

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** FOURNIER, Yves ; GENTIL, Dominique

**Titre :** « Fonds d'investissement local, là où le crédit ne convient pas, version provisoire », p. 1-30

**Editeur :** IRAM, Paris

**Date :** 1994



Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement  
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France  
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31  
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

# SOMMAIRE

page :

<b>1. L'ETAT DE LA PROBLEMATIQUE.</b> .....	1
<b>2. TENIR COMPTE DES ANTECEDENTS.</b> .....	1
<b>3. L'INSERTION DU FIL DANS SON ENVIRONNEMENT.</b> .....	7
<b>4. LES QUESTIONS CLEFS.</b> .....	10
41. Viser des objectifs clairs. ....	10
42. Les objets de financement. ....	11
43. Les modalités de financement. ....	13
44. les procédures. ....	15
45. Saupoudrage, libre Choix, planification. ....	16
46. De la pérennité. ....	17
47. Le dispositif institutionnel. ....	19
<b>5. LA SITUATION DANS TROIS PROJETS.</b> .....	23
<b>CONCLUSION.</b> .....	30
<b>ANNEXES</b> .....	31
1. Tableau de comparaison : présentation générale .....	33
2. Tableau de comparaison : environnement agro-économique .....	37
3. Tableau de comparaison : environnement institutionnel .....	41
4. Tableau de comparaison : implication des bénéficiaires .....	45
5. Tableau de comparaison : objets et modalités de financement .....	51
6. Tableau de comparaison : rapports avec les partenaires .....	55
7. Code de financement local du F.I.L. (Sikasso) .....	59
8. Bibliographie .....	69
9. Sigles .....	73

# FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAL ( F. I. L. )

" Là où le crédit ne convient pas "

## 1. L'ETAT DE LA PROBLEMATIQUE.

Les projets de "Gestion de Terroir" ou de "Gestion des Ressources Naturelles", semblent déboucher sur des approches plus larges pouvant rejoindre parfois le développement local, avec souvent la création d'un outil financier spécifique. Celui-ci prend des appellations diverses mais pour simplifier nous utiliserons le terme de Fonds d'Investissement Local (FIL). Est-ce simplement une nouvelle dénomination pour désigner des interventions déjà connues (appuis à des investissements humains, programmes à haute intensité de main d'oeuvre, micro-réalisations des grands projets ou des ONG...) ou y a t-il, au moins dans ses principes, une approche originale ? La priorité aux actions gestion de terroir ou au développement local, la volonté d'insérer les subventions dans un programme concerté, l'implication forte des bénéficiaires dans certains cas, la claire distinction entre subvention et crédit, l'autonomie de gestion de l'outil financier constituant, semble-t-il, un ensemble novateur. Les FIL sont encore récents mais comme ils risquent de se généraliser malgré le manque de recul et d'expériences, il a paru nécessaire, à partir de quelques cas de réfléchir dès maintenant sur leur histoire, leur environnement, les options débattues et les premiers enseignements à retenir.

## 2. TENIR COMPTE DES ANTECEDENTS.

Le financement d'investissements locaux dans des domaines ou des objets qui ne justifient pas un crédit est une préoccupation déjà très ancienne. Au début des indépendances et notamment au Maroc, à la fin des années 1950, un accent particulier est mis sur "l'investissement travail", la ressource considérée comme la plus abondante, pour réaliser des opérations de défense et de restauration des sols (épierrage, banquettes anti-érosives, reboisement...) ainsi que la construction d'infrastructures de bases (pistes, bâtiments administratifs, écoles, dispensaires...). L'intérêt, réel des populations, pour participer à la création d'un nouvel Etat, permettait de recourir à une main d'oeuvre gratuite.

Des expériences similaires sont conduites en Tunisie ou à Madagascar. "A Madagascar, en 1962, ce sera "les travaux au ras du sol" sollicitant près d'un demi million de personnes, c'est à dire pratiquement le quart de la population active. Ces chantiers concernent pour la plupart d'entre eux les zones rurales, et les travaux d'aménagement foncier dominant (lutte anti-érosive, reforestation, aménagement de petite ou grande hydraulique rurales, pistes rurales, construction de batiments à usage collectif)<sup>1</sup>."

---

<sup>1</sup> Revue Tiers Monde - Investissement travail et développement. P.U.F., tome XXXII, n° 127, septembre 1991.

Dans d'autres contextes et à plus grande échelle, des mobilisations importantes de main d'oeuvre sont réalisées en Chine et en Inde. Un livre fort remarqué à l'époque se fait le chantre de l'utilisation de cette ressource abondante<sup>1</sup>.

Avec le temps, l'enthousiasme des indépendances décroissant, des formules plus ou moins réelles ou plus ou moins imposées de cogestion et de co-financement ont été utilisées. Cogestion réelle veut dire qu'il y a une implication effective des populations dans le choix des investissements à réaliser, dans l'organisation de leur exécution, dans leur gestion, leur entretien et leur renouvellement. Le co-financement signifie que les populations participent en fournissant des cotisations financières et/ou du travail gratuit, du travail contre des vivres ("food for work")<sup>2</sup>, du travail contre une rémunération monétaire inférieure aux normes habituelles du salariat agricole.

Notons par exemple à la fin des années 1960, une approche réellement contractuelle avec les "conventions de travaux" dans le projet Ader-Doutchi-Maggia au Niger (entre 1967 et 1970), pour entreprendre des travaux de DRS-CES et de reboisement. Des contrats sont discutés et signés entre les représentants d'un ou plusieurs villages, et les représentants de l'administration (animation, génie rural, U.N.C.C.). Ils portent sur le choix des sites, l'organisation des chantiers, les calendriers, les obligations d'entretien et les modes de rémunération (par tranches, en fonction des résultats).

Au cours de ces vingt dernières années, on voit apparaître une grande diversité des programmes. Les d'interventions (participatif ou plus ou moins directif), les formes institutionnelles (fonds spécifiques<sup>3</sup> ou fonds à l'intérieur de projets<sup>4</sup>, les objets financés (infrastructures sociales, investissements à rentabilité différée, investissements collectifs ou individuels rentables), le type de financement (subvention et/ou crédit) et les résultats ont été très divers.

Pour essayer de mettre un peu d'ordre dans cet ensemble relativement hétérogène, on peut, à partir de trois critères (objectifs, champs d'intervention, type de relation intervenants/populations) essayer d'établir une typologie provisoire. Comme toute typologie, elle contient une certaine part d'arbitraire et il y a souvent recoupement dans la réalité :

---

<sup>1</sup> ARDANT G. - Le monde en friche. Paris, P.U.F., 1963.

<sup>2</sup> Avec les vivres P.A.M., voir notamment les programmes du B.I.T. dénommés P.S.T.P.-H.I.M.O.

<sup>3</sup> Fonds de Développement Rural, Fonds d'Équipement, Fonds National de Développement Communautaire, Fonds pour les petits projets...

<sup>4</sup> Par exemple à l'intérieur des Projets Zinder ou Maradi au Niger.

☒ Fonds de développement rural (ou villageois, ou de développement communautaire).

L'objectif principal est le développement économique. Les objets financés sont très divers : lutte anti-érosive, aménagement de bas-fonds, magasins de stockage, pistes, aires de séchage (en Haïti), banques d'outils, banques de semences, puits maraichers ou pastoraux, couloirs de vaccination, investissements économiques collectifs (moulins et boutiques), programmes d'embouche<sup>1</sup>. En principe, l'approche participative est recommandée, mais le poids des techniciens reste prépondérant dans les décisions et les définitions des modalités techniques. La "participation" est souvent limitée à la fourniture de main d'oeuvre paysanne gratuite, quelquefois à un apport monétaire initial (mais avec souvent des effets pervers). Certains projets mêlent subventions et crédits, sans se faire beaucoup d'illusions, ni prendre les moyens adéquats pour le remboursement. Dans le cas de la préparation du projet FONADEC devenu ensuite "petits projets" au Sénégal en 1980, la Banque Mondiale explicitement prends en compte l'échec généralisé du crédit agricole dans le pays et recherche seulement la pérennité de l'investissement réalisé en exigeant l'ouverture de comptes pour l'entretien et le renouvellement du matériel (cas des motopompes par ex.).

☒ Micro-réalisations (notamment avec l'Union Européenne, et les ONG).

L'objectif principal est l'amélioration des conditions de vie des populations. Celui-ci passe par le financement de points d'eau, d'écoles et de dispensaires, ainsi que le désenclavement des villages (pistes, ponts). La participation des populations qui, en principe, doit atteindre 25 % des coûts (Union Européenne) est surtout établie par la valorisation de la main d'oeuvre gratuite des paysans.

☒ Projets investissement travail.

L'objectif est dans la ligne des réflexions sur l'investissement travail (là où le capital est rare) développé après les indépendances. Celui-ci est considéré "comme un levier essentiel de politique économique à la fois d'accumulation ou de prise en charge des coûts récurrents des infrastructures et équipements collectifs"<sup>2</sup>. Ces projets sont surtout développés par le B.I.T. (projets H.I.M.O.), mais les diverses formes de travaux communautaires sont fréquentes, notamment en Afrique centrale (comme l'Umuganda au Rwanda, travaux communautaires au Burundi, Salongo au Zaïre, Harambee au Kenya...). Dans certains cas, le coté coercitif est évident et se rapproche des "corvées" ou du "travail forcé".

<sup>1</sup> Cf. Projet de Développement Rural Intégré de Zinder au Niger (1987-1991).

<sup>2</sup> Revue Tiers Monde, op. cité p. 485.

<b>SYNTHESE DES ANTECEDENTS HISTORIQUES.</b>			
<b>Types</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Champs</b>	<b>Types de relations</b>
<b>Fonds de développement rural.</b>	Développement économique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L.A.E.,</li> <li>- bas-fonds,</li> <li>- stockage,</li> <li>- équipements collectifs,</li> <li>- projets productifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation des bénéficiaires variable,</li> <li>- main-d'oeuvre paysanne,</li> <li>- subvention et crédit,</li> <li>- caisses d'entretien et renouvellement.</li> </ul>
<b>Micro-réalisations.</b>	Amélioration des conditions de vie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation des bénéficiaires variable,</li> <li>- main-d'oeuvre paysanne.</li> </ul>
<b>Projets investissement travail.</b>	Mobiliser le travail.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures collectives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation des bénéficiaires faible (adhésion),</li> <li>- de l'obligation au salariat.</li> </ul>
<b>Fonds d'investissements sociaux.</b>	Eviter la marginalisation sociale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures,</li> <li>- crédit productif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- souvent clientéliste,</li> <li>- peu performant.</li> </ul>
<b>Investissements des organisations paysannes.</b>	Répondre aux besoins définis par les villages.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- investissements sociaux ou productifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation forte.</li> </ul>

Dans d'autres, la "participation" est plus importante et donne lieu à des compensations (vivres P.A.M., indemnités en nature avec les plants d'arbres ou des outils, indemnités monétaires ou même salaires)<sup>1</sup>.

☒ Fonds d'investissements sociaux.

Ces formes sont déjà anciennes, particulièrement en Amérique centrale et latine, où de tels programmes avaient été entrepris dès 1975, après la première crise pétrolière. Mais elles ont pris de l'actualité avec les différents programmes d'ajustement structurel avec l'objectif d'exercer une compensation aux effets de ceux-ci, pour éviter la marginalisation sociale et distribuer des revenus monétaires ou des vivres (gratuits ou à prix subventionnés). Les infrastructures sociales et les routes sont particulièrement visées. Certains programmes y ajoutent un volet de crédits pour développer les activités économiques, mais le remboursement n'est pas le souci principal. Une utilisation clientéliste des fonds est souvent dénoncée, et beaucoup de programmes souffrent du manque de transparence<sup>2</sup>.

☒ Investissements des organisations paysannes.

Pour terminer par une note plus optimiste, notons en Afrique depuis 1975, surtout dans les zones cotonnières, l'utilisation des ristournes accumulées collectivement par les associations villageoises / groupements villageois gérant la collecte primaire du coton dans de nombreux investissements économiques et sociaux (écoles, dispensaires, centres d'alphabétisation,, bascules, magasins, moulins et mini-minoteries pour les céréales). la participation des populations est dans ces cas forte puisqu'ils sont décideurs de l'utilisation de leurs propres fonds, même s'ils doivent faire face à de fortes pressions des administrations. Soulignons qu'aux yeux des paysans la distinction entre investissements productifs et investissements improductifs n'est pas pertinente.

---

<sup>1</sup> MAJERES et MILLER - La rémunération dans les programmes d'investissements . Revue Tiers Monde, op. cit.

<sup>2</sup> Cf. le PRONASOL au Mexique, où le responsable du programme est devenu le candidat officiel aux élections présidentielles.

Au delà de la diversité des approches, quelques points méritent d'être soulignés.

Dans certains cas, il y a réellement discussion voire négociation avec les représentants des villages du type de travaux à réaliser, des sites prioritaires, de l'organisation du travail, des modes de rémunérations, des obligations contractuelles des deux côtés, respect de ces décisions communes et évaluation conjointe des résultats. Dans la majorité des projets, le contrat est souvent biaisé même s'il est signé en bonne et due forme. Il y a "proposition" de la part du financier ou de l'administration et "acceptation" de la part des villages, dans un rapport de force très dissymétrique. De plus, c'est souvent le côté extérieur qui ne remplit pas ses obligations et, dans ce cas, des villages n'ont malheureusement aucune possibilité de recours. Les résultats sont souvent difficiles à évaluer à la fois par leurs objets financés (qui ont des rentabilités différées comme la lutte anti-érosive ou le reboisement, ou des rentabilités diffuses et difficilement chiffrables comme l'amélioration des conditions de stockage ou d'approvisionnement en eau) et par les objectifs souvent peu explicites des projets (amélioration de la qualité de vie ou rentabilité économique ou pérennité institutionnelle...?).

Par ailleurs, on peut noter aussi l'influence de présupposés idéologiques. Le travail bénévole ou quasi bénévole est considéré par certains intervenants comme le signe d'une réelle appropriation par les "communautés villageoises", leur volonté de participer et donc par la suite, d'entretenir les investissements réalisés. Cette optique communautaire entraîne des financements quasi exclusifs en faveur des villages, des groupements, des organisations paysannes au détriment des exploitations individuelles.

En réalité, la "communauté villageoise" est loin d'être une entité homogène. Il y a d'une part ceux qui décident officiellement (les "notables" pour simplifier) et ceux qui exécutent (souvent les jeunes et les femmes). Ceux-ci ont souvent une stratégie d'indépendance financière progressive et veulent obtenir un revenu monétaire. Ils ne travailleront donc bénévolement qu'à contre coeur et préfèrent partir en exode ou développer leurs activités agricoles ou commerciales spécifiques. Ce qui explique souvent les diminutions progressives de la main d'oeuvre mobilisée ou la revente de l'aide alimentaire et le faible intérêt pour l'investissement réalisé (puisque la motivation est dans ce cas la rémunération). De plus beaucoup d'investissements dits collectifs (aménagement des bas fonds, lutte antiérosive, boisements, puits...) se font sur une terre familiale, sans que soient clairement définis, en réalité, les droits d'usage respectifs du "propriétaire" et de ceux qui ont contribué à l'investissement.

En résumé, l'histoire des fonds divers ou de lignes de crédits à l'intérieur des projets est assez longue et riche d'expériences, en général peu satisfaisantes. On peut cependant retenir quelques idées forces :

- ⊗ Il existe un réel besoin de financement pour une large gamme d'investissements qui ne peuvent être traités par les formules habituelles de crédit, et il faut donc trouver une autre forme de financement.

- ⊗ Il est nécessaire de bien clarifier dès le départ les objectifs recherchés de l'intervention pour être capable d'en faire l'évaluation. Ces objectifs doivent être définis avec les populations concernées et correspondre à leurs besoins (la demande déterminant l'offre de financement)<sup>1</sup>.
- ⊗ L'implication des populations doit être réelle dès le départ pour permettre l'adaptation et la pérennité des opérations. La forme du contrat est sans doute à recommander mais il faut veiller à ce que les engagements soient réels, clairs et équilibrés de part et d'autre, et que soient prévues des mesures en cas de non respect des engagements.
- ⊗ Il faut éviter au maximum les présupposés idéologiques ("communauté villageoise", "bénévolat", "financement de groupements et non d'individus") pour procéder, à chaque occasion, à des analyses concrètes avec les bénéficiaires pour prendre en compte leurs besoins réels, et en mettant notamment en valeur les conflits éventuels d'intérêts.

### 3. L'INSERTION DU FIL DANS SON ENVIRONNEMENT.

Une partie de l'analyse concrète consiste à caractériser l'environnement des FIL. cinq éléments sont décisifs.

31. Existe t-il dans la zone des systèmes d'épargne/crédit efficaces? Si oui, le FIL pourra transmettre toutes les demandes de crédit bancables aux institutions concernées. Dans le cas contraire, il sera sans doute obligé soit de susciter la venue d'une institution de crédit, soit d'avoir un volet de crédit classique, autonome, avec des modalités spécifiques de financement. Mais la coexistence entre des subventions et des crédits n'est en général pas à recommander. Quelquefois la situation est un peu plus complexe, il y a bien un crédit bancable mais il ne correspond pas aux normes habituelles de la banque ou de la Coopec (par exemple un crédit pour un groupement de femmes visant la mise en valeur d'un bas-fonds en riz, ou pour une technologie nouvelle). Le FIL peut alors servir de facilitateur et fournir une caution partielle<sup>2</sup> et dégressive (s'il y a renouvellement du financement sur le même objet) pour ce crédit. A terme la banque acquière une expérience de ce financement et doit pouvoir le poursuivre sans caution.

---

<sup>1</sup> On ne sait que trop ce qu'il advient des systèmes financiers qui ne considèrent pas ce principe essentiel (cf. les multiples échec de financement : lignes de crédit agricole à l'intérieur des projets ruraux, CNCA et BNDA).

<sup>2</sup> Il faut apprendre à la banque dès le départ à prendre ses risques . L'expérience montre qu'une garantie à 100% entraîne la paresse et le désintérêt de la banque.

## LA DECENTRALISATION AU SAHEL<sup>1</sup>

Les recommandations issues de la conférence de Praia (Cap-Vert) insistent sur quatre principes essentiels en matière de décentralisation :

- 1° La reconnaissance de la légitimité locale. Le constat amer montre en effet que les Etats n'ont réellement conçu les autorités locales que comme un simple prolongement des administrations centrales. Ils ont le plus souvent dénié toute reconnaissance aux institutions locales qui ne servent pas directement les besoins et les intérêts de l'administration, même dans les cas où ces institutions remplissent un rôle essentiel dans la production et la gestion locale des richesses. Il s'en est suivi anarchie et gaspillage et, avec la pénurie de plus en plus grande des ressources, la nécessité s'est vite fait sentir de faire appel aux institutions locales pour faire face aux problèmes. La reconnaissance de la légitimité locale devient incontournable pour une résolution efficace et durable des problèmes.
- 2° La multiplication des recours des citoyens. Là aussi, c'est le constat de la gestion des affaires publiques qui donne son importance à ce principe. Sans tomber dans les excès, on peut faire remarquer que les citoyens, surtout en milieu rural sahélien, ont bien souvent été victimes de décisions arbitraires dans le partage des ressources. Il est habituel (un peu moins depuis un certain temps) que des citoyens, particulièrement des officiels (des "responsables"), s'accordent des avantages que rien ne justifie et cela au détriment d'autres citoyens. Il est fréquent également que des officiels gèrent les affaires publiques à leur seule discrétion car ils n'ont pas à rendre compte à leurs concitoyens. La démobilisation des énergies locales s'explique en grande partie par ces pratiques qui ne donnent aucun recours au citoyen pour s'opposer à l'arbitraire. La multiplication des recours des citoyens apparaît aujourd'hui comme une condition pour mobiliser les forces vives et gérer correctement les ressources et biens communs.
- 3° Le respect du principe de "subsidiarité". Le centralisme forcené que plusieurs pays ont connu au sahel a conduit à la paralysie des appareils administratifs et techniques relevant de l'Etat. En enlevant aux institutions locales tout pouvoir de prendre des initiatives, les Etats ont encouragé l'inefficacité. L'écroulement du mythe de l'Etat-providence, suite à la pénurie des ressources financières, a fait découvrir aux uns et aux autres la possibilité de trouver des solutions qui ne "coûtent pas trop cher". La nécessité de faire des économies à toutes les échelles a fait comprendre à plus d'un qu'il faut laisser aux juridictions de base le soin de régler ce qu'elles peuvent régler et s'occuper de ce que les institutions de base ne peuvent pas résoudre. Si ce principe est respecté à chacun des échelons, il est clair qu'on aboutira à des solutions plus adaptées et à des résultats plus importants avec des coûts nettement moins élevés.
- 4° La reconnaissance du droit des citoyens à se constituer de nouvelles juridictions. Ce principe est nécessaire pour assurer à l'ensemble du processus la souplesse requise pour qu'en cas de changement de situation, les citoyens puissent adapter les solutions aux nouvelles circonstances. Ces solutions nouvelles peuvent être trouvées par une simple modification des règles. Elles peuvent aussi exiger de nouvelles institutions. Si, pour chacune de ces modifications, il faut s'adresser à une autorité centrale, les coûts se trouvent multipliés sans qu'on soit assuré des résultats compte tenu du temps passé. Ce principe qui repose sur la confiance à l'égard des citoyens leur ouvrira des perspectives d'innovation, leur fera mesurer correctement ce qui est possible et ce qui ne l'est pas et diminuera ainsi la pression sur l'administration centrale.

<sup>1</sup> CILSS - OCDE - Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au sahel. Praia, Cap-Vert, janvier 1994 (extraits des conclusions et recommandations).

Le financement de crédits productifs et rentables économiquement est décisif pour renforcer l'efficacité d'un F.I.L. et assurer la pérennité des investissements (en assurant une capacité à doter des caisses de maintenance et d'amortissement des investissements financés, qui eux-mêmes ne génèrent pas des revenus monétaires).

32. Existe t-il d'autres interventions de financement de micro projets. Si oui et selon l'ancienneté, le sérieux et l'ampleur des micro-projets villageois, il est préférable soit de changer de zone soit de passer des accords de coopération et de complémentarité (géographique ou par type d'objet), avec une harmonisation des modalités de financement selon le type d'objet et si possible, une méthodologie voisine d'approche pour avoir des règles de cohérences minimales. La volonté et la capacité des intervenants à se rencontrer et échanger leurs expériences respectives est déterminante pour s'engager dans un processus d'harmonisation / cohérence.
33. Existe t-il des collectivités décentralisées (du type communal / départemental selon leur taille) avec un budget propre ? Dans ce cas, un accord clair doit être recherché sur les domaines respectifs d'intervention. Le FIL peut avoir son champ propre (les investissements à rentabilité différée ou les investissements n'intéressant qu'une partie limitée des membres de la commune ou de plusieurs communes) ou à la fois son champ propre et réserver une partie de ses financements à compléter le budget communal d'investissement (notamment pour tout investissement ouvert à tous les ressortissants de la commune, comme écoles, dispensaires, pistes...).

Un cas assez fréquent est que les collectivités décentralisées sont prévues mais pas encore opérationnelles. Dans ce cas le FIL doit pouvoir se projeter dans l'avenir et peut jouer un rôle pédagogique important (en alimentant par exemple la réflexion sur la décentralisation), préparatoire à une gestion démocratique des collectivités locales.

34. Existe t-il des organisations paysannes? Et dans ce cas, quelles sont leur représentativité, leur efficacité, leurs activités, leur niveau d'organisation. Si, par exemple, il existe déjà des unions locales ou régionales, regroupant la majorité des exploitations et ayant déjà une longue histoire d'investissements collectifs diversifiés (cas assez fréquent en zones cotonnières), ces organisations seront des partenaires indispensables (dans le co-financement à partir des revenus du coton, mais aussi pour "porter" le dispositif de financement), même s'il faudra probablement compléter la représentation d'autres catégories sociales (les femmes, les jeunes, les artisans, les commerçants...).

Dans le cas contraire, il faudra veiller à ce que les représentants de chaque village ou groupes de village n'appartiennent pas une seule catégorie sociale.

35. Tenir compte de l'environnement agro-économique. Le FIL doit bien sûr s'adapter aux caractéristiques agro-économiques dans lesquelles il s'insère (densité de population, systèmes de production, échanges économiques). Celui-ci définit les contraintes et les problématiques prioritaires, qu'il faut lever ou dont il faut tenir compte.

Le FIL doit donc être considéré comme un dispositif complémentaire aux outils de financement existants (crédit), dont le champ et les modalités d'intervention seront différents selon la nature de l'environnement et notamment de l'existence ou non de ces quatre éléments décisifs (systèmes financiers, programmes de micro-projets, collectivités décentralisées, organisations paysannes). Il n'y a donc pas de solution passe partout, et donc de modèles transposables, mais la nécessité d'une formule appropriée à chaque contexte.

#### 4. LES QUESTIONS CLEFS

##### 41. Viser des objectifs clairs

Compte tenu de l'environnement et après discussion avec les Etats et les populations, il semble nécessaire, afin d'éviter les ambiguïtés et les insatisfactions futures de bien expliciter les objectifs recherchés.

Les objectifs visés doivent être précis dès le départ :

- ⊗ Le FIL est avant tout un instrument financier, mais avec un champ d'application plus ou moins défini dans une période expérimentale où il se formule par l'action (ça. 3.1.), complémentaires des autres outils de financement (épargne et crédit).
- ⊗ Il peut aussi avoir des objectifs institutionnels explicites :
  - ⇒ **s'interroger d'abord sur le statut à terme du FIL** (voie publique ou voie privée). S'agit-il pour le FIL d'évoluer vers un établissement de type public, ce qui facilitera alors son intégration dans les nouvelles structures locales issues de la décentralisation ? Mais cela peut aussi ne pas correspondre aux stratégies des ruraux qui visent l'appropriation de l'instrument financier et privilégieront la voie privée, plus conforme à leurs aspirations et / ou compte tenu de l'histoire de leurs relations avec l'administration.
  - ⇒ **viser la maîtrise par les populations** par la réflexion sur les activités et la gestion du fonds, favoriser l'émergence d'opérateurs d'accompagnement (consultants pour les études préalables et la réalisation, centres de formation, petits entrepreneurs locaux, réparateurs spécialisés...), rechercher une institution durable ou se contenter d'une structure transitoire qui s'arrêtera à la fin du projet ou qui sera reprise par les collectivités décentralisées ou les unions d'organisations paysannes,

- ⇒ **examiner les possibilités d'articulation avec la décentralisation administrative** (l'action sur le terrain peut contribuer à définir celle-ci), et avec une fiscalité locale (pour assurer au moins partiellement le renouvellement des ressources), en recherchant les compléments auprès d'autres bailleurs de fonds (aide extérieure classique, collectivités locales du nord / coopération décentralisée). Mais il faut aussi en mesurer les contraintes notamment si l'évolution de l'outil de financement vers la voie privée est retenue.

## 42 Les objets de financement

### ☒ le champ d'intervention :

L'environnement du FIL et les objectifs assignés délimitent assez bien la gamme des investissements. Celle-ci peut être plus ou moins large, mais doit toujours correspondre aux besoins réels des populations :

- ⇒ **Les actions collectives et individuelles** de gestion des ressources naturelles (dispositif anti-érosif, reboisement, lutte contre la divagation des animaux...), actions ayant en principe une rentabilité certaine mais différée, mais qui n'entrent pas toujours dans les priorités des villages lorsqu'il y a offre de financement.
- ⇒ **Les aménagements productifs servant à plusieurs familles<sup>1</sup>**, du type aménagement de bas fonds, surcreusement des mares, forages hydrauliques/puits à usage maraîcher ou pastoral, parcs de vaccination pour le bétail. Ce type de besoin est largement répandu dans l'aire sahéenne, et entre souvent dans les priorités des stratégies villageoises.
- ⇒ **Les services rentables utiles à la majorité des villageois** (moulins, boutiques d'approvisionnement, banque de céréales...), dont la rentabilité doit toujours être vérifiée avant de réaliser l'investissement (simulation du compte d'exploitation). Le service peut être géré collectivement (mais les expériences passées en montrent bien les difficultés) ou être confié en régie ou en propriété à un responsable individuel (p.e. une pépinière), directement intéressé aux résultats. Ils relèvent de financements éligibles au crédit, mais les institutions de crédit ne sont pas toujours disposées à les financer (faute de garanties).

---

<sup>1</sup> Le mode de faire valoir pouvant être collectif ou individuel.

- ⇒ **Les infrastructures économiques et sociales** (écoles, dispensaires, centres d'alphabétisation, pistes, magasins de stockage...) améliorant la qualité de la vie et l'environnement économique à long terme<sup>1</sup>, et pour lesquels les opportunités de financement sont souvent restreintes. Dans ce cas elles entreront dans les priorités des villages et formeront les premiers dossiers soumis au financement .

Il faut toujours, au vu d'une expérience initiale de financement, en analyser les résultats, l'expérience montrant que dans un financement largement ouvert il peut y avoir report parfois massif de la demande sur l'une des catégories d'investissement (investissements sociaux au détriment de ceux touchant les bases productives)<sup>2</sup>. Les résultats de cette analyse devant ensuite permettre d'ouvrir un débat avec les bénéficiaires pour définir de manière concertée des critères d'allocation des ressources du F.I.L. assurant un financement équilibré de ces différentes catégories d'investissements.

⊗ **Le public :**

- ⇒ **Le FIL, dans un premier temps, accompagne les dynamismes locaux**, donc des demandes et des projets parfois latents avant la création du FIL. Il doit être ouvert à des projets collectifs d'organisation et de taille variable mais aussi à des demandes individuelles, surtout si celles-ci densifient le tissu économique, créent des services utiles à la collectivité ou améliorent la gestion des ressources naturelles ou le développement local.
- ⇒ **Le FIL peut financer une large gamme d'investissements**. Mais il doit également être incitatif et permettre l'émergence (par l'information, la discussion), d'une politique d'allocation des ressources définie de manière concertée, des demandes de "minorités" qui ont souvent peu accès à la parole publique ou aux financements (femmes, éleveurs, pêcheurs, jeunes...). Ces choix seront alors consignés clairement dans les orientations retenues (code de financement local).

---

<sup>1</sup> Il est en général prudent de prévoir une part non affectée permettant de faire face aux objets non prévus au départ.

<sup>2</sup> L'attitude plus ou moins directive de certains projets pour orienter les financements vers les investissements de gestion de terroirs (lutte anti-érosive par les cordons pierreux) ne résout rien, les paysans réagissant à une offre de projet, ne s'impliquant pas réellement dans le processus d'actions.

### 43. Les modalités de financement.

Il est souhaitable de discuter dès le départ avec tous les partenaires un code de financement qui définit clairement les orientations et modalités d'intervention. Celui-ci s'enrichit progressivement avec l'expérience acquise et sa révision doit être discutée au moins une fois par an avec les partenaires paysans au vu des résultats obtenus. On est alors dans un processus de co-gestion.

Celui-ci doit notamment prévoir par type d'investissement les plafonds éventuels, le pourcentage d'autofinancement, les responsabilités dans la gestion de l'investissement, les mesures prévues pour l'entretien et le renouvellement de l'investissement (par exemple caisse d'entretien et caisse de renouvellement)<sup>1</sup>.

Compte tenu des exemples passés, l'autofinancement des populations doit être envisagé d'une manière non idéologique. Il est normal et accepté par tous que les populations participent, en travail ou en espèces, à certains travaux. Mais compte tenu de certains effets pervers observés (endettement pour payer l'apport personnel<sup>2</sup>, travail plus ou moins "obligé"<sup>3</sup> des jeunes et des femmes pour chercher des matériaux lointains simplement pour montrer "l'engagement" du village...), la part d'autofinancement n'est qu'un élément à prendre en compte. Il est tout aussi important de comprendre le statut foncier d'un bas-fond et les usages qui en seront faits (voir les catégories sociales qui le mettent en valeur avant aménagement, et ce qui se passe après)<sup>4</sup>, de discuter avec précision la couverture des charges récurrentes, les modalités d'entretien<sup>5</sup>...

En même temps que le code de financement, il faut se constituer progressivement un cahier des procédures et un référentiel des coûts d'investissement par opération ainsi qu'un inventaire des prestataires divers (étude, réalisation, formation...) capables de les appuyer, dont on a testé les compétences et capacités de réalisation, et dont on connaît donc la fiabilité.

---

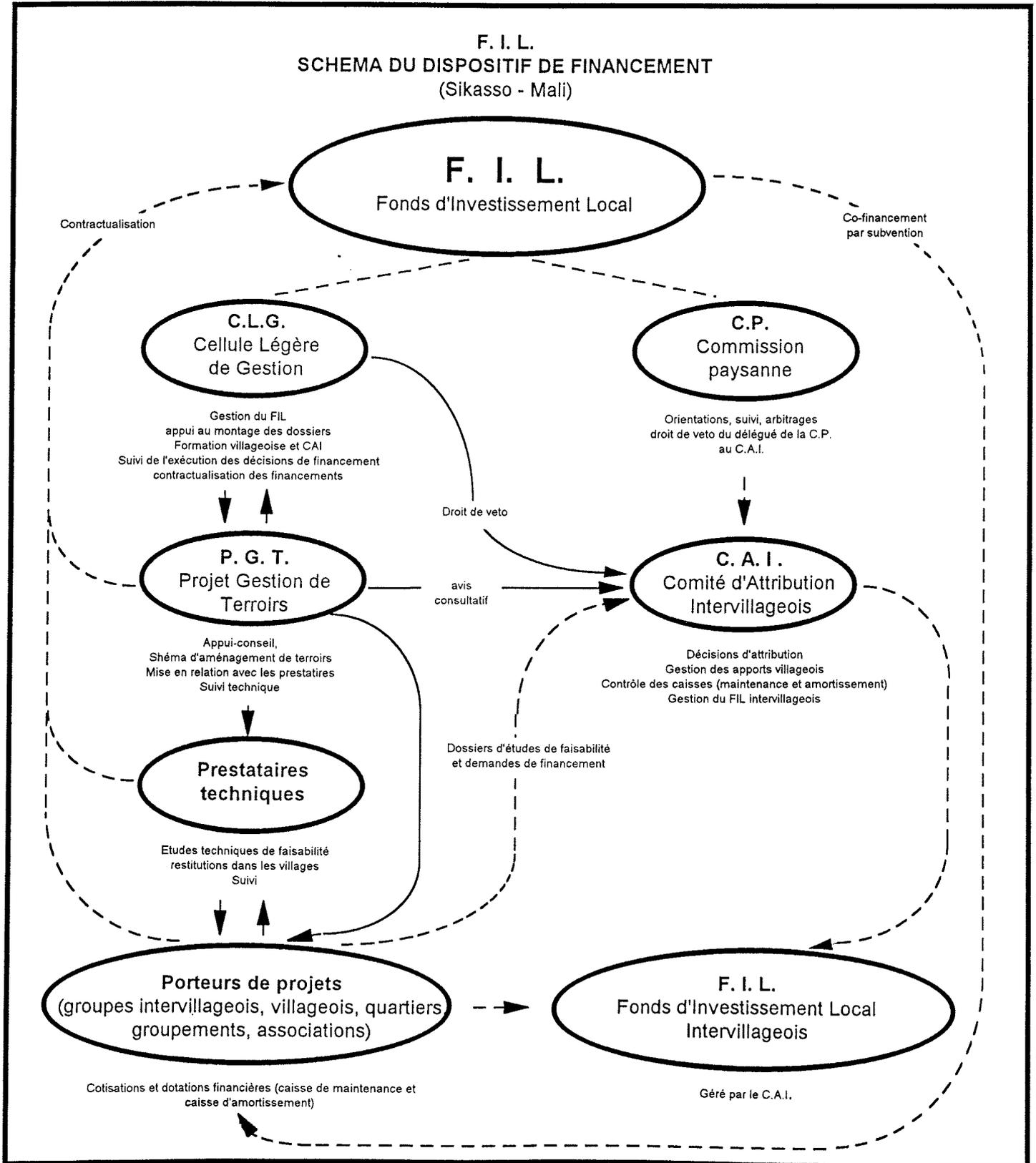
<sup>1</sup> Cf. en annexe, un exemple de code provisoire de financement local (FIL de Sikasso, Mali).

<sup>2</sup> Notamment si le niveau des apports villageois n'est pas discuté, et s'il est défini par les techniciens de l'encadrement, on risque alors les déclarations du genre "le projet nous étrangle".

<sup>3</sup> Décidé par les plus anciens du village qui détiennent le pouvoir, sans que cela n'entraîne l'adhésion des autres catégories sociales, qui subissent alors par l'obligation d'exécuter les travaux.

<sup>4</sup> De voir surtout si les attributaires de parcelles sont les mêmes qu'antérieurement, ou s'il y a eu transfert à d'autres usagers.

<sup>5</sup> Ces éléments doivent figurer dans le dossier soumis à la décision.



#### 44. les procédures.

Le cahier des procédures peut prendre des formes souples (par exemple tableaux avec commentaires), pour donner facilement l'accès à l'information car il est avant tout un outil de référence dans la montage des dossiers des études de faisabilité et de formation initiale au profit des utilisateurs.

Il permet de définir d'une manière transparente et simple le partage des responsabilités et les actes à réaliser dans :

- ☒ la préparation des dossiers (avant-projet, étude de faisabilité),
- ☒ la décision de financement (en séance publique), pour la transparence,
- ☒ le déblocage des fonds (apports initiaux en co-financement par les villages, contrôles préalables au décaissement des tranches de financement),
- ☒ le suivi et l'appui (mobilisant organe villageois et prestataires impliqués contractuellement),
- ☒ l'évaluation (la préférence devrait être donnée à la co-évaluation conduite avec les organes villageois impliqués).

Le souci de faire participer toutes les institutions plus ou moins concernées et de prendre toutes les précautions nécessaires aboutit trop souvent à des procédures lourdes ou lentes (pouvoirs des techniciens s'imposant aux paysans), avec des avis consultatifs à plusieurs instances (multiplicité des niveaux de décision)<sup>1</sup> et des délais d'instruction ou de décision de plusieurs mois<sup>2</sup> entraînant des déblocages à des dates inappropriées de réalisation<sup>3</sup>. Le type de structure, projet classique ou cellule légère de gestion, détermineront la nature des procédures mises en oeuvre et le niveau d'implication des villageois.

Il n'y a pas de solutions uniformes mais il semble préférable d'avoir :

- ☒ Une instance de décision paritaire (paysans / personnalités externes de l'administration ou des services techniques officiels) ou seulement paysanne (selon le contexte), relativement restreinte (une dizaine de membres, en évitant une trop forte présence des techniciens ou des administratifs), se réunissant régulièrement

<sup>1</sup> Par exemple au projet ZINDER, l'avis au niveau de la coopérative, du canton, de la sous Préfecture et de la Préfecture.

<sup>2</sup> Le recours à la procédure de l'appel d'offres, organisé par l'administration, entraîne non seulement des délais mais aussi la dépossession des représentants paysans de leur prérogative de maître d'ouvrage

<sup>3</sup> La saison sèche est alors passée, et il faut reporter la réalisation à la saison sèche suivante.

(tous les mois ou tous les trois mois), dans un endroit proche des paysans (la localisation peut être tournante). Cette instance décisionnelle de financement (ou d'octroi), doit recueillir (au préalable ou en invitant des observateurs techniques en fonction des dossiers étudiés) des avis sur la qualité des dossiers. Le comité doit agir dans la transparence (l'information doit être relayée dans les villages) et s'appuyer sur le code de financement.

- ☒ Une instance d'orientation, définition des règles et de contrôle, plus large, pouvant se réunir quelques fois par an pour discuter des résultats obtenus, vérifier le bon fonctionnement de l'organe de décision, discuter des adaptations et décider (ou proposer) des modifications du code de financement périodiquement.

#### 45. Saupoudrage, libre choix, planification.

Le FIL appuie une large gamme d'investissements comme on l'a vu précédemment. Cependant il faut être vigilant à ce que l'appui aux dynamiques locales ne se solde pas par un saupoudrage peu efficace en terme de dynamique de développement et de structuration du milieu<sup>1</sup>. Si le FIL intervient pour répondre aux besoins de financement non satisfaits par les autres structures en place et sur la base d'une identification faite par les villageois eux mêmes cela ne veut pas dire, au contraire, qu'il doit s'affranchir des contraintes de la planification locale et nationale.

Le FIL n'a d'ailleurs d'intérêt, en opposition aux projets micro-réalisation classiques, que s'il est, et est perçu comme l'outil financier privilégié qui permet aux villageois (collectivement ou par groupe d'intérêt) de mettre en oeuvre les actions de développement qu'ils ont définis dans le cadre d'une réflexion de type stratégique sur le développement de leur territoire. On rejoint alors la mise en oeuvre de plans de développement de la collectivité (communale, départementale).

Cela ne signifie pas que le FIL intervienne seulement lorsque des plans de développement villageois sont déjà finalisés. Il peut bien entendu, financer des actions avant l'élaboration de ces plans ou dans des villages où ils ne sont pas prévus à court terme. Mais ces premières actions doivent être considérées comme les points d'ancrage d'une réflexion avec les paysans sur le diagnostic des problèmes et l'établissement de ces plans. Il est en effet nécessaire pour appuyer véritablement des dynamiques de développement à base territoriale de s'assurer que les liens entre réalisation financée et le développement économique, (ou la protection de l'environnement ou le mieux être des habitants) sur le long terme (ou du moins que la réflexion ait été amorcée) aient été réfléchis par les "porteurs de projets"<sup>2</sup>. C'est dans les

<sup>1</sup> Travers souvent reproché aux projets micro-réalisations.

<sup>2</sup> La terminologie est utilisée par le PDRG au Burkina Faso.

dossiers qui seront élaborés pour la présentation au financement que ces éléments devront apparaître<sup>1</sup> et dans les instances de décision qu'ils seront discutés.

Quant aux relations avec les planifications nationales, tout le monde connaît des exemples de financement de réalisations souvent de type social (écoles, centres de santé, points d'eau) où ces relations n'ont pas été faites et où une fois la réalisation construite, il est impossible de disposer du personnel fonctionnaire nécessaire au fonctionnement parce que la mise à disposition n'est pas prévue au plan national<sup>2</sup>. Il existe aussi des cas inverses où les planifications sectorielles nationales ont prévu un équipement dans un village et où les fonds extérieurs financent sans tenir compte de ces plans, une réalisation équivalente.

Efficacité et cohérence suggèrent donc que les décisions de financement du FIL tiennent compte de l'existence des planifications nationales et / ou locales-régionales pour éviter les distorsions (investissements financés abandonnés)<sup>3</sup>.

#### 46. De la pérennité.

La pérennité ou la durabilité sont des mots à la mode. Espérons que les modes, forcément changeantes, ne les empêchent pas d'être pris au sérieux et considérés comme des impératifs et des critères de réussite.

Pour éviter la confusion, il faut distinguer :

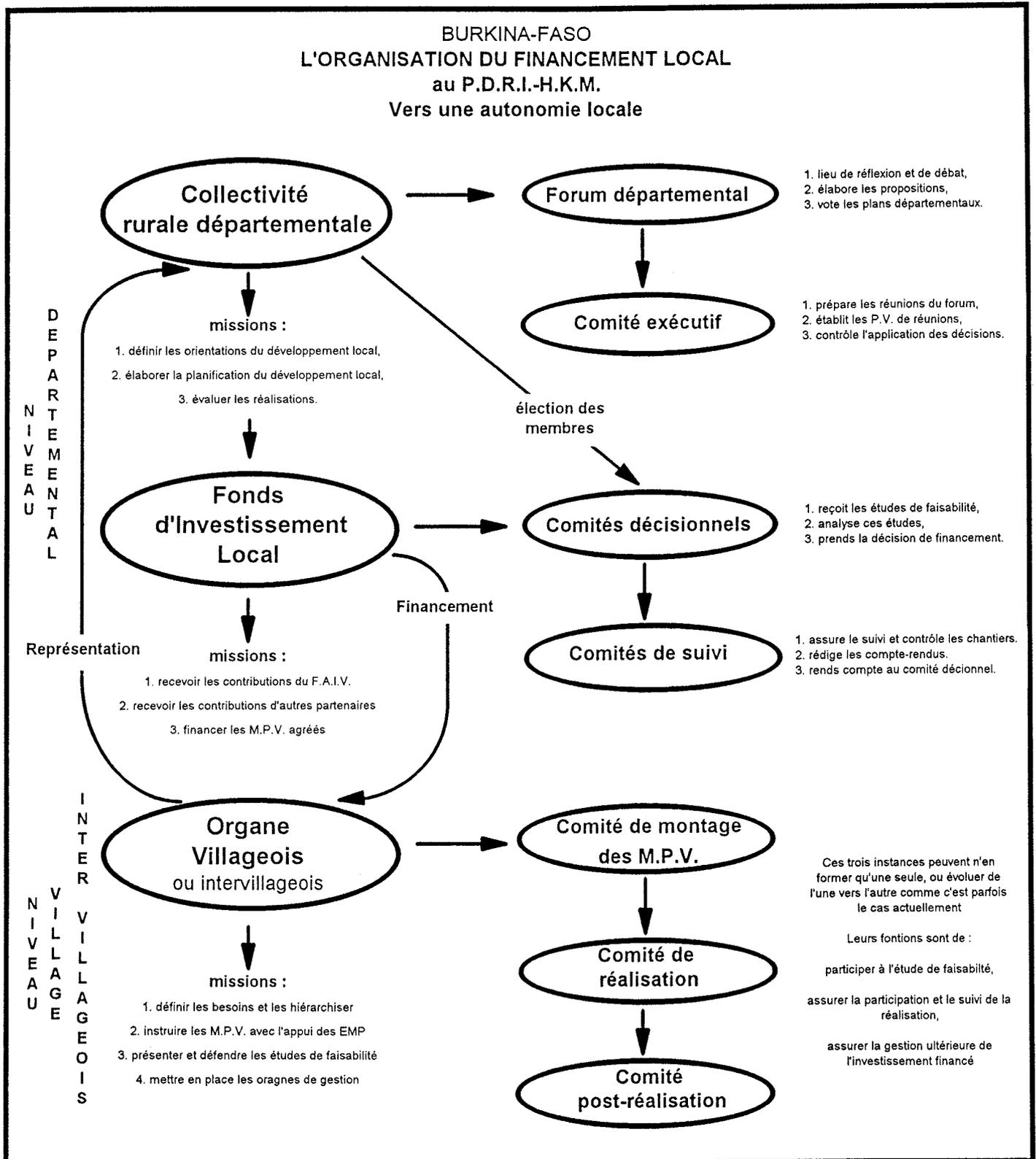
- ⊗ La pérennité et le bon usage des investissements réalisés. Ceux-ci doivent être vérifiés périodiquement (tous les ans, tous les trois ans, tous les cinq ans) à partir d'indicateurs simples (école avec maîtres et élèves, dispensaire avec infirmiers et médicaments, entretien des banquettes antiérosives, nombre d'arbres encore existants, pompes en pannes, hectares cultivés de bas fonds, caisses d'entretien et d'amortissement...).

L'évaluation des investissements selon ces critères doit servir à l'amélioration continue des documents de référence (code de financement, cahier des procédures, référentiel des coûts des investissements et des prestataires).

<sup>1</sup> D'où le rôle fondamental des équipes de conseil qui devront être en mesure, au delà des aspects purement techniques, d'appuyer le villageois dans cette réflexion.

<sup>2</sup> Le cas des écoles est fréquent. L'école est construite mais aucun instituteur est prévu par l'éducation nationale, l'école reste donc fermée.

<sup>3</sup> A l'image des "éléphants blancs" (usines financées à l'abandon, par suite de l'insuffisance d'une production locale, de débouchés ou de consommateurs).



BFG50394XLS.YF

A ce niveau, l'Etat ou ses représentants techniques peuvent être associés dans ce contrôle à posteriori de la bonne utilisation des fonds, tout en laissant l'initiative au niveau des acteurs locaux.

- ⊗ La pérennité du FIL. Si l'on considère qu'il y a un besoin de financement réel, non couvert par les systèmes d'épargne / crédit et les budgets des collectivités décentralisées, il faut abandonner, après une première phase, l'optique projet, pour réfléchir à une institution financière spécifique (cf. paragraphe suivant sur le dispositif institutionnel), même si une part importante de ses ressources provient de financements extérieurs. L'enjeu est de prouver qu'une structure légère, avec une forte implication locale, peut être efficace dans la réponse aux besoins locaux, et peut avoir un impact économique et social réel par les investissements financés.
- ⊗ Le renouvellement des ressources. C'est sans doute une question cruciale dans la mesure où l'on observe que les actions s'engagent sur la base de ressources des bailleurs de fonds institutionnels (organismes d'aide extérieure bi ou multilatérale, Etats). Or l'on sait que les Etats connaissent des difficultés financières et les bailleurs de fonds extérieurs peuvent se désintéresser de la chose, d'où l'importance de réussir en montrant que le financement a un impact réel et qu'il y a adhésion / appropriation du dispositif de financement par les populations. Les résultats déterminent directement la possibilité de recourir à nouveau aux ressources externes. Mais on doit aussi rechercher d'autres sources (quote-part d'une fiscalité locale qui ne peut suffire à couvrir tous les besoins des collectivités locales, taxes prélevées sur les filières, pourcentage du budget national ou provincial, ou comme dans le cas du FIL de Sikasso le remboursement d'une part de l'apport extérieur de subvention dotant un fonds intervillageois...)

#### 47. Le dispositif institutionnel.

- ⊗ le niveau géographique d'intervention :

Taille et mode d'organisation sont deux facteurs liés et les solutions sont différentes si les FIL couvrent 10 villages ou plusieurs centaines. Là encore il n'y a pas de solution passe partout et il faut toujours naviguer entre deux écueils : ne pas être trop petit (sauf en phase expérimentale) pour ne pas tomber dans le travers ONG et avoir un impact significatif<sup>1</sup>, ne pas être trop grand pour permettre une implication, une réelle maîtrise et un véritable contrôle social par les bénéficiaires. D'une manière générale, le FIL doit pouvoir couvrir plusieurs

---

<sup>1</sup> Un autre risque important, quand il y a un nombre trop limité de villages, est la difficulté d'organiser des contre-pouvoirs. Les effets du voisinage entraînent souvent des mécanismes de clientélisme ou de répartition selon des critères non techniques.

collectivités décentralisées de type communal<sup>1</sup>. Si le nombre de villages et de collectivités est élevé, il sera probablement indispensable d'avoir des instances décentralisées de décision, même si la cellule légère de gestion (CLG<sup>2</sup>) peut se situer à un niveau supérieur.

☒ l'autonomie du domaine financier :

Il semble toujours préférable que le FIL soit un instrument ou un projet spécifique séparé de la fonction technique d'appui aux actions de gestion de terroirs ou de développement local. Si, pour des raisons institutionnelles, il est une composante d'un projet de développement rural plus ou moins intégré, il faut veiller à son autonomie, dans les décisions d'octroi et dans la gestion des fonds<sup>3</sup>. Mais l'autonomie doit bien sûr s'accompagner de modes de collaboration, (élaboration de dossiers, conseils techniques, formation...) pouvant prendre la forme de protocoles, avec les autres volets du projet ou les autres institutions (financières ou autres) et prestataires (bureaux d'études, services techniques, entreprises et tâcherons) opérant dans la zone.

☒ l'implication des bénéficiaires

Celle-ci doit être recherchée à toutes les étapes, car c'est une condition d'adaptation des actions et des procédures, de transparence dans les discussions et de pérennité des interventions. Les projets passent, les cadres sont mutés mais la majorité des paysans restent. Il est souhaitable que la phase expérimentale d'un projet soit définie avec une commission paysanne (ex FIL de Sikasso) pour qu'il y ait une réelle participation à la conception<sup>4</sup>. Cette implication doit se poursuivre à toutes les phases du processus (décision, suivi, évaluation, réorientation éventuelle). Elle peut prendre des formes variées selon les diverses catégories de la population (information, avis consultatif, décision, contrôle).

On ne saurait trop insister sur l'importance de la transparence de l'information qui doit permettre d'atteindre l'ensemble des catégories sociales par des canaux divers (réunions, affiches, petits textes en langue nationale et en français, en écriture "romaine" ou en écriture arabe, cassettes...) et sur l'organisation de

<sup>1</sup> Le champ géographique ne coïncide pas nécessairement avec l'échelon administratif directement supérieur à la "commune", le niveau intercommunal peut être considéré.

<sup>2</sup> Dans le cas du F.I.L. de Sikasso ( Mali), la CLG est composée d'un A.T. et d'un cadre Malien spécialisé en gestion de terroirs. De cette façon, dans une phase expérimentale on ne conditionne pas le futur et on laisse ouvert des choix de structuration / institutionnalisation du système de financement.

<sup>3</sup> Et la fonction de financement peut devenir autonome au terme du projet.

<sup>4</sup> Et non pas, comme trop souvent, sensibilisation ou explication de décisions prises en dehors des bénéficiaires.

restitutions ou de compte rendus publics des décisions prises (la restitution au village par les représentants issus de celui-ci n'est pas une évidence). L'obligation de transparence est sans doute le mode d'appropriation et de contrôle social le plus efficace.

Selon le niveau d'organisation des populations, les rapports de confiance établis entre cadres et populations, éventuellement le montant des financements, les décisions d'octroi peuvent se faire sous la forme de la co-gestion, de comité paritaire (en veillant à ce que la parité ne soit pas symbolique ou biaisée) ou de l'autogestion<sup>1</sup>. Dans ce cas, il faut veiller à éviter les dérapages possibles. Les décisions peuvent être prises par les populations concernées mais à partir d'un cadre de références et d'un code de financement et de procédures élaborés conjointement par les populations et des institutions externes (représentants de l'administration, des services techniques et des bailleurs de fonds). La tenue d'une comptabilité régulière, de déblocage des fonds par tranche et la vérification de leur utilisation, l'audit annuel par un cabinet comptable externe sont autant de garde-fous pour limiter les dérives éventuelles.

#### ☒ l'évolution de la structure projet

Dès la conception d'un projet, il faut penser à des hypothèses d'évolution, même si celles-ci doivent rester ouvertes et s'appuyer sur les résultats obtenus. Il ne faut pas se contenter d'une attitude paresseuse ("on finance une première phase et éventuellement une deuxième phase") mais s'inscrire dans la durée. Il n'y a pas d'intérêt à engager un processus de financement qui suscite l'adhésion des populations s'il doit s'arrêter au terme de 3 à 5 ans d'un projet.

Compte tenu du peu de recul historique des FIL et de l'évolution assez rapide des environnements (décentralisation, organisations paysannes...) les solutions institutionnelles futures ne peuvent être définies a priori de l'action. Mais il faut que les pratiques s'inscrivent dans la durée et qu'elles permettent l'évolution du projet soit vers la reprise par d'autres institutions (communes, départements ou provinces, Fédération d'organisations paysannes, ONG, banques<sup>2</sup>...) soit vers une institution financière spécifique : la qualité des objets financés, l'implication des bénéficiaires, la simplicité et la transparence des procédures et de l'information, la petite taille de la structure de gestion sont des facteurs essentiels pour la poursuite des opérations.

<sup>1</sup> Dans certains cas, il y a une très grande méfiance des paysans vis à vis des cadres et/ou une crainte de récupération par les responsables politiques.

<sup>2</sup> Une formule assez fréquente en Amérique Latine est le "fideo comiso", c'est à dire la gestion d'un fonds, à usage déterminée, logé dans une banque mais dont les décisions d'utilisation sont prises par un conseil d'administration indépendant de la Banque. Même si les déviations observées sont nombreuses (notamment par le clientélisme), la formule, avec des garde-fous sur la composition du conseil, la transparence des décisions, l'audit..., pourrait être étudiée.

## LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE

### Quels enseignements pour l'Afrique?

#### 1° UNE REPONSE LOCALE A UNE CRISE GLOBALE.

C'est l'apparition de déséquilibres liés à la disparition d'activités économiques (fermetures d'usines, mutations d'activités économiques) qui, au début des années 1970, détermine élus locaux, acteurs des milieux associatifs et chefs d'entreprise à agir et trouver localement des réponses à la crise économique. La commune semble alors un niveau trop restreint et la notion de "pays", ou "bassin de vie" pris comme territoire où l'on vit et travaille, apparaît pertinente. Les problèmes économiques dépassant les compétences et attributions des seuls élus il fallait une mobilisation des milieux économiques et sociaux, et trouver un lien entre les acteurs peu habitués à travailler et imaginer ensemble, ce sera souvent la reconnaissance d'une appartenance à un même milieu territorial et culturel. Cette volonté a rencontré celle de l'Etat, puis de l'Europe.

#### 2° UN CO-FINANCEMENT DIVERSIFIE.

Les modalités et les sources de financement locales sont diversifiées, et souvent croisées :

- ⇒ **la fiscalité locale** au niveau des communes (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, et les taxes locales de marchés et contraventions),
- ⇒ **les dotations de l'Etat** (dotations globales de fonctionnement et dotations globales d'équipement),
- ⇒ **les financements spécifiques de l'Etat, ou d'agences de financement** (p.e. les agences de l'eau chargées d'abonder les financements d'équipement permettant une meilleure gestion et qualité de l'eau). **Interviennent aussi le FIDAR** (destiné à soutenir le développement, la création et la diversification d'activités dans les secteurs ruraux où se posent des problèmes économiques graves), et **le FRILE** (destiné à financer les initiatives locales directement ou indirectement créatrices d'emplois, et les programmes Européens "LEADER").
- ⇒ **les financements des régions et des départements**, en partie contractualisés avec ceux de l'Etat déconcentré.
- ⇒ **le crédit** auprès des institutions financières ou bancaires (Caisse des dépôts et consignations, crédit agricole.).

Toujours en contrepartie de financements des collectivités publiques, l'Union Européenne intervient par des procédures déléguées aux préfets de régions (aides aux régions, programmes Leader II), ou directement (divers programmes et initiatives).

Les principes de base (co-financement, maîtrise d'ouvrage dévolue aux acteurs locaux), restent les mêmes en France et dans les expériences émergentes en Afrique.

⊗ le FIL et les autres opérateurs, privés et publics

Le FIL est un instrument financier, avec son autonomie de décision et de gestion. Mais il doit être replacé dans le tissu économique et institutionnel local et régional, qui freinera ou facilitera son efficacité. Deux aspects doivent être soulignés :

- ⇒ **Le FIL et les groupes et individus qu'ils financent sont des utilisateurs potentiels des services existants** (études de génie rural, services vétérinaires, conseils agricoles, pépinières centrales...). Si la qualité de ces services est satisfaisante, paysans et cadres trouveront ou retrouveront des relations de confiance. Compte tenu de la faiblesse des budgets des administrations, certaines interventions pourront être facturées mais dans la transparence (avec cahier des charges et modes de rémunération). Les FIL ne peuvent constituer des budgets occultes des administrations ou se prêter à des prélèvements abusifs de fonctionnaires indécents.
- ⇒ **La présence des FIL peut aussi être l'occasion de susciter la création d'opérateurs privés divers ou de les renforcer** (bureaux d'études, entrepreneurs de construction, d'entretien et de réparation, instituts de formation, centres de gestion). Des appuis spécifiques doivent être prévus (constitution juridique, système comptable, élaboration de contrats et devis).

Un pourcentage raisonnable (de l'ordre de 5% à 10% de l'investissement financé) pourrait être réservé selon les cas, aux activités d'étude, de suivi ou de formation.

Il y a donc renforcement réciproque et cercle vertueux entre l'efficacité des FIL et la complexification-diversification de son environnement, et un autre champs de financement ou peut s'exprimer le dynamisme des organisations paysannes.

## 5. LA SITUATION DANS TROIS PROJETS (P.D.R.I.-H.K.M., F.I.L., P.D.R.G.).

Les trois projets en cours sont celui du P.D.R.G. de Zorgho au Burkina-Faso (1991), du F.I.L. à Sikasso au Mali (1993), et du P.D.R.I.-H.K.M. région de Bobo-Dioulasso au Burkina-Faso (1991). Il s'agit d'actions de développement récentes dans les trois cas. Ces projets sont l'objet de comparaisons dans les tableaux en annexes (tableaux 1 à 6).

## 51. Présentation Générale (tableau 1).

Le P.D.R.G. de Zorgho et le P.D.R.I.-H.K.M. sont des projets organisés de manière classique, évoluant d'une mission initiale de gestion de terroirs et conservation des ressources naturelles vers une dimension plus large de développement local. Le F.I.L. de Sikasso est au contraire une structure légère (2 cadres), avec une aire géographique d'intervention réduite, une approche expérimentale visant seulement la problématique de gestion de terroir et de conservation des ressources naturelles. Il présente l'originalité de n'avoir que la seule dimension de financement, mais en agissant de manière articulée avec le Projet Gestion de Terroirs de Sikasso qui assure de son côté la mission d'appui technique.

Les trois actions ont en commun de viser la responsabilisation des communautés rurales, la maîtrise d'ouvrage des investissements par ces dernières, et d'envisager à terme l'articulation avec la décentralisation administrative en cours de définition.

Echelle d'intervention et modalités sont donc différentes, le P.D.R.G. et le P.D.R.I.-H.K.M. intègrent à la fois la mission d'appui technique et celle du financement, alors que le F.I.L. n'a pour objet que le seul financement.

## 52. Environnement agro-économique (tableau 2).

Celui-ci on l'a vu détermine les contraintes qu'il faut lever, sa connaissance (par les diagnostics villageois / départementaux) doit être suffisamment précise pour soutenir la réflexion sur les solutions à apporter.

Au delà des investissements présentés aux instances de décision, une connaissance des réalités (p.e. inventaires des équipements et infrastructures existantes) permet de resituer la justification d'un projet en tenant compte du niveau d'équipements et de la proximité d'un équivalent (école, puits etc).

La dégradation des éco-systèmes doit être au centre des préoccupations car elle touche à l'essentiel, la conservation de la capacité de production (ou son amélioration). Si les premiers besoins de financement exprimés se reportent sur d'autres objets, on peut satisfaire la demande spontanée et engager un dialogue sur le sujet pour arriver à une allocation des ressources touchant aussi les bases productives.

Le calendrier agricole détermine la disponibilité des villageois (main-d'oeuvre non spécialisée, collecte de matériaux locaux) pour la réalisation, et la période où celle-ci est possible doit aussi permettre d'inclure l'ensemble du processus (depuis les études jusqu'à la réalisation) dans un calendrier. Cette connaissance détermine les dates de passation des contrats (avec les prestataires) et les délais d'exécution. Tout retard, ou décalage dans l'exécution (prestataire ne respectant pas les délais contractuel pour une étude de faisabilité), peut signifier, compte tenu de la saison des pluies proche, le renvoi de la réalisation à la saison sèche suivante entraînant déception et perte de confiance de la population.

### 53. Environnement institutionnel (tableau 3).

Dans les trois zones d'actions des projets il y a globalement une présence importante d'institutions diversifiées. Les organisations paysannes en premier lieu, associations villageoises ou groupements villageois pour le coton, divers groupements (d'éleveurs, de femmes, maraichers, de jeunes) ainsi que leurs unions. A noter la présence d'un syndicat, le SY.CO.V. dans la zone du F.I.L., à la suite d'une revendication des producteurs de coton envers la C.M.D.T.. Si ces organisations sont parfois fortes en zone cotonnière (au Mali), elles peuvent aussi connaître des crises (cas des G.V. cotonniers au Burkina-Faso). Les ressources provenant du coton en font, dans le cas du P.D.R.I.-H.K.M., les bailleurs de fonds finançant les apports villageois en co-financement avec la subvention du projet, et la non résolution des causes des crises peut menacer les opérations de financement.

Les interventions d'O.N.G. et de projets micro-réalisations sont nombreuses, notamment dans les zones du F.I.L. et du P.D.R.G.. Elles induisent une diversité d'actions et de méthodologies, avec des recouvrements des zones d'interventions, et donc des contradictions parfois préjudiciables à celles des actions qui s'inscrivent dans la durée avec une implication paysanne forte. Il est évidemment plus facile à un projet d'envergure, du type P.D.R.G. ou P.D.R.I.-H.K.M., de s'imposer et d'être moins gêné par la diversité des expériences.

La présence d'institutions de crédit et d'épargne, relativement diversifiées (avec une banque agricole, et parfois plusieurs réseaux d'épargne et de crédit), est un atout important pour le F.I.L.. La possibilité de recours au crédit pour des investissements productifs, générateurs de ressources monétaire est un déterminant pour permettre aux populations de s'impliquer financièrement (apports des villages en co-financement, dotation de caisses d'entretien et d'amortissement des investissements financés). Mais l'expérience montre aussi que certaines des institutions financières excluent une part importante de la demande (crédit aux seuls associations ou groupements villageois contre garantie sur leurs revenus du coton, exclusion des autres groupements, de femmes ou autres jugés non solvables), abandonnent certaines zones si les impayés deviennent importants (particulièrement là où le coton ne produit pas assez). Il faut aussi constater dans certains cas la faible pénétration rurale de ces institutions.

Dans les trois cas, la décentralisation administrative visant la création de communes rurales est encore peu avancée. Il y a eu des textes de lois, mais qui ne connaissent pas encore de décrets d'application, et la réflexion est en cours. Un objectif pour les F.I.L., en acquérant une expérience de financement pourra être de fournir des enseignements pour servir la mise en place de cette décentralisation que les trois projets souhaitent prendre en compte.

### 54. Implication des bénéficiaires (tableau 4).

L'implication des bénéficiaires reste dans le discours de chacune des actions un élément central. Les villages ou "groupes porteurs" de projets d'investissements sont "considérés" comme "maîtres d'ouvrage" et bénéficient d'appuis des projets (E.M.P., constitués de spécialistes de différentes disciplines, en général : 1 agronome, 1 zootechnicien et 1

**MALI**  
**LE FONDS D'INVESTISSEMENT LOCAL DE SIKASSO**  
**Co-gestion, négociation et contractualisation.**

**1° CO-GESTION DES MODALITES DE FINANCEMENT.**

L'ensemble du dispositif se situe dans une approche de co-gestion :

- ⇒ **dans la définition des orientations, objectifs et règles de financement**, où d'emblée il y a eu la mise en place d'une commission paysanne (7 paysans) représentative de la zone géographique (cercles de Sikasso et de Kadiolo), qui dialogue avec la Cellule Légère de Gestion du F.I.L. (1 A.T. et 1 consultant Malien) et le Projet Gestion de Terroirs (1 A.T.), par des réunions régulières, tous les mois.
- ⇒ **dans la réalisation des diagnostics villageois, et l'émergence de leurs projets à réaliser**, entre l'assemblée villageoise restreinte (mais aussi des réunions spécifiques à des groupes sociaux du village : femmes, jeunes) et le P.G.T. avec ou sans la C.L.G.
- ⇒ **dans la décision de financement**, où si le pouvoir de décision reste bien celui des représentants paysans au comité d'attribution intervillageois (C.A.I.), il y a discussion préalable sur les études de faisabilité en présence de représentants (de la C.L.G., du P.G.T., de représentants d'institutions financières).

**2° NEGOCIATION.**

- ⇒ **sur les devis d'études et de réalisation des investissements financés**, les assemblées villageoises restreintes discutent elles-mêmes avec les prestataires des coûts présentés par eux dans les devis,

**3° CONTRACTUALISATION DES FINANCEMENTS.**

- ⇒ **du financement des études**, entre le (s) village (s), le prestataire et le F.I.L., fixant délais, calendrier et nature des études à réaliser,
- ⇒ **du financement des investissements à réaliser**, entre le (s) village (s), le (s) prestataire (s), le F.I.L. et le P.G.T., fixant délais, calendrier, participation villageoise et nature des travaux à réaliser.

sociologue), et / ou de prestataires privés (bureaux d'études locaux, services techniques, entrepreneurs et tâcherons). Ces appuis des projets ont parfois tendance à se substituer aux paysans eux-mêmes.

La démarche est d'abord celle de la participation paysanne dans des comités paritaires (P.D.R.G. et P.D.R.I.-H.K.M.) voulue d'abord par les projets, avec les services techniques et administratifs (parfois simples observateurs, mais dont la parole peut orienter la décision). Un paysan leader peut à la demande du projet être désigné "paysan de contact" pour faciliter le flux d'information projet-village (cas du P.D.R.G.), le risque reste celui de la marginalisation pouvant en résulter. Des comités de suivi de la réalisation des investissements peuvent être mis en place (P.D.R.I.-H.K.M.), avec des moyens propres (prélèvement de 5 % du montant de l'investissement financé).

Dans le cas du F.I.L. de Sikasso, on démarre sur une base nouvelle avec une phase expérimentale privilégiant la recherche-action avec l'objectif de définir une méthodologie avec les paysans, par la mise en place d'une commission paysanne de 7 membres définissant les orientations, objets de financement, règles applicables. Là le choix d'un comité intervillageois d'attribution des financements composé de ruraux (14 représentants paysans, dont 2 femmes) plutôt qu'un comité paritaire est d'abord celui des paysans, et s'explique par des raisons historiques (pratique antérieure d'une certaine autonomie avec les A.V., volonté de ne pas subir de "pressions" et de rester maîtres du processus). Le comité d'attribution intervillageois, décide des financements, assure la gestion des apports villageois en co-financement, et contrôle les caisses de maintenance et de renouvellement des investissements financés. On est donc dans une dynamique différente des grands projets, avec un véritable choix laissé aux populations.

La difficulté reste la transparence de l'information (et notamment la restitution des discussions ou décisions de financement des représentants à leurs villages d'origine), même si les débats des instances décisionnelles sont ouverts au public, ce qui ne change rien si la séance se tient dans un lieu éloigné des villages concernés.

#### **55. Objets et modalités de financement (tableau 5).**

Si en principe tous les projets d'investissements sont recevables, il peut y avoir quelques "déviation" par rapport à l'objectif recherché. Dans certains cas, les paysans et cadres se croient obligés de mettre la priorité sur les ouvrages anti-érosifs. Ou encore, lorsque le financement est largement ouvert, il peut y avoir report massif sur les investissements sociaux (écoles, centres de santé notamment), et le fonds disponible risque d'être consommé alors que les investissements productifs restent marginaux. D'où la nécessité d'amorcer par le dialogue avec les usagers une réflexion avec l'objectif de définir une grille d'allocation des ressources permettant de diversifier les objets de financement, cette solution étant toujours préférable aux solutions imposées car elle peut déboucher sur l'appropriation de cette diversification par les paysans.

**BURKINA-FASO**  
**LE PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DU GANZOURGOU**  
**Un projet qui a des réalisations à son actif.<sup>1</sup>**

De mars 1992 au 31 décembre 1993, le P.D.R.G. a permis :

- ⇒ le financement des programmes de 141 communautés villageoises (soit 66 % des villages de la zone du projet, qui en compte 215),
- ⇒ le traitement de 300 dossiers de financement (études de faisabilités), sur lesquels 241 dossiers ont été approuvés par les comités paritaires qui se sont réunis 8 fois,
- ⇒ des financements cumulés à hauteur de 366 millions cfa, dont 154 millions alloués à partir du fonds de subvention du projet,
- ⇒ le financement pour plus de 50 % de ces subventions d'initiatives de restauration des ressources en eau, sols et forêts,
- ⇒ la mobilisation d'apports financiers significatifs des communautés villageoises, soit 23 % pour les unités économiques (financement de l'activité des banques de céréales, boutiques et pharmacies villageoises etc...), 22 % pour les parcs de vaccination, 15 % pour les centres d'alphabétisation, 10 % pour les investissements d'hydraulique pastorale et domestique,
- ⇒ une répartition des financements en investissements économiques pour 59 % (50 % de taux moyen de subvention), en investissements sociaux pour 23 % (48 % de taux moyen de subvention), en appui au développement communal pour 18 % (25 % de taux moyen de subvention, correspondant à la réalisation de projets sociaux),
- ⇒ le financement de projets d'aménagement de terroirs (avec les cordons pierreux) représentent les projets locaux les plus nombreux (53 % du total),
- ⇒ la mobilisation de co-financement auprès de partenaires (ONG) pour certains investissements (14 banques de céréales, 4 centres d'alphabétisation, 12 aménagements d'hydraulique domestique).

<sup>1</sup> P.D.R.G. - Investissements ruraux présentés aux comités paritaires de mars 1992 à décembre 1993. 12 p.

La subvention sur ressources mises à disposition des projets par les bailleurs de fonds et dotant un fonds alloué spécifiquement au financement de micro-projets villageois reste la règle. Elle intervient en liaison avec les apports villageois (25 % ou plus, selon parfois des barèmes pré-définis, non compris les apports en main d'oeuvre non spécialisée et matériaux locaux). Il y a donc co-financement, matérialisé dans un contrat (liant le village, le fonds / le projet, et les prestataires impliqués). Les procédures peuvent être parfois lourdes et longues (études, établissement de devis, présentation à l'instance de décision, notification, établissement du contrat, décaissements en plusieurs tranches avec contrôle de l'avancement par un technicien, groupage de projets de même nature pour faire un appel d'offres). Elles peuvent déposséder les paysans de leur prérogative de "maître d'ouvrage" (surtout si ces procédures suivent elles mêmes un travail préalable parfois long de diagnostic qui a émoussé l'intérêt des villageois "qui ne voient rien venir").

La réalisation de caution / aval pour l'accès au crédit, de même que le crédit par les institutions spécialisées, sont possibles, mais peu utilisées (soit par suite du faible nombre de projets productifs éligibles au crédit, soit par refus de financement des institutions de crédit invoquant le manque de fiabilité des dossiers, parfois justifié, ou de garanties)

#### **56. Rapports avec les partenaires (tableau 6).**

Si les services techniques officiels sont impliqués, ils peuvent être en concurrence avec les prestataires privés (bureaux d'études, entreprises). Leur rôle peut aussi être important dans la réalisation de certains investissements, qui doivent correspondre à une planification des moyens fonctionnement à charge de l'administration (enseignants pour une école, ou infirmiers pour un centre de santé dont l'implantation doit être acceptée). Leurs interventions sont requises pour les études de faisabilité, les instances de décision de financement, parfois la surveillance des travaux.

L'administration a souvent le rôle d'observateur dans les comités paritaires (préfet), elle est donc régulièrement informée et peut ainsi comprendre les objectifs et méthodologies mises en oeuvre. Elle aura, de ce fait, d'autant mieux un rôle de facilitation des actions.

Des relations sont établies avec des O.N.G. pour des co-financements (P.D.R.G. et F.I.L. Sikasso) ce qui démultiplie la capacité de financement. Il peut y avoir mise à disposition d'un savoir-faire comme dans le cas du F.I.L. de Sikasso (avec l'A.F.V.P. et Helvetas, sur kadiolo).

Les prestataires privés peuvent être mobilisés pour les études, mais surtout en phase d'exécution des investissements.

## CONCLUSION

Le problème du financement local, en dehors des systèmes de crédit, est une préoccupation ancienne, mais les fonds d'investissement local semblent représenter un instrument nouveau pouvant compléter les systèmes de crédit, même si l'on manque encore de recul pour tirer des enseignements certains et généraliser trop rapidement l'expérience.

On peut cependant retenir :

- ☒ **que le FIL est un instrument financier**, complémentaire des systèmes de crédit et des budgets de collectivités décentralisées.
- ☒ **qu'il doit être modulé selon son environnement** (existence ou non d'autres institutions).
- ☒ **qu'il doit avoir un champ d'intervention relativement ouvert** pour pouvoir s'adapter à la diversité et à l'évolution de la demande.
- ☒ **qu'il doit rester une structure légère, autonome, avec des procédures simples et transparentes**, et une forte implications des bénéficiaires.
- ☒ **qu'il est un instrument de dynamisme local et régional** en utilisant ou confortant des services ou institutions existantes ou en suscitant de nouveaux opérateurs économiques (bureaux d'études, artisans, entrepreneurs, centres de gestion...). Il contribue à la modification des rapports sociaux en milieu rural et à la complexification de la société civile.
- ☒ **Enfin, le FIL n'aura d'efficacité sur le long terme que s'il est inséré dans une dynamique permettant la mise en oeuvre d'une stratégie de développement élaborée au niveau local**, en articulation avec les niveaux de décision supérieurs (région, Etat), ce qui suppose un dialogue et une capacité de négociation de la part des paysans.