finalisation des cadres réglementaire et financier)*.

R1 : 57,5%		70			• Quels changements dans l'environnement institutionnel et financier (70% de proposition d'influence) des CL?
		70			• Quelles sont les connaissances développées (bonnes recommandations sur financement des CoFo 80%)?
		70			• Quels sont les apports (changements) induits dans le cadre réglementaire des CL (offre d'argumentaires 70 %)?
				20	• Quels mécanismes financiers ont été développés pour le fonctionnement des CL (pas de schémas solide 20%)?

Ce résultat a été moyennement atteint à travers la consolidation de la vision relative aux CoFo. Un ensemble d'études a été réalisé dont une relative à un état des lieux des mécanismes de financement des CoFo. Elle a établi les bases législatives et réglementaires existantes par rapport au financement des CoFo.

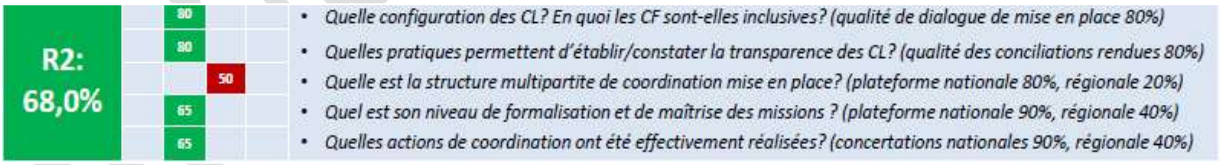
Elle a notamment mis en exergue les faiblesses législatives et réglementaires qui existent par rapport au financement des CoFo villageoises ; alors qu'une référence réglementaire existe pour les CoFoCom. Cette situation est restée pendante jusqu'à la fin du PAGF.

Malgré les efforts consentis en termes de fourniture de connaissances comme base d'argumentaire, le projet et ses partenaires clés ne sont pas parvenus à améliorer l'environnement législatif et réglementaire. Cette situation est certes grandement attribuable aux éléments de contexte sociopolitique et sécuritaire qui expliquent probablement que les priorités d'action des autorités publiques restaient focalisées ailleurs. Pourtant, il est évident que la gouvernance foncière en milieu rural demeure une nécessité perçue par les Gouverneurs et les Préfets et bien d'autres institutions publiques comme participant à l'apaisement du climat social et facteur de cohésion. Le PAGF et surtout ses partenaires clés auraient dus mieux organiser un plaidoyer pour la prise d'un acte réglementaire concernant les CoFo villageoise. Cette préoccupation reste toujours d'actualité. Il en va de la durabilité du fonctionnement des CoFo villageoises qui sont une nécessité dans le contexte malien.

Malgré cette insuffisance concernant les CoFo villageoise, un résultat majeur a été atteint avec un guidé harmonisé pour la mise en place des CoFo villageoises à travers un acte administratif[2] pris en juin 2024. Cet acte, certes intervenu en juin 2024, soit bien après la fin du PAGF, reste tout de même l'aboutissement d'un processus engagé par le PAGF lors des ateliers de dynamisation des CERA. En effet, le PAGF a réalisé une série d'ateliers au cours de l'année 2022 dans toutes les (huit) régions d'alors du Mali pour soutenir la dynamisation des CERA. C'est au cours de ces ateliers que des préoccupations convergentes ont été remontées auprès du SP/LOA quant à une diversité des intervenants avec des approches parfois divergentes de mise en place des CoFo.

2.3.2. Efficacité dans l'atteinte du résultat 2

Le second axe de résultat concernait la **contribution à l'émergence de commissions foncières durables, inclusives et transparentes grâce au renforcement des capacités par une structure multipartite formalisée et/ou un mécanisme de coordination** *(Composante de structuration du soutien aux, et de coordination des CoFo)*.



Le niveau d'atteinte de ce résultat est satisfaisant en termes de contribution à la consolidation des CoFo comme institution de gouvernance foncière importante et performante.

Concernant les acquis au niveau des CoFo émergentes, ils sont dus à un mécanisme de formation descendante à travers le SP/LOA, la CNOP et surtout les interactions avec un ensemble d'intervenants qui accompagnaient déjà le renforcement des capacités des CoFo. L'élaboration d'outils simplifiés d'information sur les CoFo et leurs missions, a contribué au renforcement de leurs capacités par des formations et des outils de formation appropriés.

[2] Cf. Correspondance N° 00796/MATD-SG du 03 juin 2024 /Administration Territoriale, suite correspondance N° 00665/MA-SG-LOA du 23 mai relative à la mise en place des CoFo au Mali.

Rapport Provisoire

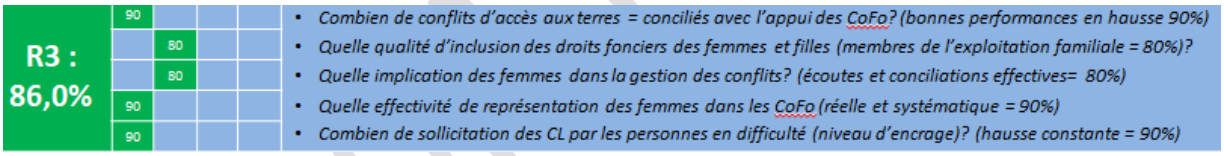
Le PAGF a largement atteint ce résultat du fait d'une bonne implication des membres du consortium et aussi de la synergie d'actions avec d'autres projets étatiques ou non-étatiques (d'ONG et Associations). De par l'accompagnement du PAGF, des CoFo villageoises et communales se sont spécialisées sur les thématiques constituant les préoccupations majeures du foncier agricole dans leur zone de compétence. Certaines (Moulasso, M'Pèba...) se sont focalisées sur la sécurisation foncière pour les villages ayant un potentiel de terres agricoles disponibles (établissement de documents de transaction foncière).

Par contre d'autres (Finkologanadougou, Tominian...) se sont plus attelées à la conciliation des conflits fonciers parce que dans leurs localités, les terres agricoles sont insuffisantes. Ces interventions différenciées témoignent de l'efficacité accrue des CoFo émergentes ayant de grandes compétences à répondre aux besoins des populations locales. Toutefois, un réseautage qui était attendu au niveau régional et communal pour des conseils de proximité aux CoFo n'a pas été atteint ; cela a constitué une grande faiblesse au niveau des résultats attendus.

2.3.3. Efficacité dans l'atteinte du résultat 3

Le troisième axe de résultat concernait la **contribution à l'amélioration de la médiation (prévention et conciliation) de conflits et mécanismes d'accès inclusif aux terres par approche systémique de pilotage, de validation et partage d'outils de renforcement des capacités des CoFo** *(Composante de formation/renforcement des CoFo et structures d'appui)*.

Ce résultat présente le meilleur score de 86%. Cela traduit des efforts conjugués descendants depuis le niveau central jusque sur le terrain.



Ce résultat important du PAGF a été le mieux atteint à travers des prestations de bonnes qualités rendues par les CoFo dans les villages notamment. Plusieurs témoignages confortent la très bonne atteinte de ce résultat. Les maires et aussi plusieurs autorités administratives dont les Préfets ont relevé que le fonctionnement des CoFo villageoises se traduit par une nette réduction des conflits fonciers auxquels ils étaient confrontés de façon récurrente. A Finkologanadougou, tout comme à Moulasso les CoFo villageoises ont résolu plus d'une centaine de conflits fonciers.

La performance des services des CoFo a pu aussi être appréciée à travers le nombre croissant de données de conflits résolus qui sont remontés au niveau de la plateforme numérique mise en place au SP/LOA. De 319 en fin du projet, précisément en décembre 2023, cette source d'information a enregistré plus de 1100 conflits fonciers à la date de l'évaluation finale. Cette résolution des conflits fonciers concerne aussi bien les femmes que les jeunes qui sont considérés comme membre des exploitations familiales. Des femmes ont des droits d'usage sécurisé au sein des exploitations familiales, tout comme une jeune fille qui serait motivée à la production agricole.

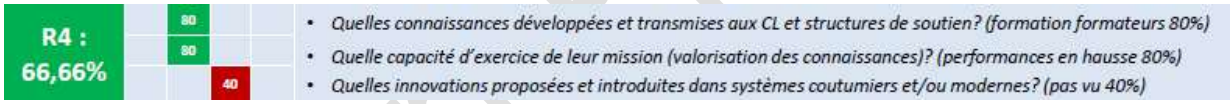
Rapport Provisoire

La configuration des CoFo communale comme villageoise est inclusive notamment à l'endroit des femmes et des autres composantes sociales des villageoises. La présence des femmes dans ces instances locales traduit une ouverture, une acceptation de leur rôle dans la participation à la gestion des conflits fonciers. Du reste elles sont aussi parfois parties à des conflits fonciers dont les CoFo facilitent la conciliation. Les consciences en fait sont ouvertes au besoin de sécuriser l'accès des femmes aux terres agro-pastorales. Toutefois, la femme rurale malienne est à considérer dans les réalités sociales qui font d'elle un membre des ménages agricoles.

A ce titre, l'accompagnement de la sécurisation de ses droits fonciers doit se focaliser surtout sur la sécurisation des droits d'usage. Quant à la sécurisation de son droit de possession foncière, cela est à assurer dans le cadre de la sécurisation du foncier de possession collective du ménage. Cet aspect transparait dans les entretiens réalisés. La finalité pour les femmes rurales n'est pas d'être possesseur ou propriétaire, mais des utilisatrices qui ont des droits d'accès et d'usage sécurisé.

2.3.4. Efficacité dans l'atteinte du résultat 4

Le quatrième axe de résultat était relatif à l'**amélioration des connaissances et capacités structures de soutien à évaluer les progrès des CoFo, à introduire des innovations dans les systèmes fonciers coutumiers et étendre expériences par systèmes indépendants de suivi-évaluation et d'apprentissage** *(Composante du système de suivi-évaluation et d'apprentissage)*.



Des aspects très satisfaisants ont été appréciés dans ce résultat. Il s'agit en l'occurrence des acquis en termes d'analyse et production de connaissances actualisées sur les CoFo au Mali. La distinction réussie entre les CoFoCom qui existaient et les CoFoV qui ont émergé par la suite est due à l'amélioration des connaissances induites sur les spécificités des besoins de conciliation de premier niveau. Il s'agit des conciliations assurées au niveau village qui est le plus proche possibles des acteurs fonciers ruraux.

Les stratégies de renforcement des capacités des CoFo ont été bien développée et mises en œuvre à travers des formations descendantes. De plus, la mise en place de la plateforme numérique de suivi des conflits fonciers a constitué un résultat majeur positif.

Placé au SP/LOA, comme mentionné ci-dessus, cette plateforme continue d'être renseignée et de fournir des connaissances sur les CoFo en place. L'exploitation des données enregistrées constitue une source importante pour une connaissance actualisée sur la nature, l'objet et l'envergure des conflits fonciers au Mali. Cela constitue un outil important de suivi des résultats des CoFo ; il offre aussi des possibilités d'extraire les informations pour aller vers des innovations dans les systèmes fonciers coutumiers. Ce dernier aspect reste cependant encore peu valorisé par le SP/LOA.

Rapport Provisoire

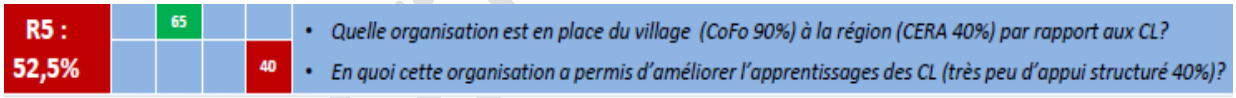
Malgré les acquis, une limite importante demeure ou a surgi par rapport à l'homologation par le Juge du Tribunal des procès-verbaux de conciliation. Plusieurs appréciations divergentes et pratiques se constatent sur le terrain. Les appréciations divergent quant à la pertinence même de l'homologation du PV de conciliation. Cette homologation nécessite des fonds à mobiliser, car c'est un acte payant. Certains arguments entendus sont du type 'pourquoi nous faire payer pour faire reconnaitre une entente que nous avons obtenue entre nous au village ?'

Les arguments contraires sont que l'homologation évite qu'une des parties à un conflit foncier concilié ne relance par la suite une poursuite judiciaire. Sur le terrain, un village de la région de Ségou (Ouelekana) contourne le problème en passant par le maire pour faire homologuer ses PV de conciliation, apparemment sans frais auprès du Tribunal compétent.

Qu'il s'agisse de la nécessité de l'homologation ou pas du PV de conciliation, ou encore des coûts divers d'homologation pratiqués, un sujet important est resté non accompagné suffisamment par le PAGF et ses partenaires clés. De ce fait, le projet a manqué une opportunité pour introduire ou proposer des clarifications nécessaires dans le processus de conciliation. Pourtant une étude spécifique aurait permis au moins de réunir des arguments pour alimenter les discussions pour une décision.

2.3.5. Efficacité dans l'atteinte du résultat 5

Le cinquième axe de résultat visait l'**amélioration de l'agilité d'agir (« agency »), de la voix (politique) et de l'apprentissage des CoFo par l'établissement d'une organisation en réseau à différents niveaux** *(Composante de mise en réseau des CoFo)*.



Ce résultat a été le plus faiblement atteint du fait de la non mise en place des réseaux à différents niveaux pour rendre disponible de proximité pour le renforcement des capacités des commissions foncières. A travers les entretiens, il est ressorti que ce résultat était attendu ; mais en dehors d'activités d'échange d'expérience (voyages de partage d'expérience), des réseaux n'ont pas pu être mis en place aux différents niveaux. Nous nous sommes aussi interroger sur la faiblesse de résultat en lien avec le suivi-évaluation qui doit participer au développement des processus d'apprentissage. Ce suivi-évaluation était assuré à distance par le KIT ; ce qui ne pouvait pas être assuré de façon convenable.

2.4. Efficience

L'efficience a été évaluée en considérant les ressources humaines déployée (staff projet), les ressources financières affectées et les résultats obtenus. Il a aussi été question d'apprécier les livrables attendus.

2.4.1. Efficience au regard des ressources humaines du projet

Le projet a été mis en œuvre avec une relative bonne efficience malgré des contraintes qui auraient pu/dû être évitées.

Rapport Provisoire

Les résultats atteints restent importants au regard du staff technique du projet qui se résumait à deux cadres. Le chef de projet et un conseiller technique. Ce staff directement commis, était supervisé notamment par le Directeur Adjoint de la SNV. Ce staff numériquement peu important a été pensé en fonction de la stratégie qui consistait à développer des synergies d'action au niveau national et régional. L'expertise du chef de projet en gouvernance foncière ainsi que son réseau socioprofessionnel ont grandement contribué à l'atteinte des résultats obtenus. Le conseiller technique associé qui avait déjà une connaissance institutionnelle de la SNV a aussi apporté sa contribution à l'atteinte des résultats, bien que ses compétences en matière foncière étaient quelque peu limitées.

2.4.2. Efficience au regard des ressources financières et livrables

Des résultats forts appréciables ont été atteints, avec plusieurs livrables fournis malgré parfois des retards. Un constat est que les rapports d'activités du projet ne mentionnent pas de façon suffisante les résultats produits sur le terrain. Cette faiblesse de rapportage n'a pas permis de mettre en exergue tous les changements importants auxquels la mise en œuvre du projet aura contribué.

Par ailleurs, le suivi de la gestion du projet à travers un outil approprié de la SNV (PRR) a permis au superviseur et au chef de projet d'interagir de façon régulière au- tour de l'avancement du projet. L'outil PRR donne le niveau d'exécution semestriel des activités du projet. Il permet également de suivre les décaissements par rapport aux résultats poursuivis et aux activités réalisées. Toutefois, cet outil ne permet pas d'assurer un suivi à travers un lien entre un paquet de livrables formulés de façon spécifique au niveau de RVO et les décaissements effectués. Cette situation aurait pu être constatée dès le début par les deux parties (SNV et RVO) et alors envisagée une mesure alternative.

2.5. Durabilité

La durabilité des acquis du PAGF a été évaluée sur les plans politico-institutionnel, social et technique.

2.5.1. Durabilité des résultats au plan politico-institutionnel

L'évaluation des résultats au plan politico-institutionnel a été faite à travers une analyse des effets perceptibles ou non au niveau des deux objectifs du projet. Nous avons notamment apprécié la durabilité des changements des performances et de l'efficacité des CoFo qui étaient attendus au niveau du premier objectif spécifique.

Nous avons justifié ce choix d'analyse par le fait les performances ainsi que l'efficacité attenues des CoFo nécessitaient des effets au plan politico-institutionnel. En rappel, le but du PAGF de **« promouvoir la stabilité social et sécuritaire par une capacité locale renforcée de gestion des conflits et de la protection (inclusive) des droits fonciers coutumiers »**. En phase avec ce but, la mise en œuvre du PAGF a contribué à soutenir au Mali des changements significatifs au niveau des deux objectifs spécifiques poursuivis.

Rapport Provisoire

Le premier objectif spécifique visait à « ***améliorer la performance des CoFo à travers un appui aux acteurs clés*** ». Cet objectif spécifique a été grandement atteint et évalué à plus de 80%. Le PAGF dans son esprit visait la mise à l'échelle des bonnes pratiques de gouvernance foncière au Mali. De fait, la durabilité des résultats atteints reste un critère particulièrement important à cette évaluation finale.

Au plan institutionnel, le projet a visé et atteint la mise en place d'une plateforme numérique au niveau national. Placé au sein du SP/LOA, il devrait être relocalisé au niveau d'un observatoire national du foncier agricole (ONAFA), qui n'est pas encore en place.

Cette plateforme est un résultat majeur qui présente des faits de durabilité dans la mesure où neuf après la fin du projet, des données de terrain continuent d'être enregistrées. De 319 conflits fonciers gérés qui étaient enregistrés en décembre 2023, à l'occasion de l'évaluation finale nous avons constaté environ 1100 conflits fonciers enregistrés en septembre 2024. Cette dynamique continue d'enregistrement traduit que l'outil est utile et utilisé au-delà du PAGF. Le SP/LOA constitue au plan politico-institutionnel une structure solide pour un portage durable des acquis du PAGF. Il dispose d'une ressource humaine compétente et engagée. Cependant, un meilleur arrimage des interventions dans les régions à travers les directions régionales de l'agriculture pourrait consolider le paysage politico-institutionnel de portage des acquis du PAGF.

En complément au premier objectif spécifique, le second objectif spécifique du PAGF a également été évalué toujours dans l'analyse de la durabilité des acquis au plan politico-institutionnel. Le deuxième objectif visait à « contribuer à ***l'émergence d'un environnement politico-institutionnel favorable à l'effectivité et à la durabilité des CoFo*** ». Malgré une très bonne note au niveau national (95%), avec la plateforme virtuelle fonctionnelle ; cet objectif spécifique a été estimé à un peu moins de 70%. Ce score plus faible que celui du premier objectif spécifique est lié aux faiblesses au niveau régional qui peuvent nuire à la durabilité.

Cette faiblesse du mécanisme d'opérationnalisation des CERA et leur fonctionnement encore peu visible demeure une préoccupation qui pourtant peut être corrigée.

Il importe que dans une telle perspective, les Gouvernorats assument davantage une implication plus soutenue dans les CERA pour un meilleur fonctionnement. Il nous parait plus pertinent pour la mobilisation conséquente des fonds, d'envisager l'intégration officielle et formelle des missions des CERA dans celui des CROCSAD qui sont chargé de la coordination et du suivi des actions de développement au niveau régional.

2.5.2. Durabilité des résultats au plan financier, social et technique

Au niveau de la commune et surtout du village, les dynamiques de gestion des conflits fonciers par la conciliation à travers les CoFo est bien comprise et présente aussi des faits d'ancrage dû à leur appropriation dans plusieurs localités. Les membres des CoFo comprennent davantage les enjeux et l'importance de réussir la conciliation des conflits fonciers. Toutefois, des contraintes subsistent entravant quelques peu leurs missions. Il s'agit notamment de la procédure d'homologation des PV de conciliation qui engendre des coûts qui pèsent parfois sur certaines CoFo villageoises.

Rapport Provisoire

Ces dernières ne bénéficient pourtant pas encore de mesure réglementaire favorisant un soutien financier ni de l'Etat, ni des collectivités territoriales. Des dispositions sont à trouver pour que ces structures foncières villageoises puissent continuer leurs missions de gestion des conflits par la conciliation.

Dans le cadre de l'analyse de la durabilité des résultats du projet au plan social, une attention a été accordée aux effets concernant l'inclusion sociale, le genre, la durabilité financière et les effets au niveau écologique. En lien l'ancrage social dans les villages de pertinence de la conciliation des conflits fonciers, la prise en compte des femmes dans les CoFo participe à sa visibilité sociale dans une matière initialement dédiée aux hommes. Toutefois, la configuration inclusive des CoFo se fait dans le respect des valeurs coutumières pertinentes prévalant. Il ne s'agit par exemple pas de chercher à faire de la femme la chef des cultes au niveau de l'inclusion sociale. Le partage des fonctions coutumières est respecté tout en acceptant la femme dans le collège des CoFo émergentes comme structure de gouvernance du foncier rural dans les villages et les communes.

Le fonctionnement continue et de plus en plus performant des CoFo a une incidence financière et économique évidentes au niveau des ménages, des communes et à termes de tout le Mali. En effet, la conciliation des conflits fonciers à la base participe à créer, ou plus exactement à recréer un climat de confiance social entre des communautés où les dissensions sociales s'accentuaient autour de l'accès et du contrôle des terres agricoles et des autres ressources naturelles rurales. La résolution durable de la crise sécuritaire au Mali (comme dans les autres pays sahéliens) passe nécessairement par une gouvernance plus vertueuse et plus inclusive des terres agricoles et des autres ressources naturelles rurales. Les CoFo participent au premier plan à cette gouvernance foncière inclusive de proximité. Ce qui crée un environnement social apaisé pour des activités génératrices de revenu à travers les productions agro-sylvo-pastorales, leur transformation et commercialisation.

De même, les CoFo en consolidant la cohésion sociale à travers la facilitation de la sécurisation des droits fonciers, elles créent aussi un environnement de productions qui respectent mieux des investissements agricoles responsables. En effet, elles aident à clarifier les types de droits fonciers entre par exemple les possesseurs fonciers et les usagers ou exploitants non-possesseurs. L'exploitant agricole non-possesseur foncier est sécurisé dans son droit d'usage. En retour le possesseur foncier accorde un droit d'usage, tout en restant sécurisé dans son droit de possession foncière. Une telle situation favorise une utilisation plus rationnelle par l'exploitant qui va chercher à tirer le maximum de bénéfice et pendant longtemps. Il veillera alors à restaurer et préserver la terre agricoles et les autres ressources naturelles.

Rapport Provisoire

3. Conclusion et recommandations

La mise en œuvre du Projet Land-at-scale au Mali a contribué à consolider des dynamiques importantes en matière de gouvernance du foncier en milieu rural. A travers le renforcement des performances et des capacités des CoFo au niveau communal et surtout villageois, le PAGF a participé à l'amélioration d'un paysage institutionnel pertinent pour la gestion apaisée des conflits fonciers en milieu rural. La configuration inclusive de ces structures locales de gouvernance du foncier en milieu rural participe à améliorer l'accès sécurisé des femmes aux terres agro-pastorales aux côtés des hommes. L'approche développée par le PAGF crée une synergie entre la femme et l'homme en matière de sécurisation des droits de leurs droits fonciers au sein des ménages.

Le projet a duré formellement trente (30) mois avec des réalités très limitant. Les effets du Covid-19 qui ont perduré en se superposant à la précarité sécuritaire ont constitué des facteurs majeurs qui ont limité les facilités de déplacement de l'équipe du projet de ces partenaires. Nonobstant ces contraintes, des stratégies de résilience ont permis d'atteindre des résultats importants que le SP/LOA notamment est appelé à porter en relation avec les organisations des producteurs dont la CNOP et les AOPP régionales. Un appui financier reste indispensable pour consolider les résultats atteints. Ce financement permettrait notamment d'améliorer l'interface entre le SP/LOA, La CNOP et les AOPP régionales. Ces dernières, bien que dynamiques au niveau régional, n'ont pas été impliquées de façon institutionnelle dans la mise en œuvre du PAGF. Leur implication demeure pourtant un facteur déterminant pour un suivi de proximité des CoFo et une efficacité et efficience dans la remontée des informations au niveau du SP/LOA.

La durabilité des acquis nécessite un certain de nombre de recommandations ci-après.

3.1. Recommandations au niveau national

3.1.1. A l'attention de l'Etat central du Mali

☞ ***Mieux harmoniser les cadres de concertations pour plus d'efficience au niveau régional***

Une révision du paysage institutionnel et organisation de concertation au niveau régional est nécessaire pour faciliter une synergie de gestion et de suivi des politiques publiques par le Gouvernorat. Il est indispensable que les Gouvernorats assument davantage une implication plus soutenue dans les CERA pour un meilleur fonctionnement. Dans cette perspective, il nous semble pertinent pour une durabilité d'envisager d'intégrer des missions de divers cadres de concertation dont les CERA dans celles d'une structure d'orientation et de suivi des politiques de développement au niveau régional. Le Mali dispose depuis les années 2008 de CROCSAD qui sont chargé de la coordination et du suivi des actions de développement au niveau régional. Les questions agricoles, pastorales et la gouvernance du foncier rural sont de fait des sujets majeurs de développement du Mali.

Rapport Provisoire

☞ ***Engager un acte réglementaire en faveur d'un appui au fonctionnement des CoFoV***

Eu égard à la performance croissante des CoFo villageoises, la durabilité de leur fonctionnement est en partie liée à des mécanismes transparents d'appui à leur fonctionnement. Dans cette perspective, une mesure réglementaire reste indispensable pour l'inscription budgétaire de l'appui au financement du fonctionnement des CoFoV dans les plans de développement social, économique et culturel (PDSEC).

Cela offrirait une base légale de la mobilisation des fonds pour les CoFoV qui sont indispensables dans la gestion des conflits et la délivrance des actes de sécurisation des droits fonciers de possession ou de détention.

3.1.2. A l'attention de l'Etat central du Mali et en particulier l'USJPB

☞ ***Engager des formations académiques qualifiantes en gouvernance foncière***

Le développement durable d'un pays est intimement lié à la qualité de la ressource humaine au niveau notamment des administrations centrales, déconcentrées et décentralisées. A travers les entretiens, il est ressorti une initiative antérieure de l'USJPB concernant la mise en place de masters en gouvernance foncière et gestion du foncier agricole. Il est fortement recommander de relancer cette initiative. Cette perspective est à coupler, voire élargir, à d'autres centres de formations académiques et grandes écoles (USJPB, ENA, CFCT…) pour que les acquis de projets comme le PAGF soutiennent une formation durable de ressources humaines pour l'administration publique du Mali. Dans ce cadre, les acquis du PAGF contribueraient alors à l'actualisation des curricula de formation des cadres de la Justice et de l'Administration civile déconcentrée et décentralisée du Mali.

3.1.3. A l'attention de la SNV et de la CNOP

☞ ***Influencer des protocoles de collaboration avec des délégations au niveau régional***

L'amélioration de l'établissement des partenariats avec les structures nationales comme la CNOP avec des clauses obligeant (invitant) à une implication des structures paysannes déconcentrées comme les AOPP permettrait de créer ou accompagner une culture de transparence et de revalorisation des organisations professionnelles performantes des niveaux déconcentrés, aux côtés de celles nationales.

Une meilleure revalorisation des produits de connaissances générées dans le cadre du PAGF demeure une perspective à entrevoir. Il s'agira de reverser les produits de connaissance aux autres projets existants comme Pro-ARIDES, ou Soil-value pour continuer leur diffusion auprès des acteurs cibles (étatiques et non-étatiques).

3.2. Recommandations au niveau international

3.2.1. A l'attention du KIT

☞ ***Améliorer la valorisation des produits de connaissances au niveau national***

L'expertise internationale en matière de capitalisation des produits de connaissances devrait permettre d'accompagner mieux à travers une stratégie appropriée une meilleure diffusion des produits de connaissance au niveau national.

Rapport Provisoire

Cela comprendrait un meilleur ciblage d'acteurs ou d'institutions étatiques et non-étatiques, et en conséquence des ajustements des produits de connaissances pour qu'ils soient plus utilisables. Par ailleurs, tirant leçon de la faible valeur-ajoutée du suivi-évaluation à distance, les compétences du KIT devraient être mieux valorisées pour consolider un système de suivi-évaluation de proximité au niveau du PAGF.

Le KIT accompagnerait alors un renforcement des capacités pour un fonctionnement autonome de ce système, en cohérence avec le dispositif de gestion des connaissances de la SNV.

3.2.2. A l'attention de RVO

☞ ***Améliorer les cadre de suivi des livrables et du budget***

Le suivi budgétaire lié aux résultats et à des livrables spécifiques devrait reposer sur des outils simples et en langue notamment française pour assurer une réelle appropriation par l'équipe chargée de l'exécution courante du projet. Ces outils devraient être contractuels, ou à défaut, faire l'objet d'échanges préalables pour constituer des outils de référence. A l'exploitation des documents contractuels, le tableau utilisé liant les dépenses budgétaires aux livrables ne fait pas partie des pièces contractuelles. Par ailleurs, un mécanisme transparent d'interpellation de la SNV comme lead contractuel de la mise en œuvre du PAGF aurait permis des corrections annuelles en termes de réconciliation des décaissements de fonds et des livrables escomptés. Cette tâche n'a pas été assumée par RVO. Par ailleurs, les fréquents changements du conseiller RVO en charge du PAGF Mali n'a visiblement pas facilité une certaine continuité dans le suivi-conseil de ce projet.

Perspectives conclusives

Les résultats acquis par le PAGF sont nécessaires à consolider en remobilisant des financements. L'importance de consolider les résultats acquis tient à l'effet de cohésion sociale qu'assure une bonne gouvernance du foncier rural. En effet, le cheminement du Mali dans la quête de la paix et d'un meilleur vivre ensemble entre les communautés locales, passe par un accès équitables de tous au foncier rural et aux autres ressources naturelles liées (pâturages, eaux, forêts). La dynamique des CoFo dans les villages et les communes du Mali s'avère constituer un déterminant de la gestion apaisée de l'accès aux terres rurales et à ces différentes autres ressources naturelles. Cette dynamique est à accompagner pour une extension à tous les villages et communes du Mali.

Rapport Provisoire

ANNEXES

Annexe 1: Liste des communes sélectionnées

Les critères de choix des communes ont porté sur leur accessibilité géographique et sécuritaire. Après échanges avec la SNV, douze CoFoCom et cinq CoFoV ont retenues. Cet échantillon représentait de 30% des CoFo touchées par le projet, directement ou indirectement. Pendant la collecte des données, trois difficultés principales ont affecté cet échantillon, sans que cela n'affecte ni le nombre ni la qualité des CoFo visitées, ni la qualité des informations collectées. Il s'agit de :

- Les festivités du 22 Septembre 2024 : la collecte des données à Sikasso a coïncidé avec le 22 septembre, fête nationale du Mali. Les communes et acteurs étant fortement impliqués dans l'organisation de ladite fête, la commune de Niéna prévue dans l'échantillonnage n'a pas pu être visitée par l'équipe d'évaluation.
- L'état des routes : l'évaluation a coïncidé avec la saison des pluies marquée par de fortes pluies qui ont occasionné des inondations dans plusieurs localités. L'impraticabilité des routes n'a pas permis à l'équipe d'évaluation d'arriver dans certains villages identifiés dans la région de Ségou.
- La dégradation imprévisible de la situation sécuritaire: la collecte des données dans les régions de Ségou et Mopti a coïncidé avec la subite dégradation de la situation sécuritaire dans ces zones avec des attaques à San et Mopti, en fin Septembre. De fait, les communes de Mopti, Tominian et San n'ont pu être visitées. La collecte de données de ces localités a été faite au téléphone.

En définitive, sur une prévision initiale de dix-sept CoFo, treize ont été effectivement visitées en présentielle. Dans l'ensemble, les autres acteurs nationaux et régionaux ont été tous rencontrés, avec la contrainte du mouvement de nombreux agents de l'Etat affectés ailleurs. En effet, plusieurs agents de l'Etat (Administrateurs et Juges) qui avaient participé aux activités du projet avaient été affectés ailleurs avant l'évaluation. Cette situation a occasionné par endroit une déperdition d'informations ; les nouveaux agents n'ayant pas eu le temps de comprendre le processus avant la mission d'évaluation. Cela traduit par ailleurs une réelle contrainte quant au principe de l'effectivité de la continuité de l'Etat qui n'est effective dans les faits et les pratiques. Cela a accentué par le manque de correspondance administrative entre le PAGF via la SNV et notamment les administrations déconcentrées et décentralisées.

Annexe 2 : Liste des communes sélectionnées

Régions	Cercles	Communes	CoFo Communales	CoFo villageoises
Sikasso	Sikasso	Finkologanadougou	Finkologanadougou	Finkologanadougou
		kapolondougou	-	Moulasso
Ségou	Ségou	Pelenguena	Pelenguena	
			-	M'Pèba
			-	Oueleguena
	San	San	San	
		Kava	Kava	-
		Sourountoula	-	Sourountoula
	Tominian	Tominian	Tominian	-
			-	Monesso
Mopti	Koporopen	Koporopen	Koporopen	Koporopen
Total			**6**	**7**

Rapport Provisoire

Annexe 3 : Tableau comparatif des prévisions et réalisations CoFo

CoFo	Prévues		Touchées directement	
	Nombre	%	Nombre	%
CoFo communales	12	30	6	15
CoFo villageoises	5	45	7	63,64
Moyenne		37.72		39.31

Annexe 4 : Liste des personnes interviewées

N°	Noms et prénoms	Organisation	Position
1	Alkassoum BARKA	DRA de Sikasso	Directeur
2	Bakary DIARRA	AOPP Régionale Sikasso	Président
3	Souleymane Traoré	DRA-Sikasso	Point focal CoFo
4	Abdoulaye Bamba	CRA	Président
5	Amidou Gonsogo	DLCAgriculture de Sikasso, élu CRA	3eme vice-Pdt
6	Ouarza Koné	CRA Sikasso	Ségal
7	Adama Dembele	CRA Sikasso	Conseiller
8	Mme Kanté Marie Claire	Gouvernorat Sikasso	Gouverneur
9	Drissa Sangaré	Chef de Village Finkolo	Chef de Village
10	Zoumana Diarra	CoFo	Membre
11	Adama Sangaré	CoFo	Secrét. administratif
12	Kalilou Koné	Mairie Finkologanadougou	Maire
13	Bintou Diarra	Union communale femmes de Finkologanadougou	Pdte
14	Siaka Sanogo	Mairie de Kapolondougou	3ème Adjt
15	Moussa Tieno Sanogo	Chef de village de Moulasso	Chef de village
16	Issouf Z Sanogo	CoFo Moulasso	Rapporteur
17	Mamadou Diabaté	CoFo Moulasso	Membre
18	Sidi Sanogo	Conseil de village	Notable
19	Tinzaga Sanogo	Conseil de village	Notable
20	Zana Traoré	Conseil de village	Notable
21	Yacouba Sanogo	CoFo Moulasso	Membre
22	Sekou Sanogo	CoFo Moulasso	Membre
23	Bréhima Traoré	CoFo Moulasso	Membre
24	Salim Cissé	SP/LOA	Secrétaire Permanent
25	Abdou Karimou Maiga	SP/LOA	Conseiller juridique
26	Baba Togola	SNV	Directeur Adjoint
27	Bréhima Traoré	CNOP	Point focal LAS
28	Boukary Guindo	SNV	Chef de projet LAS
29	Samba Diarra	AOPP/Ségou	Facilitateur
30	Zoumana Dembele	de village M'Pèba	Chef de village
31	Bouacar Diarra	CoFo M'Pèba	Membre
32	Alassane Sidibe	CoFo M'Pèba	Rapporteur
33	Alammy Sissoko	CoFo M'Pèba	Membre
34	Moussa Diarra	Conseil de Chef de village	Conseiller
35	Ibrahim Coulibaly	CoFo M'Pèba	Membre
36	Bouacar Diarra	CoFo M'Pèba corporation des agriculteurs	Représentant
37	Tidiani Mariko	CoFo M'Pèba, corporation des éleveurs	Représentant
38	Issa Dembele	Village de Oueleguena	Chef village/Pdt CoFo
39	Soumaila Traoré	CoFo de Oueleguena	Rapporteur
40	Baba Dembélé	CoFo de Oueleguena	Membre
41	Mama Dembélé	CoFo de Oueleguena	Membre
42	Bakary Diarra	CoFo de Oueleguena	
43	Bakary Traoré	CoFo de Oueleguena	
44	Nouhoum Bouaré	CoFo de Oueleguena	
45	Yama Diarra	CoFo de Oueleguena, corporation des femmes	Membre/ représentante
46		Préfecture de Ségou	Préfet
47		Justice de Ségou	Procureur
48		AOPP Régionale Ségou	Président

Rapport Provisoire

N°	Noms et prénoms	Organisation	Position
49		Mairie de Pelenguena	Maire
50		Mairie de Pelenguena	2ème Adjoint
51		Mairie de Pelenguena	SG
52	Ousmane Diallo	Gouvernorat Mopti	CAEF
53	Mahamadou Cissoko	Sous-Préfecture de central Mopti	Sous-Préfet Central
54	Soumaïla Berthé	ADR Mopti, formation et du partenariat	Chargé de formation
55	KANE/DIALLO Fatoumata D.	ADR Mopti	DGe Adjointe
56	Jean Pierre Togo	Direction Régionale de l'Agriculture de Mopti	Directeur
57	Oumarou M. Lamine	DRA Mopti, bureau statistique, SE et com.	Chef du bureau
58	Jacques Togo	AOPP Mopti	Président
59	Soumaila Guindo	AOPP Mopti	Comptable
60	Boba Diarra	Mairie de Tominian	Maire
61	Kana Diarra	Village Monesso, Chef de Village	Président CoFo
62	Djeli Mounkoro	CoFo Tominian	Rapporteur
63	Joseph Togo	CoFo Koporopen	Président
64	Amadou Togo	Mairie de Koporopen	Maire
65	Kola Touré	CoFo communale de San	Président
66	Bambara Koto Coulibaly	CoFo villageoise de Sourountoula	Président
67	Sékou Sogoba	CoFo communale de Kava	Président
68	Moussage Djiré	USJPB	Ex-Doyen de Faculté
69	Joost Nelen	ODYSEE	Membre
70	Gerard Baltissen	KIT	Gestion connaissances

Rapport Provisoire



Evaluation finale du Projet d'Appui à la Gouvernance Foncière

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation finale Projet Land-at-scale au Mali qui a été exécuté de xx 2021 janvier 20240.

Impact Research Institute (IRI)
Addresse : Siège au Secteur 05 Dédougou Burkina Faso
Téléphone: + 226 65 71 21 70 ou 52 94 17 00.
E-mail: sanoubala65@yahoo.fr ou sanoubala@gmail.com