

(B) JDC 76.44

OCT 1980
PARIS

RAPPORT DE SYNTHESE DU SEMINAIRE
NATIONAL SUR LA REFORME FONCIERE
LA COMMERCIALISATION AGRICOLE ET
L'INCITATION A L'INVESTISSEMENT.

JRC

Conformément aux orientations définies par la Direction Nationale dans le cadre de sa mission de promotion du Secteur agricole, le Département du DÉVELOPPEMENT RURAL, de concert avec le PNUD et la FAO, a organisé à Nouakchott du 28 Mai au 2 Juin 1980 un séminaire ayant pour but de dégager des solutions appropriées aux problèmes que posent l'application de la Réforme Foncière, la Commercialisation Agricole et l'Incitation à l'Investissement Privé.

A travers les débats riches et responsables, ce séminaire s'est avéré d'autant plus opportun que notre politique agricole vise en priorité à réaliser l'autosuffisance alimentaire par une exploitation optimale des ressources disponibles, ce qui suppose un cadre propice à la promotion des méthodes de production et de commercialisation, un assouplissement des conditions d'accès au crédit agricole et une politique de nature à orienter et encourager les investissements privés.

C'est ainsi qu'au sein des différents groupes pluridisciplinaires les thèmes ci-dessous ont été largement débattus.

- 1° LA REFORME FONCIERE
- 2° LA COMMERCIALISATION AGRICOLE
- 3° L'INCITATION A L'INVESTISSEMENT PRIVE

En faisant le tour de ces questions centrales de la Problème du Développement agricole, les séminaristes ont établi le constat de la situation actuelle et formulé les recommandations jugées opportunes.

A/ Constat de la situation actuelle

1°/ REFORME FONCIERE

Les séminaristes estiment que cette réforme constitue un cadre juridique approprié pour régir la propriété terrière dans notre pays, mais ils constatent que son application demeure insuffisante à cause des contraintes ci-après :

- l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières allouées à cet effet,
- l'imprécision de certaines notions de l'arsenal juridique en vigueur,
- la rigidité et la complexité des procédures de concessions rurales et de recours contentieux,
- l'absence d'une structure unique permanente ayant pour mission de coordonner toute l'action gouvernementale dans ce domaine, de sensibiliser les intervenants publics et privés dans le secteur agricole et de suggérer à l'Etat les mesures adéquates.

2°/ LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

Dans ce domaine, les contraintes fondamentales se résument à :

- l'insuffisance de la production par rapport aux besoins et aux exigences des économies d'échelle,
- la faiblesse des infrastructures routières, de transport, de stockage et de transformation,
- l'absence d'une politique de prix uniforme, de mesure de protection et d'encadrement des producteurs,

- l'insuffisance et l'éloignement des aires d'abattage.

3°/ L'INCITATION A L'INVESTISSEMENT AGRICOLE PRIVE

Sur ce point, les contraintes suivantes ont été identifiées :

- l'absence d'un Code spécifique à l'investissement agricole,
- la complexité des procédures administratives en matière de concession rurale,
- l'absence d'une structure de concertation permettant d'associer les producteurs à la définition des politiques agricoles,
- la faiblesse de la vulgarisation et de l'encadrement technique publics dans certaines zones agro-pastorales.

Après avoir identifié ces contraintes majeures, et compte tenu de notre expérience et dans le souci de promouvoir une politique agricole cohérente et harmonieuse, en raison de nos réalités spécifiques et de nos besoins, les séminaristes formulent les recommandations principales suivantes :

1°/ En matière de REFORME FONCIERE de

- Dégager les ressources matérielles, financières et humaines suffisantes pour l'application de ladite réforme ;
- Clarifier certaines notions restées confuses dans le cadre juridique actuel ;
- Assouplir les formalités et les procédures en matière de concession rurale et de saisine des juridictions compétentes pour encourager l'incitation des promoteurs privés nationaux et faciliter aux paysans l'accès à la terre ;

- Créer une structure appropriée chargée du suivi de l'application de la Réforme, de la sensibilisation en milieu rural et de la coordination de l'action publique dans ce domaine.

2°/ Pour ce qui concerne la COMMERCIALISATION, il conviendrait de :

- Stimuler et diversifier la production agricole par tous les moyens possibles et appropriés ;
- Développer les infrastructures routières dans les zones enclavées et encourager l'investissement dans le domaine des équipements de stockage, de conservation et de transformation des produits agricoles ;
- Définir une politique uniforme des prix, tenant compte à la fois de la nécessité de protéger les producteurs nationaux et des exigences de la coopération sous-régionale ;
- Améliorer les équipements des aires d'abattage pour garantir l'approvisionnement du marché national.

3°/ Dans le domaine de l'INVESTISSEMENT PRIVE :

- Elaborer un Code spécifique aux investissements agricoles ;
- Alléger les procédures administratives en matière d'octroi des concessions rurales ;
- Instituer un cadre de concertation associant les opérateurs agricoles dans la détermination des politiques de ce secteur ;
- Renforcer la capacité du Ministère du Développement Rural pour assurer la vulgarisation, l'animation et l'encadrement au profit des aménagements privés.

Enfin, les séminaristes ont suivi avec intérêt des communications sur les riches expériences de la Tunisie et du Maroc dans les domaines ci-dessus évoqués et saisissent cette occasion pour remercier les experts de ces deux pays frères pour la contribution qu'ils ont apporté à la réussite de ce séminaire.

LES SEMINARISTES

Par ailleurs, le développement régional envisagé concerne plusieurs générations, d'une vaste population rurale, dont il conviendrait aussi de prendre en compte les traditions culturelles, l'organisation économique et sociale, les capacités et la volonté de changement, le type de développement souhaité.

Dans cette perspective la question de la rentabilité financière à court terme ne se pose pas ici principalement comme dans d'autres projets. Il importe moins de savoir que ce taux varie entre 8 et 12%, que de comprendre que les ressources financières exigées par la réalisation de l'infrastructure de la première étape de l'aménagement du bassin du fleuve Sénégal (les barrages) devraient être considérés comme des fonds de prés-investissements. Dans la mesure où la sous-région directement concernée par le programme de l'OMVS était condamnée à la stagnation dans une économie de subsistance avec une population estimée aujourd'hui à plus de deux millions de personnes vivant sous la menace permanente de la disette, au hasard des cycles de sécheresses incontrôlables en l'état actuel des choses. La régularisation du régime du fleuve avec les infrastructures qui sont projetées pourrait créer les conditions d'un développement harmonieux, en ouvrant les possibilités d'investissements productifs dans l'agriculture, l'industrie, les transports, les échanges divers d'un montant "dix fois" supérieur au coût de ces infrastructures. Le revenu du paysan peut être quintuplé, dans les 4 décennies à venir, la sécurité alimentaire assurée et le plein emploi garanti pour l'ensemble de la population du bassin. Le coût global de ces infrastructures régionales reste inférieur au montant global des secours d'urgence à fonds perdus que la communauté internationale se voit dans l'obligation morale d'apporter à cette population frappée par le sinistre de la sécheresse endémique que connaît la sous-région depuis 1968.

" Le mètre cube d'eau qui sauve les hommes et le bétail de la mort n'a pas de prix", comme le déclarait un Chef d'Etat de l'OMVS à l'occasion de la deuxième conférence des sources de financement.

X
X X

Pour faire face au défi de l'après-barrage, il conviendrait donc que les CNP remplissent leurs missions et soient effectivement en mesure de fournir, dans les meilleurs délais, les programmes sectoriels et pluri-annuels de développement, ainsi que les données du suivi-évaluation de tous les secteurs, (santé, industrie, éducation, transport, élevage, forêt, population, etc.). Le fonctionnement efficace des C.N.P. est crucial car il permettrait une intégration correcte de la problématique du programme de l'OMVS, dans les cycles réguliers des planification nationales.

L'harmonisation du développement du bassin avec celui du reste du pays, en premier lieu dans le domaine rural primaire, est en outre indispensable à son intégration dans l'économie nationale et sa compatibilité avec les objectifs du programme régional de l'OMVS.

Les interrelations entre secteurs et sous-secteurs de développement identifiés doivent être analysées, et la méthodologie d'élaboration des programmes et projets doit être harmonisée en intégrant ces interrelations, tant au niveau national (bassin et reste du pays) qu'au niveau régional. L'intégration de l'économie du bassin au niveau national suppose un raffinement du suivi-évaluation, la collecte des données statistiques, les indicateurs, etc... afin d'apprécier à tout moment, les projets déjà réalisés, en cours et les opérations à lancer pour optimiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles, techniques et financières.

Au niveau national comme au niveau régional la programmation économique du développement intégré sera indicative et participative. Cette programmation est indicative parce que guidée par la volonté des Etats-membres de rentabiliser les infrastructures de base. Elle constitue ainsi un cadre de référence pour le choix des projets de chaque Etat-membre. De plus, elle est ajustée périodiquement par les données du terrain provenant du mécanisme national de suivi-évaluation pour répondre au mieux aux réalités socio-économiques.

Cette programmation sera aussi participative parce qu'elle exige entre autre, une concertation permanente entre le haut-Commissariat, les différentes administrations nationales de développement, les populations concernées et les bailleurs de fonds.

De cette manière, il sera pleinement tenu compte des enjeux et de la problématique du programme de l'OMVS sur chaque économie nationale dans les propositions d'action et lors des négociations avec les bailleurs de fonds. Cette démarche aura aussi le mérite de mieux sensibiliser les décideurs politiques pour une plus forte mobilisation des administrations dans la réalisation des objectifs assignés au programme intégré de l'organisation.

Cela devra se manifester par la désignation d'une équipe multidisciplinaire d'experts nationaux permanents qui s'occupent exclusivement du programme au niveau national. La proposition consistant à adjoindre au C.N.P, des cellules techniques opérationnelles cherche en réalité à satisfaire cette nécessité. Ces cellules auront ainsi comme tâche principale la coordination technique des activités des différentes administrations concernées par le développement du bassin pour le compte des C.N.P.

X

X X

Nous pensons que le cadre institutionnel actuel constitué, du Haut-Commissariat "rénové", du Comité régional de Planification, des Comités Nationaux de Planification est relativement approprié. Le système de pilotage retenu aura alors principalement à rendre ce cadre institutionnel plus opérationnel et plus efficace pour une concertation permanente entre les Etats-membres et le Haut-Commissariat en vue d'une planification et gestion toujours plus efficace.

Cette concertation est vitale pour fixer un cadre de référence aux bailleurs de fonds à travers une programmation des projets envisagés par les Etats dans tous les secteurs afin d'empêcher les Etats-membres qui traversent actuellement une situation économique difficile, de se présenter aux bailleurs de fonds, en ordre dispersé d'éviter que l'égoïsme national ne domine le principe de la solidarité sous-régionale et l'objectif de l'intégration économique : deux éléments politiques et stratégiques essentiels à la réussite du programme de l'OMVS pour répondre aux enjeux financier, économique, écologique, social et culturel que celui-ci comporte implicitement ou explicitement.

Dans la logique du système de pilotage, l'essentiel des informations nécessaires à la programmation économique du développement et au suivi-évaluation doivent provenir des C.N.P. en vue notamment de leur coordination et harmonisation au niveau régional. Cependant, selon le diagnostic réalisé sur la capacité réelle actuelle des comités nationaux, la plupart se trouvent en période de création ou de mise en place, beaucoup n'ayant encore aucun moyen apte à les rendre opérationnels à brève échéance. Il reste encore beaucoup à faire. Dans ces conditions, il est indispensable de prévoir une "phase transitoire" durant laquelle se réalisera la mise en place progressive des moyens et une montée en puissance des organes nationaux. Le Haut-Commissariat a un rôle très important à jouer durant cette phase préparatoire, un rôle de sensibilisation, d'animation, et de transfert de méthodologie avec pour objectifs :

- d'accélérer le plus possible la constitution et la mise en route des équipes multidisciplinaires (ou cellules de travail), pour réduire la durée de cette phase transitoire,

- d'harmoniser les méthodes et les moyens au niveau inter-Etats, cette harmonisation devant se concevoir et se réaliser dès le stade de la mise en place et des acquisitions méthodologiques.

Nous proposons une période intermédiaire d'environ 2 ans, au cours de laquelle les organes nationaux n'auront pas encore atteint leur capacité finale et leur autonomie de fonctionnement (la "vitesse de croisière"), que le Haut-Commissariat assiste les Etats-membres dans la réalisation des missions temporaires suivantes :

- assistance à l'identification précise des besoins et à leur traduction en moyens adaptés ;

- sensibilisation permanente des décideurs nationaux, par le rappel de l'importance et de l'urgence des objectifs, cette action pouvant passer par le canal de la mission globale de "Concertation Permanente" ;

- assistance et animation en matière de sensibilisation des bailleurs de fonds et de recherche de financements spécifiques, y compris l'aide à l'établissement des requêtes ;

- assistance au pilotage et à la coordination de la mise en place des moyens et au démarrage de l'outil ;

- assistance à la définition des méthodes de travail et des programmes opérationnels, et transfert d'acquis méthodologiques ou de modèles ;

- assistance à la coordination des travaux de la cellule Nationale et des relations de celle-ci avec les autres administrations.

Il est bien entendu que cette programmation nationale du développement n'est possible qu'après une analyse minutieuse des différents scénarios possibles de développement. C'est pourquoi l'OMVS envisage d'entreprendre l'étude macro-économique du schéma optimal de mise en oeuvre du programme intégré de l'OMVS. Cette étude devra fournir les éléments essentiels de cette programmation multisectorielle et au pilotage du développement intégré.

Cette étude a pour objet de faire la synthèse de l'ensemble des études existantes ou en cours d'exécution au niveau national et régional pour en déduire un programme de développement intégré par pays à mettre en oeuvre. Elle devra aussi évaluer l'incidence macro-économique du programme de l'OMVS sur chaque économie nationale en définissant clairement le rôle de l'Etat, des populations, du privé national et du privé étranger.

En conséquence, l'étude établira un cadre de référence permettant aux différents bailleurs de fonds et autres intervenants dans le développement intégré du bassin, de coordonner et d'harmoniser leurs interventions.

L'OMVS parallèlement à la réalisation de cette étude pendant son exécution, mettra au point les méthodologies de suivi et d'évaluation de la réalisation des programmes nationaux de développement pour tous les secteurs afin que le Haut-Commissariat soit en mesure, de manière efficace, d'harmoniser et de coordonner des politiques nationales, de comparer leur impact par rapport aux objectifs retenus au niveau régional et de proposer les correctifs qu'il y a lieu d'apporter aux programmes nationaux.

Elle proposera ainsi aux Etats-membres un tableau de bord du suivi de la programmation et de la réalisation d'un programme de développement intégré réaliste pour une période de 20 ans au minimum, qui tienne évidemment compte, de la situation socio-économique réelle de chaque Etat et des exigences de rentabilité économique (au sens large) de l'ensemble du programme de l'OMVS.

Par ailleurs l'OMVS a pris l'initiative dans le cadre de l'étude sur la gestion des ouvrages communs d'examiner la question fondamentale de la restructuration du Haut-Commissariat : Cette restructuration est une nécessité vitale dans la mesure où on doit maintenant entamer et donner une certaine priorité à la mise en valeur.

Etant donné le nouveau contexte du programme de l'OMVS, le problème posé est simple : quelle est la forme de cette structure régionale, capable de poursuivre l'aménagement du fleuve (finalisation des infrastructures de la première phase et réalisation du programme de la deuxième), d'assurer la tutelle technique et l'orientation politique de l'agence de gestion à créer, animer le système de pilotage du développement intégré pour une utilisation optimale des infrastructures de base, en veillant constamment sur une juste répartition des usages de l'eau entre services et entre les Etats.

Les mesures déjà prises par le Haut-Commissariat nous permettent d'espérer des décisions rapides au niveau des autorités politiques de l'organisation. Car à l'heure actuelle chaque bailleur de fonds a sa propre conception de l'organe régional à promouvoir.

X
X X

Ce séminaire répondra je suis sûr, à l'ensemble des préoccupations que nous venons d'évoquer dans la mesure où, il a pour objectif la sensibilisation et la mobilisation des administrations centrales et régionales autour de l'enjeu et de la problématique de l'après-barrage.

C'est aussi avec intérêt que je constate que cette rencontre s'inscrit dans les objectifs de la commission ministérielle sur l'après-barrage à savoir :

- définir une politique cohérente et dynamique de développement du bassin du fleuve Sénégal (Rive droite)

- coordonner la préparation des programmes d'investissement multisectoriels tant publics que privés et d'assurer le suivi de leur mise en oeuvre

- d'assurer une planification rigoureuse et une intégration de l'ensemble des actions de développement dans le bassin.

Il y a lieu aussi de féliciter les autorités mauritaines d'avoir pris l'initiative heureuse d'inviter à leur séminaire national sur l'"après-barrage" les représentants des deux autres Etats-membres car cette action va dans le sens de l'esprit de solidarité et de l'équité qui doit toujours être présent à l'avenir comme dans le passé, dans la mise en valeur du programme commun.

Je ne peux cependant terminer sans aussi, féliciter le PNUD pour l'assistance apportée dans l'organisation de cet important séminaire et pour son engagement sincère et sa disponibilité constante auprès des Etats-membres comme du Haut-Commissariat dans la réalisation des objectifs de l'organisation et je formule en conséquence le voeu qu'à la suite de vos travaux que les dispositions nécessaires soient prises pour que la Cellule nationale instrument technique de la commission inter-ministériel chargée de l'après-barrage en Mauritanie soit opérationnelle dans les meilleurs délais pour nous permettre de faire face au défi de l'avenir.

je vous remercie de votre attention en souhaitant pleins succès à vos travaux.

AHMED MOUHAMED Ag HAMANI