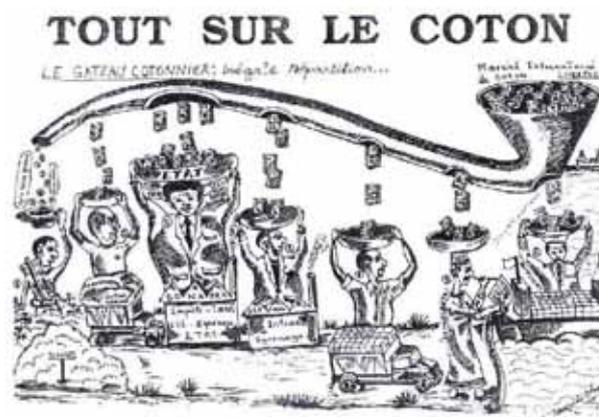
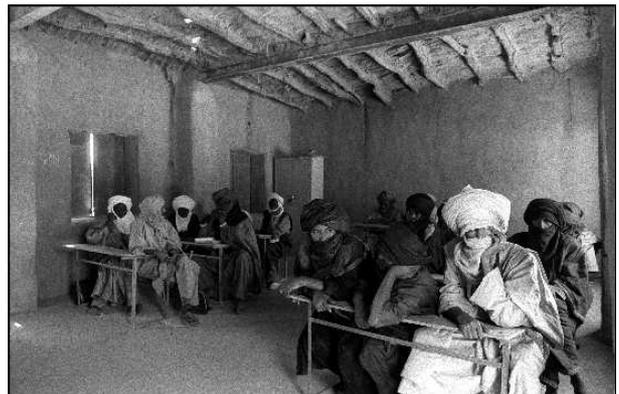


**LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT  
ENTRE ACTEURS LOCAUX ET GEOPOLITIQUE INTERNATIONALE ?**

*Etudes sur les Réformes foncières, la décentralisation et les filières agricoles  
en Amérique latine et en Afrique de l'Ouest*

**Dossier préparatoire**



**iram**

**Institut de Recherches et d'Application 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](mailto:iram@iram-fr.org) - [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

## LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ENTRE ACTEURS LOCAUX ET GEOPOLITIQUE INTERNATIONALE ?

*Etudes sur les Réformes foncières, la décentralisation et les filières agricoles  
en Amérique latine et en Afrique de l'Ouest*

### INTRODUCTION

#### *Un regard sur le passé et un repérage de nouveaux enjeux*

Dans le cadre de la préparation de ses « 50 ans » (2007), l'IRAM souhaite prolonger et approfondir l'exercice « d'auto-analyse » collectif déjà engagé à plusieurs occasions<sup>1</sup>. Confronté, à l'évolution des rapports « Nord-Sud » dans le cadre de la globalisation, l'objectif est de porter un nouveau regard sur les enjeux internationaux à travers l'analyse de l'évolution des pratiques de la coopération au développement.

En effet, la globalisation semble avoir rendu obsolète les grilles d'analyse antérieures qui soutenaient les théories -et les pratiques- de développement tout en faisant apparaître, peut être plus que jamais<sup>2</sup>, l'importance des interdépendances existantes (environnement, échanges commerciaux, globalisation financière, etc.). Après la phase d'uniformisation illustrée par le « *consensus de Washington* », on constate pourtant un renouveau des approches du développement<sup>3</sup> marqué notamment par différents courants économiques, de nouvelles questions d'éthique (approches par les droits, biens publics internationaux) et une plus grande préoccupation citoyenne sur les questions internationales, illustrée par la montée de l'alter-mondialisme. Les analyses qui en découlent prennent de mieux en mieux en compte la complexité des évolutions socio-économiques et la diversité des trajectoires existantes.

Les pratiques de la coopération au développement, resituées dans leur contexte historique, constituent un observatoire privilégié de ces évolutions. Elles révèlent par leurs objectifs, leur déroulement et l'appréciation de leurs résultats, la capacité opérationnelle de prendre en compte ces différents niveaux d'enjeux et, au-delà des discours englobant, de construire des réponses adaptées. Porter un regard analytique sur les expériences passées ou récentes est un préalable nécessaire à l'identification des nouveaux enjeux et à la définition de nouveaux modes opératoires appropriés.

<sup>1</sup> IRAM, 1998 : *Regards du Sud, des sociétés qui bougent, une coopération à refonder*, l'Harmattan.

<sup>2</sup> Ou tout au moins sous de nouvelles formes, cf. Bayard J.F., 2004 : *Le gouvernement du monde, une critique politique de la mondialisation*, Fayard.

<sup>3</sup> Hugon Ph. : *Le renouveau de l'économie du développement dans un contexte de mondialisation*, Communication au colloque *La mondialisation contre le développement ?*, C3ED, Versailles, St Quentin en Yvelines, juin 2004.

### **Les journées de 2004 comme première étape d'un processus**

Pour enrichir la redéfinition de ses orientations stratégiques, l'IRAM a donc entrepris un travail d'analyse approfondie de différents « *chantiers historiques* », d'interventions dans la longue durée sur certaines zones comme le Nord-Mali, ainsi que sur des questions « structurantes » de l'équipe, passées ou en devenir, et qui nécessitent de croiser les regards entre les différentes approches thématiques.

En synthèse, les trois thèmes retenus sont les suivants :

- **Le retour sur une expérience historique : l'accompagnement des réformes agraires au Chili (1965-1973)** ses enseignements face à l'actualité des enjeux de la question paysanne et du développement rural en Amérique latine. Cette réflexion devrait être enrichie par le témoignage de différents protagonistes : anciens salariés de l'IRAM, partenaires nationaux et, notamment, Jacques Chonchol, ministre de l'Agriculture du Gouvernement Allende.
- **Le bilan de l'accompagnement du développement local dans le nord Mali (Gao) et, plus largement, des nouvelles formes d'appui à la décentralisation** à travers les actions de la coopération internationale et de la coopération décentralisée dans ce pays, notamment à l'approche d'une « nouvelle phase » marquée par les récentes élections locales.
- **La structuration et le devenir des agricultures familiales dans les zones cotonnières ouest-africaines** à partir d'une analyse de la place du coton dans les systèmes de production ruraux, d'un bilan de la libéralisation des filières et du rôle joué par les organisations professionnelles depuis une dizaine d'années, ainsi qu'un examen de l'évolution des négociations internationales depuis la réunion OMC de Cancun (septembre 2003) et marquées par de nombreuses initiatives (Initiative de l'Union européenne sur le coton, nouveau thème de campagne des ONG internationales, etc.).

Les débats n'épuiseront certainement pas chacune des problématiques abordées, mais ils permettront de les remettre en perspective et de définir, pour l'équipe IRAM, les futurs axes du processus de réflexion dans la perspective des « 50 ans » et, nous l'espérons, de les partager avec un cercle élargi de participants !

L'équipe de préparation

## LISTE DES TEXTES PREPARATOIRES

---

### ● **Sur le Chili et l'Amérique latine**

- Chonchol J. : *Mondialisation, production agricole et marginalité paysanne et Amérique latine*
- Billaz R. : *L'IRAM et ses partenaires au Chili, 1965-1973*
- Delahaye O. : *Question foncière et petite production en Amérique latine, proposition de discussion pour l'analyse des interventions agraires auxquelles participe l'IRAM*
- Goussault Y. : *La réforme agraire au Chili à la veille du gouvernement d'unité populaire*, in Développement & Civilisations, IRFED, n°44, juin 1971

### ● **Sur le développement local et la décentralisation au Mali**

- Demante M.J. : *Le PADL de Gao, une tentative d'articulation entre développement local et décentralisation*
- Logié G. : *Regards sur la décentralisation malienne*
- De La Croix D. : *L'approche CDD de la Banque mondiale et la décentralisation*
- Husson B., CIEDEL-RAFOD : *La coopération décentralisée, quelles contributions au renforcement des collectivités territoriales maliennes*

### ● **Sur le coton en Afrique de l'ouest**

- De La Croix D. : *L'agriculture familiale des zones cotonnières d'Afrique de l'ouest : le cas du Mali*
- Beauval V. : *Réflexion sur la place actuelle et future des organisations paysannes dans les filières coton d'Afrique de l'ouest*
- Linard A. : *Le coton africain sinistré*, in Le Monde diplomatique, septembre 2003
- Hermelin B., GRET : *Synthèse du Forum Union européenne-Afrique sur le coton* (et compléments de S. Diéval, AFDI)
- Forum Union européenne-Afrique sur le coton : *Projet de plan d'action pour la mise en œuvre du partenariat UE-Afrique sur le coton*

**RETOUR SUR UNE EXPERIENCE FONDATRICE**

**L'ACCOMPAGNEMENT DES REFORMES AGRAIRES AU CHILI,  
ENJEUX ET ENSEIGNEMENTS ACTUELS POUR L'AMERIQUE LATINE**

---



**MONDIALISATION, PRODUCTION AGRICOLE ET MARGINALITE PAYSANNE EN AMERIQUE LATINE****Jacques Chonchol**

Pendant les deux dernières décennies le facteur essentiel qui a modelé la société et l'économie rurale de l'Amérique Latine a été le changement du modèle de développement, d'un développement orienté à la substitution des importations et à l'industrialisation interne à un autre déterminé par l'ouverture à l'extérieur, la promotion des exportations et la libéralisation de l'économie.

La crise de la dette des années 1980 et l'adoption, par la plupart des pays de la région des politiques d'ajustement structurel inspirées par une vision néo-libérale de l'économie (le Consensus de Washington) favorisèrent les exportations agricoles avec l'espoir que ceci améliorerait les échanges avec l'extérieur. Simultanément l'ouverture de l'économie augmenta les importations alimentaires en provenance des pays plus compétitifs, souvent à cause des subventions de leurs exportations. Le résultat de ces politiques est que les exportations agricoles de produits primaires ont augmenté plus rapidement que la production orientée au marché domestique.

Cette mondialisation des économies de la région a augmenté les revenus d'exportation des pays latino-américains ayant des avantages comparatifs et des secteurs d'exportation bien intégrés aux marchés internationaux. Ce fut le cas du Mexique avec certains produits végétaux et horticoles, le cas du Chili avec les fruits de climat tempéré, le vin et les produits forestiers, le cas de l'Argentine avec la viande bovine, les fruits et le soja, du Brésil avec le soja et le jus d'orange, le cas de l'Amérique Centrale, la Colombie et l'Equateur avec les fleurs et autres produits non traditionnels.

En même temps, on a vu augmenter la production de produits agricoles destinés à l'agro-industrie et à l'élaboration de produits alimentaires destinés aux marchés internes et externes. Mais on a vu simultanément diminuer la production des aliments plus traditionnels pour le marché intérieur (céréales, tubercules, produits animaux traditionnels) qui n'ont pas pu faire face à la concurrence des importations en provenance des pays avec des agricultures plus compétitives et souvent subventionnées.

Ces changements dans les systèmes de production ont influencé d'importantes modifications dans la structure sociale de l'agriculture latino-américaine. Ce furent surtout les agriculteurs capitalistes modernisés qui ont profité des nouvelles opportunités puisqu'ils disposaient de ressources financières, de terres de bonne qualité, de la technologie et de l'organisation commerciale nécessaires pour le développement de ces productions. Ceci leur donna un accès préférentiel aux nouveaux marchés.

Par contre les petits agriculteurs paysans dans la plupart des cas disposaient de ressources de moindre qualité, avaient difficilement accès aux crédits et aux assurances, manquaient de terres appropriées ainsi que de technologies adaptées aux nouvelles productions. En plus leur niveau d'information et d'accès aux nouveaux marchés étaient moindres et leurs coûts de transaction plus élevés.

De plus pour l'immense secteur de paysans sans terre ou avec des « minifundios » qui en Amérique Latine représentent la grande majorité des ruraux, la diminution et l'absence de politiques publiques destinés à les aider, conséquence du désengagement de l'Etat promu par le néo-libéralisme, a aggravé l'écart entre l'agriculture paysanne et l'agriculture des entrepreneurs capitalistes.

L'absence de politiques de crédit adaptées aux conditions de production des petits agriculteurs l'existence, des systèmes d'appui technique et de transfert technologique incompatibles avec les capacités d'absorption des tous petits agriculteurs, des systèmes socio-organisationnels qui limitent les possibles associations de paysans et finalement l'absence quasi-totale de systèmes technologiques capables d'améliorer les systèmes de production paysans et des micro-régions rurales qui les abritent, on contribué à accroître les distances.

Les politiques de libéralisation qui ont été appliquées dans les pays latino-américains depuis une vingtaine d'années supposaient que la diminution du rôle de l'Etat serait compensé par le dynamisme du secteur privé et que celui-ci remplacerait avec ses investissements les investissements publics dans les secteurs les plus essentiels pour le développement rural : infrastructure, services financiers, divulgation agricole, recherche, développement des services. Mais dans les faits ces investissements privés ont été très limités et ont été surtout orientés au service de l'agriculture capitaliste et non de l'agriculture paysanne.

Seulement quelques petits producteurs familiaux avec une plus grande disponibilité de ressources et des possibilités d'accès à l'agro-industrie ont été incorporés aux nouvelles possibilités orientés à l'exportation ou au marché interne destiné aux consommateurs de revenus plus élevés. L'intégration de quelques secteurs minoritaires de l'agriculture familiale paysanne au complexe agro-industriel a augmenté les différences à l'intérieur de ce secteur. Tandis que quelques-uns ont vu améliorer leur situation et ont pu investir, d'autres sont restés dans la catégorie de semi-prolétaire avec un revenu similaire à celui des salariés, et d'autres finalement se sont appauvris.

La mondialisation néo-libérale a eu, en résumé, les conséquences suivantes dans le monde rural latino-américain :

- 1) L'accroissement des exportations de l'agriculture non traditionnelle qui s'est constitué comme le secteur le plus dynamique de la croissance agricole.
- 2) La perte en importance des cultures de subsistance produites essentiellement par l'agriculture familiale paysanne.
- 3) L'accroissement de la consommation interne des produits élaborés par l'agro-industrie (huiles végétales, pâtes, riz, poulets, viandes porcines, lactées, fruits et végétaux) souvent avec un important contenu de matières premières importées.
- 4) La prédominance des agriculteurs capitalistes grands et moyens (agriculture d'entreprise).
- 5) Des changements significatifs dans la composition de la force de travail rurale. Les anciens travailleurs permanents des haciendas payés partiellement en argent et le reste avec des avantages en nature, ont été remplacés par des salariés. Parmi ceux-ci prédominent les saisonniers sur les permanents. En même temps, une partie croissante de ces salariés sont des femmes. Une proportion croissante de la force de travail est devenue urbaine. Souvent cette force de travail urbaine est engagée par des intermédiaires et n'a pas de contrat de travail direct avec l'entreprise dans laquelle elle travaille.
- 6) La croissante urbanisation dans la plupart des pays de la région pendant ces dernières décennies, ainsi que l'orientation exportatrice de l'actuel modèle de développement, ont accru d'une façon significative la demande alimentaire des centres-urbains. Cette situation a conduit aux besoins d'une disponibilité abondante et opportune d'aliments de base, ce qui constitue une priorité. Ceci conduit à forcer les producteurs internes à être compétitifs pour la production de certains produits de base comme les céréales avec la production internationale.
- 7) Malgré toutes les difficultés auxquelles elle doit faire face l'économie paysanne subsiste mais joue un rôle résiduel à l'intérieur de l'actuel modèle de développement. En effet l'exploitation du travail agricole dans les pays de la région, établie sur la base d'emplois saisonniers, bas salaires, longues

journées de travail, manque de sécurité sociale, utilisation de femmes et d'enfants avec des salaires réduits, a besoin d'un processus structurel qui permette la reproduction de cette force de travail, son absorption en période de manque d'emploi et la génération d'une nouvelle main d'œuvre. Ce rôle résiduel est celui de l'actuelle économie paysanne.

- 8) De nombreuses recherches ont identifié un processus connu sous le nom de « diminution du rôle des activités agricoles dans les régions rurales » qui ne constituent plus le revenu essentiel de nombreux paysans. Selon ces recherches les revenus essentiels proviennent de l'extérieur de l'agriculture et les activités économiques en dehors de l'exploitation agricole sont celles qui permettent de soutenir un niveau de vie minimum.
- 9) Tous ces changements n'ont pas diminué mais par contre augmenté le niveau de la pauvreté rurale traditionnelle en Amérique Latine.

Selon les études de la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine) en 1997 sur 111 millions de ruraux latino-américains, 70% vivaient sous le niveau de pauvreté c'est à dire 78 millions, et 42% (47 millions) compris dans le chiffre antérieur sous le niveau d'extrême pauvreté.

## L'IRAM ET SES PARTENAIRES AU CHILI 1965 – 1973

René BILLAZ

### 1 - REMARQUES PREALABLES

La reconstitution ci dessous fait appel à la mémoire non écrite : le recours aux documents disponibles sera nécessaire dans une phase d'approfondissement ultérieur.

Le recul aidant, on tentera non seulement de rendre compte des activités elles-mêmes, mais également des objectifs qu'elles poursuivaient et de leur accomplissement, ce qui permettra un regard sur le réalisme de ces derniers comme sur l'efficacité des méthodes mises en œuvre.

Le texte s'organise autour des trois phases chronologiques que sont (i) les contacts initiateurs, avant et après l'arrivée au pouvoir de la démocratie chrétienne, (ii) les activités au cours du mandat d'Eduardo Frei et (iii) celles pendant celui de Salvador Allende, jusqu'au coup d'Etat du 11 septembre 1973. Il s'organise aussi à partir des institutions partenaires, des mandats qu'elles ont reçus du pouvoir politique et des objectifs propres aux populations qu'elles aident. On trouvera ainsi (i) la CORA et la promotion des paysanneries bénéficiaires de la réforme agraire, (ii) l'INDAP et le soutien aux petits agriculteurs et à leurs organisations. Il faudra y rajouter (iii) l'ICIRA, organisme relevant des Nations Unies, dont le mandat était d'appuyer les organismes chiliens liés à la réforme agraire et enfin (iv) le secteur universitaire, avec l'Ecole d'Agronomie de l'UC de Valparaiso.

Ce n'est qu'avec la mise en cohérence de cette relation des activités avec le contexte national et international<sup>1</sup> dans lequel elles se sont déroulées que sera abordée la discussion et la synthèse sur le « bilan » de l'action de l'IRAM au Chili.

### 2 - LES CONTACTS INITIATEURS

Dès 1963, au Brésil, la politique agraire progressiste du Président Joao Goulart se traduisait dans l'Etat du Pernambuco (dont le Gouverneur était Miguel Arraes) par la constitution de ligues paysannes très revendicatives. Leurs capacités d'organisation attiraient l'attention de tous, et en particulier, pour ce qui concerne l'IRAM, d'Yves Goussault, qui avait obtenu l'appui du MAE pour l'ouverture d'une mission IRAM<sup>2</sup>. A l'occasion d'une de ses missions préparatoires, il fit la connaissance de Jacques Chonchol, qui l'informa des perspectives que pourrait ouvrir au Chili l'élection d'Eduardo Frei.

En 65, ce fut au tour d'Henryane de faire la connaissance de Jacques Chonchol, à l'occasion d'une rencontre latino américaine à Cuba. Frei ayant été élu en 1964, Jacques se retrouvait à la tête de l'INDAP : un appui de l'IRAM lui apparaissait souhaitable, ainsi qu'à la CORA. Des contacts ultérieurs avec les coopérations belge et française<sup>3</sup> ont permis de signer les conventions qui ont permis à l'IRAM d'affecter plusieurs agents, dont le premier était Jacky Goethals.

Ont rapidement suivi Michel Langand et Manuel de Truchis (à l'INDAP) ainsi qu'Olivier Delahaye (à la CORA), où l'avaient précédé – hors convention IRAM – Marcel L'Aot et Ghislain de Montgolfier.

<sup>1</sup> Un autre texte sur la partie « contexte » de cette période est en cours d'élaboration.

<sup>2</sup> Qui ne verra pas le jour, le coup d'Etat d'avril 64 ayant eu lieu deux semaines avant la date d'affectation de René Billaz.

<sup>3</sup> Rappelons la politique gaullienne de l'époque, suite à la tournée faite par le Général sur le continent en 1962.

Au delà de Jacques Chonchol lui-même, dont les liens avec la France étaient anciens, l'idée d'un partenariat avec des équipes françaises trouva un accueil favorable chez plusieurs de nos futurs amis : Jorge Echenique avait suivi à Paris le cycle de l'IRFED deux ans (?) auparavant, et les services du MAE avaient organisé un voyage d'études pour plusieurs responsables des services de la CORA (et de l'INDAP ?) dont Gonzalo Puga et Jorge Torrealba.

### 3 - 1966-70 : LES ACTIVITES SOUS LE MANDAT DE LA DEMOCRATIE CHRETIENNE (DC)

#### 3.1 - Les activités de l'IRAM à l'INDAP

Rappelons qu'en 1965 la petite agriculture représentait la très grande majorité des exploitants, en particulier les minifundistes (voir la partie « contexte »). La création par le gouvernement DC d'une institution spécialement dédiée à sa promotion manifestait sa volonté politique de faire voter des lois faisant à la paysannerie une place plus importante dans la société et de l'aider à l'occuper à travers des organisations représentatives, de type syndical et/ou économiques (coopératives de services), ainsi que par des activités d'assistance technique et de crédit aux agriculteurs.<sup>4</sup>

Constitué à la hâte, l'INDAP avait recruté de nombreux agents (« *promotores* ») chargés du contact avec les paysans et leurs organisations. Leur formation initiale et leurs activités antérieures ne les avaient guère préparés à ce genre d'intervention, qui n'était à l'époque familière qu'à de rares organisations privées, d'obédience religieuse, comme l'IER. L'INDAP demanda donc à l'IRAM de l'aider à une formation continue de ses agents, par la création d'outils de travail appropriés. C'est dans le cadre de l'unité de l'INDAP qui en avait reçu le mandat que s'inscrivit l'action de l'IRAM.

Les outils créés par cette équipe étaient destinés à améliorer la connaissance du milieu (diagnostic d'exploitation et de zone) et l'organisation du travail des promoteurs (suivi et programmation des activités). Des documents *ad hoc* ont été testés dans des zones pilotes (la Vallée de Putaendo au Nord de Santiago, la « Frontera » au Sud) puis largement diffusés. L'ensemble des personnels de l'INDAP a-t-il été passé à ce cycle ? Je crois toutefois que cette action, au cours des quatre années correspondantes, a été massive.

Je ne me rappelle pas que nous ayons eu les moyens (que nous n'avons pas envisagé de nous donner) d'en mesurer l'impact. Des questions d'importance restent ainsi sans réponse, comme par exemple :

- Dans quelle mesure la mise en œuvre des outils proposés a-t-elle entraîné une meilleure connaissance des problèmes et des changements notoires dans les pratiques des personnels de l'INDAP et les capacités des organisations paysannes ?
- Les outils conduisaient-ils, au delà du collationnement de données, à des synthèses pertinentes pour l'action ?
- L'intense politisation du contexte<sup>5</sup> national et la « partidisation » des agents de l'INDAP<sup>6</sup> permettaient-elles l'exercice « serein » de leur métier ?

#### 3.2 - Les activités de l'IRAM à la CORA

Le mandat de la CORA était clair : exproprier les exploitations agricoles extensives et en transmettre la propriété à leurs travailleurs, après une période d'« apprentissage » sous la tutelle de l'Etat (exercée par la CORA), sous la forme d'« *asentamientos* ». Les défis de cet apprentissage n'étaient pas mineurs : la majorité des travailleurs, analphabètes, cantonnés à des tâches subalternes, étaient bien peu préparés à la gestion d'une grande exploitation. Ils n'en rêvaient d'ailleurs pas, puisque l'immense majorité d'entre eux aspiraient à la parcellisation des exploitations expropriées et à l'attribution d'une propriété individuelle aux dimensions de leurs besoins familiaux.

<sup>4</sup> Cf. le texte d'Yves Goussault pour l'analyse du contexte.

<sup>5</sup> La droite chilienne ne manquait pas une occasion de fustiger la politique agraire de la DC, et Jacques Chonchol, en tant que Dr de l'INDAP, était brocardé chaque semaine par la presse d'extrême droite.

<sup>6</sup> Dont le rôle d'agents électoraux de la DC contaminait les activités professionnelles à chaque épisode électoral.

Quoiqu'il en soit de ces divergences, sur lesquelles on reviendra, les besoins de formation étaient énormes, à commencer par l'alphabétisation, qui a été effectivement conduite massivement, en s'inspirant des méthodes mises au point par Paulo Freire au Brésil.

Le Chili ne disposait pas de références comparables pour la formation paysanne à la gestion technique et économique des exploitations<sup>7</sup> : les antécédents de la promotion paysanne en France, illustrée à l'époque par le succès des CETA, le prestige des travaux de Chombart de Lauwe ont conduit la CORA à accepter l'aide que lui proposait la coopération française, qui l'a confiée à l'IRAM.

Les activités se sont centrées sur deux axes :

- Une réflexion technique et économique sur la conduite des principales productions (pour l'essentiel, des cultures). Ce travail, qui s'appuyait sur les acquis de Marcel L'Aot à Lampa, était conduit sous forme de réunions avec un petit groupe d'« *asentados* ». Il s'est activement poursuivi jusqu'au départ d'Olivier Delahaye pour le Venezuela, en 1970.
- Une réflexion plus globale sur la gestion des exploitations réformées, dont l'outil principal était un plan d'exploitation permettant d'avoir une vision d'ensemble de leur fonctionnement et les améliorations à y apporter.

Au delà des zones où l'IRAM intervenait directement, ces outils ont été proposés aux différentes régions à l'occasion de nombreux stages de formation des personnels d'encadrement des « *asentamientos* ».

Pas plus que dans le cas de l'INDAP nous ne disposons d'éléments d'information permettant de juger de l'impact de ces outils. Là encore restent sans réponse des questions importantes :

- Les ambiguïtés, voire les contradictions de la CORA et de la DC concernant la destination collective ou individuelle des *asentamientos* n'ont-elles pas gravement obéré les objectifs de la formation, qui tenait peu compte des motivations personnelles des intéressés ?
- L'accompagnement technique du processus d'expropriation / assignation n'a-t-il pas été altéré par l'accroissement du nombre d'exploitations expropriées, le recrutement de personnels ne l'ayant en effet probablement pas suivi ? Au fil des années, les *asentados* n'ont-ils pas été de plus en plus livrés à eux-mêmes ? En l'absence d'une structure de formation intensive des personnels de terrain, n'a-t-on pas observé un effet de dilution progressive des « messages méthodologiques » ?
- Enfin, comme dans le cas de l'INDAP, les incertitudes politiques croissantes créées par l'opposition des partis de droite, ponctuées par des événements de retentissement national<sup>8</sup>, n'ont-elles pas déplacé les centres d'intérêt des personnels de terrain vers des préoccupations moins professionnelles ?

#### 4 - 1971-73 : LES ACTIVITES SOUS LE MANDAT DE L'UNITE POPULAIRE (UP)

La victoire électorale de l'UP s'est traduite par une accélération du processus d'expropriation et, parallèlement une aggravation du climat social à la campagne, particulièrement dans le Sud du pays. A tous les échelons, les responsables de la CORA comme de l'INDAP ont été submergés par des activités de plus en plus prenantes, compliquées par les particularités de l'organisation politique de l'UP (les nominations aux postes techniques étant âprement négociées entre les différents partis membres<sup>9</sup>).

<sup>7</sup> Notons toutefois qu'au cours de mandat de Frei une institution spécialisée de formation professionnelle (l'INACAP) a relevé le défi de la formation des *asentados* en constituant des équipes mobiles réalisant des sessions *in situ* : remarquablement instrumentalisées sur le plan pédagogique, et mises en œuvre par des personnels exceptionnellement motivés (dont un grand nombre sera sévèrement réprimé sous la dictature), elles ont contribué très significativement à la formation de tractoristes et de responsables d'étables laitières, pour ne prendre que ces exemples.

<sup>8</sup> Comme par exemple en 1970, l'assassinat par des groupes d'extrême droite d'un cadre de la CORA.

<sup>9</sup> Cette « partidisation » de la vie institutionnelle publique est une constante de la vie politique chilienne, qui n'en a pas il est vrai l'exclusivité : malgré le handicap qu'elle a constitué du temps de l'UP, elle a repris de plus belle avec le retour à la démocratie. Bonjour les dégâts.

Tout en essayant de ne pas perdre le contact avec le terrain, l'équipe IRAM a souhaité prendre ses distances par rapport au maëlstrom institutionnel en rejoignant l'ICIRA, dont les moyens avaient d'ailleurs été sensiblement renforcés. La composante formation de nos activités a ainsi pris encore plus d'importance, de sorte que nous avons, les uns et les autres, participé à d'innombrables sessions de formation de cadres et de paysans. Il faudra sans doute plonger dans nos rapports d'activités (s'ils sont encore disponibles) pour en retrouver les thèmes principaux : de mémoire, ils reprenaient pour l'essentiel les instruments mis au point précédemment, avec toutefois une insistance particulière sur la gestion des crédits et sur la politique agraire, vue en particulier sous ses aspects régionaux (complémentarités entre le secteur réformé et la petite agriculture).

La fréquence des événements politiques majeurs, tous secteurs confondus, était toutefois telle que l'exécution des programmes en était souvent perturbée. Les innombrables commentaires croisés auxquels ils donnaient lieu donnaient en même temps le sentiment grisant de participer à une aventure collective passionnante, dont bien peu imaginaient quelle fin tragique elle aurait.

L'exemple de notre participation à l'enseignement de la faculté d'agronomie de Quillota (proche de Valparaiso) est à cet égard illustratif. Un jeune VSN, affecté dans le courant de l'année 70<sup>10</sup>, s'est trouvé impliqué dans un conflit institutionnel et politique qui opposait le directeur, démocrate chrétien, à un groupe d'enseignants et d'étudiants d'extrême gauche. Le conflit prenant de l'ampleur, l'Ecole s'est vite trouvée paralysée. L'affaire risquait de mettre en avant, sur la place publique, l'intervention d'un trublion français, coopérant de surcroît, dans les affaires académiques chiliennes. On a heureusement pu éviter d'en arriver là, mais ce cas illustre la tentation alors permanente de décliner maladroitement le verbe participer dans des contextes où les risques encourus par les uns (des expatriés à statut protégé) et les autres (les partenaires nationaux, qui, dans le cas d'espèce, ont été très durement réprimés par la dictature) ne sont pas du même ordre.

Par comparaison avec la période antérieure, les activités de l'IRAM durant l'Unité Populaire ont été beaucoup moins « visibles ». Rattachés que nous étions auparavant à des structures précises, avec des mandats spécifiques et des activités propres, nous disposions d'une identité reconnue, ce qui n'a plus été le cas au sein de l'ICIRA et dans le contexte volcanique de la vie institutionnelle. Poser la question du bilan de nos apports pendant cette période devient de ce fait très hasardeux.

Sans aucun doute le fait d'avoir participé à cette aventure est en soi très gratifiant et particulièrement instructif. Au delà, la forme de coopération que nous avons vécue est à bien des titres réussie, dans la mesure où l'intense débat permanent a rendu impossible d'attribuer à l'un ou à l'autre, et encore moins à des organismes, la paternité de telle ou telle orientation ou décision. On ne saurait donc parler, comme dans la période antérieure, d'un « produit » IRAM ; par contre, du creuset où fusionnaient en permanence les idées et les initiatives sont issues des solidarités profondes, qui se sont manifestées dans les années suivantes, et une approche partagée des problèmes agraires au bénéfice des paysanneries marginales.

## 5 - EN GUISE DE RESUME : DES QUESTIONS EN SUSPENS

Mesurée en nombre d'années coopérant, la présence de l'IRAM au Chili est loin d'être insignifiante : elle doit être supérieure à 30, soit de l'ordre de 4 en permanence durant huit ans (1966/1973). Comparé à l'effectif des techniciens de la CORA et de l'INDAP, qui devait être largement supérieur à mille, celui des membres des équipes IRAM est bien entendu dérisoire, ce qui est dans la nature des choses en la matière.

Il est peut-être vain, voire illégitime, de poser la question de l'impact d'une équipe si modeste au sein d'institutions si massives. Celle de savoir si les objectifs que nous avons fixés avec nos partenaires institutionnels ont été atteints mérite toutefois attention, même si nous nous sommes bien gardés de donner à ces objectifs une tournure trop précise (contribuer à..., coopérer dans le domaine de...) <sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Peu de temps avant le fort tremblement de terre de juin : bonjour l'accueil !

<sup>11</sup> Ce qu'explique aisément l'envie forte qu'avait l'IRAM d'être présent dans le processus et la difficulté qu'avaient nos partenaires à savoir ce qu'ils pouvaient attendre précisément de nous.

En ce qui me concerne, j'aurais tendance à répondre que ces objectifs n'ont probablement été que très partiellement atteints : ne nous sommes nous pas contentés de faire tourner « à l'aveugle » une moulinette de formation dont nous (les camarades chiliens et nous-mêmes) n'avions pas pris le soin de paramétrer les dimensions et le rendement (effectifs, durée, contrôle des acquis...), ce que n'aurait pas manqué de faire une institution spécialisée ? L'exemple de l'INACAP et de l'appui que lui a apporté le BDPA est à cet égard très révélateur.

Autre caractéristique de notre action, l'étroite dépendance des calendriers politiques. Au Chili particulièrement, mais c'était le cas de nombreux autres chantiers IRAM, notre action bénéficiait d'une forte « complicité » politique avec les responsables des institutions partenaires. Or leur calendrier est rythmé (au mieux) par les échéances électorales et (au pire) par les développements imprévisibles des luttes sociales. Dans ces conditions :

- N'aurait-il pas été prudent de fixer *a priori* les rythmes et calendriers de nos activités en fonction des échéances électorales ? En d'autres termes, la « complicité » n'a t'elle pas provoqué une certaine griserie qui aurait mis en sourdine la raison, laquelle nous aurait recommandé d'établir des sortes de schémas directeurs glissants, susceptibles d'évoluer en fonction de circonstances prévisibles ?
- N'aurait-il pas été préférable, avec la CORA, de réfléchir plus avant sur les alternatives d' « assignation » collective ou privée ? Outre le fait que nos *a priori* sur la question n'étaient sans doute pas homogènes (nous n'en avons pas débattu), n'aurions nous pas dû contribuer à faire lever les ambiguïtés savamment entretenues par les responsables politiques de la DC, par exemple en étudiant avec les paysans et les cadres les conséquences des deux scénarios ?
- N'aurions nous pas dû proposer de participer activement à l'évaluation des changements techniques et sociaux au sein des exploitations agricoles appuyées par CORA et INDAP ? Les données ainsi recueillies auraient ainsi considérablement enrichi les enseignements auxquels nous participions. A y regarder de près, et par manque de données de cette nature, nos thèmes de formation n'auraient-ils pas pris un petit coup de vieux entre 66 et 73 ?
- Finalement, la satisfaction (certes intense) et l'énorme intérêt intellectuel procurés par le fait de participer au processus de réforme agraire ne nous ont ils pas amené à être trop souvent dans une position d'observateurs attentifs ou de coopérants obéissants plutôt que d'acteurs exigeants et responsables ?

Laissons là pour le moment ces questions qui surgissent à l'occasion de ce coup de rétroviseur de trente ans et plus...

**QUESTION FONCIERE ET PETITE PRODUCTION EN AMERIQUE LATINE :  
PROPOSITION DE DISCUSSION POUR L'ANALYSE DES INTERVENTIONS AGRAIRES  
AUXQUELLES PARTICIPA L'IRAM**

**Olivier Delahaye**

Lors de l'un de ses passages au Chili au début des années 1970, David Lehman exprima ses doutes à l'équipe IRAM dans les termes suivants : nous étions d'intéressants bricoleurs, mais sans perspective théorique nous allions droit dans le mur. Je me disais alors que ces universitaires étaient bien loin de l'enthousiasmante réalité dans laquelle nous baignions. Comment ai-je changé d'avis (sans prendre en compte le fait, certainement déterminant, que depuis 1978 c'est l'Université Centrale du Venezuela qui subvient à mes nécessités matérielles) ? Un facteur important a certainement été la comparaison de l'évolution des structures agraires au Chili et au Venezuela depuis les années 1960. Dans les deux cas, il y eut une réforme agraire massive : 40% de la Superficie des Exploitations Agricoles (SEA) a été expropriée au Chili entre 1966 et 1973 (Echenique 1996), tandis que plus de 50% de la SEA du Venezuela appartient (encore aujourd'hui) à l'institut responsable de la réforme agraire. La réforme agraire au Chili a été sanguinairement remise en cause, le quart de la superficie expropriée a été rendu aux anciens propriétaires par la junte militaire (Silva 1987) et l'ouverture totale au marché des terres des asentamientos a signifié la vente, par leurs attributaires originaux, de près de la moitié des parcelles restantes (chiffres de 1987). Au Venezuela, la réforme agraire a été très peu conflictuelle (en dehors d'épisodes limités dans le temps et l'espace) : la loi de 1960 a été votée à l'unanimité ; les propriétaires étaient très généralement soulagés de trouver un acquéreur (l'État) pour leurs haciendas en pleine crise. Cependant, quelques décades après, l'on observe les mêmes tendances dans les deux pays dans des contextes bien différents (Echenique 1996, Delahaye 2001) : la proportion de la SEA occupée par les grandes exploitations a diminué substantiellement (de 55 à 18% au Chili entre 1965 et 1987 ; de 72 à 47% au Venezuela de 1961 à 1997), celle des petites a augmenté au Chili (de 22% à 41%) et stagné au Venezuela (de 8 à 11%), celle des moyennes a doublé dans les deux pays (Chili : de 22 à 42% ; Venezuela : de 20 à 43%). Dans les deux cas, l'on peut penser que c'est le jeu du marché foncier (légal au Chili après 1973, toujours formellement illégal au Venezuela depuis 1960) qui a restructuré la structure agraire au bénéfice des moyennes exploitations commerciales (Echenique 1996, Delahaye 2001). Au Venezuela, le marché (légal et illégal) affecte une superficie annuelle deux à trois fois supérieure à celle dotée par la réforme agraire (Delahaye 2001), dans l'indifférence aveugle des agraristes (et bien sûr des équipes IRAM) pour qui ce n'était pas (et ne semblent toujours pas être, pour les agraristes) un thème important. J'ai donc décidé d'étudier prioritairement le marché, ce qui m'a emmené sur le chemin que je vais tenter de résumer rapidement, et qui m'a fait comprendre un peu les gentils sarcasmes de Lehman, aux dépens de mes enthousiasmes initiaux (et bien sûr et surtout, aux dépens des paysans latino-américains « victimes » de réformes agraires entreprises dans un cadre généreux mais parfois loin des réalités).

Pour la commodité de l'exposition (dans les faits il n'en est bien sûr pas ainsi), ce chemin comporte deux étapes : 1. Les théories, et les politiques agraires<sup>1</sup> correspondantes ; 2. Les cheminements historiques du foncier en Amérique latine. En conclusion, j'essayerai de proposer des lignes de réflexion sur le foncier et l'agriculture familiale. Une définition préalable est probablement nécessaire : dans ce texte, « agraire » renvoie à la problématique de l'accès au foncier des différents groupes de producteurs, et en particulier des petits producteurs et paysans sans terre (et les agraristes sont les partisans de la réforme agraire).

<sup>1</sup> J'entends politiques agraires comme politiques orientées à l'accès au foncier des petits et moyens producteurs familiaux. Il s'agit de la réforme agraire, mais aussi d'enregistrement, cadastre, baux ruraux, impôt foncier, etc.

## 1 - LES THEORIES, ET LES POLITIQUES AGRAIRES CORRESPONDANTES

Schématiquement, l'on peut distinguer trois grandes familles de théories agraires ; chacune est à l'origine de politiques agraires particulières.

- L'analyse classique (Ricardo, Marx, mais aussi Marshall et même Walras, l'un des fondateurs de l'école néoclassique, voir Guigou 1982) insiste sur la rente foncière dont elle situe l'origine dans un monopole historique des propriétaires fonciers. La politique foncière vise à éliminer ce rapport foncier inefficace par la réforme agraire ou la nationalisation de la terre (Walras). Dans ce sens, les réformes agraires en Asie du Sud-est, en Europe centrale entre les deux guerres mondiales, en Amérique latine, ainsi que les politiques agraires des pays socialistes, appartiennent à cette famille.
- L'analyse néoclassique (ou, grosso modo, néolibérale), met le marché foncier au centre de la régulation agraire : l'État n'a plus alors le rôle d'intervention directe des classiques, mais doit s'appliquer à permettre le fonctionnement optimal du marché, c'est-à-dire à éliminer ses imperfections (information inégale entre les agents sociaux, biais qui favorisent tel ou tel groupe, etc.) qui l'empêcheraient de répartir la terre entre les producteurs les plus efficaces comme le prévoit la théorie (l'on verra qu'il s'agit des petits et moyens exploitants familiaux). Les politiques favorites dans ce cadre sont l'établissement d'un cadastre, et de l'enregistrement des transactions.
- L'analyse néo institutionnelle, née aux Etats-Unis dans les années 1960 (Coase, North, Stiglitz, etc.) met les institutions (institutions formelles, mais aussi normes, coutumes, etc.) au centre de l'analyse, sans éliminer l'importance du rôle du marché.

Il faut insister sur l'importance de la méthodologie commune aux analyses néoclassique et néo institutionnelle : c'est le calcul économique d'optimisation individuelle, qui est soumis à des critiques fondamentales (voir par exemple Tiers-monde de janvier-mars 2004) qui permettent de mettre en doute son omnipotence explicative.

Deux autres points sont importants pour notre propos :

*Le « rapport inverse entre la superficie et l'efficacité des exploitations ».* Il est l'objet de nombreuses études empiriques (voir Dorner 1992 et Deininger 2003). L'explication de la plus grande efficacité des exploitations familiales petites et moyennes porte sur le coût inférieur du travail familial par rapport au travail salarié (une exception : les plantations agroindustrielles, où l'industrie rationalise l'organisation du travail : bananes, etc.). C'est l'argument économique essentiel pour la réforme agraire, il est accepté par les trois écoles précédentes.

Il y a un autre argument pour la réforme agraire. C'est le raisonnement Jeffersonien qui considère la petite propriété familiale comme l'un des fondements de la démocratie. Il persiste jusqu'à nos jours (voir Moore 1969), a été un des fondements de l'« Alliance pour le progrès » des années 1960, et reste très présent dans les politiques foncières des institutions multilatérales (Banque Mondiale, Banque Interaméricaine de Développement, etc. Voir Delahaye 2003-a).

*La forme d'organisation de l'exploitation :* individuelle, collective, coopérative, communautaire, etc. ? C'était un de nos thèmes préférés au Chili et dans nos premières années au Venezuela. Nous étions partisans de l'exploitation et de la propriété collectives (certains penchaient plutôt pour l'exploitation d'État<sup>2</sup>). Ce thème fut abordé indirectement par Marx dans sa lettre à Vera Zassoulitch, et directement par une nombreuse littérature. Les bilans actuels sont un peu désabusés (Garretón 2002, et Conférence électronique en 2003 du groupe Chorlavi, [www.chorlavi.org](http://www.chorlavi.org)). Même si ces débats datent maintenant, il aurait été utile, à l'époque, de les aborder d'une façon plus systématique, avec des références théoriques et historiques.

<sup>2</sup> Un trait bureaucratique de la réforme agraire au Chili concerne le fait que, sous l'Unité Populaire, la forme d'exploitation semblait parfois déterminée, régionalement, plus par l'appartenance du responsable zonal à un parti déterminé que par un raisonnement basé sur les particularités socioéconomiques de l'agriculture régionale.

**2 - LES CHEMINEMENTS HISTORIQUES DU FONCIER EN AMERIQUE LATINE.**

Le foncier est une problématique de long terme. Si l'on avait annoncé à l'époque, aux promoteurs des réformes agraires chilienne et vénézuélienne, les résultats qu'elles ont eus effectivement trente ou quarante ans plus tard, ils auraient traité l'annonceur de dangereux ignorant. Il y a dans cette perspective nécessaire de longue durée, deux thèmes qui traversent d'ailleurs la réflexion théorique, et dont les manifestations historiques en Amérique latine sont essentielles à la compréhension de la question agraire : la formation des droits de propriété foncière, et la marchandisation de la terre.

**La formation des droits de propriété**

Comment sont apparus les droits de propriété ? Différentes analyses à ce sujet sont particulièrement éclairantes (voir Comby 1998 et 1991, Madjarian 1991). En Amérique latine, la question est conceptuellement relativement simple : deux bulles papales de 1493 (prises deux mois après le retour de Colomb à Séville, ce qui montre l'importance de la définition de la propriété pour l'église catholique à l'époque<sup>3</sup>) ont attribué la propriété des « terres découvertes et à découvrir » aux couronnes d'Espagne et du Portugal. Elles ne font aucune mention des droits des peuples précolombiens (alors qu'aux Etats-Unis, les « traités de paix » signés entre le gouvernement et les successifs Geronimos vaincus, reconnaissent ces droits, tout au moins formellement, pour bien sûr en déposséder les peuples indiens). Depuis cette date, la formation des droits de propriété s'est effectuée partir des terres publiques, suivant deux voies (schéma) :

- Une légale, qui délivre des titres formels (depuis les *mercedes* coloniales jusqu'aux dotations de réforme agraire) ;
- Une de fait, formellement illégale, mais souvent régularisée *a posteriori* (par des figures qui vont de la composition coloniale à la régularisation de la tenure des terrains de la réforme agraire au Venezuela).

**1. Expropriation des communautés (bulles de 1493)**



**Deux étapes de la formation des droits de propriété foncière en Amérique latine**

Ce processus a eu trois conséquences importantes pour la situation actuelle des droits de propriété en Amérique latine :

**I - Concentration**

Il a été, jusqu'à des dates récentes, contrôlé par les petits groupes qui ont historiquement contrôlé le pouvoir dans chaque pays (*conquistadores* coloniaux, et *caudillos* républicains depuis l'indépendance). L'on a délivré très peu de titres par an (moins de 10 entre 1600 et 1949 au Honduras, Salgado 1996, ou au Venezuela entre 1821 y 1936, Delahaye 2003-b). La tenure est donc très concentrée dans presque tout le continent.

**II - Précarité**

La voie illégale a été plus importante que la voie légale : cela explique que la tenure de la terre en Amérique latine est souvent, précaire. Cela explique la fréquente absence de titre de propriété en bonne et due forme.

<sup>3</sup> Il y a là un point essentiel de la réflexion sur les origines de la propriété foncière : leur rapport étroit avec la religion, les traditions, la magie, c'est-à-dire des institutions humaines. Nous l'avons peu fréquenté, alors que par exemple, la « fonction sociale de la propriété » était un thème en vogue chez les chrétiens sociaux latino-américains à l'époque.

### III - Permanence de terres publiques

D'autre part, ce processus a été incomplet : une importante proportion des terres reste publique dans de nombreux pays.

Les différentes formes de propriété qui existent en Amérique latine actuellement sont le résultat de ce long processus historique (terres nationales, municipales, des communautés indigènes<sup>4</sup>, et maintenant des réformes agraires).

#### **La marchandisation de la terre**

Elle correspond à la transformation de la terre en marchandise, base de la constitution d'un marché foncier. À ce sujet, Polanyi (1983) eut une formule qui pourrait résumer finalement beaucoup d'études socio-historiques : « Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement enlacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché". Pour cela, il a fallu "séparer la terre de l'homme" et "organiser la société de manière à satisfaire les exigences d'un marché de l'immobilier »<sup>5</sup>.

On trouve dans Grunberg (2003), une expression du sens que la marchandisation de la terre peut prendre selon les acteurs sociaux du Guatemala : Pour un agriculteur *q'etchi'* : « La terre est la *Señora Tierra*, notre mère, et nous sommes ses fils » (c'est l'image d'une terre vue par Polanyi, inextricablement enlacée avec les institutions de l'homme), alors que, pour un agriculteur *ladino* : « C'est celle qui nous fait suer pour nous gagner la vie » (concept d'une terre marchandise). Le passage de la première vision de la terre à la seconde est un processus complexe, qui expulse une bonne part des producteurs traditionnels; la terre qu'ils possèdent, en se transformant en marchandise, perd ses liens avec les institutions humaines traditionnelles (famille, communauté, etc.). En particulier, disparaissent l'information et les mécanismes que la communauté assurait traditionnellement quant à l'accès à la tenure et à la sécurité de celle-ci. Dans ce sens, la marchandisation de la terre se traduit par l'expulsion de nombreux producteurs, tandis qu'apparaissent de nouveaux propriétaires. J'ai montré comment dans le cas du Venezuela surgissent de nouveaux acteurs sur la scène foncière, de domicile urbain et de profession non agricole (Delahaye 2001). Cela est valable aussi sur le marché illégal dans les terrains de la réforme agraire : par le parcellement des grands domaines<sup>6</sup>, la construction de routes, et même la détermination d'un prix de la terre (qui n'existait pas dans certaines régions du Venezuela avant la réforme agraire), celle-ci marchandise la terre dans une mesure qu'il est important de prendre en compte : l'ignorer (comme nous l'avons fait longtemps en Amérique latine) ou l'interdire (c'est le cas au Venezuela, ce le fut dans de nombreux pays : on ne peut nier le marché foncier si les produits sont vendus sur le marché ; cela doit être un thème tabou à Cuba, mais ça vaudrait la peine d'y jeter un oeil) amène à laisser se créer une situation illégale de fait, qui bénéficie toujours les acteurs sociaux les plus humbles, dépourvus d'information et d'accès aux rouages du pouvoir<sup>7</sup>. Au Chili, s'il n'y avait pas d'évidences d'un marché parallèle des terres de réforme agraire, il se forma en 1970-71 (peut-être avant) des relations non officielles de métayage entre les *asentamientos* et certains de leurs membres : c'était un début de marché foncier parallèle qui ne fut malheureusement pas étudié ma connaissance.

Un autre thème historique est essentiel pour la mise en œuvre des politiques foncières : les particularités historiques et écologiques de chaque région. Ce n'était pas notre tarte à la crème, bien que sa prise en compte nous eu permis d'améliorer notre force de propositions.

<sup>4</sup> Sous la colonie, la Couronne espagnole a « doté » (en fait, c'était plutôt une rétrocession...) quelques terrains à des groupes indigènes.

<sup>5</sup> Madjarian (1991) écrit de la même façon : "La plus grande difficulté dans l'histoire de la propriété, et qui explique son triomphe tardif, a été de réussir à penser la terre comme une simple chose indépendante des individus et mobilisable comme tout bien meuble"

<sup>6</sup> L'un des obstacles à l'échange des grands domaines sur le marché est qu'il serait nécessaire de les fragmenter, car ils ne trouvent pas d'acquéreurs du fait de leur grande superficie. Leur parcellement représenterait un coût de transaction trop élevé aussi bien pour le vendeur que pour l'acheteur. Quand la réforme agraire s'en charge, elle effectue un pas vers la marchandisation et de ce fait facilite leur échange sur le marché, qu'il soit légal (Chili après 1973) ou non (Venezuela jusqu'aujourd'hui).

<sup>7</sup> Au Venezuela, les bénéficiaires qui vendent (illégalement) leur parcelle (à des acheteurs porteurs en général d'un projet d'agriculture commerciale), reçoivent un prix inférieur de 40% à celui du marché légal.

### 3 - CONCLUSION : DES PROPOSITIONS SUR LE FONCIER ET L'AGRICULTURE FAMILIALE EN AMERIQUE LATINE

Il s'agit de proposer des thèmes d'une réflexion en prise sur la pratique. En voici deux, liste bien sûr non limitative :

Un aspect essentiel est celui de la *marchandisation de la terre* : l'ignorer, comme nous l'avons fait, est une erreur. Elle existe, et se manifeste soit par le marché, soit légal, soit illégal. Dans ce sens, il vaudrait la peine de connaître ses caractéristiques concrètes et, par exemple, de se poser la question de la possibilité pour les agriculteurs familiaux d'accéder au foncier par les baux ruraux ou même par le métayage, même si cela peut paraître blasphématoire aux agraristes traditionnels. Il faudrait alors créer ou améliorer substantiellement le cadre légal des baux, de manière à préserver les intérêts aussi bien du donneur (pour qu'il offre sa terre en location) que du preneur (en particulier pour protéger les investissements qu'il peut réaliser).

*La prise en compte des spécificités régionales et locales* est le fait de la décentralisation des politiques foncières<sup>8</sup> : l'on peut penser à travailler dans ce sens, par exemple, par la mise au point de méthodes adaptées de cadastre et d'enregistrement. La prise en compte des aspects institutionnels est d'ailleurs fondamentale (instituts de réforme agraire, mais aussi cadastre, enregistrement, état civil nécessaire pour clarifier les héritages, tribunaux et/ou commissions agraires pour résoudre les conflits, etc.). Nous n'y prêtons malheureusement qu'un oeil distrait.

Enfin, il y a un préalable à un accès viable au foncier pour la paysannerie : la réorganisation des échanges mondiaux de produits agricoles, comme l'expose Mazoyer (2001). Sans cela, ni la meilleure réflexion théorique et historique, ni la plus astucieuse animation rurale du 21<sup>ème</sup> siècle ne produiront leurs fruits.

#### Bibliographie citée

- Comby, J. 1998. "La fabrication de la propriété", dans *Propriété et environnement*. Paris, Dalloz. Disponible à [www.adef.org](http://www.adef.org).
- Comby, J. 1991. L'impossible propriété absolue, dans ADEF : Un droit inviolable et sacré. La propriété. Paris, ADEF. pp. 9-20.
- Deininger, K. 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank. Washington, Oxford, Oxford University Press.
- Delahaye, O. 2003-a. Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux Etats-Unis et dans les institutions multilatérales de développement. Tiers-Monde (174) : 450-466.
- Delahaye, O. 2003-b. La privatización de la tierra en Venezuela desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001). Caracas, Fondo Editorial Tropykos
- Delahaye, O. 2001. Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX. Caracas, Fondo Editorial Tropykos.
- Dorner, P. 1992. Latin American Land Reform in Theory and Practice. A Restropective Analysis. Madison, the University of Wisconsin Press.
- Echenique, J. 1996. Mercado de tierras en Chile, dans Reydon, B. P. y Ramos, P. Mercado y políticas de tierras. Campinas, Universidad de Campinas/FAO. pp. 73-107.
- Garretón, M. A. 2002. La transformación de la acción colectiva en América Latina. Revista de la CEPAL, (76):7-34.
- Grunberg, G. 2003. Tierras y territorio indígenas en Guatemala. Guatemala; FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.

<sup>8</sup> Cette décentralisation doit se penser dans un cadre démocratique où il existe une opposition municipale qui fait son travail. Sinon l'on observera des biais qui favorisent les groupes locaux de pouvoir, comme on a pu l'observer au long de l'histoire de l'Amérique latine (voir Delahaye 2001 et 2003-b).

- Guigou, J. L. 1982. La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650. Paris, Economica.
- Madjarian, G. 1991. L'invention de la propriété. Paris, l'Harmattan.
- Marx, K. 1881. Lettre à Vera Zassoulitch (1978. Oeuvres, Économie. Paris, Gallimard. Tome 2).
- Mazoyer, M. 2001. Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation. Rome, FAO.
- Moore B. 1969. Les origines sociales de la dictature et de la démocratie. Paris, François Maspero.
- Polanyi, K. 1983. La grande transformation. Paris, Gallimard.
- Salgado, R. 1996. La tenencia de la tierra en Honduras, dans Baumeister et al., El agro hondureño y su futuro. Tegucigalpa, ed. Guaymuras. pp. 91-130.
- Silva, P. 1987. Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile 1973-1981. Ámsterdam, CEDLA.

(Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía)  
olivier@telcel.net.ve



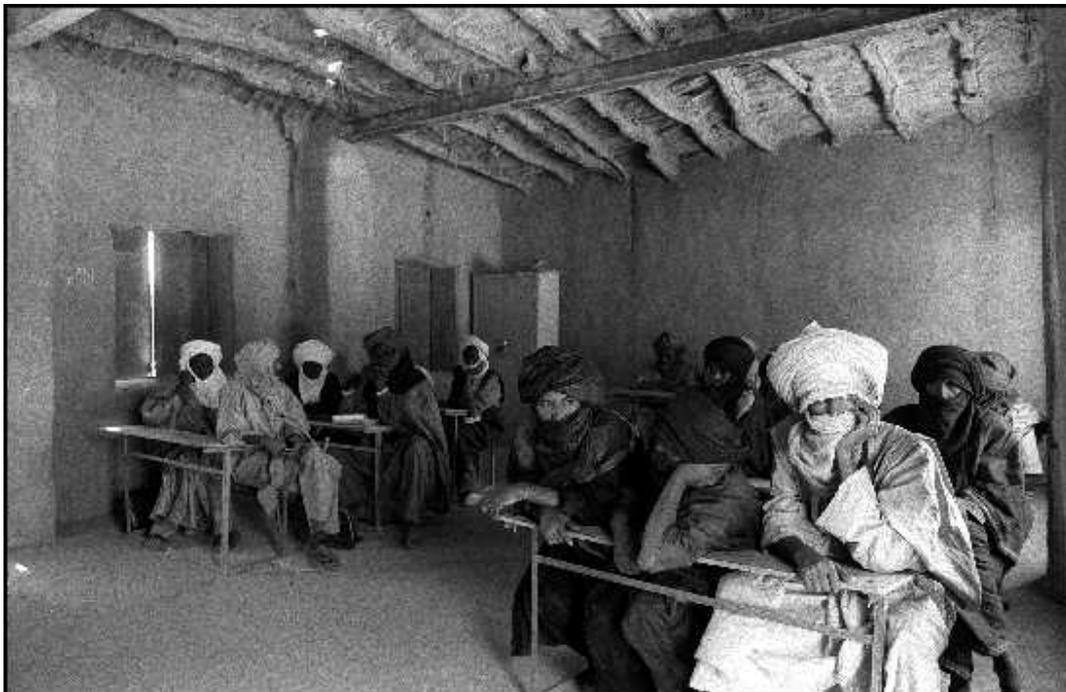
---

**UNE NOUVELLE THEMATIQUE DES DIX DERNIERES ANNEES**

**L'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL**

**ET LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA DECENTRALISATION AU MALI**

---



**REGARDS SUR LA DECENTRALISATION MALIENNE**

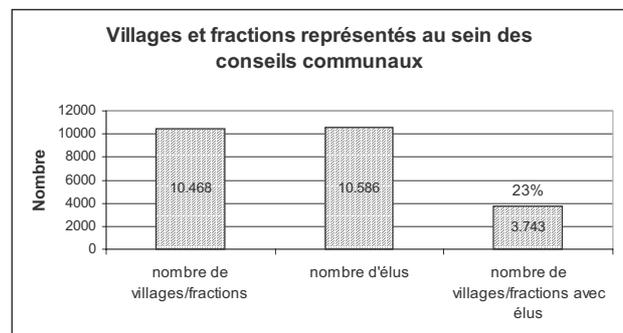
**Gérard Logié**

Depuis le choix de la décentralisation opéré dans la constitution adoptée le 15 janvier 1992, le Mali a patiemment réuni les conditions nécessaires pour la création de l'institution communale, devant concourir à résoudre la rébellion du Nord, à démocratiser la société et à décentraliser les services à la population. Cette volonté s'est manifestée tout au long des années 1990 avec la création de la « mission de décentralisation », chargée également de préparer les « réformes institutionnelles » (MDRI) qui prépare les textes de lois et définit le processus de création des communes. Six cent quatre vingt deux communes rurales nouvelles ont été créées en 1997 à la suite d'un travail préparatoire s'appuyant le plus souvent sur la volonté exprimée par les représentants de villages et de fractions (près de 10500 au total) de constituer ensemble une commune. En 1999, pour la première fois des élections locales ont lieu dans ces nouvelles communes. Les équipes municipales issues des urnes se mettent aussitôt au travail. En juin 2004 ces conseils viennent d'être renouvelés dans les 703 communes urbaines et rurales. Parmi les conseillers communaux élus, sont désignés les représentants aux Conseils de cercles (48), puis aux Assemblées régionales (8). Au cours d'une mission effectuée<sup>1</sup> au premier trimestre 2004, un certain nombre de constats ont pu être effectués qui montrent la réalité des collectivités territoriales, devenues en l'espace de quelques années, nouveaux acteurs publics locaux (A). Ces résultats ont été acquis grâce à une politique nationale d'appui technique et financier définie et mise en œuvre avec le concours des partenaires techniques et financiers (PTF) (B). Quelques éléments de l'environnement de la décentralisation mériteraient cependant d'être explorés plus avant (C), pour permettre à celle-ci d'apporter une contribution décisive à l'amélioration du bien-être des citoyens maliens et une augmentation de leurs ressources.

**1 - DES CONSTATS ENCOURAGEANTS**

**L'institution communale est devenue une réalité**

La constitution des nouvelles communes et leur dénomination se sont effectuées en référence aux aires culturelles ou aux anciens cantons. Les nouvelles limites coïncident souvent avec celles des anciens cantons. L'adhésion des villages/fractions à l'ensemble qu'elles constituent est dans la très grande majorité des cas une réalité. La Direction nationale des Collectivités territoriales (DNCT) a pris récemment l'initiative de faire établir un recensement et une analyse des communes où des villages souhaitent leur rattachement à une autre commune après les élections. Quelques contestations, somme toute assez rares, sur le choix du village devant servir de siège à l'institution communale semblent aujourd'hui encore persister, rendant parfois difficile le fonctionnement de la commune. Elles témoignent aussi des tensions latentes qui se sont réveillées à l'occasion des élections. Elus par leurs concitoyens, les conseillers communaux ne représentent que partiellement la diversité des villages/fractions qui composent les communes : beaucoup d'entre eux et souvent le maire sont issus du village qui sert de siège à la commune.



<sup>1</sup> Mission d'évaluation du dispositif national des appuis techniques et financiers créés dans le cadre du Plan d'appui au démarrage des communes réalisée par I&D pour le compte du MATCL et financé par l'UE. Juin 2004

De nombreux élus ne parlent ni n'écrivent le français, langue dans laquelle sont généralement effectuées les formations liées à la mise en route des communes. Même si parmi les maires on trouve souvent des « intellectuels » (fonctionnaires en fonction ou retraités) une proportion non négligeable d'entre eux sont également illettrés. L'exercice de la magistrature communale s'effectue ainsi selon une grande diversité, mêlant le respect des textes et leur interprétation abusive.

Les candidats ne savaient pas ce qui attendait ceux d'entre eux qui seraient élus : certains s'imaginaient par exemple prendre possession d'une charge rémunératrice. Tous ont découvert la réalité de la fonction d' élu : certains se sont consacrés à leurs nouvelles missions, avec application et dévouement : autoritaire ou déléguant, secret ou communiquant, exerçant le pouvoir de manière personnelle ou le partageant avec les adjoints, en toute indépendance vis-à-vis des représentants de l'Etat ou en bonne intelligence avec eux...

Au terme du premier mandat qui s'achève en ce printemps 2004, certains élus ont réussi à donner une dimension incontestée aux fonctions de maires et de conseillers ; à la fois entraîneurs et convainquants, ils ont su mobiliser les énergies locales et les ressources pour donner un contenu à l'institution communale et effectuer des investissements de première nécessité qu'on leur proposait. Avec les élections de Mai 2004, de nouveaux « intellectuels » ou artistes qui jusqu'alors s'étaient tenus en marge de la vie communale semblent avoir découvert l'enjeu que représente la gestion d'une commune : Ali Farka Touré est ainsi devenu maire de Niafunké.

### **Le « retour du pouvoir à la maison » s'est arrêté à la commune**

L'adoption de la constitution marquait le début d'un processus de réappropriation par les Maliens de la gestion des affaires publiques, jusqu'alors confisquée au plus haut niveau de l'Etat. Mais dans les faits beaucoup de villages n'ont encore rien vu venir.

La loi impose aux nouveaux conseils communaux l'élaboration d'un programme de développement économique social et culturel (PDESC). Elle stipule que les communautés villageoises soient associées à l'élaboration du diagnostic communal. Cette association a généralement eu lieu, mais de manière assez formelle et davantage dans une logique de formulation des besoins innombrables, que dans une logique d'élaboration d'un projet de développement communal. A partir de l'inventaire des besoins, les conseils communaux ont opéré des choix d'investissements prioritaires : ces choix se rapportent peu à leur vie d'agriculteurs ou d'éleveurs, à la difficile gestion des espaces ruraux dans lesquels elles vivent parfois difficilement depuis des générations, à l'ingratitude des conditions climatiques, à l'accès au foncier et aux moyens de production. D'après un échantillon de communes on a consacré en moyenne 5,8 jours à la seule phase « restitution et validation » d'un PDESC en associant en moyenne 15,8 villages ou fractions<sup>2</sup>. De 50 à 70% auraient observé les diverses étapes préconisées de l'élaboration du PDESC : information/sensibilisation, connaissance du milieu, identification des besoins des populations, synthèse communale, atelier de planification, restitution et validation du PDESC, adoption puis diffusion. En 2003, on considère, au plan national, que 98% des CT disposent d'un PDESC en 2003 (elles étaient 9% en 2001, 65% en 2002 et 95% en 2002).

Les autorités villageoises sont reconnues par « le Code des collectivités territoriales » (1998) qui leur attribue les missions suivantes : représentation de leurs communautés, maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la protection civile, prise de mesures nécessaires en matière d'hygiène et de protection sanitaire, assistance au receveur dans le recouvrement des impôts et taxes et au maire dans les opérations de recensement, pouvoir de conciliation en matière civile et commerciale selon les règles coutumières... Les chefs de villages représentent leur communauté au sein d'assemblées communales au cours desquelles est distillée une information qui les concernent rarement directement. Ils ont parfois reçu la visite des nouveaux responsables communaux dans leur village. Mais les besoins qu'ils ont authentifiés dans les PDESC restent aujourd'hui encore souvent inscrits parmi des priorités sur une liste d'attente... Selon les données de la base OISE qui intègre le contenu des programmes de 93% des collectivités, 24.105 investissements distincts sont compris dans ces PDESC pour un coût global de 278 milliards de CFA (un peu moins que le coût du barrage hydroélectrique de Manantali).

Ceux-ci donnent une large part aux investissements structurants de type investissements d'édilité et de désenclavement confondus (11% du nombre total des actions) mais aussi infrastructures dans les domaines

---

<sup>2</sup> Cf. Base Oise de la CCN : les statistiques portent sur 241 PDESC recensés dans la base.

de la santé (7%), de l'éducation (20%) et de l'hydraulique (17%), montrant la volonté des conseils communaux d'améliorer l'accès aux services dans les domaines sociaux mais aussi d'assurer la visibilité de leurs actions au cours de leur mandat. Ces quatre domaines d'investissements représentent 67 % des coûts estimatifs de l'ensemble des actions comprises dans les PDESC pour 55% du nombre total d'actions recensées dans les programmes.

Parmi les nouveaux responsables communaux, certains, trop rares, gèrent leur commune à la manière dont on prend des décisions au village : pour la plupart des sujets, on réunit tout le monde et notamment les chefs de villages, on sollicite les avis et on prend une décision consensuelle. D'autres semblent au contraire vouloir se substituer aux autorités traditionnelles pour régler eux-mêmes les nombreux conflits liés au foncier ou à la difficile cohabitation agriculteurs et éleveurs. Ce rôle de médiation est parfois exercé de manière collective mais aussi parfois de manière personnelle sans aucune transparence.

La consultation des chefs de village sur le budget ou sur les décisions importantes concernant la vie de la commune n'est pas assurée partout, même si parfois on trouve des initiatives intéressantes pour pallier à l'absence de représentants élus des villages (comme l'invitation des chefs de villages aux sessions du conseil et la prise en charge du repas).

### Un fonctionnement des instances communales tributaire de l'insuffisance de ressources

Le conseil municipal doit par ses « délibérations » régler les affaires de la commune. Certaines d'entre elles sont prises une fois par mandat (choix de l'exécutif, PDESC), d'autres reviennent chaque année (budget primitif et supplémentaire, compte administratif, recouvrement des impôts et taxes), d'autres enfin se rapportent à des activités presque quotidiennes (état-civil, sécurité et tranquillité publique) ou occasionnelles (appel d'offre).

Les maires ont parfois du mal à convaincre leurs conseillers de quitter leurs champs pour venir en session quatre fois par an. Les indemnités de sessions ne couvrent pas les frais occasionnés par la main d'œuvre de remplacement, nécessaire à certaines périodes ; les maires eux-mêmes ne peuvent exercer leurs fonctions qu'en avançant les frais de transports. Toutes les communes ne tiennent pas leurs quatre sessions.

Les documents indispensables pour la vie communale sont généralement élaborés même si c'est en dehors des dates limites (le budget par exemple) ; par contre d'autres documents peinent à être produits comme les comptes administratifs, qui retracent les mouvements financiers réels ; dans certains cercles, le préfet qui exerce une tutelle obligatoire sur certains actes, rejette les budgets primitifs s'ils ne sont pas accompagnés du compte administratif de l'année précédente (on a vu par exemple dans un cercle comprenant 23 communes, dix rejets qui ont entraîné la production rapide des comptes).

La commune peine à recouvrer les impôts locaux en lieu et place de l'Etat (Taxe pour le développement régional et local –TDRL- et autres taxes). Elle dispose d'une subvention de fonctionnement de la part de l'Etat dont le montant augmente régulièrement mais ne permet pas d'assurer les charges courantes de fonctionnement. Il n'y a guère de dépenses inscrites dans les budgets se rapportant à des charges de gestion de nouveaux services ou des équipements créés, ni à des charges de formation par exemple ; on hésite aussi à inscrire au budget les charges découlant d'une mise à disposition des services de l'Etat. Il y a rarement de quoi dégager un excédent de fonctionnement pour prendre en charge l'autofinancement des investissements.



Dès que se profile une dépense excédant les possibilités du budget, il faut trouver des solutions en dehors du budget. On pense alors à demander aux Projets le Programmes qui interviennent dans la commune, aux collectivités locales étrangères engagées dans un jumelage ; parfois, en restant peu ou prou dans la légalité on fait appel aux ressortissants de la commune qui vivent en ville ou à l'étranger, aux entreprises ou aux commerçants de la place.

**La réalisation d'investissements : une prise de conscience de l'existence des collectivités territoriales (CT).**

Réaliser un investissement nécessite des démarches administratives, juridiques et techniques : réalisation d'une étude technique par un bureau d'étude, inscription du devis prévisionnel au budget, demande de subvention, attribution du marché après avoir lancé un appel d'offre, contrôle technique de la réalisation du chantier.

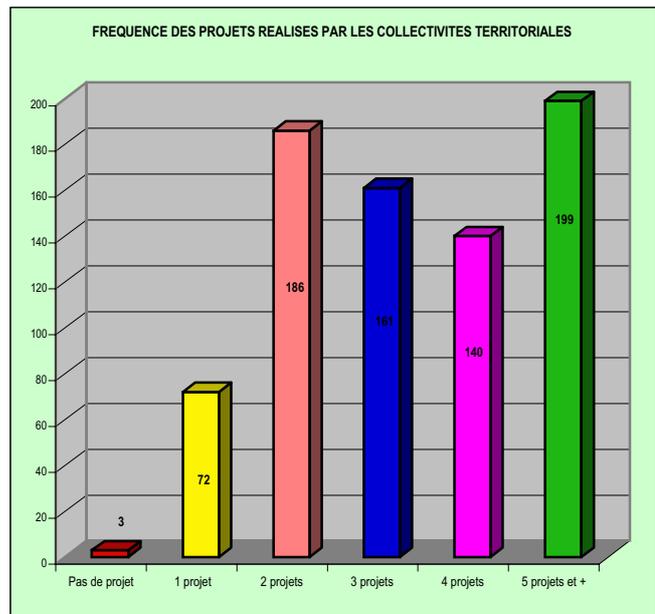
Pour faire face à ces tâches nouvelles, les communes ont bénéficié de l'appui technique des centres de conseils communaux (CCC) et ont pu mobiliser des droits de tirage qui leur avaient été attribués par l'Agence nationale des collectivités territoriales (Anict) en fonction de leur population, de leur degré d'éloignement des centres d'approvisionnement et de leur degré d'équipement en infrastructures de base. Un quatrième critère, représentatif de la mobilisation des ressources par les collectivités pourrait être appliqué à l'avenir. Chaque projet fait l'objet d'une convention de financement.

Les conditions d'attribution des subventions correspondantes sont les suivantes : disposer d'un PDESC approuvé, avoir inscrit en priorité l'équipement objet de la demande de subvention dans ce PDESC, en avoir prévu le financement au budget, présenter une demande de financement correspondant aux critères adoptés par le Conseil d'administration de l'Anict (liste positive d'investissement, financement de 20% du coût de l'investissement, étude de faisabilité de l'équipement avec son impact sur la population communale,...).

L'existence d'un fonds destiné au financement de leurs investissements et géré par l'Anict a donné aux communes et autres CT les moyens d'exister aux yeux des élus et de la population, même si les investissements ne font pas l'objet d'un suivi suffisamment précis et organisé de la part de la population et si aucune charge récurrente n'a été prévue . Les collectivités territoriales ont mobilisé 24 216 826 612 FCFA sur 25 353 889 188 FCFA de droits de tirage alloués, soit un taux de mobilisation de **95.51%**<sup>3</sup>

Le nombre total de conventions de financement de projets signées depuis novembre 2001 est de **2694**. Dans leur majorité, les projets sont des nouvelles constructions : classes, sièges de mairie, pistes, puits et adductions d'eau, maternités et dispensaires, aires d'abattage et marchés. Leur répartition sectorielle est la suivante :

- 872 équipements scolaires (coût moyen 11 410 000 F CFA)
- 317 équipements hydrauliques (coût moyen 8 827 000 F FCFA)
- 253 équipements liés à la santé (coût moyen 11 827 000 F FCFA)
- 246 projets d'équipements marchands (coût moyen : 10 millions de F CFA)
- 1005 équipements d'infrastructures (coût moyen 12 031 000 F CFA)



<sup>3</sup> Cf. Rapport général de fin d'exercice triennal 2001-2003 Anict Bamako février 2004

### **Une pierre d'achoppement : l'autofinancement communal**

Face à cette réussite spectaculaire, on ne peut passer sous silence la question de l'autofinancement des 20%, considérée par tous les élus rencontrés comme une exigence excessive. Il s'agit pourtant d'une hypothèse raisonnable ! Si les CT ne sont pas en mesure d'autofinancer 20% du coûts des investissements dont elles sont maîtres d'ouvrage comment pourraient-elles en assurer la maintenance ? Pourtant c'est cette exigence qui a sans doute induit le plus d'écarts au bon fonctionnement des institutions communales.

En effet, les élus ont cherché à mobiliser les droits de tirage qui leur avaient été notifiés. Or, ces droits de tirage ne correspondaient qu'à 80% du coût des investissements. Beaucoup ne disposaient pas des ressources nécessaires au financement du solde. Le calcul des droits de tirage n'avait pas tenu compte des ressources effectives des CT dont beaucoup ne disposaient, dans leur budget de fonctionnement, d'aucune marge pour financer la section investissement. Pourtant, on l'a vu 95 % des droits de tirage ont été mobilisés. Cela signifie que les élus ont pris les dispositions nécessaires pour que cette mobilisation soit possible : recours aux Projets programme ou aux partenaires de coopération décentralisée dont certains ont financé la quote part communale en tout ou partie, recours aux ressortissants de la commune installés en ville ou à l'étranger qui ont souvent répondu positivement, recherche de financements relais auprès des commerçants locaux ou arrangements avec les entreprises de travaux attributaires des marchés pour surfacturer les travaux en assurant au départ la prise en charge de l'autofinancement communal.

La raison essentielle de l'impécuniosité des communes est leur incapacité à faire rentrer les impôts et taxes locales, responsabilité qu'ils assument en fait à la place de l'Etat : d'après les textes ce sont les services de l'Etat qui ont en charge l'établissement des rôles (service d'assiette sur proposition du maire) et l'organisation du recouvrement (receveur percepteur, avec le concours du régisseur de recettes). Mais dans la pratique si le maire ne se mobilise pas, les impôts ne rentrent pas : à lui d'organiser une campagne de sensibilisation parfois en relayant des initiatives du gouverneur (Tombouctou) ou du préfet (Kita). Mais le maire, issu des suffrages populaires, apparaît aux yeux des populations comme celui qui remplace le commandant de l'ancien régime dans cette fonction ingrate de collecte de l'impôt. Le régisseur de recettes est son employé.

L'atténuation de l'exigence de l'importance de l'autofinancement ramenée à 10% dans la mesure où les autres 10% sont apportés en nature (matériaux, journées de travail) a entraîné d'autres problèmes pour les entreprises : qualité des matériaux, approvisionnement des chantiers à temps, mobilisation de la main d'œuvre au moment souhaité et avec une régularité suffisante. De plus, cette contribution en nature, souvent répartie sur les jeunes, n'a pas été comprise par la population : pourquoi une entreprise payée pour réaliser des travaux ne rémunérerait-elle pas des travailleurs occasionnels locaux ? Certaines entreprises ont d'ailleurs préféré recourir d'elles-mêmes à de tels recrutements plutôt que de compter sur des apports de main-d'œuvre volontaires aléatoires et incontrôlables.

D'autres conséquences de l'exigence d'autofinancement sont de nature administrative. Les financements mobilisés à l'intérieur des budgets obligent à différer de plusieurs mois d'autres dépenses pourtant obligatoires comme les salaires du personnel ou les indemnités d'élus. Quant aux financements mobilisés en dehors du budget, les élus peineront à les régulariser (émission de titre de recettes) ; dans certains cas les élus seront conduits à occulter une part des recouvrements des impôts pour disposer des moyens nécessaires au remboursement des avances qui leur ont été personnellement consenties. Dans le cas de l'intervention des entreprises attributaires dans la prise en charge de l'autofinancement communal, la capacité du maître d'ouvrage à contrôler la qualité des travaux et le respect du programme prévisionnel de leur réalisation se trouve fragilisée. On trouve là toute une série de bonnes raisons de ne pas établir les comptes administratifs qui obligent à décrire les mouvements réels des fonds publics.

### **Un personnel communal qui peine à être reconnu**

Au lendemain de la mise en place des communes, le gouvernement malien avait constitué un vivier de cadres pouvant exercer les fonctions de secrétaire général dans les nouvelles communes. Malheureusement beaucoup de ceux qui ont accepté un poste, correspondant souvent à des conditions difficiles, n'ont pu y rester : ingratitude d'un travail limité à des tâches d'exécution, élus méconnaissant les missions qui sont celles d'un secrétaire général, niveau de salaire peu élevé et incertitude sur la régularité des paiements salaires sans cesse compromise par les besoins de toute nature qui pèsent sur la commune, isolement parfois éprouvant avec des conditions de vie difficile.

C'est dans des communes où ils avaient des racines familiales, qu'ont été rencontrés des secrétaires généraux en poste depuis cinq ans et capables d'aider les élus à élaborer leur budget et leurs comptes administratifs et à assurer le fonctionnement quotidien de la commune pratiquement sans concours extérieur ! La commune a aussi en charge d'autres personnes, dont le sort est tout aussi incertain :

#### **Le personnel des Collectivités Territoriales en janvier 2004<sup>4</sup>**

Répartition des divers personnels recensés (2446 au total) au niveau des CT

- 535 secrétaires généraux (78% en sont pourvues)
- 501 régisseurs de recettes (73% en sont pourvues)
- 93 régisseurs d'avances (14% en sont pourvues)
- 228 secrétaires (33% en sont pourvues)
- 55 chargés de l'état civil (8% en sont pourvues)
- Autres : personnel de santé (297), d'éducation (422), autres (315)

Le régisseur de recettes est nommé par arrêté du maire (après avis du représentant de l'Etat) et payé par lui mais, placé sous l'autorité du percepteur, il va essayer tout au long de l'année de recouvrer les taxes et les impôts locaux, « agissant pour le compte du receveur » : devant l'impécuniosité chronique ou la mauvaise volonté des redevables, le maire peut demander la mise à disposition de la force publique pour opérer le recouvrement. Ce dernier est stratégique pour la commune : il lui procure ses ressources propres.

Le poste de régisseur d'avances, couramment appelé régisseur de dépenses, ne peut légalement être tenu par le régisseur de recettes. Le régisseur d'avances peut régler les menues dépenses de la collectivité en justifiant régulièrement l'utilisation de fonds mis à sa disposition. Faute de pouvoir instaurer cette régie d'avances, certains élus ont été dans l'obligation, pour assurer le fonctionnement de l'institution communale, de s'acquitter eux-mêmes de certaines dépenses, en cherchant parfois à régulariser. Certains personnels des écoles communautaires ou des premiers cycles (enseignants) ainsi que des Cescom (matrones, infirmiers, aides-soignants, gardiens) sont pris en charge par la commune. Ces personnels sont normalement recrutés sous l'autorité de la Commission administrative pédagogique, (CAP) ou du centre de santé de référence.

On peut noter que les collectivités territoriales ne disposent pas de personnel technique et doivent utiliser la procédure de demande de mise à disposition pour obtenir le concours des services de l'Etat. Le seul agent de l'Etat mobilisé dans l'appui aux CT est le receveur percepteur qui est le « payeur ».

On peut signaler que début 2004, à la veille de l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus, un nouveau vivier de personnel communal a été formé. La mise en œuvre effective du statut des personnels des CT et l'assurance pour ces dernières de pouvoir les payer seraient de nature à éviter une rotation trop rapide du personnel communal et à permettre l'exercice de ces métiers en toute indépendance.

#### **Des services de l'Etat peu préparés et dans l'incapacité aujourd'hui d'exercer leurs missions**

La décentralisation confie aux collectivités territoriales des compétences jusqu'alors exercées tant bien que mal par l'Etat. La mise en place des communes, qui se traduit par un certain coût, devrait à terme avoir pour conséquence un exercice des responsabilités locales au plus proche des populations et sous leur contrôle direct. Ce transfert de compétences générales a commencé à avoir lieu avec la remise aux nouveaux maires des registres d'état civil par les sous-préfets. Mais de nombreux aspects de ce transfert tardent à être précisés. Une certaine impatience semble même se faire sentir devant la lenteur d'application des textes définissant le transfert de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique. On ne se rend pas toujours compte que le transfert de compétences ne peut être mis en œuvre comme un simple défaussement de l'Etat. Il s'agit au contraire, au moment où l'on définit les modalités du transfert, tout à la fois de redéfinir les missions de l'Etat aux niveaux national, régional et local, en même temps que de préciser le nouveau rôle des collectivités et des populations qui les font vivre. Il s'agit également de définir la manière dont vont se répartir les moyens d'exercice de ces compétences (en particulier le personnel, l'équipement et les ressources financières correspondantes) entre l'Etat, les collectivités et les représentants de la population. C'est aussi l'occasion de définir un nouveau mode de relations entre l'Etat et les collectivités territoriales des différents niveaux et leurs partenaires notamment en matière de planification et de contractualisation. La réforme des

<sup>4</sup> Source : Base Oise alimentée par la CCN, les Chargés de suivis régionaux et les CCC

institutions administratives qui se prépare et leur déconcentration fera peut-être surgir, en même temps qu'une réorganisation des services de l'Etat, une nouvelle manière d'aménager et de gérer le territoire où le niveau régional prendra une place déterminante.

Les services de l'Etat, qu'il s'agisse de l'administration générale qui exerce le contrôle de légalité et la tutelle administrative, ou les services techniques investis d'une mission « d'appui conseil », ont besoin pour remplir leur rôle, de préparation, de considération et de moyens. De considération d'abord : un préfet nous a dit son amertume devant la différence « d'indemnité de responsabilité » entre le corps préfectoral et la justice (du simple au triple). Nous avons rencontré des sous-préfets dépourvus de moyens de travail, obligés de mendier aux communes voisines les fournitures nécessaires à l'entretien de leurs locaux administratifs et quelques litres d'essence pour se déplacer. Pourtant malgré ce manque de préparation et de moyens, on trouve dans les anciens arrondissements des sous-préfets et des représentants de services techniques qui, dès aujourd'hui, accompagnent les communes avec une compréhension de l'appui conseil qui marque leur bonne volonté et leur souci de faire progresser la politique nationale de décentralisation. Il y a eu des cas d'obstruction délibérée de la part des services de l'Etat, dont le plus connu est sans doute le cercle de Niono, mais ils ont été rares. Il faut aujourd'hui donner aux services locaux des instructions claires pour une mise en œuvre de politiques nationales en bonne intelligence avec les collectivités et en même temps permettre au représentant de l'Etat de jouer le rôle de coordination qui lui revient.



On peut évoquer ici la situation des agents du trésor : les receveurs percepteurs sans beaucoup de formation, avec peu de personnel et des moyens dérisoires (souvent sans matériel informatique) ont été particulièrement mis à contribution : appui à l'élaboration des budgets, tenue de la comptabilité, liquidation des dépenses et des recettes, contrôle du recouvrement des impôts et taxes ou participation aux commissions d'appels d'offres... Seuls services de l'Etat directement impliqués au quotidien dans la décentralisation, les postes comptables n'ont pas encore bénéficié, au terme de la première mandature des CT, d'un renforcement en qualification, en effectif et en équipement.

### **Un bilan remarquable même si le chemin à parcourir reste conséquent**

Au terme de leur premier mandat, un chemin considérable a été accompli par les nouveaux élus en très peu de temps. Il nous faut maintenant évaluer la part qu'a prise dans cette réussite incontestable la politique d'appui conseil et financier décidée par le gouvernement du Mali et à laquelle les partenaires techniques et financiers ont apporté leur soutien. Des progrès restent à accomplir dans de nombreux domaines : la gestion communale est trop souvent l'affaire du maire seul ; le secrétaire général, souvent en situation précaire, n'est pas sollicité pour remplir les missions qui sont les siennes ; les personnels de l'Etat sont mal préparés pour accompagner les nouvelles communes et pour remplir la double mission que leur confie la loi au titre de l'exercice de la tutelle : contrôle de légalité et de l'appui conseil ; la société civile n'a pas encore pris conscience de l'enjeu que constitue la commune pour contribuer au développement d'initiatives dans les domaines de la production et des services. Mais si une vision de l'avenir est partagée par les acteurs des différents niveaux, nul doute qu'on parvienne à franchir une nouvelle étape décisive dans les dix ans à venir.

**2 - UNE POLITIQUE NATIONALE D'APPUI TECHNIQUE ET FINANCIER**

Ayant souhaité que la décentralisation apporte une contribution décisive au développement et qu'elle s'appuie sur le résultat des projets de développement conduits dans différentes régions du pays, avec le concours de ses partenaires techniques et financiers, le gouvernement malien a défini le soutien de ces derniers un « programme national d'appui au démarrage des communes », comprenant un volet technique et un volet financier.

**Les collectivités locales (CT) et la présence de l'Etat**

Découpage	Nombre	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe déconcentré/ tutelle
Région (CT)	8	Assemblée régionale	Président	Gouverneur
Cercles (CT)	49	Conseil de cercle	Président	Préfet
District de Bamako	1	Conseil de district	Président	Ministre
Communes (CT) dont urbaines	703 (19)	Conseil communal	Maire	Sous-préfet
Quartiers, villages, fractions	Nd (plus de 10000)	Conseil	Chef	Maire

**Dispositifs d'appui technique et financier (structures)**

Niveau	Dispositif d'appui technique			Dispositif d'appui financier			
	Orientation	Exécution	Mission	Orientation	Ordonnateur	Mission	Comptable
National	Conseil national d'orientation	Cellule de Coordination nationale	Définit, Coordonne, Oriente, Suit, Evalue	Conseil d'administration	Agence nationale investissements des CT	Répartit le Fonds d'investissement des CT	Agent comptable national
Région	Conseil régional d'orientation	Chargé de suivi régional	idem	Conseil régional d'orientation	Antenne	Instruit et contrôle les demandes	Trésorier Payeur régional
Cercle	Conseil local d'orientation	Opérateur et Centre de Conseil Communal	Plan d'appui, Maîtrise d'ouvrage, Prestataires, Base «Oise»				Receveur percepteur
Commune	Elaboration du Plan de développement économique social et culturel	Maire	Budget Compte administratif Appel d'offre Contrôle		Maire		Receveur percepteur

**Le dispositif d'appui technique**

Il vise à appuyer temporairement (trois ans 2001-2003, avec une rallonge de six mois, puis jusqu'en décembre 2005, et l'éventualité d'une nouvelle période sous une forme différente de 2006 à 2010) les équipes municipales en leur fournissant des informations et en leur assurant des formations pour l'exercice de leur nouvelles fonctions...

Le pilotage de ce volet technique est confié à un Comité national d'orientation (CNO), présidé par le Ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales. Ce comité est représenté au niveau régional par des comités régionaux d'orientation (CRO : président de l'Assemblée régionale, préfets de cercles, représentants des chambres régionales, directeur régional du plan et de la statistique), présidés par les gouverneurs et au niveau des cercles par des comités locaux d'orientation (CLO : président du Conseil de cercle, un élu par commune, représentants des chambres consulaires de cercle), présidés par les préfets. L'élargissement de la composition de ces divers comités à la société civile et aux services techniques a été entériné au dernier CNO (mars 2004).

La responsabilité de la mise en œuvre et du suivi du volet technique revient à une cellule de coordination nationale (CCN), placée sous l'autorité de la DNCT, relayée au niveau cercle par des centres de conseil communal (CCC) : 43 CCC sont mis en place grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers et de 27 opérateurs<sup>5</sup> contractualisant avec la CCN pour la gestion des CCC placés sous leur responsabilité : les premiers CCC en début 2001 et les derniers en 2002.

Les CCC ont les missions suivantes : appui à l'élaboration des PDESC, appui à l'élaboration des plans d'appuis des communes, animation du dispositif d'appui et appui à la maîtrise d'ouvrage. La philosophie sous-tendant l'intervention des CCC repose sur la notion de faire faire ce qui induit le recours à des prestataires et leur mise en relation avec les CT. Les conseillers ne se substituent pas aux collectivités dans l'exercice de leurs activités, ne réalisent pas les tâches des personnels ou des élus mais assument différentes missions pouvant se résumer à l'information, la formation et la facilitation entre les acteurs impliqués. Les CCC élaborent leur programme de travail en respectant les consignes de la CCN et le soumettent régulièrement au CLO. Les CCC doivent en outre collecter des informations sur le fonctionnement des communes pour alimenter une base de données nationale<sup>6</sup>.

Le dispositif est renforcé entre 2002 et 2003 par des chargés de suivis régionaux, chargés de coordonner l'action des CCC dans les régions, de faire le lien avec les CRO, jusqu'alors inactifs et de réunir les conditions d'alimentation de la base de données.

Les missions confiées aux CCC ont montré toute leur importance au cours de ce premier mandat. Elles ont donné aux CCC un rôle de liaison et parfois d'arbitrage entre les différents acteurs intervenant dans la décentralisation, dans un contexte où les nouvelles CT avaient à trouver leurs repères entre des lieux de pouvoir préexistants à leur installation : tutelle passant d'une logique de commandement à une mission de contrôle de légalité et d'appui-conseil, chefferies voyant l'émergence de ce nouveau pouvoir comme un risque de perte des prérogatives leur revenant.

Les élus sont unanimes quant à la pertinence du dispositif d'appui technique. Certains expriment l'idée que sans les CCC la communalisation n'aurait jamais démarrée, « *avant les CCC nous discussions sans agir réellement, nous régions quelques conflits et nous occupions principalement de l'état-civil, c'est avec l'arrivée du CCC que nous avons commencé* »



<sup>5</sup> Effectué au cours de l'année 2000, la sélection des opérateurs s'est faite sur la base des structures en activité au sein des différentes régions ou prêtes à s'y établir sur la base de leur disponibilité, des moyens qu'elles acceptaient de mettre en œuvre et de leur expertise dans les domaines du développement. Quatre catégories d'opérateurs peuvent être distinguées : les bureaux d'études, les ONG nationales, les ONG internationales, les Projets- Programmes.

<sup>6</sup> OISE : Outil informatisé du système d'évaluation

## QUELQUES ELEMENTS DE BILANS DU DISPOSITIF D'APPUI TECHNIQUE

- Sur 758 CT, 724 ont réalisé leur **plan de développement économique social et culturel** dont 451 avec l'appui des CCC.
- Début 2004, la base OISE recense 2229 **prestataires** dont 41% en maîtrise d'ouvrage et BTP, 13 % en gestion, programmation et administration communale. 122 cycles de formation ont été organisés dans 32 cercles avec deux thèmes dominant, la gestion communale avec 40 formations distinctes et la maîtrise d'ouvrage avec 42 sessions.
- Elaborés dans chaque CT, des **plans d'appui** comptabilisent 8384 demandes d'appui se rapportant par ordre d'importance décroissante à la gestion et l'administration communale, à la maîtrise d'ouvrage, à l'aménagement de l'espace et la gestion des ressources naturelles (GRN) ou encore à la santé, à l'éducation, à l'agriculture et à l'élevage,... Si en moyenne, 12 actions sont comprises dans les plans d'appui des collectivités, on constate d'importantes variations d'une commune à l'autre : certaines en sollicitant moins de cinq, d'autres identifient plus de vingt besoins d'appui distincts. Au total, 6940 formations ont été organisées à l'échelle de l'ensemble des cercles, à l'attention des élus et de leurs personnels et dans certains cercles, des agents des services techniques de l'Etat et d'acteurs issus de la société civile.
- Les **Comités Locaux d'Orientation (CLO)**, chargés d'approuver le programme des CCC, de suivre l'exécution des tâches assignées à l'opérateur CCC, de rendre compte au CRO se sont mis en place de manière progressive : ils se sont réunis en moyenne 1,4 fois en 2001, 2,5 en 2002 et 3,8 en 2003. Les CLO ont permis la diffusion d'une information les PDESC, l'expression par les élus des difficultés rencontrées, la discussion des plans d'appuis, la validation des listes de prestataires, la mobilisation des fonds Anict. Elles ont été l'occasion de la présentation d'états de sortie de la base Oise, de débats sur l'avenir du dispositif d'appui technique, la mise en place de commission de résolution de problèmes (Anict, percepteur, urbanisme et prestataires, une incitation à transmettre les informations du CLO dans les CT). Le CLO est devenu un cadre d'échange et de concertation.
- Les **Comités Régionaux d'Orientation (CRO)**, installés dès 2001 n'ont réellement été réunis qu'à partir de 2003, après l'arrivée des chargés de suivi régionaux. Ils constituent un espace d'information des agents de l'Etat, au sein duquel on dresse un état des lieux de l'activité des cercles à partir de la base Oise et on examine les rapports établis par les CLO et le CSR. On y discute également du nécessaire élargissement à la société civile et aux autres services techniques, de la prise en charge financière des CLO et des CRO, des moyens à affecter aux perceptions, de la mobilisation du FICT, du retard des CT pour élaborer leurs budgets et leurs comptes administratifs.
- Sont représentés au **Comité National d'Orientation (CNO)** les principales directions nationales des Ministères impliqués dans la décentralisation, les organismes publics et privés comprenant des élus (Haut Conseil des Collectivités Territoriales et Association des Municipalités du Mali), les représentants des forces organisées de la société civile (chambres consulaires, ONG,...), l'Agence nationale d'investissement des CT ainsi que les Partenaires techniques et financiers du Mali. La Cellule de Coordination Nationale y présente l'état d'avancement du programme d'appui technique, met en œuvre les recommandations du CNO dont elle rend compte lors de la réunion suivante. En mars 2004, le CNO a proposé d'ouvrir les comités d'orientation plus largement à la Société civile.

### Le dispositif d'appui financier

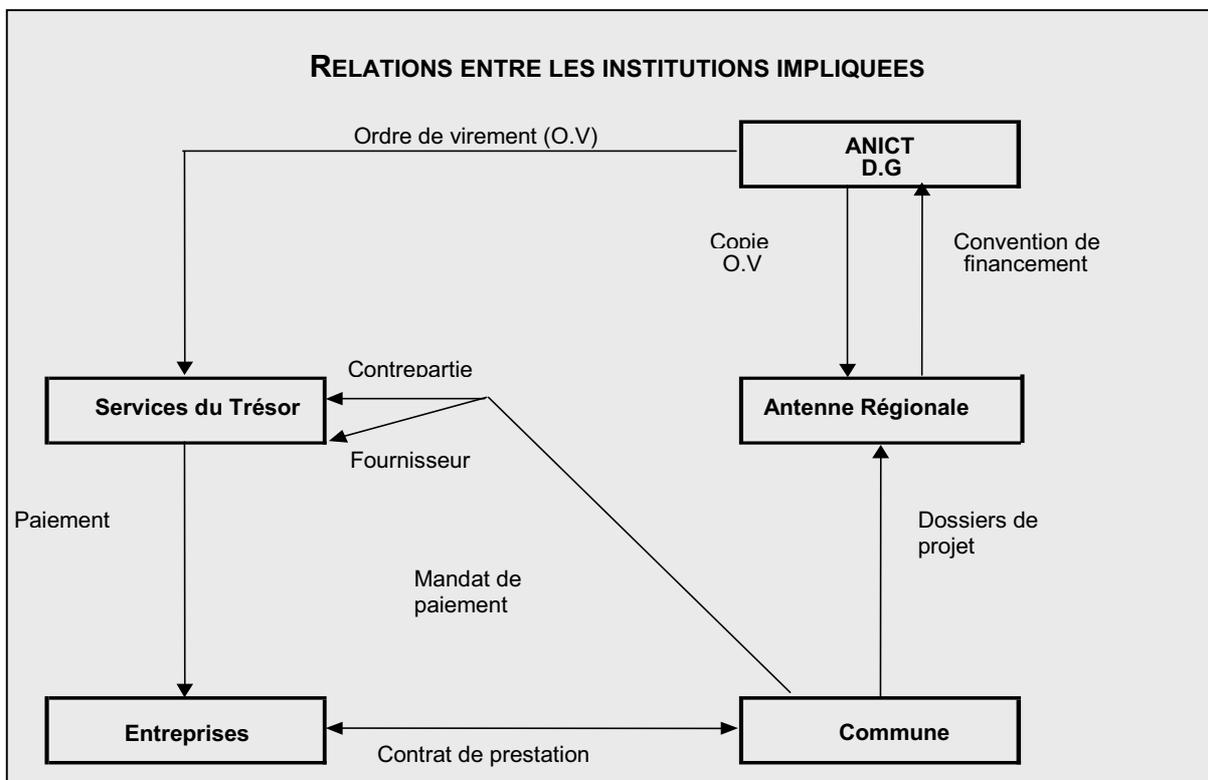
L'appui financier vise à mettre à la disposition des collectivités des moyens financiers pour leur permettre de réaliser les équipements et infrastructures de base. Un fonds d'investissement des collectivités locales (FICT) est créé, alimenté par l'Etat et les partenaires techniques et financiers. Sa gestion est confiée à l'Agence nationale d'investissements des collectivités territoriales (Anict), établissement public national à caractère administratif. Le fonds et l'agence sont créés par la loi sans limite de durée.

L'agence est administrée par un Conseil présidé par le Ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales. Ce conseil d'administration décide des conditions d'attribution des subventions aux CT, tandis que l'Anict assure l'instruction des dossiers de demande de subventions présentées et vérifie la conformité des demandes aux conditions d'éligibilité, rassemblées dans un manuel de procédure. Les premiers engagements d'apports ont porté sur une période de trois ans (2001-2003). Sur la base de ces

engagements, l'Anict a déterminé des droits de tirage pour chacune des CT en s'appuyant sur trois critères : la population, l'équipement de base, l'enclavement.

Au niveau régional, l'Agence est relayée par un chef d'antenne assisté de deux contrôleurs techniques. Les antennes assurent les relations avec les CT : information sur les droits de tirage attribués, instruction des demandes de subvention, élaboration d'une convention de financement pour chaque projet accepté, suivi de la mise en place des financements et de la réalisation des équipements subventionnés. A ce niveau est constitué un Comité régional d'orientation (dit « financier ») : Président de l'Assemblée Régionale, Directeur régional du plan et de la statistique, Trésorier payeur régional, une personne ressources par conseil de cercle, chef d'antenne Anict). Ce CRO présidé et réuni régulièrement par le gouverneur décide de l'attribution des demandes de financement sur proposition de l'antenne Anict.

Le versement de la subvention s'effectue par le canal du Trésor public : l'Agence demande au comptable national de verser la subvention sur un compte régional ouvert au profit des communes bénéficiaires. Ce compte est mouvementé sur ordre du maire de la commune attributaire par le receveur percepteur.



**QUELQUES ELEMENTS DE BILAN DU DISPOSITIF D'APPUI FINANCIER**

-Les premiers dossiers sont présentés par les collectivités auprès des antennes régionales en novembre 2001. Le FICT, doté de plus de 25 milliards de CFA, est consommé à près de 96% fin 2003. Les subventions FICT ont représenté 68% des montants des investissements réalisés au sein des CT au cours du 1<sup>er</sup> exercice triennal. Dans les 758 collectivités (CT des trois niveaux à l'exception de trois communes), le FICT a permis de réaliser en moyenne 3,6 dossiers et ce, sur une période ne dépassant pas 25 mois.

-2695 conventions de financement ont été signées après avoir été instruites par les Antennes régionales Anict, avoir reçu l'aval des CRO, constaté la mobilisation de la participation communale exigée : la moyenne mensuelle de dossiers traités est de 115 pour un milliard de subvention avec des pointes à 261. La liste positive des investissements éligibles aiguille les CT vers certaines catégories d'ouvrages. Les investissements d'édilité, de santé, d'éducation et d'hydraulique représentent à eux seuls 78% du montant des conventions signées et 77% du nombre d'actions mises en œuvre. Les CT privilégient les actions visibles et aisées à réaliser.

Le dispositif financier est étroitement dépendant des fonds de subvention qui sont rassemblés au sein du FICT. Pour la période 2001-2003, ceux-ci proviennent en partie seulement du budget de l'Etat et des collectivités et pour l'essentiel des partenaires techniques et financiers du Mali. Ils sont gérés conformément aux règles et principes de la comptabilité publique. En trois ans, l'Etat a apporté près de 11 % des sommes versées au FICT.

**Apports du FICT par le Mali et ses Partenaires Techniques et Financiers**

Bailleurs	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Total
ETAT	800.000.000	900.000.000	1.000.000.000	2.700.000.000
8 <sup>e</sup> FED	6.000.000.000	6.000.000.000	6.000.000.000	18.000.000.000
AFD	855.158.330	855.158.330	855.158.340	2.565.475.000
FENU	257.973.428	257.973.428	257.973.427	773.920.283
KFW	0	0	742.137.000	742.137.000
DDC PAD	0	0	261.000.000	261.000.000
SNV	0	24.761.905	0	24.761.905
PAYS-BAS	0	0	150.000.000	150.000.000
DDC PAI	0	0	136.595.000	136.595.000
<b>Total</b>	<b>7.913.131.758</b>	<b>8.037.893.663</b>	<b>9.402.863.767</b>	<b>25.353.889.188</b>

**Quelles évolutions pour le dispositif national d'appuis technique et financier ?**

Malgré les résultats encourageant obtenus, le dispositif ne peut se poursuivre à l'identique. Il faut dans un premier temps apporter les améliorations indispensables qui conforteront les collectivités dans une politique de décentralisation mieux maîtrisée. Dans un second temps il faut inventer des relais institutionnels au mode opératoire d'appui technique qui fonctionne aujourd'hui dans une logique de projet au sein de l'administration, et des sources d'approvisionnement du FICT moins dépendante de l'extérieur.

- *Améliorer et conforter l'existant*

Une première voie d'amélioration serait de **mieux articuler les deux aspects du dispositif**. Il faut en effet que les questions de fond puissent être traitées de manière sereine et contradictoire entre les partenaires impliqués, en présence des représentants de l'Etat. Il s'agit par exemple des aspects suivants : réexamen des procédures financières entre l'Anict et le réseau du Trésor, amélioration des procédures techniques de préparation et de suivi des chantiers, financement des études techniques et de faisabilité qui ne réfèrent pas à des plans types, respect strict des règles de la comptabilité publique, mise au point d'un référentiel de coût d'infrastructures par région, étude d'une procédure commune d'agrément des prestataires, planification nationale et régionale des investissements dans certains secteurs, mise en œuvre de processus de contrôle par les populations des actions décidées et de leurs financements. Une mission de contrôle externe de la qualité des investissements devrait avoir un impact sur la qualité et la durabilité des investissements.

- *Pour l'appui technique*

Il faut passer d'une logique d'attente des demandes (mauvaise compréhension de la logique de faire faire) à une logique d'anticipation des problèmes. Cela peut se réaliser en « accompagnant » au plus près les CT. Il serait illusoire de croire que le financement de l'appui technique n'est nécessaire que dans les premières années : en effet, au plus l'expérience se met en place au plus les dispositifs s'affinent et d'une certaine façon se complexifient. Le financement du dispositif d'appui technique doit donc être prévu. Il faut donc toujours une force de réponse aux questions qui se posent sur le terrain.

Il semble important de travailler sur les missions liées à l'appui technique : quelles missions faut-il assurer au titre de l'appui conseil ? Au delà de la formation qu'il faut revisiter, de l'animation, de l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage, peut-être convient-il de dessiner une mission de recherche-action qui aurait pour but de trouver en vraie grandeur la solution aux nombreux problèmes auxquels sont confrontées quotidiennement les collectivités locales, (élus ou personnel) et dont les résultats concrets pourraient avoir des prolongements réglementaires et opérationnels.

Donnons quelques exemples de ces problèmes aujourd'hui non résolus : la dévolution juridique des bâtiments scolaires, l'attribution d'un espace boisé, d'un terrain promis à l'habitation ou à l'accueil de services urbains, la recherche des conditions à réunir pour mobiliser la taxe de développement régionale et locale (TDRL) ou les autres taxes locales de manière significative, l'élaboration d'une convention de gestion

des espaces naturels, la mise en place de comités de gestion pour les Centres de Santé Communautaires, pour les marchés, pour les réseaux d'eau, pour les écoles ; la réfection des rôles d'imposition... Ces questions pourraient être étudiées au sein de groupes d'acteurs concernés et les solutions retenues expérimentées avec des CT volontaires. Un tel dispositif suppose qu'on développe le fonctionnement en réseau des équipes chargées de l'appui conseil et leur articulation avec une structure nationale chargée de faire évoluer les lois et règlements.

C'est dans cette perspective que devrait être imaginé le relais à donner aux CCC. Sans doute une partie de ces missions pourrait-elle être prise en charge directement par des établissements publics intercommunaux ; une autre partie pourrait revenir légitimement aux services extérieurs de l'Etat mis en état de marche pour accompagner la décentralisation ; une dernière partie pourrait également permettre le développement de services aux CT par des organismes privés qui pourraient tout à la fois être encouragés, être évalués régulièrement et disposer d'une formation action garantissant l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des prestations.

- *Pour l'appui financier*

Une amélioration de l'unicité des modes de résolution des questions rencontrées par une mutualisation des réponses adaptées pourrait être recherchée. L'efficacité du décaissement pourrait être accompagnée d'une plus grande maîtrise des processus techniques de préparation et de réalisation des ouvrages. Le champ d'intervention du FICT pourrait s'ouvrir à toutes les questions de compétences communales, avec une priorité aux équipements qui accompagnent un développement des activités et donc des ressources des populations, en liaison avec les organisations professionnelles des secteurs concernés. Un ajustement des droits de tirage aux capacités réelles d'investissement des CT et un encouragement à gérer les équipements réalisés pourraient être systématiquement imaginés.

Par ailleurs une amélioration des moyens humains et techniques affectés au réseau du Trésor public devrait permettre une accélération des procédures de paiements et conférer aux CT un rôle significatif dans les processus de développement local liés à la décentralisation.

#### AUTOFINANCEMENT DES CT

Avec un montant à répartir de 25 milliards de F CFA, les CT doivent déboursier avec la règle des 20% une somme de 5 milliards de F CFA alors que la TDRL a rapporté en trois ans moins de 9 milliards de F CFA. Sur la base d'un salaire moyen de 50000 F CFA par mois pour un effectif de 2500 salariés, les CT auraient dû affecter à la masse salariale une somme de 4,5 milliards de F CFA au cours de cette période. Certaines communes n'ont pas les moyens de dégager un autofinancement des investissements après la prise en charge des dépenses obligatoires (salaire, indemnités).

- *Préparer une évolution du dispositif national et son adaptation*

Ce qui s'est révélé utile au démarrage des communes mérite de s'ajuster à une phase de développement de leur action. Le dispositif d'appui technique qui a été conçu de manière temporaire et selon une logique de projet centralisé et limité dans le temps. Il doit trouver son ancrage permanent dans les institutions nationales et locales. Le dispositif d'appui financier doit trouver le moyen de pérenniser l'approvisionnement en fonds et accroître la part financière assurée par l'Etat malien. La transition à imaginer doit bénéficier du concours des partenaires techniques et financiers dans une logique d'appui à une politique nationale et d'une mutualisation de leur expérience. Elle doit aussi s'appuyer de manière plus organique sur les compétences des services extérieurs de l'Etat.

- *Pour la gestion durable de l'appui technique*

L'appropriation du dispositif d'appui technique tel qu'il existe actuellement par les CT est sans doute difficile. Ce dispositif doit évoluer pour répondre aux besoins d'appui exprimés par les élus et pour anticiper les questions qu'ils auront à résoudre. La mise en place d'une réponse institutionnelle pour porter ce dispositif d'appui ne peut se faire qu'en association avec les élus : c'est en particulier le cas pour l'hypothèse de la création d'établissements publics intercommunaux. Un calendrier prévisionnel devrait être prévu dans un avenir proche.

L'ancrage de la fonction essentielle que constitue la gestion de la base de données sur les collectivités aujourd'hui assurée par la CCN doit être assuré dans une Direction technique nationale disposant des moyens techniques et des compétences nécessaires. C'est également là, au niveau national et aux divers niveaux régionaux et locaux que peuvent s'ajuster les éléments d'une politique nationale de gouvernance territoriale impliquant les populations et leurs organisations.

A côté d'une institution publique qui anime cette politique, il peut y avoir la place pour une équipe pluridisciplinaire qui, observant les initiatives de terrain, sache en tirer les enseignements et en mutualiser les éléments. Cette équipe qui devrait être mobile et constituer une tête de réseau non institutionnelle, pourrait également avoir une fonction de capitalisation des expériences et d'inspiration d'une politique de formation action basée sur l'alternance et la mutualisation des diagnostics et des solutions.

- *Pour la pérennisation des fonds d'appui aux CT et des missions de l'Anict*

A l'avenir, il est peu probable que les versements au Fict proviennent aussi massivement que dans sa période de lancement des partenaires techniques et financiers du Mali. Il convient donc de rechercher au niveau national comment à moyen terme trouver une masse financière critique qui devienne progressivement la part essentielle du Fict. La piste principale semble être de mobiliser davantage les financements de l'Etat, peut-être en mutualisant les instruments financiers sectoriels, peut-être également en imaginant un mécanisme d'instauration plus stricte d'une TVA pour les investissements publics et l'affectation de son produit dans le Fonds d'investissement des CT. Peut-être y aurait-il lieu d'expérimenter le recours à un appel public à l'épargne locale (auprès des ressortissants ? des commerçants ? des entreprises ?) et s'appuyer sur l'expérience des caisses de micro crédit pour imaginer une évolution de l'utilisation des ressources collectées en direction des investissements publics ? L'évolution des missions de l'Anict pourrait ainsi permettre à cette instance de jouer un rôle de garantie d'emprunt qui lui est conférée par la loi et peut-être ultérieurement de prêteur aux collectivités. En tout état de cause l'expérience acquise en matière de gestion de fonds publics devrait être enrichie et encouragée.

### **C. AUTRES ASPECTS CONCOURANT A L'EFFICIENCE D'UNE DECENTRALISATION AU SERVICE DES HABITANTS**

La décentralisation malienne est tout le contraire d'un effet de mode, provoqué par un intérêt convergent et massif des bailleurs de fonds nationaux et internationaux : elle constitue la partie visible d'un processus de réappropriation collective de l'espace public national. Elle ne peut donc être considérée comme une politique sectorielle au même titre que l'éducation, la santé ou l'hydraulique. Elle est même transversale aux trois sphères qui composent la société : la sphère politique où l'Etat détient le pouvoir de fixer les règles qui permettent à tous de jouir de droits et de s'acquitter de devoirs, la sphère économique où les entreprises et le marché produisent et distribuent les biens et services nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux, la sphère culturelle où les institutions de la société civile défendent et promeuvent les valeurs compatibles avec le bien commun de l'humanité. L'articulation des trois sphères de la société permet de progresser vers un « développement durable localement intégré » qui réunit les conditions nécessaires au recul de la pauvreté<sup>7</sup>.

C'est dans cette perspective qu'il faut rechercher la nécessaire complémentarité de la décentralisation et du développement par un faisceau d'initiatives convergentes. On peut évoquer rapidement certaines d'entre elles qui dans l'environnement actuel de la décentralisation malienne mériteraient attention et approfondissement particuliers : le rôle des services de l'Etat (i), l'accélération des processus de transfert de compétences et de moyens aux CT (ii), la coordination des partenaires techniques et financiers (iii), l'accompagnement des plans de développement économique social et culturel (iv), la promotion d'une intercommunalité de développement (v), une politique nationale de coopération décentralisée (vi), une réflexion sur la mobilisation des ressources financières locales (vii), une politique nationale de participation des habitants à la vie locale (viii), une meilleure connaissance statistique des initiatives et des finances locales (ix).

---

<sup>7</sup> Sur cette conception du fonctionnement de la société cf. « La société civile : le troisième pouvoir » Nicanor Perlas éditions Yves Michel septembre 2003

### **Un Etat « plus et mieux présent »**

La réussite d'une nouvelle étape de la décentralisation passe par une implication plus grande des services de l'Etat dans la mise en œuvre de la décentralisation. Les récents états généraux de l'administration ont tiré la sonnette d'alarme. La mise en place d'un ministère des réformes institutionnelles indique la volonté du gouvernement de faire aboutir des réformes institutionnelles longtemps étouffées. La décentralisation a besoin d'une présence active de l'Etat au plus près des nouvelles collectivités. Elle a besoin d'administrateurs compétents pour expliquer aux élus les règles qui s'imposent à eux et pour les faire respecter par les services extérieurs. Elle a besoin aussi d'une juridiction administrative (aujourd'hui il n'y a que trois tribunaux administratifs) qui permette à la fois de sanctionner les écarts à la règle commis par les élus et de donner aux élus et aux administrés les moyens de contester une décision d'un représentant de l'Etat. Elle a besoin de cadres des services extérieurs de l'Etat qui deviennent les artisans de la décentralisation.

Pour réussir une nécessaire déconcentration et un redéploiement des moyens humains entre Bamako et les régions, il serait utile de proposer à plusieurs centaines de cadres maliens, venus de l'Administration, des Projets de développement ou des Partenaires techniques et financiers, de suivre une formation au développement qui homogénéise en deux ou trois ans les acquis de leurs cursus antérieurs et les prépare au rôle qu'ils auront à jouer dans la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation et de développement de l'Etat malien. Les bénéficiaires de cette « formation au développement » seraient assurés d'une « reconnaissance » dans les fonctions qui leur seraient confiées et de disposer des moyens pour y faire face.

### **Un transfert de compétences effectif dans des conditions claires**

Le long et difficile transfert des compétences en matière d'hydraulique, de santé, d'éducation et demain d'autres domaines (gestion des ressources naturelles, développement économique...) doit pouvoir aboutir dans la transparence. Ce transfert lié à une redéfinition du partage des rôles entre les services extérieurs de l'Etat, les collectivités et les habitants organisés doit pouvoir être conduit de manière transparente à travers le Comité national d'orientation, des comités régionaux d'orientation et les comités locaux d'orientation qui deviendraient les véritables maîtres d'œuvre de la décentralisation. Il faut apporter les précisions qui manquent aujourd'hui à une définition claire, contradictoire et consensuelle de « l'appui conseil » avec les représentants des CT et des modalités de son exercice, à la révision de la procédure de « mise à disposition » des services de l'Etat et préparer les cadres de l'administration (actuels et futurs) à l'exercice du « contrôle de légalité » des actes des CT et à celui de la « tutelle administrative ».

Parallèlement la mise en œuvre pratique du statut de la fonction publique territoriale doit pouvoir être assurée dans des délais assez courts pour permettre aux CT de disposer des cadres administratifs et techniques qui leur font encore trop souvent défaut. Cela doit se faire de manière réaliste à la fois en responsabilisant les CT mais également en imaginant des incitations financières.

### **La poursuite du soutien des partenaires techniques et financiers à l'Etat malien**

Une des originalités de l'expérience malienne de décentralisation, et sans doute aussi une des explications de sa réussite relative, est que le soutien des partenaires techniques et financiers de l'Etat malien, acquis dès l'origine, s'est poursuivi et amplifié dans le temps. Réunis régulièrement dans un groupe informel les partenaires techniques et financiers ont accepté de contribuer à la mise en œuvre de la politique de décentralisation dans leurs zones d'implantation d'origine. Ils expriment même le souhait de voir ceux des partenaires techniques et financiers du Mali qui ne l'ont pas encore fait joindre leurs moyens aux leurs pour rendre encore plus efficient le soutien à la politique nationale. C'est en particulier le souhait exprimé vis-à-vis du soutien financier apporté aux politiques sectorielles (éducation, santé, développement agricole...) qui mériteraient de s'articuler avec la politique de décentralisation.

Le meilleur moyen de progresser vers ce renforcement de l'appui au Mali serait de mettre en commun l'expérience acquise par les uns et les autres. Ces expériences conduites avec des cultures de référence et accompagnées dans des langues étrangères variées, peinent à devenir un « patrimoine commun » des maliens : formés dans des pays différents, à des méthodes de travail spécifiques, les Maliens sont désormais davantage tributaires des partenaires techniques qui les ont recrutés à travers les Projets ou les Programmes ou à travers les bureaux d'étude avec lesquels ils contractent qu'au service de l'Etat qui ne

s'est pas donné les moyens ni d'en assurer la formation ni de les payer. Certains efforts ont été accomplis dans ce sens sous l'égide de la Cellule de coordination nationale par l'organisation de séminaires nationaux d'échange et l'édition de manuels méthodologiques issus de tel ou tel Projet ou Programme. Mais la véritable évaluation des acquis adaptés et mutualisables au Mali semble encore à effectuer. Pourtant les Projets engagés dans le milieu des années 1990 avaient souvent orienté leur travail de manière à accompagner la naissance des communes. Un manque de phasage entre le calendrier technique des Projets et le calendrier politique de la mise en place des communes a sans doute rendu le transfert des expériences difficile. Il semble par exemple que l'expérience acquise en matière de participation à l'élaboration de projets territoriaux, de mobilisation de fonds locaux, de l'identification, du choix, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de la gestion participative de projets n'ait pas été récupérée ni valorisée encore moins mutualisée.

En tout état de cause les Comités locaux et régionaux d'orientation existant au niveau cercle et région pourraient devenir les instances de présentation et d'intégration des nouveaux partenaires et de leurs propositions d'intervention. Au delà d'une homologation légitime, les intentions des intervenants engagés dans une prospection régionale mériteraient d'être présentées aux membres de ces comités et les conditions de leur intervention définies avec leur approbation (lieux, formes d'intervention, organisations partenaires). Ceci permettrait d'éviter qu'une part importante des actions conduites sur un territoire communal ne le soit en marge des autorités communales et du fonctionnement communal classique (planification, budget...)

### **L'accompagnement réorienté des plans de développement économique social et culturel**

Dans ce domaine, les marges de progrès sont grandes. En effet, les PDESC ont souvent été davantage un moyen d'inventorier les besoins et de prioriser les investissements éligibles au Fict que d'élaborer un véritable projet de territoire communal. La démarche d'élaboration de projet s'appuie d'abord sur la capacité de la communauté locale à recenser non seulement les besoins mais ses ressources : il ne peut y avoir de projet si les habitants de la commune et leurs organisations ne sont pas en mesure de prendre en charge, avec les moyens dont ils disposent, certaines initiatives. C'est l'élaboration de ce plan qui est mobilisateur : définir des objectifs atteignables à moyen terme, identifier les engagements divers mobilisables localement ou à l'extérieur de la commune pour en assurer la mise en œuvre, imaginer publiquement les règles du jeu à respecter par les acteurs (communes, organisations paysannes, associations diverses...) et organiser les moyens disponibles pour y parvenir de manière progressive.

L'élaboration de PDESC devrait tout autant comprendre l'amélioration des conditions de productions agricole, maraîchère, forestière, animale ou artisanale que l'identification des immeubles destinés à accueillir les services (écoles, dispensaires, mairie). Une évaluation des qualités d'élaboration des PDESC devrait être proposée soit de l'extérieur soit sous forme d'autoévaluation : prise en compte de la totalité de l'espace communal, vision stratégique à moyen terme, prise en compte du système de relation externe dans laquelle la commune se trouve engagée, modalité d'association des populations des communes dans la préparation du plan et forme d'engagement pris par les acteurs communaux dans la réalisation de ce plan (convention, charte, programme), formes d'organisations adoptées pour mettre en œuvre le projet. L'élaboration du PDESC devrait être notamment conçue comme un moyen de définir la destination du produit des taxes et impôts locaux dans une sorte de budget participatif. C'est dans la compréhension par les habitants des différents villages du rôle de maîtrise d'ouvrage joué par la commune dans la conduite d'action d'intérêt commun, qu'une solution au moins partielle pourra être trouvée aux difficultés actuelles de recouvrement des impôts et taxes.

Une place peut d'ores et déjà être donnée aux actions d'intérêt intercommunal : gestion de forêt, de piste de bétail, d'aménagement de mares et de bas-fonds. La coordination des PDESC communaux doit pouvoir être assurée. De même que leur articulation avec les PDESC des cercles et des régions. L'idée que du village à la région, on s'applique à bien faire ce qu'on peut faire seul, et qu'on se met ensemble pour faire ce qui n'est envisageable qu'à plusieurs devrait être développée. L'expérience acquise de manière expérimentale par le Procaged<sup>8</sup> en matière d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de développement des

---

<sup>8</sup> Programme de renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement (Procaged) dont l'objectif est notamment l'élaboration d'un cadre de référence, de cohérence et de coordination des interventions des Collectivités Territoriales aux niveaux national, régional, cercle et communal.

cercles et de leur articulation avec les PDESC devrait être mutualisée. Un travail similaire devrait être tenté avec les travaux réalisés sur les schémas régionaux d'aménagement et de développement.

### **La promotion d'une intercommunalité de développement**

La possibilité pour une commune de se grouper avec d'autres pour gérer en commun des projets d'intérêt commun est inscrite dans la loi. Elle a donné lieu de la part de nombreuses communes à des initiatives portant sur des objets variés. Il serait bon, au démarrage du second mandat, d'en dresser l'inventaire et d'en analyser autant les principes que les conditions de mise en œuvre. Ce travail devrait être un préalable à l'élaboration et à l'adoption d'un décret d'application de l'intercommunalité.

Les investigations devraient être orientées vers une classification des objets confiés aux intercommunalités : des objets simples liant deux communes voisines (ouvrage de franchissement d'une rivière) à une mission d'aménagement et de développement qui devrait se faire dans des aires cohérentes (bassin versant de rivière, zone de pratique du nomadisme, exploitation des ressources naturelles, création de pistes rurales, lutte contre les feux de forêt et maîtrise collective de la technique du brûlis...). Les formes institutionnelles données à ces regroupements devraient être adaptées à leur objet, combinant souplesse et rigueur et garantissant la bonne fin de leur objet sur le moyen et long terme.

La définition d'une intercommunalité de développement pourrait donner lieu à la mise au point de règles précises tant de liaison entre les communes concernées que des modalités de soutien de la part de l'Etat en terme de mise à disposition de personnel et de dotation financière. L'obligation pour les communes organisées dans une zone donnée de prendre en charge certaines compétences pourrait justifier ce soutien financier de la part de l'Etat. Ce type d'intercommunalité de développement aurait vocation de proche en proche à couvrir l'ensemble du territoire national sans recouvrement ni enclave.

### **Une politique nationale de coopération décentralisée**

Plus de cent CT françaises (région, départements, intercommunalités et communes) ont engagé un partenariat avec des communes maliennes (du jumelage à un partenariat de développement) et d'autres CT européennes ou canadiennes sont aussi mobilisées dans cette forme de « coopération à la base ». Le sens donné à « coopération décentralisée » n'est sans doute pas le même lorsqu'on décrypte la législation française récente, les textes de l'Union européenne ou les dispositifs des autres bailleurs internationaux. Si l'implication des élus est prépondérante dans la conception française, on se rend compte que celle de la société civile est aussi organisée parallèlement. Quoiqu'on pense de l'intérêt respectif de la coopération institutionnelle classique et de la coopération décentralisée, force est de constater, en ce qui concerne la France, que la seconde se substitue peu à peu à la première.

Faut-il pour autant laisser les CT s'arranger entre elles ? Certaines CT françaises (régions, grandes villes) se comportent en bailleurs et s'impliquent dans des programmes de développement. D'autres s'impliquent dans des actions ponctuelles d'importance variable. Les comportements des unes et des autres mériteraient d'être sensiblement influencés par une politique nationale qui définirait l'objet et les modalités d'intervention des CT étrangères avec leurs homologues maliennes : pour éviter que les CT du Nord ne soient à la fois force de proposition et bailleur d'actions qu'elles choisissent de réaliser, leur intervention devrait comporter un parcours de découverte des règles du jeu en vigueur au Mali. Leur engagement dans un partenariat pourrait notamment comporter une obligation de prévoir les actions communes en pleine concertation avec leur homologue malienne et en respect du PDESC établi par cette dernière et de faire transiter les moyens financiers qu'ils mobilisent par les budgets des communes partenaires. De plus, les actions de formation devraient être soumises à une forme d'homologation des supports et des contenus.

Les CT étrangères pourraient également être incitées à établir un partenariat tripartite (deux CT du nord et une malienne) comme l'envisage l'Union européenne ou encore à s'engager durablement dans un programme d'échanges réciproques dans des domaines touchant à la fois l'organisation du développement territorial, la démocratie participative et des échanges à caractère économique.

### **Une réflexion à engager sur la mobilisation des ressources financières locales**

Dans l'esprit d'une subsidiarité ascendante, la commune doit être en mesure de mobiliser des ressources locales pour prendre en charge les actions qu'elle peut réaliser localement. Le recours aux moyens humains et financiers extérieurs à la commune ne devrait venir qu'en plus. Le rendement de la TDRL qui aujourd'hui est sensée financer les actions mériterait, avec le concours actif de l'Etat d'être amélioré : il s'agirait au moins de combler certaines lacunes, tant au niveau de l'émission des rôles que du recouvrement. Mais

d'autres pistes méritent peut-être d'être explorées. La fréquentation de certains marchés hebdomadaires ruraux permet de constater l'importance des échanges commerciaux qui ne correspond pas vraiment à l'idée qu'on se fait d'une population sans ressources.

#### *Améliorer les conditions d'établissement des rôles et de recouvrement des impôts et taxes*

Pour la liste des communes où les rôles sont établis nominativement, un adressage des rôles pourrait être effectué en se basant sur les orthophotoplans établis dans certaines communes par la Direction nationale de l'hydraulique. Des systèmes d'adressage utilisés dans des villes de la sous région améliorent sensiblement le produit de l'impôt. De même, une amélioration des conditions d'établissement et de révision des rôles pourrait être productive.

Les taux de TDRL sont effectivement modulés entre les régions et partiellement au sein des régions entre les cercles et les communes urbaines. Cependant la relation avec le potentiel économique d'une zone mériterait d'être mieux établie : on ne peut taxer de la même manière une zone qui bénéficie de rentrées financières liées à la culture du coton ou du riz et une zone d'agriculture traditionnelle. Dans la première, les conditions d'attribution de parcelles de cultures mériteraient d'être mieux définies et donner lieu à une redevance spécifique.

L'affectation de parcelles de terrain à bâtir qui semble lucrative pour les communes mérite une attention particulière pour la détermination des règles d'attribution et pour les dispositions financières qui l'accompagnent : l'existence d'une construction qui va générer des besoins de services (desserte en eau, en électricité et en collecte d'ordures ménagères... sans compter les autres services à la population en matière d'éducation et de santé) justifie sans doute l'établissement d'une taxe foncière en plus de la TDRL<sup>9</sup>.

De même, la présence sur le territoire d'une commune d'une antenne d'une entreprise nationale procure des revenus appréciables aux travailleurs locaux. Alors que certaines d'entre elles (CMDT, Office du Niger...) contribuait il y a quelques années encore à l'équipement public local, elles ont aujourd'hui abandonné ce rôle aux communes, sans réelles contreparties. Certaines entreprises privatisées ont fait l'objet d'une exonération décennale de patente de la part de l'Etat sans contrepartie explicite pour les communes.

#### *Lier le paiement des impôts et taxes à des services rendus à la population*

Une étude des raisons d'obtention de taux de recouvrements élevés ou acceptables mériterait d'être conduite dans les communes qui obtiennent des bons résultats (implication des élus, période de recouvrement judicieuse...). Une démarche participative pourrait être tentée avec les diverses catégories de redevables des diverses taxes locales : quels services utiles et quelles modalités de recouvrement des taxes ?

L'impossibilité de rentabiliser la gestion d'un marché est-elle immuable ? Ne peut-on constituer des réseaux de comités de gestion de services pour mutualiser les enseignements des trop rares expériences positives ?

Certains investissements dont l'impact est directement perçu par la population font l'objet d'une contribution volontaire obtenue facilement (construction d'une école dans un village, paiement d'un service de collecte de ramassage des ordures ménagères en ville). Financées parfois par des associations villageoises, certaines actions ne le seront plus dès lors qu'elles sont prises en charge par la commune. Là où on trouvait de l'argent privé pour financer des actions, on ne parvient pas toujours à le transformer en argent public.

L'argent des ressortissants qui peut être important dans certaines zones mériterait également une réflexion pour l'inciter à s'investir dans la commune. Dans ce cas une difficulté venant du fait que les communes ne correspondent pas aux liens de solidarité établis entre les migrants et leurs villages mériteraient sans doute l'invention de démarches de mutualisation de la ressource au bénéfice de l'ensemble des villages de la commune.

---

<sup>9</sup> Cf. Etat des connaissances sur la fiscalité locale au Mali (PAMORI) Cedref Bamako mai 2001

L'argent collecté par les comités de gestion de l'eau pour assurer l'entretien et le renouvellement des installations pourrait peut-être dans certaines conditions (emprunt ?) servir à réaliser des actions communales à condition d'inscrire régulièrement le service de la dette. Un rapprochement avec les réseaux de micro crédit ne mériterait-il pas d'être tenté ?

Un autre domaine d'investigation peut être exploré, c'est celui des produits de la gestion des ressources naturelles en liaison avec les services de la protection de la nature. Un lien entre ces produits et les initiatives de régénération de ces ressources par le boisement devrait être recherché.

De plus, l'intervention des communes dans des mécanismes de sécurisation des ressources alimentaires locales (incitation à la mise en place de banques alimentaires) ou d'accroissement de la force de travail local pourrait être de nature à rendre leur rôle plus directement perceptible à certaines catégories de populations de la commune.

En tout état de cause, le recours à la force publique (mise à disposition de la commune) pour obtenir le paiement régulier des impôts et taxes locales ne peut être une pratique habituelle. L'appel incantatoire au « civisme fiscal » ne peut être efficace s'il n'est pas lié à la création de services réels à la population.

### **Une politique nationale de participation active des habitants à la vie de la commune**

Les Projets ou Programmes ainsi que les ONG ont expérimenté parfois avec succès des processus de participation à la gestion de projets (réalisation d'investissement public, impliquant comité de pilotage, de surveillance de travaux, de gestion des équipements réalisés) qui pourraient aujourd'hui être validés et largement utilisés<sup>10</sup>.

Comme on l'a vu, c'est d'abord dans l'élaboration du projet d'aménagement et de développement de la commune ou du territoire intercommunal que les conditions d'une réelle implication des habitants peuvent être réunies. Des expériences intéressantes de contrôle de la réalisation des programmes d'actions auxquels ils donnent lieu ont été expérimentées au Mali<sup>11</sup>.

Les textes de loi prévoient un certain nombre d'occasions de participation des chefs de villages aux décisions communales. Mais, au delà des élections qui figent la représentation des habitants pour cinq ans, ce qui est en jeu c'est la part prise par les habitants dans la préparation des décisions d'intérêt commun.

C'est pourquoi la préparation des élus à l'élaboration de politiques locales de participation des habitants à la préparation des décisions qui les concernent, exprimées localement de manière solennelle et placée sous le contrôle des habitants mériterait d'être organisée. Parallèlement le capital d'expérience accumulé en matière d'organisation paysanne et de groupes divers (femmes, jeunes,...) mériterait d'être développé.

Par ailleurs, l'articulation des autorités détentrices de pouvoirs traditionnels et les nouveaux élus communaux doit être assurée dans l'intérêt des habitants sous le regard attentif du représentant de l'Etat.

### **Une meilleure connaissance statistique des initiatives et des finances locales**

En moins de trois ans, un outil statistique remarquable a été constitué et, grâce au réseau de CCC, a été alimenté régulièrement. Son utilisation au niveau local (cercles et communes) régional et national a été encouragée notamment pour suivre l'impact du programme national d'appui technique et financier aux communes. Les caractéristiques techniques de son fonctionnement ont été détaillées en vue d'un transfert à une structure nationale qui prendrait le relais de la CCN en matière statistique des collectivités. Le niveau de collecte et de saisie des données pertinent restera le cercle. La connexion de cet outil avec les autres bases de données qui existent de manière sectorielle (démographie, géographie, hydraulique, santé, éducation...) ou qui sont détenues par des organismes à finalité précise (Association des municipalités du Mali...Programme de développement municipal de Cotonou) pourrait être préparée dans

<sup>10</sup> Cf. Manuels de procédure que l'on trouve dans les projets d'appui au développement local (Gao et Tombouctou)

<sup>11</sup> Cf. Centre Joliba avec le Layidu ou le contrôle social du maire et l'espace public d'interpellation des élus in « Soutenir la décentralisation en milieu rural au Mali : Tome 1 thème d'actualité et Tome 2 : boîte à outils

le cadre d'un groupe de travail du CNO. En tout état de cause l'avenir de cet outil est également lié à la réforme des institutions et à la place que trouveront les statistiques dans cette réforme<sup>12</sup>. La DNCT devrait en toute logique conserver les moyens de donner aux CT les informations financières et techniques dont elles ont besoin.

#### EN CONCLUSION : FAIRE DE LA DECENTRALISATION UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

L'expérience malienne de décentralisation présente comparativement aux autres expériences de la sous région<sup>13</sup> les particularités suivantes : sa mise en place a été conçue dès le départ sur l'ensemble du territoire ; un programme national d'appui technique et financier a pu être mis en place grâce à la mobilisation par une partie importante des partenaires techniques et financiers des moyens nécessaires pour conduire la politique définie par le gouvernement malien. La gestion du Fict est confiée à une Agence nationale, tous deux créés par la loi sans limite de durée. Au terme d'une période de trois ans l'Agence a permis de servir la quasi-totalité des CT qui ont immédiatement pu exercer la maîtrise d'ouvrage des investissements financés. Certes, la capacité d'autofinancement des CT maliennes n'est guère meilleure que dans les autres pays, partout la logique de décaissement semblant avoir prévalu. Au Mali, parmi les services de l'Etat, seuls les services du Trésor ont été réellement intégrés au processus de décentralisation. Il est souhaitable qu'à l'avenir les autres services puissent trouver leur place dans une fonction d'appui et de contrôle de légalité.

Le coût de la décentralisation malienne depuis sa mise en place en 2000 a été évalué à environ 44 milliards de F CFA<sup>14</sup>. Le coût de cette décentralisation est au demeurant assez modeste par rapport aux résultats acquis.

Mais l'essentiel des améliorations à accomplir dans les prochaines années sera de faire de cette décentralisation un outil de développement local et national. L'apparition au niveau communal d'une nouvelle institution publique ne garantit pas l'amélioration des services pour l'ensemble de la population, ni un accroissement de la richesse produite. Pour que ne se retrouve pas au niveau local, comme au niveau national, la tentation d'utiliser à des fins personnelles les pouvoirs que confèrent l'exercice des responsabilités, le sens à donner au développement doit être partagé par le plus grand nombre. Le dernier rapport du Programme des Nations unies pour le développement humain (PNUD)<sup>15</sup> indique que le développement c'est évidemment l'accès à l'eau, aux soins, à l'éducation... Mais pour parvenir à diviser la pauvreté par deux d'ici 2015, il faut être en mesure de réussir l'intégration des sociétés multiculturelles. La mondialisation économique est vouée à l'échec sans le respect et la protection des libertés culturelles.

« Comme la mondialisation concerne tous les aspects de l'existence humaine, il ne suffit pas de trouver des formes de développement durable qui ne satisfassent que les préoccupations économiques et politiques ! Les politiques mises en œuvre doivent aussi refléter les besoins écologiques, culturels, sociaux, humains et spirituels dont la société civile doit se faire le défenseur face aux tendances dominatrices de l'Etat et du Marché »<sup>16</sup>.

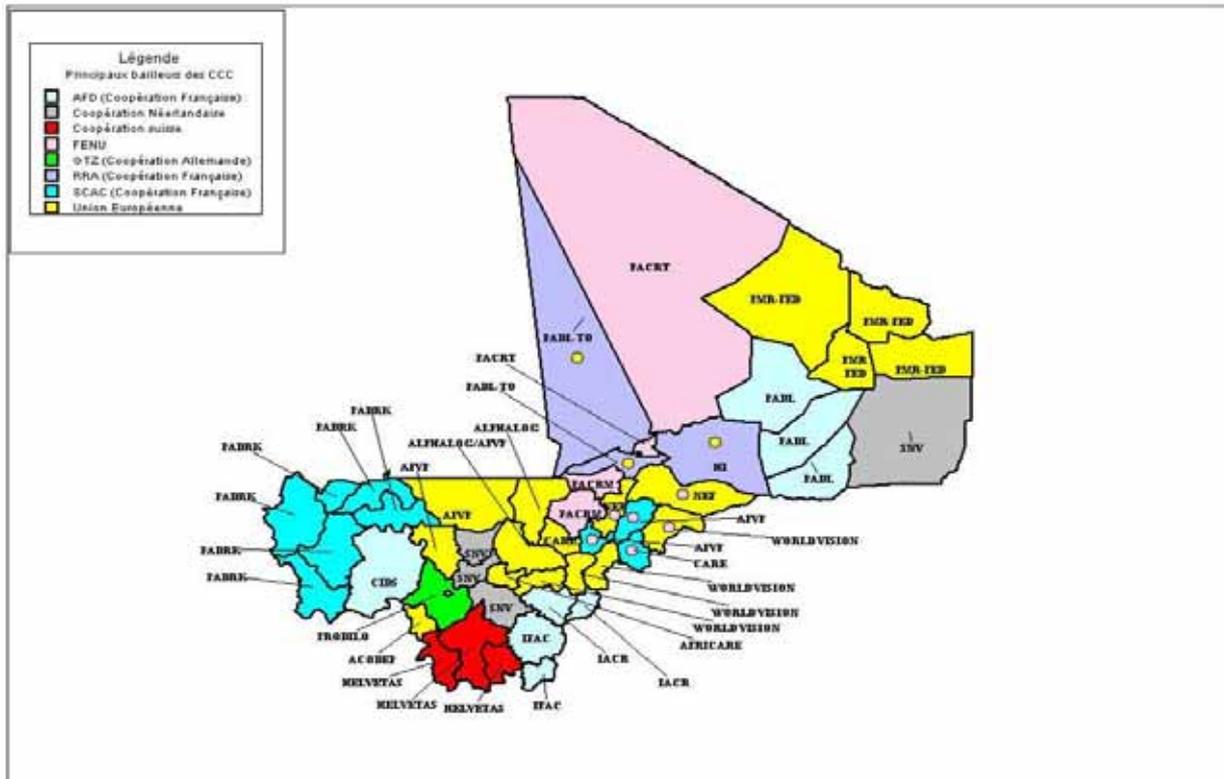
<sup>12</sup> Cf. Schéma directeur de la statistique (volume 1 : état du système statistique national et volume 2 : politique de développement des statistiques : orientations générales et axes stratégiques).

<sup>13</sup> Cf. Annexes de l'évaluation réalisée par I&D en juin 2004 qui présente une analyse comparée d'au moins cinq expériences de la décentralisation en Afrique de l'Ouest.

<sup>14</sup> Les principaux postes de dépenses sont : le dispositif d'appui technique (5 milliards de F CFA dont un cinquième au niveau central), le coût de gestion du dispositif financier (1,4 milliard de F CFA), les fonds affectés aux investissements (20 milliards de F CFA), les dotations attribuées par l'Etat aux CT (6,5 milliards de F CFA), pour l'instant sans financement spécifique de transferts de compétences, et une dotation aux services de l'Etat pour leur permettre d'accompagner la décentralisation (2,2 milliards de F CFA) ainsi que le coût des élections (6 milliards de F CFA). Le financement de la décentralisation aurait été assuré pour 24 % par l'Etat, pour 30 % par les PTF dans les dispositifs nationaux et 20 % en dehors de ceux-ci, pour 25% par les populations.

<sup>15</sup> « Liberté culturelle dans un monde diversifié » 15 juillet 2004.

<sup>16</sup> Cf. NicanorPerlas, opus cité.



## LE PADL-GAO : UNE TENTATIVE D'ARTICULATION ENTRE DEVELOPPEMENT LOCAL ET DECENTRALISATION

Marie-Jo Demante

Il ne s'agit pas ici de présenter le PADL-Gao comme un modèle mais plutôt de faire état d'une expérience d'appui à l'articulation entre développement local et décentralisation au Mali. Ce pays présente aujourd'hui une des réformes de décentralisation les plus abouties et les plus originales, notamment en accordant une place prépondérante à la participation des citoyens.

Le PADL, projet de développement relativement long<sup>1</sup> a permis de travailler dans un premier temps en appui au développement local avant la mise en place des premiers exécutifs des collectivités décentralisées. Il a poursuivi cet appui pendant leur premier mandat et a accompagné les élus et les personnels des collectivités dans l'exécution de leurs tâches. Enfin, il participe aujourd'hui au démarrage des deuxièmes mandats des collectivités locales. Le projet arrive à son terme fin 2004 et est actuellement en phase de capitalisation. Voulant à la fois promouvoir le développement économique, accompagner l'installation des élus ainsi que le fonctionnement des collectivités et tenir compte des spécificités sociales et politiques de sa zone d'intervention, le PADL a pris des options stratégiques et méthodologiques souvent novatrices, parfois déroutantes pour certains.

Sans détailler les acquis et les limites du PADL sur l'ensemble de ses activités, ce qui sera fait dans le document de capitalisation prévu pour octobre 2004, cette note tente un bilan de l'impact de ses options sur le développement local et la mise en œuvre effective de la décentralisation dans la région de Gao.

### 1 ORIGINE ET OBJECTIFS

#### 1.1 L'origine du PADL

Le PADL est le fruit du regroupement de deux projets de développement agricole (essentiellement de la production rizicole) dans la région de Gao -le Projet National d'Appui aux Groupements Associatifs en 7<sup>ème</sup> région (PNAGA) sur financement CCCE et le Projet de Développement des Régions du Nord Mali (financement FAC) - dont le démarrage était prévu respectivement en 1991 et en 1992. Les événements politiques de l'époque, à savoir la chute du régime de Moussa Traoré d'une part et la rébellion au Nord du pays d'autre part, en ont interrompu le processus de mise en œuvre.

En 1993, le gouvernement malien demande la redéfinition de ces deux projets pour les inscrire dans les grands changements intervenus dans le pays : l'avènement de la III<sup>ème</sup> République caractérisée par une démocratie pluraliste, la signature du Pacte National du 11 avril 1992 qui conditionne la consolidation de la paix à la reprise des activités économiques et au développement du Nord, et, enfin, l'engagement du pays, suite aux négociations avec la rébellion, dans un processus de décentralisation politique et administrative.

En raison du contexte spécifique qui prévaut dans les trois régions du Nord à cette époque, le Commissariat au Nord a été amené dès 92-93 à anticiper sur la décentralisation. Il suscite la création de collèges transitoires d'arrondissement (CTA) grâce à trois équipes mobiles d'appui au processus de paix et de développement concerté (EMA), pour gérer les affaires locales à un moment où l'administration connaît des difficultés de fonctionnement. Le processus de décision repose sur le consensus local.

<sup>1</sup> Du moins pour l'Aide Française, habituellement peu encline à soutenir des interventions sur plus de cinq années.

## PRINCIPALES DATES DEPUIS 1990 CONCERNANT LES EVENEMENTS POLITIQUES, LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION ET LE DEROULEMENT DU PADL

EVENEMENTS POLITIQUES	PROCESSUS DE DECENTRALISATION	DEROULEMENT DU PADL
<p><b>28 juin 1990</b> : début de la rébellion armée</p> <p><b>26 mars 1991</b> : émeutes à Bamako et renversement de Moussa Traoré</p> <p><b>A.T. Touré</b> devient Président du CTSP</p> <p><b>29 juillet – 12 août 1991</b> : Conférence nationale</p> <p><b>11 avril 1992</b> : Pacte National</p> <p><b>8 juin 1992</b> : A.O. Konaré devient Président de la III<sup>ème</sup> République</p> <p><b>1994</b> : Fortes tensions au Nord</p> <p><b>19 novembre 1994</b> : 1<sup>ère</sup> rencontre à Bourem (vers l'apaisement)</p> <p><b>15 – 18 juillet 1995</b> : Table ronde avec les bailleurs à Tombouctou</p> <p><b>27 mars 1996</b> : Flamme de la paix à Tombouctou. Auto-dissolution des mouvements armés</p> <p><b>Juin 1997</b> : A.O. Konaré réélu pour un deuxième mandat présidentiel</p> <p><b>Mai 2002</b> : A.T. Touré élu Président de la république</p>	<p><b>29 janvier 1993</b> : Loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales</p> <p><b>27 janvier 1995</b> : Loi portant Code des collectivités territoriales</p> <p><b>4 novembre 1996</b> : Loi portant création des communes</p> <p>Découpage communal réalisé de manière participative</p> <p><b>6 juin 1999</b> : Premières élections communales générales dans le Nord</p> <p><b>7 juillet 2000</b> : Loi créant l'ANICT</p> <p><b>2001</b> : Mise en place du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales</p> <p><b>30 mai 2004</b> : 2<sup>èmes</sup> élections communales générales</p>	<p><b>Février 1990</b> : Etude de faisabilité BDPA – SCETAGRI (Coordination Régionale des périmètres irrigués) pour les projets PNAGA et appui aux Groupements coopératifs</p> <p><b>Mars 1990</b> : Evaluation conjointe Caisse de coopération économique et Ministère de la coopération</p> <p><b>19 mars 1991</b> : Convention CFD (51 Millions)</p> <p><b>29 mars 1991</b> : Convention FAC (13 millions)</p> <p><b>Mai – Juin 1993</b> : Mission de redéfinition des deux projets (IRAM). Proposition de transformer le PNAGA en PADL</p> <p><b>Février 1996</b> : Appel d'offres PADL</p> <p><b>4 juin 1997</b> : Notification MZASA et démarrage du PADL avec le groupement Hydro-Pacte – IRAM</p> <p><b>5 août 1997</b> : Lancement officiel du PADL à Gao</p> <p><b>24 mars 1998</b> : 1<sup>er</sup> Conseil de pilotage</p> <p><b>1<sup>er</sup> avril 1999</b> : 2<sup>ème</sup> Conseil de pilotage</p> <p><b>7 février 2001</b> : 3<sup>ème</sup> conseil de pilotage</p> <p><b>4 juin 2002</b> : 4<sup>ème</sup> conseil de pilotage</p> <p><b>Décembre 2002</b> : Décision de prolongation du PADL</p> <p><b>Septembre 2003</b> : 5<sup>ème</sup> Conseil de pilotage</p> <p><b>Novembre 2003</b> : Signature de l'avenant de prolongation entre le groupement Hydro-Pacte/Iram et l'Etat malien</p> <p><b>Novembre 2004</b> : Clôture prévue du PADL</p>

La redéfinition des deux projets aboutit à leur fusion en un seul et à la concentration de l'intervention sur une partie seulement de la 7<sup>ème</sup> région, l'autre partie devant être prise en charge par le Projet Elevage Mali Nord-Est sur financement FED.

Les objectifs globaux du nouveau projet sont de « *contribuer au maintien de la paix et contribuer à la relance des activités socio-économiques de la Région de Gao* ». Sa mise en œuvre doit être réalisée par un groupement d'opérateurs privés franco-malien.

Le projet est conforme aux orientations nationales de la politique de développement à savoir la libéralisation et la privatisation, le désengagement de l'Etat des fonctions de production et d'échanges de biens et services, la libre administration des collectivités locales et la modernisation de l'Administration.

Pour bien marquer l'inscription du projet dans une optique de développement décentralisé redonnant l'initiative aux acteurs économiques à la base et aux nouvelles collectivités territoriales, il est intitulé « *Projet de Développement Local de la Région de Gao* ».

Identifié en 1993, le projet, prévu pour une durée de 5 ans, après un long processus institutionnel, commence finalement en 1997 sous la tutelle du ministère des zones arides et semi-arides (MZASA) et sous la maîtrise d'œuvre du groupement d'opérateurs Hydro-Pacte/Iram. Au cours de son histoire, y compris sa phase de prolongation (2002-2004), le projet va connaître 5 ministères de tutelle (Ministère des zones arides et semi-arides, ministère de l'environnement, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement, ministère de l'agriculture et de l'élevage, ministère de l'agriculture).

Le PADL dispose d'un co-financement du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) pour 1,2 milliards de F.CFA et de l'Agence française de développement pour 4,8 milliards de F.CFA.

Ce financement est divisé en deux parties : le budget de fonctionnement pour 1,9 milliards de F.CFA, le Fonds de Développement Local pour 4,1 milliards de F.CFA).

Le Projet intervient dans 3 des 4 cercles de la région de Gao : Gao, Bourem et Ansongo. Sur les 19 communes que comptent ces 3 cercles, 15 d'entre elles seulement sont concernées par le Projet à son démarrage, les 4 autres étant appuyées par le Projet Elevage Mali Nord Est. Le PADL reprendra l'appui à ces 4 communes à partir de 2000 à l'achèvement du projet Elevage.

## **1.2 Des objectifs ambitieux et de forts enjeux**

Le document d'évaluation ex ante produit par l'AFD en décembre 1993 qualifie la stratégie retenue pour le PADL-Gao de « *typique de celle d'une opération d'appui au développement local* » dans ce sens qu'elle doit d'une part « *aider les entreprises, les organisations professionnelles et territoriales de la zone à identifier les initiatives porteuses de développement durable et à mobiliser les prestataires de services pouvant collaborer à leur exécution* » et d'autre part, « *participer sur un fonds de subvention au financement partiel de celles de ces initiatives qui ne peuvent relever d'un financement à crédit* ».

Il est également indiqué que la conception du projet rend difficile l'évaluation a priori de ses effets, les initiatives n'étant ni déterminées au stade de l'instruction, ni précisées dans leurs conditions exactes de mises en œuvre. Cependant, les avantages attendus sont inscrits dans 4 catégories : le maintien et la restauration du patrimoine écologique au bénéfice des exploitants et des générations futures ; l'amélioration des productions végétales ainsi que des revenus agricoles et para-agricoles ; le renforcement des capacités de gestion des organisations professionnelles et territoriales de la zone ; la contribution au rétablissement de la paix dans le Nord et à l'application des politiques de décentralisation.

En 1995, deux années avant le démarrage du projet, la Table ronde des bailleurs de fonds à Tombouctou qui définit les appuis prioritaires à apporter au Nord émet une résolution particulière demandant le démarrage du PADL, considéré comme « *une possible contribution à la définition d'un dispositif adapté pour l'appui au développement local dans le Nord Mali, dans un contexte de décentralisation et de déconcentration* ».

Les objectifs sont donc ambitieux et les résultats attendus considérables. Ceci d'autant plus, que la zone d'intervention est très vaste -15 communes correspondant à 82 villages (eux-mêmes divisés en de nombreux quartiers) et 152 fractions pour plus de 330 000 habitants- et que l'équipe technique du projet est limitée à 5 personnes.

En 1996, dans sa proposition technique, le Groupement Hydro-Pacte/Iram articule l'action du futur projet autour de quatre axes :

- la réalisation d'actions de développement viables par les différents porteurs d'initiatives de développement local, la fonction du projet étant de faciliter la concrétisation de ces initiatives.
- la dynamisation et le renforcement de la concertation entre communautés en vue d'une prise en charge adéquate du développement local.
- L'appui à la l'émergence de prestataires de services.
- L'appui le processus de décentralisation.

Les **avantages attendus** sont de plusieurs ordres :

Le fait qu'il puisse y avoir de nouveau des actions de développement diversifiées, décidées de façon transparente, en insistant plus que par le passé sur les complémentarités et l'interdépendance des différents types de populations et de zones, doit contribuer au rétablissement de la confiance et de **la paix**.

L'appui à la mise en place des collectivités décentralisées devrait permettre aux communes, conformément à la loi, **de favoriser la dynamique du développement local parmi ses ressortissants, sur son espace, en veillant aux équilibres sociaux, économiques, géographiques qui relèvent de sa compétence.**

La prise en compte des menaces qui pèsent sur **l'écosystème et l'incitation à la concertation sur ce thème** devaient favoriser la mise au point de solutions concrètes.

Le système de financement du PADL, en sollicitant la participation des porteurs de projets, pouvait aider à la mobilisation de l'épargne locale et à la **viabilité des investissements**.

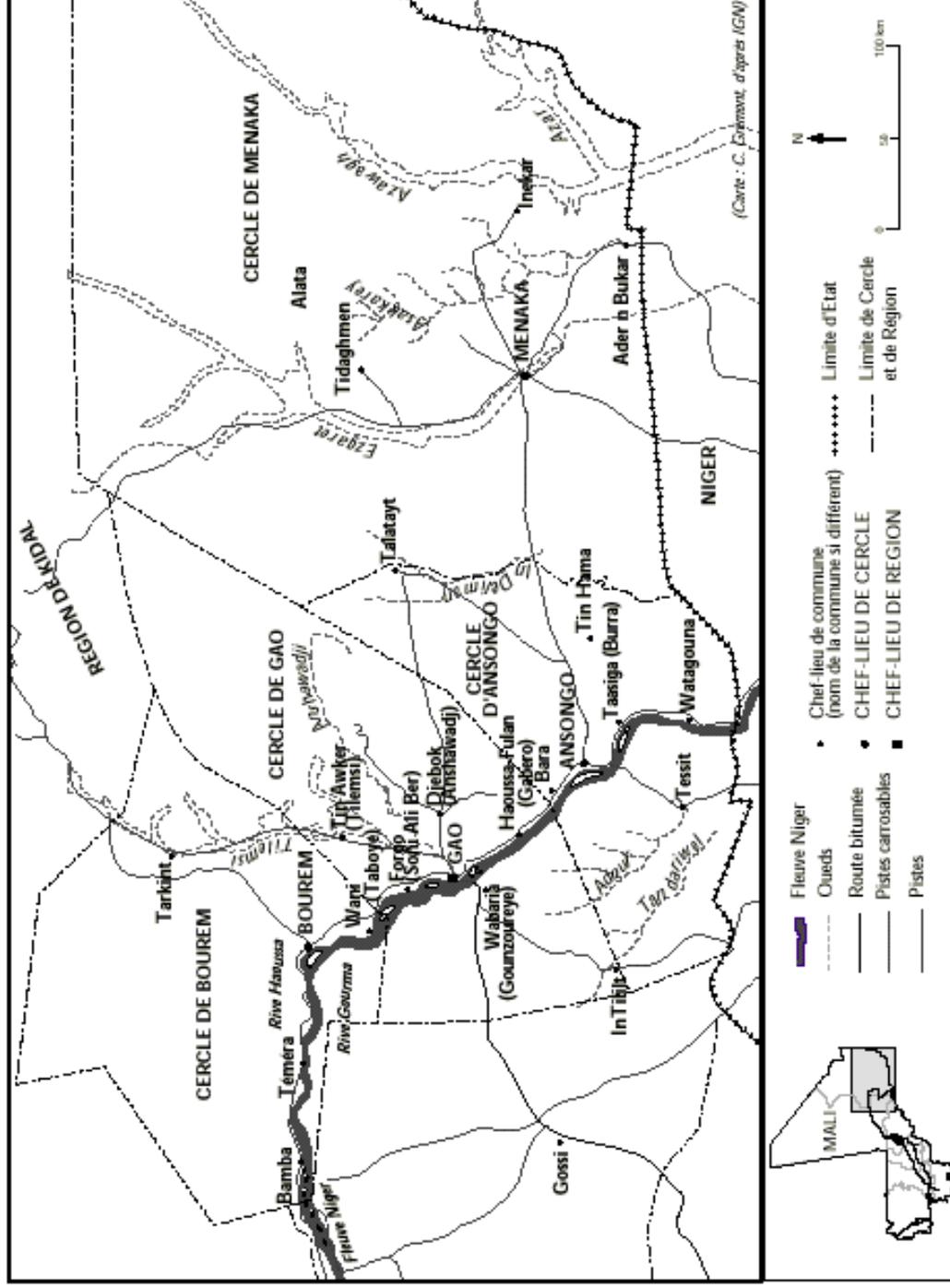
L'accent mis sur l'information et la formation devait accroître considérablement les **capacités locales à gérer et à mettre en œuvre le développement**.

La fonction dévolue au projet est d'appuyer à l'analyse des problèmes à résoudre et à la recherche de solutions, de réaliser les études de faisabilité des projets locaux correspondants, d'accompagner la structuration des acteurs et de réaliser le suivi et évaluation.

La conception du projet est profondément marquée par une volonté d'adaptation aux spécificités sociales, politiques, économiques du Nord Mali d'une part, celle de conforter la paix encore fragile et enfin de préparer la mise en œuvre effective de la décentralisation dans un contexte régional où elle était fortement attendue.

La démarche du projet s'est adaptée au fur et à mesure de son déroulement. Ces adaptations ont tenté de tenir compte des évolutions propres à la zone d'intervention et à celles du contexte institutionnel au niveau national. Elle est présentée ici de manière chronologique, manière qui paraissait la plus aisée pour analyser à la fois les enjeux propres à chaque période et les réponses stratégiques et opérationnelles qu'y a apporté le PADL.

## LA REGION DE GAO - Hydrographie, pistes, cercles et communes



## 2 1997-1999 : FAIRE EMERGER LE SENTIMENT D'APPARTENANCE COMMUNALE ET INITIER LE DEVELOPPEMENT LOCAL

### 2.1 Un contexte difficile

Au démarrage du PADL en 1997, le contexte est plus apaisé que lors de son identification mais reste cependant difficile :

- Les aléas climatiques rendent les productions animales et végétales incertaines et l'équilibre entre vallée et zone pastorale reste un objectif plus qu'une réalité.
- Les antagonismes sociaux subsistent et jouent sur une multiplicité de registres, les uns liés à l'histoire, les autres aux conflits du début des années 1990 auxquels s'ajoutent les concurrences entre les partis politiques et leurs différentes tendances. Certains groupes, vivant pourtant sur les mêmes espaces et ayant développé au cours des siècles des échanges et des relations sociales fortes, évitent tout contact.
- Une certaine insécurité subsiste. Les vols de véhicules et de bétail sont fréquents.
- Les espaces communaux ont été créés mais les élections ont été plusieurs fois repoussées. Le rôle des collectivités est mal connu, la suspicion se développe quant aux comportements des futurs élus qui sont vus comme de nouveaux types de fonctionnaires. Les limites communales alimentent les inquiétudes quant à la possibilité de gérer de manière extensive les ressources naturelles et en particulier l'eau et les pâturages.
- Les espaces communaux sont hétérogènes tant en termes de taille que de population. Certaines communes sont très vastes et si la population est dense dans la zone de la vallée, elle est dispersée et ne réside qu'une partie de l'année dans les communes situées en zone pastorale. L'enclavement est également une contrainte forte.
- Les multiples interventions de la période d'urgence, qui ont permis aux populations de subsister dans une période particulièrement difficile, ont souvent été disjointes du point de vue des modalités et des procédures. Elles ont contribué à générer des attitudes opportunistes (création de groupements virtuels), ainsi que la monopolisation de la parole par des représentants parfois auto-proclamés. La méfiance s'est développée aussi bien vis à vis de l'administration que des groupements et de certaines ONG.
- Il n'existe pas, contrairement à d'autres régions, de systèmes financiers décentralisés et même les systèmes informels restent peu développés.
- Enfin, les prestataires de services, que ce soit pour la formation ou la réalisation de travaux, sont peu nombreux et ceux qui existent ont des besoins importants en matière de formation et d'accompagnement. La perception au niveau local est que « l'argent du développement ne reste pas dans la région et profite aux experts et aux entreprises des grandes villes ».

### 2.2 Les options stratégiques et les choix méthodologiques : des paris parfois risqués

Face à ce contexte, le projet base son action sur quatre options stratégiques. Il s'agit de rompre avec les pratiques et les comportements de la période d'urgence, de mobiliser les ressources humaines locales, de créer un « esprit communal » et enfin de mettre les populations en situation de décision selon des règles transparentes.

Ces options s'expriment dans les choix méthodologiques que fait le projet durant cette période :

- Susciter des initiatives plutôt que faire exprimer des besoins

Plutôt que de réaliser un diagnostic « participatif » de la situation de la zone d'intervention durant lequel la parole risque d'être confisquée par les quelques représentants plus ou moins mandatés, rompus aux pratiques de la période d'urgence, le projet prend l'option d'enregistrer les « idées de projet » sans fixer préalablement d'objets ou de règles prédéterminés. Toute personne, tout groupe ayant une idée est invité à l'inscrire dans un cahier. Plus de 30 000 idées de projets sont ainsi enregistrées sur l'ensemble de la zone (soit environ 1 projet pour 10 habitants !). Certaines d'entre elles sont des provocations, des rêves, du « copier-coller », d'autres de véritables initiatives déjà mûries, des projets déjà construits. Le projet ne porte

aucun jugement sur les projets recensés. C'est en assemblée au niveau des villages et des sites de fixation des nomades que sont hiérarchisées les actions pour les trois premières années. Les seules indications données par le projet sont de deux ordres : le financement des ces projets ne sera pas « cadeau » (leurs porteurs devront être à même de co-financer leurs initiatives) et la priorisation doit prendre en compte les différents types d'acteurs qui se sont prononcés : localités (collectifs), associations d'hommes, associations de femmes, individus.

C'est sur cette base et après étude de faisabilité technique et financière de chacun des projets prioritaires que sont, par la suite, co-financés les investissements.

- Structurer le niveau communal

Parallèlement, des monographies communales sont réalisées et permettent d'établir une description succincte de chacune des communes, en particulier en matière d'état des équipements et des infrastructures.

Lors de synthèses communales menées par des comités d'organisation locaux, responsables de l'élaboration de la liste d'invités et de la logistique, dans chaque commune, les priorisations de chaque localité sont confrontées avec l'état des lieux de la commune, les modalités et règles possibles de financement discutées, le choix de représentants pouvant prendre des décisions au niveau de la commune<sup>2</sup> débattu. Est retenue une représentation obligatoire des chefs traditionnels, des jeunes, des associations de producteurs, des associations féminines, des artisans. Ces représentants réunis en « comités de suivi » communaux seront chargés de mettre en œuvre les décisions prises en termes de planification, de réalisations des investissements, et de contrôler le respect des procédures. Ils agiront en tant que maîtres d'ouvrage délégués des porteurs de projet et sous leur contrôle.

Par ailleurs, en termes de financement, une subvention de 50 millions par tranche de financement (a priori, prévue annuellement) est attribuée à chaque espace communal prenant en compte le coût des investissements, le fonctionnement de l'instance et la prise en charge des services de consultants extérieurs pour la faisabilité ou l'accompagnement des travaux. Le Comité de suivi prépare les dossiers de demande de subvention pour chacune des initiatives prioritaires qu'il présente devant un Comité paritaire réunissant le Comité de suivi, des représentants des services techniques et le PADL. Ce Comité paritaire analyse la faisabilité de l'investissement, sa cohérence avec les politiques sectorielles et décide du financement à accorder.

- Définir des règles et des procédures

Sur la base des discussions en synthèse communale sont définies des règles et des procédures pour la planification, la réalisation et la gestion des investissements et la mise en œuvre de tous les appuis pouvant être apportés par le PADL aux différentes communautés ou individus. Un code de financement est également élaboré fixant pour chaque investissement les taux de subvention et les acteurs concernés.

L'élaboration des procédures est régie par plusieurs principes : se rapprocher des procédures des marchés publics qu'auront à exécuter les futures collectivités afin de familiariser les acteurs locaux avec leurs exigences, garantir la participation des usagers des investissements ou des bénéficiaires des appuis dans le choix, le financement et le contrôle, créer « l'habitude d'exiger et de donner des comptes » via l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution de contrat d'une part et la tenue d'auto-évaluations annuelles publiques et radio-diffusées d'autre part. Ces auto-évaluations ont pour objectif de faire le bilan des actions réalisées et du respect des engagements pris par les différentes parties.

La mise en place de procédures s'appliquant à tous et élaborées après concertation entre les différents acteurs est particulièrement novatrice dans la région à l'époque. Les habitudes antérieures étaient soit de subir les règles définies au niveau central, soit de négocier au cas par cas en fonction des rapports de force.

---

2 Il est à rappeler que les élections communales n'ont pas encore eu lieu, elles se dérouleront en 1999.

- Faire réaliser les travaux par « les fils du terroir »

Un des paris du projet est de faire réaliser tous les travaux de recensement des idées de projets, les monographies communales et l'animation des synthèses par des équipes de jeunes consultants locaux, diplômés sans emploi, proposés par les communautés. Plus de 200 jeunes travaillent pendant plusieurs mois dans leur commune d'origine et se mobilisent pour accompagner les habitants dans le processus de priorisation et d'analyse de la situation. C'est parmi eux que seront choisis les 30 membres des équipes d'appui à la maîtrise d'ouvrage qui accompagneront la mise en place des investissements locaux pendant les 4 premières années du projet sur la base de contrats signés avec les Comités de suivi.

La réalisation des travaux est également effectuée par des entreprises ou des tâcherons locaux sélectionnés sur appels d'offres par les Comités de suivi et les bénéficiaires. Les prestataires sont formés dans l'action aux procédures des marchés publics : réponse aux appels d'offres, élaboration de devis et de décomptes... Des surveillants de chantiers sont également formés au sein des communautés et certains prestataires formés au contrôle avec l'appui du projet et des services techniques de l'Etat .

- Animer la réflexion sur l'inter-communal

Très rapidement, dès 1998, le projet engage une réflexion sur l'intercommunal. L'objectif est d'une part de désamorcer les conflits latents sur les limites communales et, d'autre part, d'amener les acteurs locaux à réfléchir ensemble sur la gestion des ressources dont ils sont tous dépendants et qu'ils ont de fait l'habitude d'utiliser ensemble. Un fonds intercommunal est mis en place visant l'élaboration de schémas d'aménagement intercommunaux et la réalisation d'investissements pour la gestion des ressources pastorales.

### 2.3 Les résultats

- Une forte mobilisation

Cette période est marquée par une mobilisation sociale intense. Des communautés qui refusaient de se côtoyer depuis plusieurs années se rencontrent et discutent autour de la gestion du même espace et de projets concrets.

Des rencontres ont eu lieu aux différentes échelles territoriales : villages, sites, regroupements de sites, communes, intercommunales. Les concertations ont permis à une grande diversité d'acteurs sociaux de débattre, d'émettre des idées, de défendre des projets : femmes, jeunes, éleveurs, producteurs agricoles, artisans, prestataires, ressortissants...

- Le sentiment d'appartenance communale est intégré

Avant même la mise en place des exécutifs des collectivités, les différentes communautés discutent de l'aménagement et de l'équipement de l'espace communal, jusqu'ici encore abstrait. Les Comités de suivi sont amenés à faire des arbitrages et choisir la répartition des investissements sur le territoire. En fonction des rapports de force, de l'urgence des situations, de l'état des investissements existants, de l'histoire, les répartitions varient. Certains font le choix du saupoudrage pour satisfaire tout le monde, d'autre privilégie le traitement de problématiques aiguës, certains enfin souhaitent appuyer les initiatives de ceux qui « n'ont jamais rien eu ». Dans tous les cas, les critères de choix sont explicités et analysés lors des auto-évaluations.

Il faut signaler que les règles de planification définies lors des synthèses communales, issues des expériences du passé et de l'analyse des contraintes sociales et culturelles du milieu, orientent quelque peu la répartition. Dans le cas des communes mixtes (une partie sur le fleuve, une partie en zone pastorale), l'équilibre doit être respecté entre zone pastorale et vallée. Un dixième de la tranche, au minimum, doit être réservée aux associations féminines.

La notion de commune n'empêche en rien de penser l'intérêt collectif aux différentes échelles -communale mais aussi infra et supra-communale-, à travers la définition progressive et consensuelle de critères pour la priorisation des investissements, mais aussi et peut-être davantage sur la base des liens sociaux et des

complémentarités indispensables dans un contexte de ressources rares où la survie dépend des échanges et de la circulation des biens et des personnes. Il semble que ce soit dans le cadre inter-communal ou à l'échelle inter-villageoise que la notion d'intérêt collectif se construit concrètement par rapport au contexte de la région. Ainsi la privatisation de l'accès à une ressource vitale comme l'eau dans le cas d'un puits maraîcher géré par une association de femmes qui en prive le village d'accès en période de culture est très mal perçue.

- La réalisation d'investissements

Sur les 30 000 projets recensés, plus de la moitié relevait du crédit et pour la plupart de crédit moyen terme. Le projet n'accordant pas de crédit et les systèmes de financement étant absents dans la région, ces initiatives n'ont pu être financées. Conscient de l'enjeu que représente le crédit pour le développement local, le projet a fait réaliser une étude d'identification d'un appui à la microfinance et tenté des négociations auprès de différents bailleurs. Celles-ci n'ont pas abouti, la zone, au contexte aléatoire tant du point de vue climatique que de la sécurité, étant considérée comme trop « risquée » pour garantir des taux de remboursement acceptables.

En dehors de ces initiatives immédiatement rentables, malheureusement non finançables, environ 250 investissements sont appuyés dans les communes de 1997 à 2000 : 20% sont des ouvrages de submersion contrôlée et des digues marquant la préoccupation des producteurs dans la vallée, 25% concerne l'hydraulique villageoise et pastorale ; 20% l'alimentation (bourgou) et la santé animale, 15% l'éducation. Le reste se répartit entre la construction de magasins en zones pastorale, la construction de forges ou de restaurants...

Ces investissements sont soit collectifs (à l'usage de tous les habitants d'une localité ou d'un groupe de localités), soit associatifs, soit individuels. Les porteurs de projets participent à hauteur de 15% en moyenne (de 8 à 20% selon les investissements) au financement via des cotisations en numéraire ou une participation en travail et matière première.

Les paris effectués entraînent bien sûr des insuffisances en termes opérationnels. Des critiques peuvent être faites sur la qualité de certains travaux due à la faiblesse technique des prestataires de services et à la négligence des contrôleurs. Certains projets financés ont bien sûr une viabilité discutable (en particulier les projets des associations féminines souvent mal accompagnées). Les plannings d'activités des équipes d'appui à la maîtrise d'ouvrage sont parfois fantaisistes et du temps est parfois perdu (ou gagné !) en résolution de conflits d'intérêt. **Il est cependant indéniable que le projet a atteint une partie de ses objectifs : il a contribué à rétablir la confiance entre les différentes communautés, à mobiliser le « capital social » pour le développement de la région et à préparer l'installation des collectivités décentralisées.**

### 3 1999-2001 : Rechercher des synergies et l'adaptation aux diversités

#### 3.1 Le démarrage des communes : des espoirs et des inquiétudes

Les premières élections communales ont lieu mi-1999. Le taux de participation moyen est d'environ 40% mais varie considérablement d'une commune à l'autre (de 30 à 60%). Il reste légèrement supérieur à la moyenne nationale (38%). Environ un quart des membres des comités de suivi de niveau communal sont élus au sein des Conseils communaux avec là aussi des variations importantes selon les communes (de 4 à 78%). Si l'on tient compte des membres des comités villageois ou de sites, des Equipes d'appui à la maîtrise d'ouvrage, c'est un peu moins de 35% des membres des Conseils communaux qui ont été directement impliqués dans le processus de développement local initié par le PADL. Enfin, neuf maires sur 15 étaient membres des Comités de suivi de niveau communal avant leur élection.

Conformément à ses objectifs, le PADL appuie l'installation des élus : formation, appui technique, conseil.

Très rapidement, un certain nombre de constats se font jour :

- Il apparaît clairement que si les nouveaux élus sont légitimés par la voie des urnes, il n'en reste pas moins que, pour certains, la reconnaissance en tant que responsable de la commune n'est pas acquise. En effet, très attendues, les élections communales ont suscité à la fois espoirs et inquiétudes quant à

l'exercice du pouvoir par les nouveaux représentants. La perception qu'en ont les populations est variée : « ils nous représentent et ils vont pouvoir enfin négocier avec l'Etat », « la gestion de la commune va être juste parce qu'on les a choisis et que nous pourrions les chasser si cela ne va pas », « c'est les nouveaux chefs mis en place par les partis », « ils sont là pour l'argent ».

- Les communes sont pauvres et peinent à assurer leur fonctionnement : les subventions de l'Etat tardent à venir, l'impôt ne rentre pas.
- La majorité des élus avoue ne « rien connaître à ces affaires de communes » et perçoivent la gestion communale comme compliquée et exigeante. Les services de l'Etat, dans un premier temps, sont d'un faible secours et compliquent parfois, avec plus ou moins de bonne foi, la situation.
- La plupart des élus (même certains de ceux qui ont été membres des CS), et surtout les maires, travaillent seuls et consultent peu.

Si ces constats sont exacts pour la majorité des communes, il faut noter que les performances des communes et de leurs élus sont appréciées différemment par la population, en fonction des critères de choix qui ont prévalu lors de la consultation électorale : positionnement politique, compétences, statut social ou économique, capacité de redistribution, positionnement dans la chefferie.

### 3.2 Répondre aux enjeux principaux : allier démocratie locale et développement pour la réussite de la décentralisation

Même si les appuis apportés par le PADL dans la période antérieure ont d'une certaine manière permis d'anticiper l'installation des élus et de familiariser un certain nombre de citoyens avec les mandats d'une collectivité territoriale, la région et le PADL se trouvent alors confrontés à de nouveaux enjeux :

- Comment créer la confiance entre élus et population ?
- Comment respecter la lettre et l'esprit des lois de décentralisation, qui créent les collectivités dans un objectif de démocratie locale participative et de développement local ?
- Comment renforcer les compétences des élus et des personnels communaux dans l'exercice de leurs compétences administratives mais aussi dans celles d'ensembliers et d'animateurs du développement ?

**L'option que choisit le PADL pour répondre à ces questions est de favoriser la collaboration entre instances de développement local et Conseil communal, de favoriser une sorte « d'alliance locale » entre élus et autres acteurs** faisant le pari que c'est, dans ce cadre, que la confiance peut s'établir et que la décentralisation peut être porteuse de développement. Il s'agit d'ancrer la légitimité des collectivités locales en matière de planification du développement de leur espace et de maîtrise d'ouvrage des investissements relevant de leurs compétences tout en favorisant la prise de responsabilité des autres acteurs du développement.

Dans ce contexte, se pose la question des comités de suivi : Ne vont-ils pas « faire de l'ombre » aux nouveaux élus, d'autant plus qu'ils gèrent une enveloppe de subvention alors que les communes n'ont pas encore de ressources ? Quelle est leur légitimité ? Ne doit-on pas les supprimer ? Certains élus souhaitent voir la suppression des Comités de suivi, d'autres s'y opposent (soit parce qu'ils en ont été membres mais aussi parce qu'ils voient le relais que ces comités peuvent représenter au niveau local), d'autres « attendent de voir ».

Les options méthodologiques qui sont proposées par le projet sont les suivantes :

- Tester la collaboration pour le suivi des investissements du FDL

Dès février 2000, le PADL propose une réflexion sur la répartition des tâches entre Conseil communal, Comité de suivi, associations diverses et porteurs d'initiatives individuelles ou collectives pour le développement local et concrètement pour la finition de la Tranche 2 d'investissements.

De ces ateliers, émerge une proposition de répartition des rôles pour ce qui concerne la gestion des cofinancements du FDL: les maires deviennent présidents des Comités paritaires, ils participent aux séances de dépouillement des appels d'offres, à la négociation des travaux et aux réceptions des travaux des investissements collectifs.

- Appuyer la mise en œuvre d'une planification communale participative sous la responsabilité des élus

Le Conseil communal doit élaborer un programme de développement de la commune et un budget annuel de fonctionnement et d'investissements conforme aux orientations de ce programme. Selon la loi, le programme doit être élaboré après consultation des représentants des quartiers, villages et fractions, le budget doit être discuté en débat public.

Après un an d'activité, nombre d'élus se sont rendus compte de leurs difficultés à élaborer un programme. Si au début de leurs mandats, ils s'affirmaient, pour la plupart, comme étant les seuls à savoir ce qu'il fallait faire dans la commune, ils se sont rapidement rendus compte que leur légitimité ne serait reconnue que s'ils étaient capables de mettre en place des investissements correspondant vraiment aux attentes des habitants. Ils s'aperçoivent également que les habitants sont plus facilement enclins à payer leurs impôts s'ils sont associés au choix des investissements. Enfin, ils sont confrontés à la faiblesse des montants des taxes et impôts recouvrés et prennent conscience que la participation des citoyens concernés par un investissement, sous forme de cotisations, risque de rester indispensable, pour un temps du moins.

En fin 2000 est proposée, pour tirer profit des acquis obtenus en termes de planification locale participative, la mise en place d'une commission mixte de développement. Composée de membres élus et non élus (issus des comités de suivi), elle est non permanente et fonctionne selon les dossiers que veut bien lui confier le Conseil communal, en particulier la programmation communale. Cette commission est chargée de collecter les priorisations d'action au niveau des villages et sites après information, d'élaborer une programmation au niveau communal et de la proposer au Conseil communal qui est seul habilité à la valider. La mise en place d'une telle instance n'a pas pour objectif de créer un organe supplémentaire qui se superposerait aux instances élues mais de permettre aux élus et aux instances de développement local de prendre des habitudes de travail en commun.

- Clarifier la maîtrise d'ouvrage des nouveaux investissements

Jusqu'en 1999, la maîtrise d'ouvrage des investissements financés via le FDL est assurée par les Comités de suivi par délégation des porteurs de projet.

A partir de l'installation des exécutifs des collectivités, la maîtrise d'ouvrage des nouveaux investissements programmés doit bien évidemment être réfléchi différemment. Pour chaque investissement, la distinction doit être faite entre équipements sous maîtrise d'ouvrage communale et ceux sous maîtrise d'ouvrage privée (associative ou individuelle).

Pour chacun des investissements, la discussion s'établit entre Conseil communal et porteurs de projets, au regard des compétences des collectivités, des capacités de mobilisation des fonds des différentes parties, du caractère public ou privé de l'investissement, des capacités de gestion de la collectivité et des usagers.

### 3.3 Des modes de collaboration variés, mais non sans conflits

De manière générale, il y a consensus pour la collaboration mais celle-ci, de manière concrète, s'exprime différemment selon les tâches et les enjeux que les différentes parties perçoivent dans leur mise en œuvre.

C'est probablement pour l'exercice du mandat communal de planification locale que la collaboration revêt des formes les plus tranchées :

- Certains maires font recours à la commission mixte pour l'ensemble de leur planification et pour leur programmation annuelle. Certains élargissent la commissions aux ONG locales, aux associations de producteurs (Commune de Tin Hamma). Certains utilisent comme base de réflexion les cahiers d'enregistrement des idées de projet (Commune de Bara) et les monographies communales actualisées (Soni Ali Ber).
- D'autres ont recours aux commissions mixtes pour la seule programmation des investissements sur FDL (In Tiliit) et mènent un exercice parallèle de planification et de programmation communale parfois participatif, souvent dans le bureau du maire.

- D'autres enfin sont opposées aux commissions mixtes et ne les réunissent que « parce que le PADL le demande » (Tilemsi). De ce fait, ils ignorent leurs suggestions ou au mieux les utilisent comme une sorte de chambre d'enregistrement de leurs décisions.

La participation des élus au suivi des différents projets financés sur la Tranche 2 du FDL ne pose a priori pas de problème particulier. Les élus y voient une occasion de faire l'apprentissage progressif des procédures de maîtrise d'ouvrage et s'y investissent significativement, les comités de suivi et les porteurs de projets reconnaissent la légitimité des élus à suivre la réalisation des investissements sur l'espace dont ils sont responsables et s'appuient sur l'implication des élus pour résoudre des problèmes soit avec les prestataires de services, soit avec l'administration.

Cependant, la définition de la maîtrise d'ouvrage pour les nouveaux investissements est souvent sujette à débat. Selon la loi, les « choses sont simples » : les investissements relevant du mandat des collectivités sont sous maîtrise d'ouvrage communale, les autres sont sous maîtrise d'ouvrage privée. Dans la réalité, les « choses » sont plus complexes.

- Certains élus comprennent que « tout ce qui se construit sur la commune appartient à la commune » quel que soit le type d'équipement ou d'investissement.
- Les « porteurs de projet » reconnaissent sans conteste que la plupart des investissements collectifs, essentiellement en matière d'éducation, de santé, d'hydraulique villageoise « sont pour la commune ». Cette dernière n'ayant pas les ressources pour les réaliser, ce sont en général les promoteurs de ces investissements qui les co-financent. En contrepartie, certains exigent d'en suivre et contrôler leur réalisation puis d'en assurer la gestion, sans refuser pour autant la collaboration avec le Conseil communal. En résumé, leur position est « si la commune veut être responsable de l'investissement, qu'elle le paye sur son budget ! ». Pour ce qui est des investissements collectifs liés à la production agricole ou pastorale (ouvrages de submersion contrôlée, digues, forages ou puits pastoraux...), si les promoteurs sont prêts à discuter avec l'institution communale de l'implantation, ils veulent en assurer la maîtrise d'ouvrage puis la gestion. En résumé, on ne se dispute pas la maîtrise d'ouvrage pour des investissements que tout le monde souhaite et qui n'entraînent que des dépenses (école par exemple), les débats sont plus intenses autour de ceux qui génèrent de potentielles recettes (centres de santé par exemple).

Outre le positionnement des acteurs, l'arsenal juridique pose un certain nombre de contraintes :

- Toutes les compétences ne sont pas transférées de l'Etat aux collectivités et la responsabilité des communes dans certains domaines (l'eau, la santé, l'éducation) peut être sujette à controverse.
- Le patrimoine communal n'est pas constitué et la notion de propriété communale reste encore théorique.
- Les communes ne peuvent exercer officiellement la maîtrise d'ouvrage directe (contractualisation, ordonnancement des paiements) d'un investissement que si les fonds pour le payer sont issus ou transitent par son budget et sont logés au Trésor Public. En conséquence, pour des investissements sur co-financement du FDL et des promoteurs, la commune doit donc déléguer la maîtrise d'ouvrage.

Après expérimentation, débats, parfois conflits, il est retenu que, pour les investissements co-financés sur FDL, à caractère collectif et entrant dans les compétences des collectivités (en substance les écoles, les puits villageois, les marchés), la maîtrise d'ouvrage déléguée est assurée par le Comité de suivi. La commune est associée à toutes les étapes et assure la présidence des différents comités d'appels d'offres, de réception des travaux ..., elle vise les contrats et intervient en cas de conflits avec les entreprises. Des conventions de délégation de gestion doivent être discutées et signées. Dans les faits, pour ce dernier aspect, même si des discussions ont eu lieu, aucune n'a abouti à des documents formels.

Dans le cas où la commune peut effectivement co-financer sur son budget la réalisation de l'investissement, elle est bien évidemment maître d'ouvrage à part entière (sur FDL, il s'agit essentiellement de la construction des sièges des collectivités).

Pour les investissements de type associatif ou individuel, les Comités de suivi assurent la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les porteurs de projets, si ceux-ci le souhaitent.

En résumé, en termes de collaboration, trois cas de figure se présentent :

- Collaboration étroite entre CS et CC, les nouveaux élus profitant de l'expérience et de la réputation des membres du CS y compris dans des actions qui ne mobilisent pas le co-financement du FDL ou l'appui du projet.
- Collaboration pour ce qui concerne les actions appuyées par le PADL
- Opposition entre élus (le plus souvent le maire surtout) et membres des Comités de suivi, les premiers demandant la dissolution du second et se revendiquant comme seul représentant de la population, seul décideur et seul gestionnaire des investissements sur la commune. Les membres des Comités de Suivi, de leur côté se revendiquent également comme représentants de la population car choisis sur la base de la représentation de tous les groupes sociaux et sans étiquette politique.

Au-delà du cadre juridique, des procédures et dispositifs qui favorisent ou freinent l'expression des synergies, la pression que constitue l'accès potentiel au co-financement du FDL qui motive à une concertation plus ou moins souhaitée, la collaboration est fortement influencée par des facteurs sociaux, politiques et historiques.

Il semble que la collaboration soit possible et fructueuse pour la gestion des espaces communaux, au moins dans le contexte spécifique de la région, lorsque peuvent cohabiter différentes formes de légitimité portées par un ou des types d'acteurs :

- La légitimité de compétence liée à la formation et à l'expérience qu'ont certains maires dans le domaine de la gestion locale et des ressources humaines, mais également leur sens politique.
- La légitimité de par la relation à l'Etat et à l'administration, qui peut passer par l'appartenance à un parti, notamment au parti dominant. Il s'agit là d'un des éléments du capital social dont dispose tout responsable.
- Une légitimité traditionnelle, particulièrement importante dans le contexte du Nord, liée au statut social, à la connaissance de l'histoire, du foncier et de la gestion des ressources
- Une légitimité religieuse mobilisée pour les arbitrages, la recherche d'un consensus, le règlement des conflits..., le recours au sens collectif (dans le sens de la redistribution mais pas forcément de l'équité...)

Aucun acteur ne peut se prévaloir de les accumuler toutes. Certains maires ont compris qu'ils ne pouvaient gérer leurs communes que s'ils pouvaient mobiliser et tenir compte de ces différents types de légitimité et s'allier, au-delà des Comités de suivi, aux acteurs qui les possèdent. En revanche, d'autres ont tendance à considérer que leur seule légitimité – qu'elle soit politique, traditionnelle (comme chez certains chefs de fractions ou de tribu), ou au nom d'une supériorité qu'ils auraient acquise par leur formation - doit régir l'ensemble des problèmes. La gestion de la collectivité n'est alors possible que si l'ensemble des acteurs reconnaît cette légitimité comme suffisante.

**Cette période a donc été fortement marquée par la recherche de positionnement des différents acteurs. Même si les débats ont été vifs, dans la plupart des communes, au démarrage du dispositif d'appui aux collectivités locales en 2001, la préoccupation de développement économique et social semble être intégrée par les élus qui, pour certains, ont compris que c'était sur cette base que leur reconnaissance par les citoyens pouvait s'acquérir.**

#### **4 2001-2004 : LE DEFI DE L'AJUSTEMENT AVEC LE DISPOSITIF NATIONAL**

Conçu progressivement depuis le milieu des années 90, le dispositif national d'appui aux collectivités territoriales commence effectivement son installation dans les différentes régions en 2001.

Il est régi par des normes uniformes au niveau national. Il existe néanmoins des variantes institutionnelles pour ce qui est du dispositif d'appui technique : les opérateurs de Centres de conseil communaux (CCC) peuvent être soit des opérateurs privés, soit des projets. Dans tous les cas, le cahier des charges des CCC, défini par la Coordination nationale du dispositif technique est unique. Le rôle des CCC, tel qu'il est défini dans leur cahier des charges est de jouer un rôle d'interface entre élus et prestataires de services pour l'accompagnement des élus et des personnels des collectivités dans la mise en œuvre des investissements, la planification, la gestion administrative et financière des collectivités...

Le dispositif d'appui financier est constitué dans chaque région d'une représentation de l'Agence Nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) qui gère le Fonds d'investissements des collectivités territoriales (FICT) prévu pour 3 ans et divisé en tranches annuelles par collectivité (communes, cercles et région). Si les montants disponibles varient en fonction des régions selon un certain nombre de critères visant l'équité (niveau d'équipements, taille, population), les normes et procédures sont identiques sur l'ensemble du territoire. Très attendue, l'Agence régionale d'investissement prend fonction à Gao en juillet 2001.

Le dispositif d'appui est également constitué de différents comités d'orientation dont la composition et le fonctionnement sont définis par décret : le Comité local d'orientation (CLO) constitué des élus communaux de chaque cercle sous la présidence du préfet, le Comité régional d'orientation (CRO) réunissant les services déconcentrés, les chambres consulaires et le président de l'Assemblée régionale sous la présidence du Gouverneur de région et enfin un Comité national (CNO) composé essentiellement des différents ministères techniques, de représentants d'élus et de différentes personnes ressources.

#### **4.1 Des résultats qui justifient une intégration dans le dispositif national d'appui aux collectivités territoriales**

En 2001, le conseil de pilotage du PADL valide les résultats suivants :

- Financement et réalisation d'environ 300 investissements au profit des communes, de villages, sites ou regroupements de sites, d'associations socio-professionnelles, d'associations féminines, d'individus.
- Emergence ou renforcement d'une soixantaine de micro et petites entreprises de travaux, de conseils ou de contrôle.
- Accompagnement des structures de concertation entre élus et société civile aux niveaux communal (comités de suivi, commissions mixtes de développement) et intercommunal (forum, comités de suivi) pour la planification, la gestion et l'entretien d'investissements.
- Formation et accompagnement des élus des communes et des conseils de cercle ainsi que leurs personnels, formation à la planification, au budget, à l'exercice de leurs tâches par les secrétaires généraux, les régisseurs des recettes, les collecteurs de taxes...

Au regard des résultats atteints, le conseil de pilotage accepte la proposition du Ministère des Collectivités Territoriales d'inscrire le PADL dans le dispositif d'appui aux collectivités locales en lui confiant le rôle d'opérateur des CCC sur les trois cercles de sa zone d'intervention.

Pour la période 2001-2002 (la fin de projet est prévue alors fin 2002), trois résultats sont particulièrement attendus de l'appui du PADL :

- L'amélioration du fonctionnement des communes et le renforcement de la crédibilité des élus.
- L'exercice par le Conseil communal de son rôle de décideur et d'animateur du développement local, la discussion et l'arbitrage des différentes initiatives publiques et le renforcement de la participation des citoyens.
- La pérennisation d'un développement local articulé aux différentes échelles spatiales, permettant aux représentants de chacune d'entre elles d'y jouer un rôle et de gérer en concertation les problématiques essentielles pour la Région.

Les CCC s'installent officiellement fin 2001 dans les cercles de Gao, Ansongo et Bourem.

#### **4.2 Des propositions visant à lever les difficultés locales**

Malgré un excellent<sup>3</sup> taux de mobilisation des financements du FICT, les collectivités rencontrent un certain nombre de difficultés. Il s'agit entre autres de:

- l'auto-financement : les collectivités ont d'énormes difficultés budgétaires. Certaines d'entre elles ont peine à fonctionner, faute de ressources. Elles sont donc dans l'incapacité pour la plupart, de faire face,

---

<sup>3</sup> Les trois tranches (2001 - 2002 - 2003) de financement du FICT seront entièrement mobilisées dans les délais, avec cependant un retard de démarrage pour la Tranche 1. Les droits de tirage pour les investissements communaux dans la région de Gao sont d'environ 3 200 FCFA par habitant.

sur leur budget, à l'auto-financement de 20 % (10% en numéraire minimum, le reste en travaux ou en main d'œuvre) exigé pour obtenir le co-financement du FICT. Elles se voient contraintes de faire appel à d'autres sources de financement. En général, il s'agit de commerçants de la place ou d'entreprises de travaux. Par ailleurs, les délais impartis pour la mobilisation des tranches de financement leur laissent peu de temps pour négocier avec les futurs usagers une participation en nature ou en travaux, particulièrement dans les communes où la population est dispersée.

- La transparence : les difficultés citées précédemment les amènent aussi parfois à être moins exigeantes en ce qui concerne le dépouillement des appels d'offres et les prix des travaux.
- Le suivi des chantiers : le coût du contrôle externe des travaux n'est pas prévu sur le co-financement du FICT. Les collectivités n'ayant pas les ressources nécessaires ne parviennent pas à suivre efficacement la réalisation technique des investissements qu'elles financent.

Le rôle des CCC est, entre autres, d'appuyer le plus possible les collectivités dans la résolution de ces problèmes. Conscient de certaines entorses aux procédures, les collectivités ne sont pas toujours très enclines à demander le conseil ou l'appui des CCC sur la sélection des entreprises et la conduite des travaux. Ceci d'autant plus que les CCC les ont déjà accompagnées dans la mise en œuvre d'investissements comparables sur FDL à des prix parfois inférieurs.

Ces difficultés ne sont pas spécifiques à la région de Gao mais sont renforcées par la taille des communes, leur diversité, et le peu de prestataires de services de la place. Par ailleurs, elles présentent le risque de développer à nouveau méfiance et suspicion à l'égard des élus.

Prenant en compte le contexte régional d'une part et voulant favoriser les synergies entre les différents acteurs pour résoudre les difficultés des jeunes collectivités d'autre part, le PADL fait un certain nombre de propositions d'adaptations (ou les expérimentent directement).

**Il tente de moduler le dispositif d'appui technique.** Voulant anticiper la fin du projet et ne pas rompre avec les pratiques déjà acquises de la contractualisation des prestations de service, le PADL confie la gestion des CCC à un jeune bureau d'étude de la place dans l'objectif qu'il puisse par la suite contractualiser directement ses appuis avec la coordination du dispositif et les collectivités. L'équipe du PADL assure un suivi méthodologique et un contrôle technique rapproché.

Pour pallier au faible nombre de prestataires et à l'étendue des communes les rendant peu accessibles à des équipes de taille limitée, le PADL négocie avec la coordination du dispositif national, le maintien d'une Equipe d'appui à la maîtrise d'ouvrage par commune (sur financement du FDL). Il est prévu qu'elles puissent assurer, à la demande des collectivités, une part des prestations dans les différents domaines d'appui et qu'elles poursuivent l'accompagnement des concertations et le renforcement des compétences des autres acteurs du développement local. Fin 2002, étant donné le coût que représentent ces équipes et la volonté exprimée par la coordination du dispositif national que le PADL respecte les normes du dispositif, les contrats des équipes d'appui à la maîtrise d'ouvrage ne sont pas reconduits.

Par ailleurs, il est également demandé au PADL à la même période, par souci de conformité avec les autres régions mais aussi face aux résultats mitigés de la gestion financière du jeune bureau d'études, que le projet recrute dorénavant, en tant que salarié, les membres des Centres de conseils communaux.

Le PADL élargit de fait le mandat des CCC. Il leur confie l'animation de la concertation entre élus, associations locales et autres acteurs, pour résoudre des problèmes généraux ou spécifiques : gestion des investissements, organisation des formations, gestion des espaces intercommunaux, mobilisation des ressources, recensement à caractère fiscal, lutte contre l'insécurité, préparation des élections. Par ailleurs, les CCC, avec l'appui ponctuel de prestataires techniques sont en charge du suivi des investissements réalisés sur FDL.

Ainsi, leur rôle s'apparente à celui **d'agents de développement local**, chargés de l'animation d'un territoire. Ils sont non seulement au service des collectivités mais aussi de l'ensemble des acteurs contribuant au développement.

Le PADL propose **l'élargissement du CRO aux autres structures d'appui** afin d'assurer la cohérence entre elles. Ainsi, il suggère la participation des ONG et des autres projets de la zone ainsi que la participation d'associations d'importance régionale.

Enfin, à partir de 2002, **la mobilisation des fonds du FDL est discutée avec les différents acteurs locaux**. Au regard des initiatives publiques et privées existantes et des programmations communales, il est retenu de financer les initiatives de tous les acteurs selon les procédures habituelles, à condition que la maîtrise d'ouvrage soit préalablement clarifiée et que les investissements retenus soient préférentiellement générateurs de taxes pour les communes.

Il organise en 2004, comme il l'avait fait en 1999, **des formations citoyennes** : compréhension de la loi électorale, rencontres entre les têtes de liste des différents partis pour comprendre les règles de gestion des contentieux électoraux.

Ces propositions ou tentatives sont diversement appréciées. Si au niveau des acteurs communaux, ces différentes adaptations sont plutôt appréciées, elles provoquent des inquiétudes chez certains acteurs régionaux et au niveau national. Elles sont ressenties comme une remise en cause de la légitimité des élus. Elles sont également perçues comme une remise en cause implicite de la pertinence du dispositif. L'éloignement géographique du PADL des lieux de débats nationaux, la présentation parfois maladroite des options stratégiques retenues ne facilite pas la compréhension de la démarche.

**S'il semble y avoir un accord général sur l'exécution correcte du cahier des charges des CCC et du respect des mandats de l'opérateur de ce point de vue, les choix méthodologiques et stratégiques de cette période sont diversement interprétés : dérive vers le développement communautaire ? ou propositions pour une intégration du développement local et de la décentralisation ?**

## 5 CONCLUSION

Les deuxièmes élections communales se sont déroulées en mai 2004. La moyenne nationale du taux de participation avoisine 43%, celle de la région de Gao 49 %. Ces taux très honorables, au regard des participations aux autres consultations électorales d'enjeu national, montrent l'enracinement des collectivités locales dans le paysage politique et administratif du pays.

Dans le cas de la région de Gao, les dernières élections ont amené un fort renouvellement des exécutifs des communes. Pour les Cercles de Gao, Ansongo et Bourem, 11 maires sur 19 ont changé et, de manière générale, plus de 50% des conseillers n'ont pas vu leur mandat renouvelé. Il semble que les choix électoraux aient été animés par différentes considérations (non exclusives les unes des autres) : certaines liées aux performances des anciens élus sur la base du fonctionnement des collectivités, d'autres aux différentes légitimités accordées aux candidats (mobilisation de financement, capacité à consulter et gérer les conflits, arbitrage pour la gestion de l'espace...) les rendant à même d'appréhender les principaux enjeux des territoires, d'autres enfin liés aux alliances politiques.

Il ressort aujourd'hui, en phase de capitalisation du PADL, que l'axe central des leçons à tirer de son expérience est bien la nécessité d'articuler développement économique local et décentralisation, en particulier dans des zones où les ressources sont rares et les rapports sociaux rapidement conflictuels. C'est grâce à la concertation et à la prise en compte des intérêts des différents groupes que les citoyens perçoivent la commune comme un cadre de développement et s'y intéressent. Dans le cas du Mali, à la fois l'esprit et la lettre des lois de décentralisation autorisent et encouragent la participation des citoyens et favorisent la construction de ce cadre de développement.

D'autres enseignements peuvent aussi être tirés.

Si l'intégration dans les politiques nationales est bien évidemment incontournable, des adaptations opérationnelles tenant compte de la diversité des situations sont souvent nécessaires pour que les politiques nationales puissent atteindre les objectifs escomptés.

L'expérience de l'intercommunalité, même si elle n'a pu totalement parvenir aux résultats attendus en termes de définition de schémas d'aménagement territorial, donne des pistes intéressantes pour la gestion concertée des ressources naturelles, celle des flux économiques et des conflits.

On note également l'intérêt qu'il y aurait à amplifier la réflexion sur le financement local pour la mise en place d'investissements publics, associant de manière transparente fiscalité, contribution des usagers et divers apports privés.

La gestion des investissements reste un enjeu fort. Les modalités de partage des tâches entre collectivités et usagers pour la gestion et l'entretien des différents types d'investissement, même si l'arsenal juridique existe, sont de fait difficiles à mettre en œuvre. Elles doivent être approfondies en tenant compte des conditions locales. Les modes de taxation de l'utilisation de certains équipements restent aussi à traiter.

Lors de la réunion d'auto-évaluation du PADL organisée en juillet 2003 à l'initiative de l'association des chefs traditionnels et réunissant diverses associations de la société civile, des élus et des prestataires, il a été dit : « Le PADL, cela a été des investissements dans beaucoup de domaines, des travaux qui ont permis aux entreprises de la région de travailler, des procédures parfois mesquines<sup>4</sup>, mais ce que nous retenons surtout c'est les débats au sein de nos communes, de nos villages et de nos sites, c'est une façon de travailler qui nous a permis de nous connaître, de nous entendre et de décider. Le PADL s'arrête. L'important, c'est que la démarche continue. »

---

4 Dans le sens de contraignantes.

## L'APPROCHE CDD DE LA BANQUE MONDIALE ET LA DÉCENTRALISATION

Dominique de la Croix

**L'appui au développement local représente aujourd'hui l'un des axes d'intervention majeurs des programmes de développement, en Afrique francophone notamment.** Depuis plus d'une dizaine d'années, en effet, de nombreux « **projets de développement local** » ont été entrepris avec des résultats dans l'ensemble encourageants montrant qu'il est possible et souhaitable de transférer des responsabilités y compris financières à des hommes et aussi (cela mérite d'être souligné) à des femmes issues de la société civile locale. Malgré leur niveau de formation, voire leur analphabétisme, argument souvent avancé pour maintenir des systèmes de gouvernance centralisés, ces hommes et ces femmes s'avèrent tout à fait capables de coordonner et de gérer des programmes de développement locaux. Le plus fréquemment, **ces opérations se révèlent plus efficaces que des programmes sectoriels classiques**, que ce soit du point de vue des délais de réalisation et de leur coût que du point de vue de leur appropriation. Par essence, elles **procèdent d'une approche décentralisée du développement : elles préfigurent (ou ont préfiguré) la décentralisation**, politique actuellement mise en œuvre dans un certain nombre de pays.

Dans la plupart de ces pays, **la politique de décentralisation intègre prioritairement cette fonction de développement local** en assignant aux nouvelles collectivités territoriales un rôle de « maître d'ouvrage » d'un programme de développement à concevoir et réaliser à l'échelle de leur territoire. Indépendamment de ce rôle majeur, ces collectivités ont à exercer d'autres fonctions transférées par l'Etat central et qui sont essentiellement des fonctions administratives (tenue de l'Etat civil ; police municipale...). Pour autant, dans ces pays (Mali, Niger...), certains projets ayant pour finalité le développement local et soutenus par des bailleurs de fonds bi et multilatéraux sont mis en œuvre en dehors du cadre de la décentralisation et sans aucun rôle précis assigné aux collectivités territoriales.

La Banque Mondiale, en particulier, développe parallèlement une approche intitulée « Community Driven Development » (CDD), basée « sur le renforcement des organisations communautaires de base et supportant leurs propres initiatives ». De vastes programmes conçus selon cette approche sont actuellement en cours, tels que le Programme d'Actions Communautaires du Niger (financé par la Banque Mondiale et le FEM).

Cette note très succincte s'attache à rappeler quelques données relatives d'une part à « l'appui au développement local dans le cadre communal, d'autre part au « développement communautaire », illustré par les projets CDD de la Banque mondiale, pour s'interroger sur la légitimité de cette dernière approche dans les pays engagés dans la décentralisation. Elle pose, en conclusion, quelques questions sur les politiques développées par les organisations internationales dans le domaine du développement local et de la décentralisation. Pour étayer l'analyse, le présent document se réfère en premier lieu à la note de Philippe Deygout, Loïc Bertho et Marie-Jo Demante de juin 2004 sur « l'articulation des interventions de l'AFD en matière d'appui à la décentralisation et au développement agricole » et en second lieu à des informations tirées du site informatique de la Banque Mondiale sur l'approche CDD.

### 1 - LE DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION

Dans la note de Philippe Deygout citée ci-dessus, il est rappelé que « le terme décentralisation fait référence aux processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local, de l'Etat central à des institutions différentes de lui. L'appui à la décentralisation consiste de manière générale à accompagner les processus de transfert de responsabilités du niveau national au niveau

local... . Par la délégation de pouvoir, l'Etat délègue un certain nombre de ses compétences à des structures publiques semi-autonomes qui, en dernier ressort, doivent lui rendre compte de la bonne exécution des tâches qui leur ont été confiées. **La dévolution**, forme de décentralisation administrative la plus aboutie consiste à transférer certaines fonctions à des collectivités locales dont l'exécutif est élu et qui, sur un territoire juridiquement reconnu, disposent de l'autonomie de décision et de l'autorité financière et de gestion ». Dans la plupart (sinon la totalité) des pays francophones qui mettent en œuvre une politique de décentralisation, c'est bien cette forme de décentralisation avec dévolution de compétences à des **collectivités locales** qui est adoptée **Cette dévolution de compétences accompagnée d'un transfert de charges et de ressources recouvre le champ du développement local**, concrétisé par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan ou programme pluriannuel de développement comportant des investissements physiques et des activités dont les coûts figurent au budget de la collectivité locale. (le financement étant assuré pour partie sur les ressources propres de la collectivité, celles-ci ayant notamment pour origine le produit de la fiscalité locale). Un certain nombre d'institutions ou bailleurs de fonds, tels que l'Union Européenne, la Coopération Française, le Fonds d'Equipement des Nations Unies... ont décidé de répondre à l'appel de ces pays, pour les aider à financer leur « **dispositif d'appui aux collectivités locales** ». Pour la Coopération française et singulièrement pour l'AFD qui, dans un pays comme le Mali, finançait depuis une quinzaine d'années divers projets de développement local, l'avènement de la décentralisation avec dévolution de fonctions à des collectivités locales était réel hautement souhaité. En effet, ces projets fonctionnaient par l'intermédiaire d'instances décisionnelles inter-villageoises, ayant compétence sur une portion de territoire donnée et de systèmes de financement « ad hoc ». Ces instances et systèmes de financement étaient définis et mis en place par les structures de projets qui étaient les seuls organismes à leur reconnaître une certaine légitimité. Dans le meilleur des cas, tel que le PADL-GAO au Mali, le projet de développement local a démarré postérieurement au découpage communal, ce qui lui a permis de travailler tout de suite à l'échelle du territoire des futures collectivités locales. Pour autant et dans l'attente de l'installation des conseils communaux, il a bien fallu mettre en place des instances décisionnelles provisoires : les « comités de suivi ».

Toujours au Mali et de manière à pouvoir maintenir les acquis des projets de développement local finissant jusqu'à l'avènement des communes, il a été convenu de financer des phases intérimaires afin d'éviter toute rupture d'activités jugée préjudiciable entre ces deux échéances. Il en fut ainsi pour les projets FIL-Sikasso, CAT-GRN et PACL-Douentza. Ceci permet de témoigner **de l'impasse dans laquelle se trouvaient ces projets en l'absence d'un cadre juridique et réglementaire permettant d'inscrire le développement local dans la durée**. En réalité, cette impasse avait été entrevue dès le départ et il était de fait considéré que ces projets étaient de nature expérimentale, essentiellement pour mettre au point les méthodes et les outils de la « démarche développement local » dans la perspective de la décentralisation : seul l'avènement de la décentralisation permettait en effet d'envisager l'application de cette démarche sur le long terme dans un cadre juridique et réglementaire officiel reconnu par l'Etat. Il était donc tout à fait justifié de la part de certains partenaires d'œuvrer à la préparation des politiques de décentralisation pour que dorénavant, le développement local puisse être une dimension pleinement prise en compte par les collectivités locales.

Bien entendu, cette vision d'un « développement local dans un cadre communal » ne signifie pas que les communes doivent monopoliser l'ensemble des fonctions et des activités de développement, pas plus que ne le faisaient précédemment les instances provisoires des projets. C'est pourquoi leur rôle est assimilé à celui d'un **maître d'ouvrage d'un programme de développement local** défini avec la plus large participation possible de la population et dont les acteurs locaux à l'échelle de la commune (quartiers, villages, associations, comités, voire personnes individuelles) sont les maîtres d'œuvre. De même, l'échelle de la collectivité locale ou de la commune peut dans certains cas apparaître trop réduite et il faut alors se référer à une instance inter ou supra communale. Les collectivités locales ayant compétence sur une plus large portion de territoire (cercle, région) deviennent alors les instances les plus appropriées pour jouer le rôle de maître d'ouvrage.

**En définitive, œuvrer à la mise en place des collectivités territoriales et accepter d'aider quelque temps ces dernières à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du développement local apparaît pour certains partenaires comme une façon nouvelle et constructive d'entrevoir leur rôle, d'une part en abandonnant « l'approche projet » et en donnant davantage de garantie à la pérennité des actions qu'ils financent, d'autre part en aidant les Etats concernés à leur tâche de « construction institutionnelle ».**

## 2 - LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE / APPROCHE CDD

La note IRAM (Philippe Deygout) souligne que d'autres partenaires (institutions ou bailleurs) ont une conception différente de la décentralisation et par conséquent une autre façon d'entrevoir leur coopération en ce domaine. Pour ces derniers, il ne s'agit pas tant d'aider les Etats à soutenir les nouvelles institutions décentralisées, qu'à aider à « instituer autant de niveaux de gestion du développement par les acteurs qu'il y a de types d'investissements collectifs, avec par exemple la mise en place de comités sectoriels ad hoc pour chaque catégorie d'équipement de proximité ou d'intervention sur les ressources naturelles. Le plus souvent une instance existante ou suscitée (association, comité...) assure la maîtrise d'ouvrage pour divers secteurs d'investissement et délègue chaque opération concrète à un comité de gestion du micro-projet spécifique. Cette conception est ... (celle) des projets dits « Community driven développement (CDD) », financés par la Banque mondiale ».

Le site de la Banque mondiale sur l'approche CDD nous informe cependant que « de grands programmes CDD ne sont pas « soutenables » sans politiques, lois et systèmes de gouvernance qui encouragent une collaboration effective entre « gouvernements locaux et central, société civile, fournisseurs de services et communautés de base... et que spécialement, cet environnement devrait inclure :

- a) des gouvernements locaux élus (collectivités locales)
- b) des arrangements gouvernementaux pour la création de « flux fiscaux » en direction des gouvernements locaux et des communautés de base
- c) un cadre réglementaire et légal comme support à l'action communautaire
- d) des politiques sectorielles claires pour bien définir les règles de financement et établir les rôles et responsabilités et les règles du jeu de chaque secteur ».

Il est donc souligné qu' « idéalement, un environnement approprié devrait être mis en place avant l'initiation d'un programme CDD »,..., mais il est aussitôt ajouté que « ...cela n'est pas toujours possible (et que) là où ces cadres sont absents, des programmes CDD peuvent néanmoins être entrepris et peuvent servir de catalyseur pour initier les politiques et réformes institutionnelles en générant une pression sur les gouvernements... ».

Bien évidemment, ces éléments d'information suggèrent un certain nombre de réflexions :

- En première analyse, il serait possible de penser que la Banque mondiale soit en mesure de justifier le lancement de programmes CDD dans des pays comme le Mali ou le Niger qui ont précisément opté pour la décentralisation et qui ont donc bien créé auparavant « l'environnement approprié » recherché pour l'application de ces programmes ;
- En seconde analyse, on prend conscience du fait que **la Banque mondiale se réserve de toutes façons le droit de lancer ces programmes dans tous les pays et quelles que soient les conditions** puisque les CDD peuvent servir à « faire pression sur les gouvernements » pour créer le cadre légal et réglementaire adéquat. Il est par ailleurs noté que, dans un pays comme le Mali qui avait largement fait appel à tous ses partenaires pour l'élaboration de sa vaste réforme de décentralisation, la Banque mondiale n'a pas répondu présent, ce qui ne l'empêche pas aujourd'hui de se montrer très critique vis à vis de cette politique, en soulignant notamment « la faiblesse des institutions (collectivités) locales et l'absence de coordination entre les interventions des divers « niveaux de gouvernement ». (programmes sectoriels et développement local ?)
- Il est enfin symptomatique que la Banque mondiale fasse fi de la réforme institutionnelle de certains Etats, réforme par laquelle la décentralisation est considérée comme le levier du développement local et mette en place, simultanément, des appareils de projets agissant indépendamment des collectivités locales, sans mesure du risque de déstabilisation de ces

dernières. En privilégiant le niveau communautaire, la Banque Mondiale ne prend-elle pas, en effet, la responsabilité de laisser les communes à l'écart des actions de développement ? Ce choix ne fait-il pas courir le risque de faire apparaître les collectivités locales comme de simples nouvelles entités administratives dépourvues de pouvoir et de compétence ? Et en définitive, n'y a-t'il pas lieu de se demander si cette approche communautaire promue par la Banque Mondiale (on ne sait d'ailleurs pas réellement ce que représente la notion de « communauté ») n'est pas le meilleur moyen de conduire à l'échec les réformes de décentralisation ?

Au cours de ces journées d'étude où nous sommes appelés à nous interroger sur le rôle de la coopération internationale et à son positionnement entre « acteurs locaux et géopolitique internationale », la comparaison des approches suivies par les bailleurs de fonds en matière de développement local et de décentralisation semble assez illustrative.

**La première question** (très concrète) que l'on peut se poser est de savoir si, indépendamment des raisons qui justifieraient telle ou telle approche, il est vraiment acceptable que certaines organisations internationales puissent prendre la décision de lancer des programmes de développement communautaire dans des pays comme le Mali, où des dispositifs d'appui au développement communal se mettent en place ? Pour les raisons évoquées ci-dessus, la conduite de programmes parallèles de développement communautaire n'est-il pas le meilleur moyen, dans ces pays, de fragiliser les nouvelles collectivités locales et de provoquer l'échec de la décentralisation (quelle que soit la compatibilité théorique des deux approches).

**La seconde question**, d'ordre politique, revient à se demander si les partenaires au développement cherchent à adapter leur assistance au contexte spécifique des pays dans lesquels ils interviennent en respectant leurs orientations gouvernementales, ou bien au contraire à imposer (comme par le passé) leur propre stratégie. Et s'il fallait admettre que la décentralisation est une politique suivie par les Etats sur « recommandations des organisations internationales, (notamment la Banque mondiale), dans le cadre des programmes d'ajustement structurel », on peut alors se demander pourquoi ces mêmes organisations internationales n'estiment pas ensuite prioritaire d'accompagner cette politique, sans chercher à interférer par la mise en œuvre de nouvelles approches appliquées en dehors de tout cadre légal et qui, pour cette raison n'offrent aucune perspective d'appropriation et de pérennité.

## LA COOPERATION DECENTRALISEE, QUELLES CONTRIBUTIONS AU RENFORCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES MALIENNES ?<sup>1</sup>

Bernard HUSSON, CIEDEL

### 1 - LA COOPERATION DECENTRALISEE FRANCO-MALIENNE, UNE COOPERATION ANCIENNE, DENSE ET D'INFLUENCE

L'originalité la coopération décentralisée est de reposer sur une assise institutionnelle et de bénéficier dans le même temps d'un ancrage local qui lui permet de mobiliser des opérateurs aux compétences et statuts divers, au-delà du cercle restreint des spécialistes du développement. Cette double dimension, nécessaire à toute action de coopération, conforte des relations techniques et humaines sans lesquelles il n'y a pas de coopération. Sur ces fondements, la coopération des collectivités territoriales françaises se présente comme un appui pour contribuer à l'instauration d'espaces de responsabilité et d'initiative au niveau local et se veut un outil d'appui au développement.

Perçu ou non, le poids de la coopération décentralisée française au Mali est très important. L'ensemble des coopérations concerne entre 100 et 150 collectivités maliennes soit environ 15 % de celles-ci, tous niveaux confondus<sup>2</sup>, dont toutes les grandes villes du pays et la plupart des régions. La très forte polarisation sur la région de Kayes est une conséquence de l'immigration en France de personnes originaires de cette région mais elle est moins dominante aujourd'hui qu'au cours des années quatre-vingt-dix.

Les discours et pratiques des collectivités territoriales françaises influent donc sur la prise d'initiative des collectivités maliennes plus que chacune ne le pense isolément. Mais, malgré les tentatives de coordination, les collectivités territoriales françaises agissent dans le cadre de leur partenariat propre sans mesurer qu'il est une composante particulière d'un ensemble plus complexe de relations.

### 2 - UN DISCOURS CONTRUIT SUR LES EVOLUTIONS DU MALI

Au départ, les actions soutenues par les collectivités françaises se démarquaient peu des appuis apportés par les organisations non gouvernementales : attention portée à la construction ou à l'équipement du dispensaire plus qu'à l'organisation d'un système local de santé ; construction de l'école plus que sa fréquentation ; réalisation d'infrastructures plus que les procédures et financements permettant leur entretien...

<sup>1</sup> La présente note a été rédigée sur la base du rapport "Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne"<sup>1</sup> Elle propose une analyse typologique des coopérations décentralisées entre collectivités maliennes et françaises. Elle ne prétend en tout état de cause nullement être exhaustive et prendre en compte toute la variété des situations existantes « *Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne* », réalisé à la demande du Ministère des Affaires étrangères, février 2003, B. Husson, M. Diawara, 96 p. + annexes

<sup>2</sup> Par exemple sont impliqués

- des Régions (Nord-Pas de Calais et Ile de France / Kayes ; Rhône-Alpes / Tombouctou ; Basse Normandie / Koulikoro ; Bretagne et cercles de la Région de Kayes),
- des Départements (Allier et Cercle de Niafunké ; Haut Rhin / Cercle de Sikasso ; Haute Marne / Cercle de San ; Hérault / Région de Kidal...),
- des communes de toute taille, des plus petites aux plus importantes (Roynac / Kéniékola ; La Fouillouse / Soufouroulaye ; Saint Martin de Crau / Nafadié ; Arpajon-sur-Cere / Bougouni ; Cachan / Diakon ; Alençon / Koutiala ; Mulhouse / Sofara...).

## 2.1. Rappel du contexte du Mali

Les changements qui se sont manifestés au Mali au cours des quinze dernières années ont peu à peu modifié la posture des collectivités territoriales françaises :

- en premier lieu, la décentralisation effectivement engagée a conduit à l'installation de pouvoirs locaux élus qui deviennent des interlocuteurs "naturels" des collectivités françaises,
- en second lieu, les organisations indépendantes des pouvoirs publics s'accroissent en nombre et se consolident au niveau local, même si au niveau national la société civile reste très atomisée. Ces associations d'usagers de services collectifs (éducation, santé, eau, etc.), de producteurs, socioprofessionnelles, de femmes..., regroupées sur des bases territoriales ou sectorielles revendiquent une place dans les débats sur les orientations du développement qui incitent les collectivités françaises à mieux prendre en compte la complexité des sociétés locales.

## 2.2. Une posture d'ouverture vis-à-vis des collectivités maliennes

La formulation des discours et des postures des collectivités françaises se nourrit également de l'évolution du contexte général de la coopération. Les attentions portées aujourd'hui à la participation, au partenariat, au développement durable... apparaissent comme des éléments de référence. Globalement, les collectivités locales françaises positionnent leur coopération dans une approche nouvelle, attentive aux demandes de leurs partenaires. Elles passent de la dénonciation de "problèmes" à la recherche de politique stable. Le tableau ci-après donne quelques exemples de cette évolution générale.

"Problèmes" antérieurs	"Solutions" actuelles"
Mauvaise gestion	Bonne gouvernance
Echec du développement	Développement durable*
Assistance humanitaire	Lutte contre la pauvreté
Dépendance	Partenariat **
Tout Etat	Société civile ***
Bénéficiaires	Appropriation

\* Le concept de développement durable recouvre plusieurs contenus. Il inclut cependant toujours les dimensions suivantes : perspective intergénérationnelle, équité intragénérationnelle, protection environnementale.

\*\* Ce terme propose une vision égalitaire des rapports. Il reste dans la réalité porté par une logique d'offre de services, de financements, de compétences.

\*\*\* Il s'agit ici essentiellement d'organisations à but non lucratif, répondant à un besoin collectif, ne prélevant aucune ressource fiscale ou assimilée.

## 2.3. L'adaptation du discours des collectivités françaises

Aussi, les collectivités françaises cherchent-elles à entretenir des relations tant avec les collectivités maliennes qu'avec les associations. Elles affichent des objectifs à leur coopération qui répondent aussi bien aux attentes des collectivités maliennes que des associations.<sup>3</sup>

- *un soutien au développement économique et social local* par le financement partiel ou total d'équipements et infrastructures et l'appui à la mise en place de services d'intérêt général et collectif. Pour cela, les collectivités françaises sollicitent de façon plus ou moins régulière le concours d'opérateurs de leur circonscription pour les mettre en relation avec des compétences existant chez leur partenaire,
- *le renforcement de la démocratie*, notamment par le souci constant de solliciter de leur collectivité partenaire qu'elle associe à la définition des actions des représentants des associations constituées à l'initiative des populations,

<sup>3</sup> Ces objectifs répondent sont également soutenus par les associations de leur propre circonscription qui participent aux relations de coopération.

- le renforcement institutionnel de leurs collectivités partenaires, notamment par l'accueil d'élus et la formation d'agents techniques. De nombreuses visites de responsables maliens ont pour objet leur familiarisation avec les modes de fonctionnement et d'organisation des collectivités locales françaises.

Plus spécifiquement, vis-à-vis de leur partenaire, les collectivités françaises orientent leur coopération vers un renforcement de leur crédibilité. Pour cela, elles s'efforcent d'accompagner les collectivités maliennes dans l'exécution des compétences que la loi leur attribue par des appuis :

- à l'élaboration de leur plan de développement et à la détermination de leurs priorités,
- au renforcement de leur fonction de maîtrise d'ouvrage,
- pour la formation de techniciens,
- pour la prise en compte des demandes des groupes sociaux minoritaires...

### 3 - LA COOPERATION DECENTRALISEE, DES FORMES DIVERSIFIEES

Au-delà du positionnement affiché, l'analyse des pratiques conduit à distinguer quatre grandes approches de la coopération décentralisée au Mali.

#### 3.1. Des pratiques humanitaires : l'aide solidarité

La première approche inscrit la coopération décentralisée dans le registre de "l'aide solidarité". Elle prend la forme d'envoi d'objets en nature, de médicaments, d'ouvrages scolaires... ou d'envoi d'argent pour la mise en place de banques de céréales villageoises, le financement de petites infrastructures : puits, blocs scolaires... Ses récipiendaires la qualifient de "coopération conteneur" ou l'évoque sous le terme de « toubab cadeau ». Fondée sur une conception humanitaire, « cette coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère ».

Les collectivités locales maliennes jouent un rôle mineur dans ce contexte. Au mieux, elles facilitent la remontée des demandes des associations de leur circonscription vers leur collectivité partenaire et bénéficient elles-mêmes d'envois pour leur propre fonctionnement ou petit équipement. Il va sans dire que cette coopération est sans effet pour le renforcement de la crédibilité des collectivités maliennes, qui, en outre, y perdent le peu de crédibilité qu'elles ont.

Il convient de noter que les communes sans moyens du Mali apprécient ces appuis, souvent même les sollicitent, comme un moyen de réduire leur dénuement.

#### 3.2. Des pratiques d'appui au développement local

De nombreuses collectivités mesurent cependant les limites de l'aide solidarité. Aussi ont-elles fait évoluer leurs pratiques vers un soutien plus construit en faveur des dynamiques de développement local. « Le but de la coopération est de rendre moins dépendantes de l'extérieur les populations des zones partenaires ».

Le soutien au développement se manifeste par le financement d'infrastructures (construction de marchés, amélioration de l'hydraulique villageoise...), la prise en charge de formation pour assurer des services sociaux (matrones, infirmiers), l'appui à des coopératives par la formation de gestionnaires..., la mise en place de crédits pour l'achat de charrues, la constitution de fonds de roulement pour les pharmacies villageoises, le soutien au fonctionnement de l'école,... des programmes pour la réinsertion de migrants.... Certaines coopérations accentuent encore leur appui au développement en apportant leur concours à la mise en place et à la gestion de services publics fonctionnant sous l'autorité des collectivités locales : amélioration de la qualité des services de santé de base, gestion de la signalisation urbaine, enlèvement et traitement des ordures ménagères...

Dans cette perspective, peu importe que l'interlocuteur du Sud soit une collectivité publique ou une association. C'est l'efficacité de l'action qui sert de moteur, les collectivités françaises estimant que,

plus proche du terrain, elles ont une légitimité à soutenir les dynamiques de développement local. Ces relations se veulent le symbole d'une coopération où les partenaires sont égaux, où la volonté de « travailler avec » se substitue à celle du « travailler pour ».

Les collectivités maliennes partagent très largement cette approche. L'appui de leur partenaire du Nord leur permet de réaliser des équipements ou d'améliorer le fonctionnement de certains services sans avoir à rechercher leur financement.

Le renforcement des collectivités locales maliennes reste, dans ce cas également, très aléatoire.

- Cette forme de coopération ne contribue pas à donner aux communes une capacité de décision sur leur territoire, ni ne favorise leur place comme lieu d'échanges et de débats sur les actions à entreprendre. Les collectivités maliennes se transforment en porteuses de projets pour leur propre compte ou pour le compte d'associations, parfois même elles sont simplement avisées du choix d'une action réalisée sous l'autorité d'un tiers opérateur.
- Le mode de financement de ces actions n'incite pas les collectivités maliennes à améliorer le niveau de leurs ressources propres. Or sans ressources, elles n'auront pas de crédibilité. Les actions sont soit intégralement financées par la collectivité du Nord, soit cofinancées avec l'ANICT.<sup>4</sup> les fonds apportés par la collectivité française étant alors mobilisés en substitut de la contrepartie que les collectivités maliennes doivent apporter pour accéder à cette agence. Dans les situations les plus extrêmes, les collectivités locales françaises agissent en compensation des "dérives" d'autres bailleurs de fonds.

#### Exemple de la commune de Sio

Le programme de forages de l'UNICEF incluait la commune de Sio. Sollicitée sur le choix des sites, la commune a proposé de retenir les zones les plus habitées. Au moment du fonçage des forages, l'UNICEF s'en est tenu à ses propres choix qui ne recouvraient que partiellement ceux de la commune. L'une des collectivités françaises partenaires de Sio a alors pris en charge les forages sur les sites souhaités par la collectivité malienne, que l'UNICEF n'avait pas équipé !

### 3.3. Multiplier les échanges entre sociétés

Cette troisième approche vise à multiplier les échanges entre les personnes physiques et morales résidentes dans chacune des deux collectivités partenaires. Non seulement les collectivités françaises sont engagées mais les échanges concernent aussi des institutions publiques ou privées, à caractère social et culturel... : chantiers de jeunes, mobilisation d'institutions et de personnels de santé, jumelage d'écoles, accueil réciproque de groupes d'artistes... « Elle engage les partenaires dans la durée qui permet de construire des relations de confiance et d'amitié ».

Cette coopération, fondée sur une qualité de relations humaines, multiplie les champs d'actions et favorise l'autonomie des initiatives. Les actions sont caractérisées par une grande souplesse ; elles ne font pas recours, sauf pour le domaine médical, à des compétences techniques sophistiquées ; leur montage financier, souvent modeste, sollicite largement les acteurs français eux-mêmes.

L'intérêt de cette forme de coopération n'est pas contestable... quand elle est menée en portant attention à ne pas rechercher l'exotisme ! Les collectivités maliennes réagissent, dans ce cas, positivement aux propositions des collectivités françaises. Non seulement cette coopération est pour elles un moyen de sortir de leur isolement, de se prouver à elles-mêmes comme au monde extérieur leur existence, mais elle les crédibilise aux yeux de leurs citoyens par la multiplication des relations qui irriguent la société locale.

Son impact sur l'organisation des collectivités maliennes reste cependant faible. La programmation des rencontres et des actions est d'abord le fait des organisations françaises. Les instances maliennes concernées - la collectivité locale comme les associations - sont plus réactives que

<sup>4</sup> Agence Nationale pour les Investissements des Collectivités Territoriales

proposantes. La gestion des relations est faite par le « comité de jumelage » en France ou par les services de la collectivité, la partie malienne n'est pas mise en position d'assurer la cohérence entre les propositions qui lui sont faites.

Les trois pratiques précédentes ne sont pas exclusives les unes des autres. Mais aucune ne contribue réellement au renforcement des collectivités locales. Elles n'interrogent pas leurs relations avec les acteurs sociaux et politiques de leur circonscription et de ce fait ne les accompagnent pas dans la définition d'une posture institutionnelle<sup>5</sup> qui reste à définir.

### 3.4. Soutenir la décentralisation

Cette quatrième dimension dessine un objet particulier à la coopération décentralisée, celui d'accompagner la transformation de l'organisation administrative et politique du pays. Beaucoup de collectivités françaises ambitionnent de s'inscrire dans cette approche sans toutefois en mesurer les exigences.

Dans son aboutissement, cette approche vise des objectifs ambitieux :

- contribuer à instaurer une notion de service public.  
Les collectivités maliennes ont à construire leur place dans l'espace local. La loi malienne définit leurs compétences mais laisse ouvertes les procédures pour les assumer. Quelles fonctions les habitants souhaitent-ils les voir assumer ? Quel périmètre donnent-ils à l'espace public ? Les collectivités françaises ont une grande expérience de ces questions, sans toujours clairement l'identifier. Elles peuvent accompagner leur homologue à acquérir une posture qui assoie leur légitimité.
- appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales : en direction des jeunes, des femmes, des artisans, économique, pour l'aménagement de l'espace, la gestion des ressources naturelles...  
Les « approches projet » sont segmentées. Malgré ses limites, l'approche territoriale facilite une lecture transversale qui dépasse les intérêts catégoriels.  
soutenir le recouvrement des impôts et taxes locaux. Les appuis financiers aux collectivités locales sont indispensables. Pour autant, ils ne doivent pas être un facteur de décrédibilisation des collectivités maliennes. Il convient en effet d'éviter le piège où la personne ou l'institution présente sur le terrain qui agit sous l'autorité de la collectivité française soit appelée, comme c'est parfois le cas : le 1er adjoint !

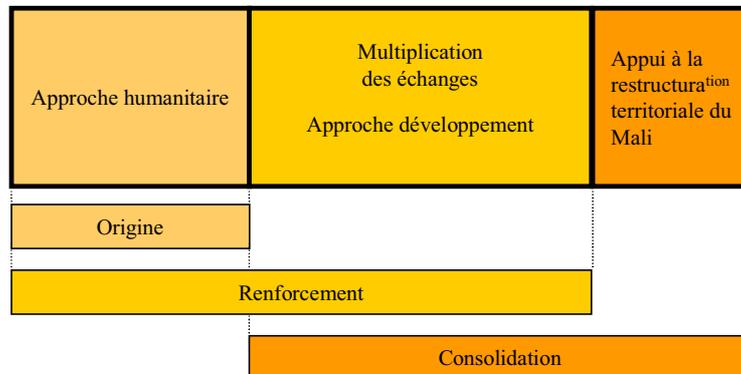
On peut tirer de ces traits quelques enseignements sur le positionnement que devrait recouvrir la coopération décentralisée pour conforter les collectivités locales maliennes à savoir :

- substituer au financement de projets et programmes, limités dans le temps, un appui à la collectivité malienne pour qu'elle agisse sur l'ensemble de son espace territorial.
- abandonner l'approche projet au profit d'une logique de service public qui fonctionne dans le temps. Notamment, la question de la pérennisation des actions est posée comme une exigence : « Le budget de la collectivité partenaire est-il en mesure de supporter les coûts récurrents de gestion et d'entretien des investissements et infrastructures réalisés avec l'appui de la coopération décentralisée ? »

---

<sup>5</sup> Il faut entendre par posture institutionnelle, la manière dont une structure valorise ses potentialités (savoir, savoir faire, acquis empiriques et théoriques, réseaux, ressources diverses, etc.) se positionne et négocie avec ses partenaires en vue de faire advenir ses objectifs. C'est par cette posture qu'elle peut arriver à juguler la concurrence institutionnelle et à fonder une légitimité d'action au niveau des populations.

**Schéma synthétique du positionnement des coopérations décentralisées**



**4 - ANALYSE DES MECANISMES ET PROCEDURES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE AU REGARD DU RENFORCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES MALIENNES**

Les dispositifs juridiques, techniques, financiers mis en place entre collectivités territoriales confirment les écarts entre les volontés proclamées et les pratiques mises en œuvre.

**4.1. Les conventions**

Dans la quasi-totalité des cas, les documents institutionnalisant la coopération entre les collectivités locales se rapprochent plus de la "Charte" ou du "Protocole d'amitié", exprimant une volonté de solidarité, que d'une convention entre partenaires précisant les objectifs politiques poursuivis. Dans de nombreux cas, les documents signés par les autorités déconcentrées de l'Etat, avant la décentralisation au Mali, restent encore en vigueur. Lorsqu'une nouvelle convention a été signée avec la collectivité malienne décentralisée, c'est très souvent le document antérieur qui a été repris, sans modifications significatives.

La renégociation des conventions cadre serait pourtant une occasion de débattre entre collectivités partenaires de leur choix de coopération à moyen terme, de donner une force accrue aux plans communaux et surtout d'inciter les collectivités maliennes à se doter d'une posture institutionnelle vis-à-vis des autres acteurs locaux et à définir la place qu'elles veulent occuper dans l'animation du développement de leur circonscription.

En raison de leur jeune expérience, les collectivités maliennes n'ont pas encore les outils pour passer de la définition d'une politique à sa mise en œuvre. Les "conventions de réalisation", nécessaires pour consolider les conventions-cadre, seraient une opportunité pour acquérir cette expérience : comment élaborer un cahier de charge pour le maître d'œuvre, passer les marchés, suivre les travaux et engager les décaissements en fonction des attachements, réceptionner les ouvrages.... Les collectivités françaises prêtent peu d'attention à cette dimension, les conventions de réalisation, lorsqu'elles existent, étant essentiellement axées sur l'affectation des ressources financières qu'elles apportent.

**4.2. Les dispositifs techniques**

Les dispositifs techniques mis en œuvre par les coopérations décentralisées ont des formes différenciées. Ils répondent à l'une des quatre situations typologiques suivantes :

La coopération est animée et gérée par un comité de jumelage. Dans ce cas, l'appui de la collectivité française se limite au versement d'une subvention au comité de jumelage. La coopération décentralisée sert de couverture à des relations qui impliquent peu ou pas les collectivités locales.

La coopération est animée et gérée par une ONG. Dans ce cas de figure, la collectivité française confie à un opérateur qu'elle choisit unilatéralement une fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée de sa coopération. Le fonctionnement de ce dispositif laisse parfois une impression "d'instrumentalisation" des collectivités locales par l'ONG qui souvent poursuit ses propres objectifs avant de valoriser la place de la collectivité malienne.

Ces deux cas concernent essentiellement les relations entre des communes moyennes et petites.

La collectivité française assume directement la responsabilité des réalisations faites au nom de la coopération décentralisée (Ce cas concerne des coopérations mobilisant des ressources importantes - de un à plusieurs dizaines de millions de FCFA, mille cinq cents Euros et plus). Elle passe directement les marchés, signe ou cosigne les engagements de dépenses... Ce type de dispositif, conforme à la loi française est dans les faits assimilable à une coopération de substitution, la collectivité malienne n'ayant pas d'autre présence que de participer à l'inauguration de l'équipement ou du service. Elle ne joue en rien son rôle de maîtrise d'ouvrage.

La responsabilité de la coopération est partagée entre les deux collectivités partenaires, mais la maîtrise d'ouvrage des actions est assurée par la collectivité malienne. (Ce cas concerne essentiellement les coopérations entre des régions). Ce quatrième cas donne une priorité au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et institutionnelles de la collectivité malienne.

A l'exception de ce quatrième cas, les collectivités maliennes sont spectatrices des actions de coopération qui sont menées sur leur territoire.

#### 4.3. Des circuits financiers contrôlés

Quelle que soit l'origine des ressources mises en jeu dans la coopération décentralisée, elles sont gérées hors de toutes les procédures de gestion des finances publiques au Mali (sauf dans deux cas de coopération entre deux régions). Cette situation ne permet pas de dresser un état précis des financements de la coopération décentralisée, ce qui est un moindre mal, mais surtout contredit le discours d'un renforcement de la crédibilité des collectivités territoriales.

En effet, cette "mise entre parenthèse" des procédures officielles a un triple effet sur les collectivités maliennes :

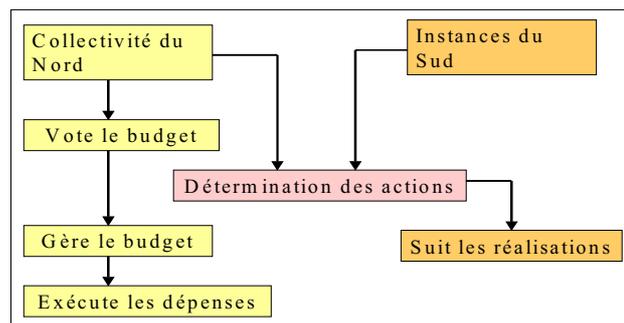
- Elles n'inscrivent pas dans leur budget (sauf cas très rares) les ressources dont elles disposent malgré l'obligation légale qui leur est faite de les mentionner dans un budget annexe,
- La répartition des affectations de ressources se fait hors des instances officielles de décisions. Celles-ci connaissent au mieux le volume des fonds affectés à des réalisations dans leur circonscription mais n'interviennent pas sur leur emploi. A fortiori, elles n'ont pas de part de décision sur les ressources affectées aux actions humanitaires, aux chantiers de jeunes... mais aussi au transport de matériel, à l'envoi de conteneurs.
- Elles ne sont pas en mesure de prévoir les charges de fonctionnement des équipements réalisés.

Trois procédures financières sont mises en place par les collectivités françaises :

- Une gestion directe des fonds par elles-mêmes. Dans ce cas, la collectivité française choisit le maître d'œuvre (malien) qui exécutera les travaux et les dépenses correspondantes sont exécutées par le Trésorier Payeur Général français sur ordonnancement du responsable de l'exécutif français.<sup>6</sup>

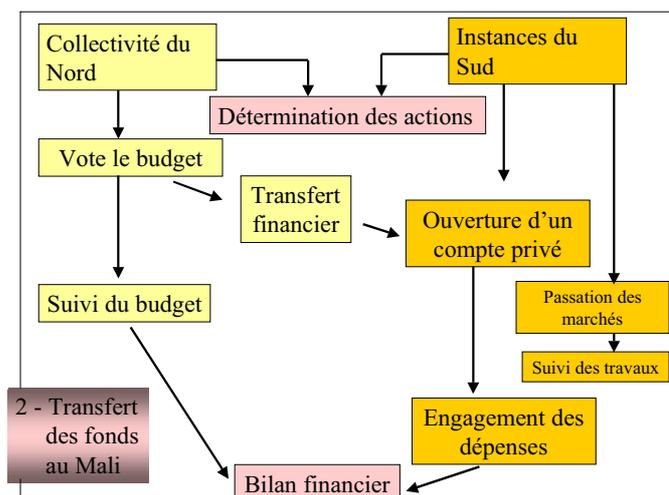
---

<sup>6</sup> A titre d'exemple on peut citer le cas de l'utilisation d'un équipement réalisé par une collectivité française. Le coût du "loyer" versé pour l'utilisation de cet équipement est directement perçu par la collectivité française qui l'a financé !



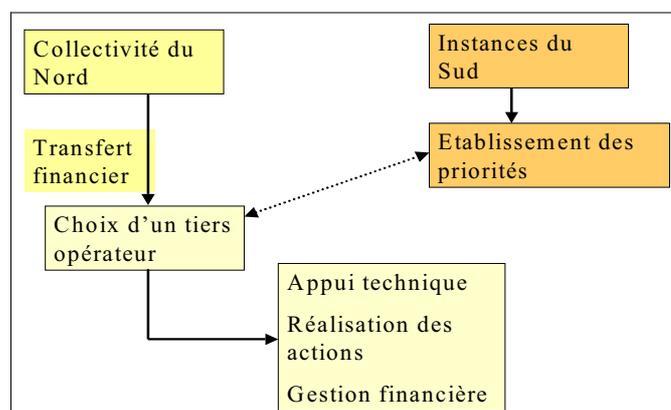
1 - La collectivité du Nord gère le budget

- Un transfert des fonds vers un compte privé ouvert dans une banque malienne au nom du maire de la commune (ou du comité de jumelage). Les engagements de dépenses et leur exécution sont réalisés par les responsables de la collectivité malienne à titre privé (ou du comité de jumelage), sans décision du conseil de la collectivité malienne concernée. Il n'y a pas dans ce cas de distinction entre l'ordonnateur des dépenses et celui qui les exécute. Cette situation peut être assimilée à une gestion de fait avec pour conséquence un abaissement de la responsabilité de la collectivité malienne.



2 - Transfert des fonds au Mali

- Un transfert des fonds sur le compte d'un tiers opérateur. C'est un cas très fréquent. Les fonds transitent par un comité de jumelage ou une association de solidarité internationale. C'est ce tiers opérateur qui exécute les dépenses, y compris lorsqu'elles portent sur des actions que le législateur national a transférées aux collectivités locales. Le rôle d'acteur public est alors assuré par l'ONG qui agit pour le compte de la collectivité française.



3 - Choix d'un tiers opérateur

Dans aucun des trois cas précédents, la collectivité malienne est en position de réelle maîtrise d'ouvrage. En dernier ressort, c'est la collectivité française qui accorde ou non le financement. Ces modalités d'appui portent la marque d'une méfiance financière vis à vis des institutions publiques nationales et locales maliennes.

Aucune de ces procédures ne répond également aux dispositifs de financement prévus par la législation nationale malienne. Celle-ci a pourtant été adaptée pour la rendre acceptable par les partenaires étrangers. Par exemple, la possibilité pour les collectivités locales d'ouvrir un compte dans une banque privée existe à la condition de respecter la séparation entre l'ordonnancement des dépenses - qui relève du maire - et leur exécution, qui doit être faite par le Trésorier Payeur Général.

## 5 - CONCLUSION

### L'appui à la décentralisation : une finalité en débat

Le renforcement institutionnel des collectivités maliennes reste donc largement à mettre en œuvre par les coopérations décentralisées. Il est souhaité par les administrations centrales françaises et maliennes, mais très peu de collectivités françaises se sont déjà réellement engagées dans cette voie.

Parmi les collectivités maliennes, celles qui sont favorables à cette approche sont celles qui disposent d'un embryon de services techniques ou qui sont animées par des élus les plus au fait de la décentralisation. Les autres collectivités territoriales préfèrent une coopération aux ambitions plus modestes mais aux résultats concrets plus immédiats. Au sein des collectivités françaises, cette finalité fait également l'objet de débats :

- Pour certaines, le renforcement des compétences des collectivités maliennes « *est un luxe qui ne pourra être considéré qu'après avoir atteint un minimum de niveau de développement* ».
- Pour d'autres, le développement passe par l'émergence et la crédibilisation des institutions publiques locales. "Les collectivités françaises, en tant que *collectivités publiques elles-mêmes, ont une responsabilité directe dans le renforcement de leur collectivité partenaire.*"

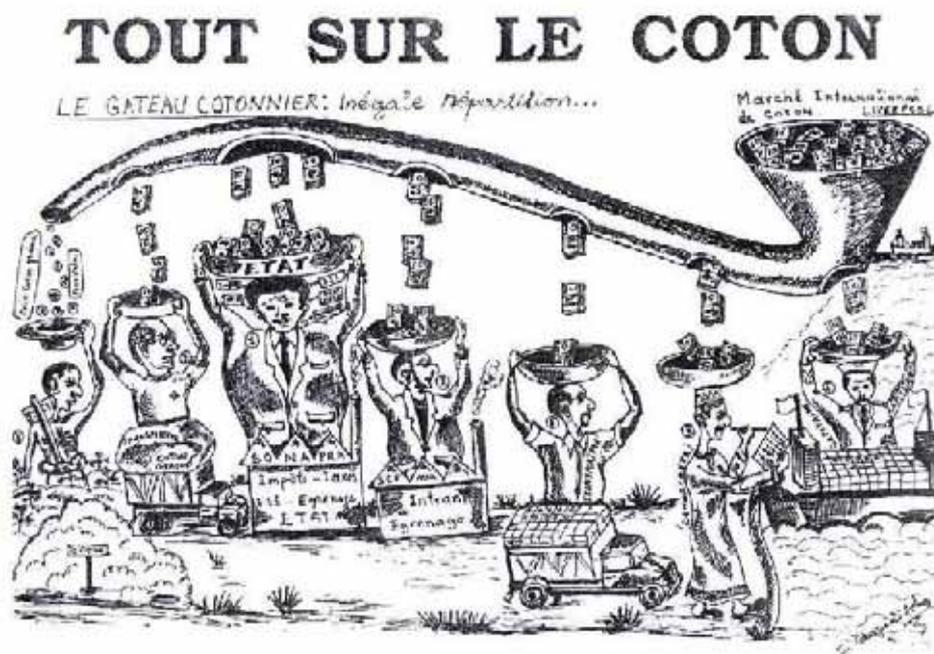
Les bases de ce débat soulignent que la coopération décentralisée n'a pas seulement une dimension technique mais relève également de choix politiques de la part des partenaires. Si une des finalités de cette coopération est bien de renforcer les collectivités locales maliennes (ou d'autres pays), son objet n'est pas de palier un manque de ressources, toujours rares, a fortiori de prendre en charge ce que d'autres bailleurs de fonds ont refusé ou "oublié" de financer. Il est de renforcer les dispositifs de décisions internes aux sociétés locales pour construire une approche cohérente entre responsabilités locales et dynamique de développement.

---

**UN DEBAT EMERGENT POUR LA DECENNIE A VENIR**

**LES AGRICULTURES FAMILIALES DES ZONES COTONNIERES  
OUEST-AFRICAINES ONT-ELLES UN AVENIR ?**

---



## L'AGRICULTURE FAMILIALE DES ZONES COTONNIÈRES D'AFRIQUE DE L'OUEST : LE CAS DU MALI

Dominique de la Croix

La désormais célèbre Conférence de l'OMC tenue en septembre 2003 à Cancun a mis au devant de la scène l'initiative courageuse de quelques pays africains bien décidés à défendre les intérêts de leurs producteurs de coton mis à mal par les politiques de subvention pratiquées par les Etats-Unis et l'Union Européenne, politiques contraires aux règles de cette institution. Cette démarche tout à fait inhabituelle a suscité un courant de sympathie de l'opinion internationale à l'égard de ces pays classés parmi les plus pauvres du monde (Tchad, Mali, Bénin, Burkina Faso). Elle a été, à juste titre, fortement médiatisée et a fait, par la suite, l'objet de débats, notamment à l'occasion du Forum Social Européen tenu la même année en France (Saint Denis).

Cet événement a du même coup permis au grand public de prendre conscience que le coton bien que marqué par son passé colonial et souvent classé au rang de « grande culture industrielle » était en fait, en Afrique, la principale source de revenus de plusieurs centaines de milliers de petites exploitations agricoles familiales (avant d'être l'une des principales sources de devises des Etats concernés) et un important moyen de lutte contre la pauvreté.

Pour autant, les questions autour de la pratique de la culture cotonnière resurgissent régulièrement, en particulier celle de la concurrence avec les cultures vivrières sur le thème de la mise en péril de la sécurité alimentaire, ainsi que celle de ses effets sur le niveau de fertilité des sols et de sa compatibilité avec les objectifs d'un « développement durable ».

Cependant, il apparaît assez curieux de constater que ces questions, pour importantes qu'elles soient, ne sont généralement pas abordées avec les éléments d'appréciation nécessaires. Plutôt que de chercher à saisir les réalités du terrain, ces questions, certes sensibles, sont le plus souvent traitées de façon relativement polémique et les analyses, qui ne sont pas toujours menées avec toute l'objectivité nécessaire conduisent parfois à des contre-sens qui peuvent s'avérer fort dangereux s'ils sont pris en compte dans les politiques de développement.

En rappelant quelques caractéristiques de l'agriculture paysanne des zones cotonnières du Sud-Mali, la présente contribution se propose de préciser quelle est la place du coton dans les systèmes d'exploitation afin d'appréhender de manière réaliste les questions évoquées ci dessus relatives au rapport entre le coton et les cultures vivrières et à l'évolution de la fertilité des sols. Elle envisage enfin l'avenir en soulignant la nécessité d'un appui aux organisations paysannes.

### 1 - PLACE DU COTON DANS LES SYSTÈMES D'EXPLOITATION AGRICOLE DE MALI-SUD. LE RAPPORT ENTRE COTON ET CULTURES VIVRIÈRES

#### *Des unités de production familiales*

Actuellement, la culture du coton au Mali est pratiquée dans le sud du pays (région dite Mali-Sud, où les précipitations annuelles sont égales ou supérieures à 800 millimètres), par **environ 200.000 « exploitations agricoles »**. Ces exploitations sont, suivant la dénomination en usage, **des « unités de production » (UP) dirigées par un « chef de famille »** qui peut-être soit le chef de concession (du-tigui) dans le cas de la grande famille « étendue », soit le chef de foyer (gwa-tigui), dans le cas de la famille « restreinte » (au sens européen du terme). La main d'œuvre de l'unité de production est constituée par tous les membres actifs de la famille et dans de nombreux cas par des personnes étrangères à celle-ci (travailleurs saisonniers, migrants). **Les caractéristiques de ces unités de production sont variables** avec notamment **des différences significatives en fonction du nombre de personnes résidentes, de la disponibilité et de la qualité des terres (situation foncière) et du niveau d'équipement agricole**. En simplifiant la réalité, les unités de production les mieux placées dans les villages correspondent aux familles les plus anciennement installées, en particulier celles

appartenant aux lignages fondateurs. Il s'agit le plus souvent d'unités familiales d'assez grande superficie ayant accès aux meilleures terres du terroir villageois, et disposant d'une main d'œuvre nombreuse et d'un important cheptel vif et mort. A l'opposé, les unités de production les moins favorisées sont celles des petites familles avec peu de personnes actives et qui, installées à une date récente, n'ont accès qu'aux terres les plus marginales du terroir. Ces exploitations sont peu ou pas équipées en matériel agricole. Mais, pour significatives qu'elles soient, ces différences n'enlèvent rien au fait que, dans tous les cas, les unités de production agricoles de Mali-Sud sont toujours des exploitations familiales.

### **Une typologie en usage basée sur le nombre de personnes résidentes et le niveau d'équipement agricole**

La typologie en usage est celle prise en compte dans l'enquête agricole permanente de la Compagnie Malienne pour le Développement des Fibres Textiles (CMDT) qui distingue quatre grandes classes d'UP en fonction du niveau d'équipement (classe A : UP très équipées ; classe B : UP bien équipées ; classe C : UP incomplètement équipées ; classe D : UP en culture manuelle.)

- **La classe majoritaire d'exploitations est la classe B qui regroupe à elle seule 52 % des UP et totalise 50 % de l'ensemble des surfaces cultivées.** Les UP de cette classe ont en moyenne **une population de 14 personnes, réparties en 2 ménages et une surface de l'ordre de 8 à 9 hectares.** Suivant les critères de la typologie CMDT, **ces exploitations « disposent d'une unité de culture attelée, d'un troupeau de bovins de moins de 10 têtes, y compris la paire de bœufs de labour ».**
- La classe A peut être assimilée à celle des « grandes concessions », avec une moyenne de 26 personnes (3 à 5 ménages) et de 15 hectares cultivés par UP. Cette classe qui représente l'ancienne forme d'organisation familiale, conserve toujours une certaine importance avec 21 % de la totalité des UP et 39 % des superficies, avec d'ailleurs une grande stabilité de ces chiffres depuis plusieurs années.
- Les classes C et D, sont celles des plus petites exploitations, avec un seul ménage. Elles ont une population moyenne comprise entre 7 et 10 personnes et une surface cultivée de 3 à 5 hectares. Ces exploitations sont minoritaires à Mali-Sud, avec moins de 30 % du total des UP et à peine 11 % des surfaces cultivées.

Limitées en moyens de travail, les plus petites UP doivent le plus souvent recourir à la location de matériel et à l'utilisation de main d'œuvre extérieure. Leur potentiel de développement est faible et ces UP éprouvent de réelles difficultés. A l'inverse, ce sont les plus grandes UP (classe A), correspondant aux formes d'organisation les plus « traditionnelles », qui obtiennent les meilleurs résultats de production et qui sont le plus en mesure d'investir, en particulier dans l'acquisition de têtes de bétail (plus de 30 têtes de bovins en moyenne !). Mais comme indiqué ci-dessus, **dans leur grande majorité, les exploitations sont de taille modeste (8 à 9 hectares).**

### **Prééminence des céréales, du coton et des légumineuses dans les systèmes agraires**

**L'éventail des cultures pratiquées dans la zone Mali-Sud est assez large,** avec cependant des différences notables du nord au sud. Il est plus élargi au sud (Sikasso, Bougouni) qu'au nord (San, Fana), car d'une part la pluviométrie y est plus favorable (plus de 1000 millimètres/an au sud ; autour de 800 millimètres au nord) et d'autre part il y existe d'assez nombreuses cuvettes ou « bas fonds » qui permettent la conduite d'autres cultures telles que les tubercules, les plantes maraîchères et le riz. En se référant toujours à l'enquête agricole permanente de la CMDT, on relève en particulier, « la relative fréquence de la culture de l'igname à Bougouni et Fana, de la patate douce et de la pomme de terre à Sikasso, de la pastèque à Fana et San, de la calebasse à Koutiala et du piment à Koutiala et San ». La culture du fonio est aussi très largement pratiquée à San et Bougouni et sur l'ensemble de la zone, près de la moitié des UP pratiquent la riziculture (pluviale ou de bas-fond). Cependant, malgré leur importance dans l'économie des exploitations, ces cultures n'occupent qu'une très faible partie de l'espace cultivé puisque, **sur l'ensemble de la zone, les grandes céréales (mils, maïs, sorghos) et les légumineuses (arachide, niébé...) représentent avec le coton près de 90 % des superficies.** Céréales et légumineuses sont pratiquées par l'ensemble des exploitations et le coton par la grande majorité (85 %). Mais, selon les années, il existe toujours 15 à 20 % d'exploitations non

cotonnières (et jusqu'à 70 % au cours de la campagne 2000/2001, marquée par un boycott des semis pratiqué dans de nombreuses régions à la suite d'engagements non tenus par la société cotonnière, en particulier par rapport au prix d'achat du coton !).

#### ***D'autres activités importantes pour l'économie familiale***

D'autres activités constituent une source de revenus importante pour les exploitations agricoles de Mali-Sud : l'arboriculture (manguiers, agrumes...), la cueillette des fruits de Karité et de Néré, la collecte du bois et bien entendu, **l'élevage** (grands et petits ruminants, ovins-caprins, aviculture et même porcins à San et Koutiala). Il est important de préciser **qu'une bonne partie de ces activités sont essentiellement des activités féminines et qu'à ce titre, elles sont des sources de revenus pour les femmes**. Il en va de même pour la riziculture et pour les champs d'autres cultures (arachide, niébé...) cultivés par les femmes en champs individuels. (Voir ci-après).

#### ***Des centres de décision différents au sein de l'unité de production***

L'organisation familiale au sein des UP, caractérisée par **la co-existence de plusieurs ménages plus ou moins indépendants du chef de famille** et la pratique d'activités agricoles purement individuelles conduit à distinguer plusieurs types de statuts pour les champs cultivés. Il est ainsi possible de distinguer :

- **Les champs collectifs** qui relèvent de l'autorité du chef de famille dans lesquels travaillent toutes les personnes actives de l'UP. En règle générale, ces champs sont de plus grande taille et occupent les meilleures terres ;
- **Les champs individuels des femmes ;**
- **Les champs individuels des hommes**, cultivés seulement un ou deux jours par semaine, priorité étant donnée au travail sur les champs collectifs ;
- Enfin, dans certaines grandes exploitations, des champs collectifs secondaires sous l'autorité de chefs de ménage au sein de la même UP.

Il faut préciser que le produit des champs individuels revient, dans son intégralité, aux femmes ou aux hommes qui en sont les attributaires. Cette précision permet de mesurer la difficulté qu'il y a à bien identifier « les produits et charges du compte d'exploitation de l'UP » !

#### ***La majorité des terres cultivées en faveur des céréales. Un rapport coton/céréales relativement constant***

La répartition des surfaces par culture au sein des exploitations est assez variable selon les années, en fonction de nombreux facteurs pris en compte par les agriculteurs. Parmi ces facteurs figurent, en particulier, les résultats de production et de vente de la campagne précédente, les prix sur les marchés, les temps de travaux, la disponibilité en main d'œuvre, en matériel de travail et en intrants et les conditions climatiques du début d'hivernage. Pour le coton, les réalités de ces dernières années (et en particulier le boycott des semis de coton suivi dans certaines régions au cours de la campagne 2000/2001) ont montré que le prix d'achat du coton graine et le coût des intrants étaient des facteurs absolument déterminants.

Cependant quelques données tirées des statistiques de la CMDT pour la région de Koutiala où la « tradition cotonnière » est à la fois la plus importante et la plus ancienne, permettent d'estimer la part respective des grands groupes de culture au sein des exploitations. Ces données concernent les UP de type B qui représentent la classe majoritaire. Sur la région de Koutiala, **la surface moyenne cultivée par cette classe d'UP est « bon an mal an » de l'ordre de 9 à 11 hectares/UP, globalement répartis en 6 à 7 hectares de céréales (maïs, sorgho, mil...), de 2,5 à 3 hectares de coton et de 0,5 hectares à 1 hectare d'autres cultures (légumineuses, tubercules...).** Le rapport de surfaces coton/céréales est donc en moyenne de 40 % et le rapport entre la surface cotonnière et la surface totale inférieur à 30 %. On voit donc bien que, même dans les régions réputées les plus cotonnières, les surfaces dédiées au coton n'excèdent jamais 40 à 50 % des emblavements en céréales et 30 % de la superficie totale cultivée de l'exploitation. Avec les rendements moyen/hectare obtenus normalement dans cette région pour les céréales (1,5 à 1,8

tonnes en maïs ; 0,8 à 1 tonne en mil ou sorgho), il est bien certain que, non seulement **les besoins d'autoconsommation de ces exploitations sont largement couverts**, mais que celles ci disposent d'assez larges excédents stockables ou commercialisables (sur la base d'un nombre moyen de 13 à 14 personnes/ exploitation et d'une norme de consommation de 200 kilos de céréales /personne/an). Des difficultés peuvent néanmoins apparaître au niveau des petites exploitations (UP de classe D principalement) dont les surfaces et les moyens de production sont souvent insuffisants pour garantir en totalité la couverture des besoins.

### **La culture du coton s'inscrit dans une rotation culturale avec les céréales**

Les exigences agronomiques du coton (besoins en matières minérales, risques d'infestations parasites), ne permettent pas le retour de cette culture sur elle-même et c'est pourquoi elle se trouve **en rotation avec les céréales. Il est largement démontré que le coton constitue un excellent précédent cultural pour les céréales qui bénéficient de ses « arrières effets »**. De plus en plus d'agriculteurs privilégient aujourd'hui **une rotation du coton avec le maïs**, dans le cadre d'un assolement mis en place à proximité des étables ou des parcs à bétail, permettant l'application d'une fumure organique améliorant la structure des sols et les performances des deux cultures. Les statistiques montrent que le maïs tend de plus en plus à remplacer le mil et le sorgho dans les rotations, compte tenu de son potentiel de production plus élevé et de sa meilleure réponse à l'application de fumure organique et d'engrais. Il est donc possible d'affirmer que, loin de représenter un facteur de concurrence avec les cultures céréalières, l'introduction du coton dans les rotations contribue, au contraire, à l'augmentation de la production vivrière des exploitations. Cette introduction dans les rotations n'est d'ailleurs que très partielle puisque, comme rappelé ci dessus, les surfaces consacrées au coton ne dépassent jamais (en moyenne) 40 à 50 % des surfaces céréalières. Il est en outre intéressant de remarquer que la création d'un nouveau champ de coton l'année n signifie, du fait de la rotation, l'apparition d'un nouveau champ de céréales l'année n+1 ; l'augmentation générale de la superficie cultivée par l'exploitation restant, néanmoins, dépendante de la disponibilité en main d'œuvre et des contraintes des calendriers de culture.

### **Les enseignements à tirer de ce bref essai d'analyse**

Des éléments d'analyse brièvement développés ci dessus, il est possible de tirer les enseignements suivants :

- Au Mali (comme dans les autres pays cotonniers d'Afrique de l'ouest), la culture du coton est exclusivement pratiquée en agriculture familiale par de petites exploitations en polyculture. Malgré son évidence, cette première conclusion mérite d'être réaffirmée, en raison du fait qu'aux yeux du grand public, l'image du coton présentée par certains médias et organismes de développement, est celle d'une « culture industrielle », type d'agriculture que ces derniers opposent à la petite agriculture familiale dont ils cherchent, fort justement par ailleurs, à prendre la défense.
- Il n'y a donc pas, comme on l'entend parfois encore proclamé, de « monoculture cotonnière ». Dans les exploitations de Mali-Sud et malgré son importance économique, le coton n'est qu'une culture parmi les autres et la part des cultures vivrières reste prépondérante. Les apports et les revenus tirés des autres cultures et des autres activités, en particulier l'élevage (embouche, fumure organique, lait) sont loin d'être négligeables.
- L'alternance coton /céréales est garante de la réussite des deux cultures. Le coton et les céréales ne sont pas en situation de « concurrence ». L'introduction du coton a permis de diversifier les anciens systèmes agraires qui étaient peu productifs du fait d'un retour trop fréquent des céréales sur elles-mêmes dans les rotations.
- Les actuels systèmes agraires intégrant le cotonnier garantissent, davantage que les anciens, la sécurité alimentaire des exploitations et participent à l'augmentation générale des productions vivrières. Il est symptomatique de constater en effet que la région de Mali-Sud, où la production cotonnière s'est développée de façon spectaculaire ces dernières années, dégage aussi d'importants excédents céréaliers. Cette région constitue en effet une zone d'approvisionnement privilégié pour la reconstitution du « stock national de sécurité » et la commercialisation en faveur de zones déficitaires. Ces opérations sont favorisées par la

faiblesse des cours sur les marchés locaux, qui est du reste un bon indicateur de l'importance de l'offre en céréales sur la zone Mali-Sud.

- Cependant, l'analyse a montré la grande diversité des exploitations familiales et l'existence une frange d'exploitations (UP des classes C et D) qui, en raison de leur petite taille et de leur insuffisante capacité financière, sont difficilement en mesure de tirer parti des opportunités offertes par le « système cotonnier ». C'est dans ces classes qui regroupent quand même 27 % des UP que se trouve la plus grande proportion d'exploitations non cotonnières avec des situations parfois assez tendues au plan de la sécurité alimentaire.

## 2 - LA QUESTION DE L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DES SYSTÈMES DE PRODUCTION DES ZONES COTONNIÈRE.

Le point de vue exprimé ci dessous se fonde principalement sur des observations de terrain, des discussions, analyses de documents et travaux de recherche qui ont eu lieu au Mali au cours de la période 1995/2002. Durant cette période, en effet, une inquiétude s'est manifestée face à l'importance de la croissance de la production cotonnière imputée à l'augmentation des superficies plutôt qu'à celle des rendements. Cette inquiétude se trouvait renforcée par l'apparition de graves dysfonctionnements au sein de la CMDT et de la mise en chantier d'une vaste réforme de la filière coton malienne allant dans le sens de son démantèlement et de sa privatisation.

### **Rappels**

Les interrogations sur l'évolution de la productivité des sols en zone cotonnière sont déjà anciennes. Dès avant cette période, il avait été notamment jugé indispensable, alors que la CMDT créait de nouvelles usines d'égrenage pour faire face à l'augmentation continue de la production cotonnière, qu'une évaluation à caractère scientifique, basée notamment sur l'exploitation des travaux de la Recherche puisse éclairer cette question. Cet éclairage devait servir tout à la fois à rassurer les responsables politiques et leurs partenaires sur le « bien fondé agronomique » de ce « boom » cotonnier et donner des indications sur les actions d'accompagnement à envisager. Il fallait aussi pouvoir répondre à tous ceux qui, peu enclins à se réjouir de la « success story » malienne, se préoccupaient au contraire du devenir du capital foncier de Mali-Sud dont ils se demandaient s'il n'était pas victime d'une exploitation jugée abusive. Sans pouvoir disposer aujourd'hui d'une évaluation qui n'a toujours pas eu lieu, le débat sur cette question reste toujours ouvert, ce qui est très dommageable au moment où souffle la tempête sur les filières coton africaines.

Pour autant, il est possible d'affirmer que les connaissances actuelles sur ce sujet complétées par des études récentes permettent pour le moins d'échafauder certaines hypothèses qui pourront être ensuite validées dans le cadre d'évaluations scientifiques. Pour l'heure, il est pour le moins rassurant de relever la concordance des analyses des chercheurs et spécialistes français consultés et qui ont une expérience pratique de cette question (chercheurs du CIRAD, en particulier).

### **Un point de débat essentiel : le passage de la culture itinérante à la culture continue**

En ce qui concerne les études, il semble important de se référer à celle réalisée ces dernières années au Mali par une équipe CIRAD/CMDT/IER intitulée « Le passage de la culture itinérante à la culture permanente révélé par l'âge des champs au Mali Sud », qui met en évidence la coexistence de plusieurs systèmes de culture :

- Un système « traditionnel », à 4 ou 6 ans de culture avant remise en jachère ne subsistant plus que dans la région de Kita (où le coton a été introduit récemment) ;
- Un système à 8-10 ans de culture observé dans les régions de Bougouni et Sikasso (pour partie) encore peu peuplées ;
- Enfin un système de culture de très longue durée (30 ans et plus) quasiment permanent qui « occupe maintenant la presque totalité des surfaces du vieux bassin cotonnier (Koutiala) et une partie de Sikasso et Bougouni ».

Il est bien certain que **la mise en évidence de l'existence d'un système de culture de très longue durée** dans lequel « les champs qui ont été défrichés il y a 30 ans sont toujours cultivés, sans avoir été jamais remis en jachère », **est un facteur absolument capital dans la compréhension de l'évolution des systèmes de production en zone cotonnière**. Elle permet en effet de montrer qu'en de nombreux endroits du « vieux bassin cotonnier », **on est passé d'une agriculture traditionnelle itinérante à une agriculture permanente, c'est à dire durable**. Cette étude tend également à montrer que, contrairement aux thèses généralement admises, le passage à la culture permanente ne s'est pas produit parce qu'il n'y avait plus de terres disponibles puisque ce phénomène a débuté sur Koutiala dès les années 1965-70 où « seulement 7 % des terres étaient cultivées ». Le passage à la culture permanente libèrerait plutôt les « anciennes jachères transformées en réserve de terre dans laquelle on peut étendre les cultures par de nouveaux défrichements ». L'étude explique par quels moyens techniques (culture attelée, rotations, fumure minérale et fumier ...) et selon quel processus cette évolution (on pourrait parler de « révolution »), induite avec « le démarrage à grande échelle de la culture du cotonnier » a été rendue possible en permettant d'atteindre des niveaux de productivité nettement plus élevés que dans les systèmes traditionnels. (Le « vieux bassin cotonnier » de Koutiala reste la région la plus productive de la zone Mali-Sud).

### **La vision du terrain**

Ces résultats d'étude peuvent d'ailleurs être corroborés par des observations de terrain : avec une trentaine d'années de recul, on a pu constater **l'évolution des paysages agraires de Mali-Sud, avec l'apparition de terroirs agricoles structurés résultant de la fixation des zones cultivées**, la création de haies vives et d'un paysage bocager et d'une façon générale la présence, dans une large auréole autour des villages, d'une campagne « organisée » où l'assolement coton-cultures vivrières sous couvert arboré (parc à karité et Néré ) se distingue aisément. Du point de vue de l'agronome, il est possible de dire que, partant des formations originelles (brousse avec cultures itinérantes ), on est progressivement passé à des situations marquées par la pratique d'une agriculture maîtrisée et intensifiée : culture attelée et techniques culturales appropriées, « bétail fermier », stocks fourragers, fumure organique (association agriculture-élevage).

L'examen de la « **toposéquence** » est aussi une bonne manière de visualiser le terrain et de saisir la **grande diversité de situations des espaces cultivés**.

Par exemple, dans la région de Fana (axe Markakongo-Fana-Konobougou), il est très facile de distinguer : (i) en haut de la toposéquence, des horizons « cuirassés » sans cultures occupés par une maigre végétation (espaces sylvo-pastoraux), (ii) sur la pente un espace faiblement arboré avec la présence de champs dispersés, enfin (iii) en contrebas, autour des villages, la zone de culture permanente sous parc à karité et Néré portant la plupart des champs de coton et de maïs ou sorgho en assolement. Notons au passage que la culture du coton qui était autrefois pratiquée sur des « champs de brousse » éloignés s'est déplacée pour se positionner dans la zone de culture permanente. Ce déplacement du coton dans le temps semble d'ailleurs confirmer la thèse suivant laquelle le passage à la culture continue dans les zones en bas de glacis autour des villages a permis de libérer des terres plus éloignées, remises en jachère ou pouvant servir de réserve pour augmenter les surfaces cultivées.

**Ces réalités** de la zone Mali-Sud, curieusement passées sous silence, méritent au contraire d'être fortement soulignées. **La réussite de Mali-Sud est démontrée par ses résultats, avec une progression moyenne constante des productions cotonnières et céréalières** (Mali-Sud est une zone qui est aujourd'hui structurellement excédentaire en vivriers). De tels résultats n'auraient pu être enregistrés si, comme certains le prétendent, les terroirs de Mali-Sud étaient en voie d'épuisement. Aucune autre région du Mali n'a connu un développement agricole comparable en culture pluviale.

### **Conduire la réflexion à partir des réalités du terrain et non sur la base d'hypothèses contestables**

Le suivi de l'évolution des systèmes agraires et de la fertilité des sols des zones cotonnières doit être conduit **à partir de ces réalités (plutôt positives) et non pas sur la base d'un constat global et simplificateur d'une baisse du rendement moyen du coton au cours des dernières années**. Indépendamment du fait que la relation « rendement-fertilité » est erronée (voir à ce propos la note de

J.Gigou intitulée :Remarques sur la fertilité des sols à Mali-Sud du 11/12/03), partir d'une telle hypothèse est dangereux. En laissant supposer que la diminution du rendement moyen du coton serait due à une diminution générale de la fertilité, cette hypothèse actuellement retenue par nombre d'observateurs peut conduire à de graves conséquences. Au moment où l'on cherche à lutter contre la pauvreté, certains n'hésitent pas, en effet, à envisager la diminution voire même l'abandon de la culture cotonnière, alors que le coton représente la base de revenus de centaines de milliers de petites exploitations agricoles familiales. D'autres se servent de cette hypothèse pour avancer l'idée de la nécessité d'un changement des pratiques culturales, avec l'adoption de nouvelles technologies utilisées sur d'autres continents et dans des situations agro-écologiques fort différentes (semis sur couvert végétal). Ce vieux démon de la croyance aux formules magiques resurgit périodiquement alors que nous avons encore en mémoire les enseignements d'un passé peu lointain, où après avoir tenté sans succès, dans certains « projets productivité », la mise en application généralisée de « paquets techniques » novateurs, on en était sagement revenu à l'étude des « systèmes de production paysans ».

**En termes de production, les résultats obtenus sont, bien sûr, très variables et fonction de la grande diversité des situations** Il est bien certain que les résultats sont totalement différents entre les champs en culture continue et les champs de brousse en culture itinérante. Les premiers, qui sont des « **champs communs** » relevant directement de l'autorité du chef de l'unité familiale d'exploitation, bénéficient non seulement des meilleures pratiques culturales (investissement travail), mais aussi des apports de fumure organique(proximité du village) et minérale. Ces champs, où sont conduits les troupeaux après les récoltes, reçoivent également les apports des déjections animales. Dans une certaine mesure, ils profitent enfin du recyclage de la matière végétale provenant du **parc agro-forestier** dans lequel ils sont installés. En année pluviométrique normale, les rendements à l'hectare de ces champs peuvent atteindre voire dépasser 1,5 T de coton et 15 à 20 quintaux de maïs. On est peut-être encore un peu éloigné du « potentiel génétique » de ces cultures, mais ces performances sont quand même fort estimables. Les observations dont on dispose ne font pas apparaître sur la durée de fléchissement de ces rendements, ce qui explique que les agriculteurs maintiennent ces champs en culture continue. Les « **champs de brousse** » pour leur part peuvent donner des résultats extrêmement variables suivant leur statut et le traitement qu'ils reçoivent. Beaucoup d'entre eux sont des « champs individuels » dont les bénéficiaires sont des enfants adultes du chef de famille ou des personnes étrangères accueillies par ce dernier en main d'œuvre saisonnière (« navétanes ») et qui n'ont qu'un jour ou deux de travail par semaine à leur consacrer. Ces champs de brousse, situés en dehors de la zone de culture permanente, sont assez souvent implantés sur les terres marginales du terroir, dans les pentes de la toposéquence, davantage soumises aux phénomènes d'érosion et d'acidification. Le mode de conduite des cultures (entretien, fumure, protection phyto-sanitaire ) y est le plus souvent d'un niveau assez limité. Il en résulte que la productivité de ces champs est faible avec des rendements à l'hectare qui peuvent être, en année moyenne, de l'ordre de 600 à 800 Kilos de coton et de 800 Kilos de sorgho. Pour autant ce type d'agriculture peu productive peut être jugé satisfaisant par leurs bénéficiaires parce qu'elle leur procure un revenu monétaire avec un faible investissement en travail.

**Le rendement moyen à l'hectare à l'échelle d'un terroir, d'une région ou de l'ensemble Mali-Sud est donc une résultante de toutes ces situations** (situations décrites ci-dessus et situations intermédiaires) qui peuvent être extrêmement diverses. Il est de la plus haute importance de bien caractériser ces diverses situations et **d'éviter le raisonnement par la moyenne**, sauf à vouloir occulter toute l'importance de la « montée en puissance » de la culture permanente et continuer à proposer aux agriculteurs des solutions techniques inappropriées.

***Pistes de travail suggérées pour le suivi de l'évolution et l'amélioration de la fertilité des sols en zone cotonnière***

Les observations présentées dans cette note qui relèvent de la lecture du terrain ou de l'exploitation de travaux d'enquête ou de recherche, sont ici rappelées dans le simple souci d'analyser avec un minimum d'objectivité la réalité des situations. La nécessité d'apprécier les situations à partir de données incontestables recueillies sur le terrain et non pas à partir de pré-supposés ou d'idées reçues doit être la principale préoccupation de tout responsable ou « décideur ». C'est la raison pour laquelle il convient de militer pour une «amélioration des connaissances sur les systèmes agraires et les

pratiques paysannes » (fonction information) en privilégiant l' « écoute » des agriculteurs et la réponse à leur questionnement.

Au vu des considérations précédentes, il est possible de suggérer quelques pistes de travail pour la conception d'un système d'information sur les zones cotonnières. Ces pistes de travail auraient pour objectif de chercher à :

- a) **Evaluer l'importance relative des zones de culture permanente et de culture itinérante (surfaces et rendements)**. Compte tenu de la réalité du système de production en culture continue à Mali-sud et considérant que ce système représente un mode d'agriculture durable vers lequel il faut tendre, cette évaluation permettrait de **fournir une indication sur la part des productions qui relève de ce système et du système en culture itinérante**. Cette information devrait pouvoir ressortir d'un traitement approprié des données de l'enquête agricole permanente de la CMDT. Par exemple, un traitement différencié de l'information pourrait indiquer que sur les 600.000 T de coton-graine produites X milliers le sont en système de culture continue à tel rendement/ hectare et Y milliers en culture itinérante avec tel autre rendement. Ce traitement de l'information devrait également permettre de savoir si l'augmentation de production de coton constatée d'une année sur l'autre provient davantage de l'augmentation des surfaces en culture itinérante ou au contraire des surfaces en système de culture permanente. Bien entendu il serait par la suite nécessaire d'aller plus loin en différenciant plus finement les systèmes de culture. Ce type d'analyse servirait aussi à suivre l'évolution de l'importance relative des divers systèmes de culture dans le vieux bassin cotonnier et l'apparition ou la progression éventuelle de la culture continue là où elle n'est pas encore développée (Kita, Sikasso, Bougouni). Il pourrait être également proposé **d'effectuer le suivi particulier d'un échantillon des plus petites exploitations (UP des classes C et D) qui représentent le maillon faible de la typologie, pour tenter d'évaluer leurs possibilités d'évolution**. La reprise d'enquêtes de type « budget-consommation », qui ont eu cours à une certaine époque, pourrait être aussi utile pour **mieux connaître l'économie des exploitations dans la situation actuelle et mieux apprécier la part réelle du coton dans l'ensemble des revenus monétaires**.
- b) **Mettre en évidence, les stratégies des producteurs par rapport aux divers systèmes de culture**. Cette information passe nécessairement par des interviews, ce qui est une tâche difficile car on sait par expérience combien les personnes interrogées sont enclines à donner des réponses convenues. Par exemple si l'enquête aborde les questions de fertilité, il est indispensable d'éviter l'approche globale c'est à dire les points de vue d'ordre général ou à l'échelle de l'ensemble des terres d'une exploitation, mais d'interroger l'agriculteur sur le cas d'une parcelle ou d'un champ donné. (Ceci implique presque obligatoirement un déplacement sur le terrain).  
**Les stratégies des producteurs sont variées** en fonction de la quantité et de la qualité de leurs terres, de leur place dans le terroir, mais aussi en fonction de nombreux autres facteurs tels que la disponibilité en main d'œuvre et les données économiques comme le prix d'achat du coton-graine ou le prix de vente des céréales sur le marché. Certains chercheurs ont d'ailleurs observé qu'un même producteur peut combiner sur son exploitation plusieurs stratégies au mieux de ses intérêts. Ainsi par exemple peut-il avoir intérêt à pratiquer une agriculture intensifiée sur ses champs communs proches du village (« champs de case ») et laisser certaines parties de l'exploitation en culture extensive parce qu'elle valorise mieux le travail. Peut être également que le prix d'achat jugé trop faible du coton l'incite à rémunérer sa main d'œuvre saisonnière en lui laissant l'usufruit de certaines parcelles cultivées en mode itinérant, plutôt que sous forme de salaire.
- c) **Enfin**, même si bon nombre d'agriculteurs font aujourd'hui la démonstration qu'ils disposent des compétences et moyens techniques nécessaires pour pratiquer une agriculture durable et de bon niveau (et qu'une grande marge de progrès peut être attendue de l'amélioration de la circulation de l'information et du dialogue avec les organisations paysannes), **la recherche et la mise au point de nouvelles technologies** telles que prévues dans certains programmes d'appui au développement des zones cotonnières (semis sur couverture végétale, nouvelle culture du cotonnier...) sont cependant nécessaires pour préparer l'avenir. Mais il faut savoir tirer les leçons du passé et bien comprendre que le développement agricole trouve rarement le chemin de la réussite lorsqu'il se fonde uniquement sur des recettes techniques. C'est pourquoi ces nouvelles

technologies ne sauraient présenter d'intérêt si elles ne sont pas **analysées et expérimentées dès le départ avec les agriculteurs en évaluant leurs effets (social, économique et technique)** et si elles ne font pas l'objet d'échanges constants entre ces derniers à travers leurs organisations et les chercheurs. Ces nouvelles technologies impliquent, en effet, des changements très importants dans le mode de conduite de l'agriculture (par exemple, le semis sur couverture végétale est incompatible avec la libre circulation des troupeaux) et leur acceptabilité n'est pas envisageable, sans une forte implication de responsables paysans dans l'ensemble du processus de recherche et de mise au point.

### 3 - CONFORTER LES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LEUR ENGAGEMENT À DÉFENDRE L'AGRICULTURE FAMILIALE DES ZONES COTONNIÈRES.

L'importance économique du coton justifie pleinement les débats sur sa viabilité économique, environnementale et sociale. Mais, pour nécessaires qu'ils soient, ces débats doivent être menés en recherchant la cohérence et l'objectivité :

- Sous l'angle de la cohérence, si l'on se positionne du côté des leaders paysans lorsqu'ils défendent les intérêts de leurs producteurs à l'OMC, il faut aussi chercher à les appuyer dans leurs initiatives visant le développement des filières coton africaines.
- L'exigence d'objectivité implique de prendre en compte les réalités de l'agriculture familiale des zones cotonnières avec le rejet des assertions simplistes et falsificatrices qui tendent, notamment, à présenter les systèmes de production à base de cotonniers comme étant, par principe, dangereux pour l'équilibre vivrier des exploitations, préjudiciables à la fertilité des sols et facteur d'appauvrissement des populations, alors que l'on dispose de données suffisamment fiables montrant le plus souvent le contraire.

Cette exigence d'objectivité semble heureusement se manifester aujourd'hui. Ainsi le magazine du CCFD « Faim et Développement » s'est-il récemment fait l'écho des résultats d'une étude sur l'Afrique subsaharienne menée par l'Organisation Mondiale de la Santé en 2002 constatant que « l'expansion de la culture du coton avait été un facteur majeur dans l'amélioration des indicateurs de santé et que...l'accroissement de 175 % de la production cotonnière enregistrée entre 1993 et 1998 est associée à une baisse des niveaux de pauvreté de 50 % à 42 % (et qu'au cours de la même période, la pauvreté s'est accrue chez les producteurs des seules cultures vivrières) ».

Chercher à promouvoir le développement des filières cotonnières africaines apparaît donc largement justifié en considérant qu'il faut accompagner les organisations paysannes dans l'exercice de leurs responsabilités. Au vu de ce qui précède les domaines d'actions envisageables pourraient être, en particulier, les suivants :

- Poursuite d'un appui aux représentations des Etats concernés dans les négociations à l'OMC pour obtenir l'élimination à long terme des subventions attribuées à leurs producteurs par les Etats Unis et l'Europe et l'octroi de compensations à court terme pour les producteurs africains ;
- Renforcement des capacités des OP pour qu'elles puissent jouer un rôle actif dans la définition et la mise en œuvre des réformes institutionnelles des filières coton nationales (participation au capital des sociétés cotonnières privatisées ; représentation significative et active des OP au sein des « interprofessions », gage de la défense des intérêts des producteurs au plan national...);
- Création « d'observatoires » nationaux ou sous régionaux sur l'évolution des systèmes agraires administrés ou co-administrés par les représentations d'OP. Ces instances pourraient être chargées de mettre en place un dispositif d'information et d'analyse des grands thèmes évoqués ci dessus (stratégies des diverses catégories d'exploitations ; suivi de la part relative des systèmes de culture permanente et de culture itinérante dans le cadre plus général d'un suivi de l'évolution de la fertilité des sols ; devenir des petites exploitations ; actualisation des connaissances sur les budgets d'exploitation ; conditions d'accès des producteurs au crédit et aux intrants dans le contexte de filières libéralisées...). Ces observatoires seraient aussi pleinement associés à l'expérimentation des nouvelles technologies ;

- Reprise de la réflexion sur la possibilité d'un accroissement des capacités de transformation locale du coton fibre, en particulier par la réhabilitation de l'activité artisanale allant de pair avec la maîtrise des circuits d'importation de fripes.

Paradoxalement, malgré son insuccès, la tentative des responsables africains à Cancun, permet de reprendre espoir pour envisager la poursuite du processus de développement des régions cotonnières. Il pouvait sembler, à première vue, que la persistance de cours mondiaux du coton maintenus à des niveaux peu incitatifs par les politiques de subvention des pays riches, associée à la fragilisation des filières cotonnières (poussées à la privatisation dans des délais très brefs par les autorités de Bretton Woods), ne constituent des facteurs trop pénalisants pour les petits producteurs d'Afrique de l'Ouest. Cependant, d'une part ce « coup de force » de Cancun semble avoir provoqué ses effets en laissant augurer les changements escomptés au niveau des pratiques de l'OMC ; d'autre part, les résultats des dernières campagnes ainsi que la réactivité des syndicats et organisations de producteurs ouest-africains, paraissent témoigner de la vitalité de cette agriculture paysanne et de son aptitude à s'adapter aux changements institutionnels.

Il est réconfortant de constater que « l'initiative sectorielle sur le coton » de Cancun est aujourd'hui relayée par une centaine d'organisations paysannes d'une dizaine de pays africains, rassemblées au sein du « Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA). Ce réseau a défini un cadre d'intervention plus large que celui de « l'initiative sectorielle » (qui était uniquement axée sur l'élimination des subventions accordées aux producteurs américains et Européens) visant « le développement de la filière coton en Afrique ».

Partant du constat que « la famille rurale est le socle des sociétés agraires dans les pays africains », le ROPPA « s'impose de mettre en avant l'exploitation familiale comme base de la vision d'avenir qu'ont les OP pour l'agriculture et le monde rural ». Pour le ROPPA qui « défend le droit des producteurs des exploitations familiales à vivre décemment de leur métier, dans le cadre de règles commerciales à rendre plus justes et plus équitables le coton est une culture stratégique. La filière coton qui, en Afrique de l'Ouest, occupe près de 8 millions de personnes et représente la principale source de revenu monétaire pour des centaines de milliers d'exploitants...permet aux populations d'améliorer leurs conditions matérielles, d'accéder à l'éducation et à la santé ». C'est pourquoi le ROPPA cherche « à former avec d'autres acteurs un front uni de défense du coton africain et d'une agriculture familiale performante et compétitive ». Les analyses qui précèdent et la position du ROPPA appellent donc réflexion.

Concluons en citant à nouveau le ROPPA qui considère que « le coton est un formidable support de mobilisation des énergies paysannes et qu'il constitue un cas d'école permettant d'aborder la problématique de toutes les filières agropastorales confrontées à la concurrence des marchés qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux ».

**REFLEXIONS SUR LA PLACE ACTUELLE ET FUTURE DES ORGANISATIONS PAYSANNES  
DANS LES FILIERES COTON D'AFRIQUE DE L'OUEST**

**Valentin Beauval**

**1 - RESUME DES ETAPES AYANT CONDUIT AUX OP COTONNIERES ET SITUATION ACTUELLE**

**1<sup>ère</sup> étape : Création des groupements villageois**

Les premiers groupements villageois assurant la collecte primaire du coton-graine et l'approvisionnement en intrants coton et vivriers sont nés au Mali et au Bénin dans les années 1970 (*Dans le nord du Bénin, les groupements étaient polyvalents et commercialisaient également des céréales et du karité*).

Au niveau des sociétés cotonnières confrontées à un nombre très élevé de petits producteurs, la constitution de ces groupements a permis de **réduire les coûts de collecte et de sécuriser les crédits intrants et équipements individuels** grâce à la « **caution solidaire** » des autres membres du groupement.

Au niveau des membres des groupements, trois avantages sont souvent cités : (1) la maîtrise de la pesée du coton au village, ce qui réduit les possibilités de malversation ; (2) l'implication des membres dans la gestion des intrants ; (3) les ressources financières dégagées au niveau des groupements permettant d'améliorer les conditions de vie des villageois (*construction de puits, réfection de classes, dispensaire, etc...*).

**2<sup>ème</sup> étape : Création d'unions ou de fédérations de groupements cotonniers**

Les premières **unions de groupements villageois** sont nées au début des années 90 au Bénin et en Côte d'Ivoire.

Au **Bénin**, dans le cadre du désengagement progressif de l'Etat, les unions de groupements ont été créées de par le haut au niveau des sous-préfectures puis des départements cotonniers. Avec l'accord du gouvernement et l'appui de quelques bailleurs, elles ont assumé des fonctions de plus en plus variées entre les groupements de base et les autres acteurs de la filière : société cotonnière d'Etat (*SONAPRA*), fournisseurs privés d'intrants, banques (*dont la FECECAM, elle aussi gérée par des paysans*), sociétés privées gérant des usines d'égrenage, etc.

**Les unions ivoiriennes et béninoises ont très vite assumé des fonctions économiques** (*dont la gestion des intrants, avec parfois des échecs cuisants comme en RCI*). Elles ont également assumé **des fonctions de représentation** (*ou fonctions syndicales*) afin, par exemple, de négocier le prix du coton et des intrants avec les autres acteurs de la filière.

Au **Mali**, la société cotonnière (la CMDT) a réalisé pendant 2 décennies un remarquable effort de formation et d'accompagnement des associations villageoises des zones cotonnières. **Par contre, ses dirigeants n'ont pas souhaité mettre en place des unions des associations villageoises et leur transférer de vraies responsabilités économiques**. Suite à un manque de concertation entre la CMDT et les paysans, un syndicat assez revendicatif, le SYCOV est né. Effrayé par la force de ce nouvel acteur, la CMDT a, à plusieurs reprises, cherché à diviser le mouvement paysan plutôt qu'à construire sereinement avec lui. De fait, le SYCOV s'est divisé en deux tendances et deux autres syndicats se sont créés dans la nouvelle région cotonnière de Kita.

Les détournements et gaspillages effectués au niveau de la société cotonnière se sont traduits par la disparition de ses capitaux propres et un état de quasi-faillite rendant sa privatisation inéluctable aux yeux de ses partenaires extérieurs. Compte tenu des enjeux et des échéances politiques, cette privatisation risque de prendre plus de temps que prévu.

Les éléments qui précèdent expliquent les fréquentes tensions entre acteurs et la difficulté de parvenir à des consensus entre Maliens d'une part et, d'autre part, entre les décideurs maliens et les bailleurs de fonds impliqués dans cette filière vitale pour le pays. Situation classique en Afrique, ces bailleurs considèrent que le Mali ne met pas assez vite en place les réformes qu'ils jugent nécessaires. Ils financent de multiples études ayant pour but d'actualiser la stratégie de l'Etat et de préparer un plan d'actions.

Fait positif, début 2004, les quatre syndicats se sont regroupés dans une nouvelle structure, le GSCVM, ce qui leur a permis de proposer un programme dont les principaux objectifs sont de s'approprier les réformes en cours et de clarifier les responsabilités des organisations de producteurs, en particulier en créant des faïtières économiques.

Au **Burkina**, les groupements cotonniers étaient, comme au Mali et au Bénin, des groupements villageois. Au milieu des années 90, suite à des difficultés intra ou extra villageoises (*comme la non efficacité des insecticides*), de nombreux groupements ont connu des impayés internes puis externes induisant un non fonctionnement de la caution solidaire. Les conflits en résultant ont conduit à la naissance de groupements plus petits. A l'image de ce qui se passait dans les zones maliennes proches, un climat d'opposition naissait entre des organisations paysannes de certaines provinces et la société cotonnière (*la SOFITEX*). Le gouvernement burkinabé, la société cotonnière, les bailleurs et quelques responsables paysans ont alors réagi pragmatiquement en adoptant plusieurs mesures :

- (1) Appuis à la constitution de groupements cotonniers dont les membres se cooptent. Ainsi, en 2004, on compte près de 10.000 groupements (*près 3.000 d'entre eux sont cependant encore des groupements villageois classiques*).
- (2) Constitution de par le haut d'une fédération nationale des producteurs de coton (*UNPC-B*) comprenant des unions provinciales et départementales (*UP et UD*).
- (3) Adoption d'une formule originale pour la privatisation de la filière : l'union nationale des producteurs de coton devient propriétaire de 30 % du capital de la société cotonnière (*et l'Etat possède moins de la moitié de ce capital*).

Par contre, contrairement au Bénin et à la Côte d'Ivoire, aucune fonction économique significative n'est transférée aux UD et UP si ce n'est la participation à la gestion de l'approvisionnement en intrants pour les vivriers repris depuis trois ans, non sans difficultés, par l'UNPCB. En 2004, la SOFITEX assure les principales fonctions de la filière (*dont celle d'encadrement et de conseil qu'elle a développée récemment en se substituant aux services étatiques*).

- (4) Poursuite en 2004 de la privatisation de la filière avec cession des zones Centre et Est à deux repreneurs devant inclure les producteurs dans le capital social de leurs sociétés (*ce qui ne pose pas de problème à DAGRIS, mais davantage à REINHARDT qui veut recevoir tout de suite le paiement des 10 % de capital prévu pour les producteurs*).

Le **Sénégal** a adopté une formule proche de celle du Burkina. La SODEFITEX est privatisée avec DAGRIS comme actionnaire majoritaire et 30 % du capital devraient revenir aux producteurs. La production a atteint 50 000 t de coton graine en 2003-04. La filière est néanmoins fragile car située dans des zones pédo-climatiquement menacées avec une production très atomisée (*plus de 2000 groupements produisant, en moyenne, seulement 15 à 25 t. de coton-graine selon les années*).

Au **Cameroun**, le schéma classique de la filière intégrée perdure et fait preuve dans la durée d'une remarquable efficacité économique (*alors que la majorité des filières d'Afrique de l'Ouest ont connu de graves difficultés*). Les groupements ont en charge la collecte primaire du coton-graine. Les unions paysannes avaient récemment encore peu de poids face à la société cotonnière omniprésente (*la SODECOTON*). Toutefois, celle-ci vise, comme au Burkina, à associer les producteurs à la gestion de

la filière et les aide à se constituer un fonds de réserve (7 milliards de Fcfa actuellement utilisés pour diminuer les frais sur l'approvisionnement). Les OPC disposent de ressources régulières leur permettant de payer leur personnel et devraient prochainement gérer une partie du crédit de campagne intrants.

Au **Togo**, la filière intégrée traditionnelle se maintient autour de la SOTOCO mais avec des OP faibles et de nouveaux égreneurs privés ne jouant pas le jeu collectif du renforcement dans la durée de la filière.

Au **Ghana**, la filière a été complètement privatisée avec 7 opérateurs privés pour une petite filière d'environ 30.000 tonnes. Ce serait plutôt la pagaille avec des paysans pratiquant l'achat d'intrants à un opérateur et la revente du coton-graine à un autre. Le modèle à ne pas suivre...

### 3<sup>ème</sup> étape en cours : La création d'interprofessions cotonnières

Une interprofession agricole est un espace de concertation où se rencontrent les acteurs d'une filière pour la gérer et définir des stratégies communes concrétisées par des accords professionnels. Le rôle des OP est dans tous les cas fondamental. Celui de l'Etat est variable selon les situations. Dans certains cas, c'est un arbitre déterminant mais aussi un acteur économique fort. Dans d'autres cas, il a surtout pour mission d'organiser la concertation entre les acteurs et de définir le cadre réglementaire. Quelques réflexions sur le rôle des interprofessions agricoles sont développées en annexe de cette contribution.

Si le schéma théorique d'une interprofession est incontestablement séduisant, les réalités le sont actuellement moins dans les filières coton africaines ayant été récemment libéralisées.

- Avant même le conflit qui divise la **Côte d'Ivoire**, l'interprofession cotonnière de ce pays rencontrait de sérieuses difficultés qui auraient nécessité davantage d'arbitrages de la part de l'Etat : conflits portant sur le non respect des engagements d'une des sociétés privées, contestation du mode de privatisation par les OP, implication de ces OP plus forte que prévue dans l'approvisionnement en intrants, dans le conseil et dans l'égrenage (*sans prise en compte des zones d'exclusivité*), ...
- Les problèmes de **l'interprofession béninoise** mentionnés dans un document de l'AIC de juin 2003 ne sont pas moindres : dettes considérables d'un égreneur lié au pouvoir en place, dettes importantes des OP (*surtout dans le centre Bénin*), divisions au sein des OP et de leurs fédérations, contestation du mode de représentation des producteurs au sein de l'interprofession, conflits entre distributeurs d'intrants, distorsions de concurrence entre SONAPRA et égreneurs, ... Certains points nécessiteraient là aussi des arbitrages réalisés par les représentants d'un Etat de droit.

L'Etat béninois ne choisit pas cette voie et ne fait pas respecter les règles définies par l'interprofession ce qui entraîne un climat général de défiance vis-à-vis de la filière (*par exemple, suite à des retards de paiement du coton-graine*) et de ses responsables.

Dans ce pays, il est clair que la situation actuelle est moins favorable à la bonne gestion de la filière et à la confiance entre ses différents acteurs que dans les années 1991-96 (*période où les règles du jeu étaient assez bien respectées par l'ensemble des acteurs, la SONAPRA plutôt bien gérée et les unions cotonnières naissantes mais dynamiques et non divisées*).

En synthèse de ces brefs rappels, on remarque une **grande diversité de situations** au sein des filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest. On note que **ce ne sont pas celles qui ont choisi d'appliquer les doctrines libérales du FMI et de la banque mondiale qui s'en sortent actuellement le mieux...**

## 2 - QUESTIONNEMENT SUR LE ROLE DES OP COTONNIERES ET LES PREALABLES LEUR PERMETTANT DE MIEUX REMPLIR LEURS TACHES

En temps qu'agriculteur, membre depuis plus de 20 ans d'organisations paysannes françaises ayant des fonctions techniques ou de conseil (*CETA, CIVAM*), économiques (*coopératives, CUMA*) ou syndicales (*CP et Via Campesina*), je ne peux qu'être très favorable à la reconnaissance et à l'accroissement des rôles des OP cotonnières en Afrique de l'Ouest.

Je suis aussi fermement convaincu que les organisations paysannes contribuent fréquemment au renforcement de la démocratie et au développement de contre-pouvoirs constructifs au sein des sociétés africaines.

Partant des solidarités traditionnelles (*familiales ou groupes élargis*) et des savoirs acquis dans la gestion quotidienne des services qu'elles rendent à leurs membres, elles peuvent contribuer à reconstruire les étages intermédiaires et supérieurs de la société (*cf. formulation de Braudel*) actuellement trop soumis dans certains de ces pays à l'ethnisme et à la corruption.

Je crois également à l'intérêt de développer des interprofessions au sein de filières relativement intégrées avec : (1) **une implication pertinente de l'Etat** (*sur le plan réglementaire et celui des appuis financiers correspondant à ses missions régaliennes*) et (2) **un rôle moteur de la fédération paysanne** (*cf. dispositif en cours de création au Burkina*).

Cette option me semble préférable à la voie béninoise présentée plus haut avec des choix très libéraux et un Etat théoriquement peu impliqué mais où les interventions et interférences négatives de proches du pouvoir politique sont en réalité très fortes. Dans ce contexte, les responsables des OP sont fréquemment soumis à des pressions politiques, à des tentatives de corruption, etc.

Pour ces raisons, il est important de travailler en partenariat avec ces organisations paysannes cotonnières et de les appuyer **en matière de formation, de gestion et de mise en place de ressources pérennes de financement prélevées sur la filière pour des emplois bien ciblés.**

Toutefois, **ces OP sont confrontées à une économie mondialisée dont les règles du jeu sont définies bien loin des villages.** Les pays africains n'exportent en effet qu'une matière première non transformée, la fibre, laquelle est soumise à de très fortes variations de prix sur le marché mondial. Les décideurs me paraissant avoir le plus de poids à ce niveau sont les filateurs internationaux et les gouvernements des pays du Nord, de la Chine, etc. qui subventionnent leurs producteurs de coton.

Face à ces réalités économiques, le poids des politiques, des professions et des interprofessions africaines (*et donc des OP ou des égreneurs qui y sont impliqués*) est réduit même si des initiatives sont possibles (*cf. initiative de 4 pays producteurs à Cancun ou, plus modestement, forum coton du 5 et 6 juillet à Paris*).

Dans ce contexte, on ne peut évoquer le rôle actuel et futur des zones cotonnières africaines et de leurs OP sans se poser les questions suivantes relevant du global (*OMC et politiques agricoles*) :

1. Quel mécanisme de **stabilisation des prix aux producteurs africains** de coton-graine (*ou de lutte contre la « volatilité des cours »*) et quels appuis des Etats et des bailleurs à la mise en place de ce mécanisme ?
2. Quelles perspectives pour la souhaitable **transformation** d'une part significative du coton africain dans les pays concernés ? Le contexte est certes difficile (*coût de l'énergie, importations de friperie, etc.*) mais ces pays ne se développeront pas en restant seulement des exportateurs de matières premières non transformées.
3. Quelles solidarités en Europe pour réduire les **distorsions de concurrence** induites par les aides directes aux producteurs espagnols ou grecs (*et le fait que ces aides soient découplées change peu de chose au problème !*) ? Idem pour les aides directes UE concernant des céréales rentrant en concurrence avec celles pratiquées dans les rotations cotonnières des zones soudaniennes...

4. Quels appuis des acteurs du Nord (*et, en particulier, européens*) au développement de filières de **coton équitable** ou bio en Afrique ?
5. Quels appuis à l'amélioration de la structuration et de la compétitivité des filières africaines ?

Ces points sont évoqués par le ROPPA. Ils constituent des préalables devant permettre, au niveau des exploitations agricoles des membres des OP cotonnières, de réduire les risques économiques, d'enrayer la diminution de la rémunération de la journée de travail observée dans plusieurs zones africaines et de faciliter les investissements en matériel agricole.

D'autres questions sont plus spécifiques aux OP elles-mêmes et au devenir des terroirs villageois de leurs membres :

6. Doit-on promouvoir des OP strictement spécialisées dans la gestion de la filière coton (*avec toutes les limites bien connues des approches filières*) ou des **OP plus généralistes visant le développement global des zones cotonnières et ayant en leur sein des sections assez autonomes par filière** ? Cette deuxième option me paraît la meilleure pour répondre de façon efficiente aux questions 7 et 8 ci-dessous.
7. Quelle prise en compte par les OP et leurs partenaires de la **fragilité agro-écologique des systèmes de production à base coton**, lesquels me paraissent trop rarement durables (*excès de pesticides dangereux pour les humains et le milieu, fréquents problèmes de fertilité des sols, réduction de l'importance des légumineuses dans les rotations, etc...*).
8. Face à la quasi disparition des dispositifs étatiques de **conseil et de vulgarisation agricole** et à la fragilisation des structures de recherche appliquée, quelle implication des OP et interprofessions cotonnières à ce niveau<sup>1</sup> ?
9. Quels préalables avant la prise en charge par les organisations paysannes de **fonctions risquées comme la gestion des engrais et herbicides** ? (*Cette fonction conduit des OP cotonnières à gérer des milliards de Fcfa alors que leur maîtrise de la gestion financière courante est encore insuffisante*).
10. Quelle **représentativité des filières cotonnières créées de par le haut**, surtout dans les pays non démocratiques, lesquels sont encore nombreux en Afrique de l'Ouest... Comme le signalait un paysan rencontré récemment dans une zone cotonnière : « *Est-ce que la devanture de nos OP pense à ce que vit la base ?* ».
11. Quelle politique de **formation interne** au sein des OP pour éviter que le pouvoir ne soit exercé que par quelques personnes ?
12. Quels appuis aux OP pour les aider à mieux gérer les **relations entre élus paysans et salariés**, lesquels remplissent des rôles indispensables qu'un élu ne peut durablement assumer s'il souhaite conserver un statut et un vécu de paysan.

### 3 - ANNEXE CONCERNANT LES INTERPROFESSIONS AGRICOLES

Une interprofession agricole est un espace de concertation où se rencontrent les acteurs d'une filière pour la gérer et définir des stratégies communes concrétisées par des accords professionnels. **Le rôle des organisations paysannes est, dans tous les cas, fondamental.** Le rôle de l'Etat est variable selon les situations. Dans certains cas, c'est un arbitre déterminant mais aussi un acteur économique fort. Dans d'autres cas, il a surtout pour mission d'organiser la concertation entre les acteurs et de définir le cadre réglementaire.

<sup>1</sup> Quelques expériences prometteuses de **conseil de gestion à l'exploitation familiale**<sup>1</sup> (*cf. expériences en cours de CEF ou CDG au Bénin, au Mali, au Burkina, ...*) ou de **conseil de gestion aux OP** (*centres de services des zones ON au Mali ou des zones cotonnières maliennes et burkinabées*) ont déjà mis en évidence l'intérêt des OP pour des formules de conseil à gestion paysanne.

**Les concepts des schémas interprofessionnels agricoles en France**

(Source : Cahier DEMETER N°10 – 2001)

Notions		Caractéristiques		Principes
Métiers (ou familles professionnelles)		Professions multiples		Représentativité
+		+		+
Produit (s)		Statut privé ou coopératif		Parité
+		+		+
Territoire		Pouvoir réglementaire associé (= rôle de l'Etat et des collectivités territoriales)		Unanimité
↓		↓		↓
Filière de produit	+	Initiative privée avec délégation de pouvoir	+	Fonctionnement démocratique

Plusieurs pays d'Europe comme la France et l'Espagne ont choisi de constituer des inter-professions agricoles. D'autres pays comme l'Allemagne et le Royaume Uni ont fait des choix assez différents pour l'organisation de leurs filières agricoles.

En France, l'article L. 632-1 du code rural précise que « toute organisation qui présente une demande de reconnaissance doit, notamment par la conclusion d'accords interprofessionnels, développer une action visant à la fois :

- à définir et favoriser des démarches contractuelles entre ses membres ;
- à contribuer à la gestion des marchés par une meilleure adaptation des produits aux plans qualitatifs et qualitatif et par leur promotion ;
- à renforcer la sécurité alimentaire, en particulier par la traçabilité des produits, dans l'intérêt des utilisateurs et des consommateurs.

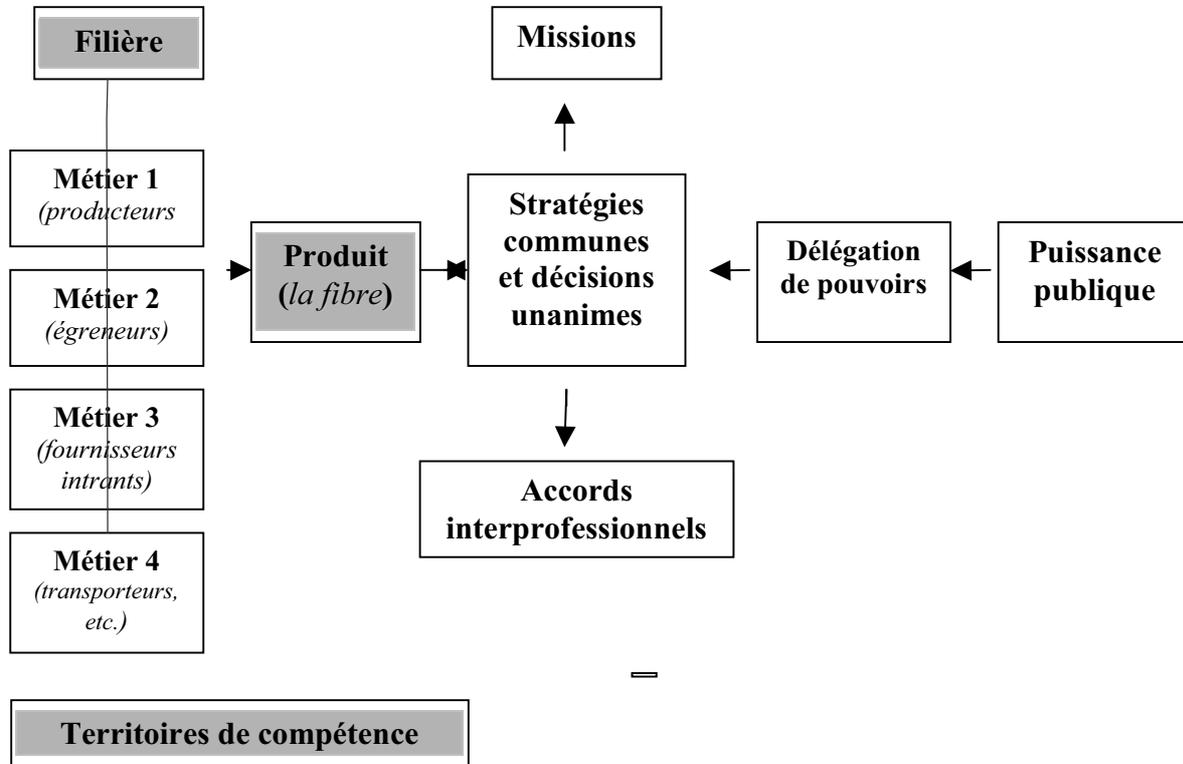
Pour être agréée, une organisation interprofessionnelle française doit au moins regrouper les deux tiers des activités se rapportant au produit concerné.

De tels schémas sont-ils applicables en Afrique de l'Ouest ? Je pense pour ma part que la démarche de concertation est en effet intéressante, en particulier parce qu'elle permet aux organisations de producteurs d'exprimer leurs points de vue et de négocier avec leurs partenaires. Les deux pages qui suivent présentent un schéma d'interprofession se référant au contexte béninois et les possibles missions d'une interprofession se référant à la situation malienne.

Dans les deux cas, il serait naïf d'occulter ou de minimiser le rôle de l'Etat, lequel reste d'ailleurs important dans beaucoup d'interprofessions agricoles françaises.

**Schéma d'une organisation interprofessionnelle cotonnière pour une filière privatisée**

Source : V. Beauval à partir du cahier DEMETER N°10 – 2001 et du schéma béninois



**Réflexion sur les possibles missions d'une interprofession cotonnière**

(Texte rédigé en octobre 2003 en référence au Mali)

Un listing indicatif des **missions** d'une interprofession cotonnière est proposé ci-dessous, sans ordre de priorité et sans préciser celles qui sont indispensables ou seulement possibles. Les interactions entre ces missions sont, bien sûr, nombreuses et la nécessité d'une **coordination globale** s'impose.

- Fixation du **prix minimum garanti du coton-graine**. Ce prix peut être unique ou régionalisé par égreneur (*en identifiant les avantages et inconvénients de cette formule*). Pour cette étape clef, l'implication de l'Etat paraît nécessaire.
- Supervision de la mise en place d'un **dispositif centralisé de sécurisation des paiements et de remboursement des crédits**. Ce dispositif peut être national ou régionalisé par égreneur. Il peut s'inspirer du dispositif béninois (CSPR) en incluant la centralisation des informations sur le crédit intrants et les impayés, l'exécution des paiements et du prélèvement pour le remboursement des crédits ainsi que la supervision de la commercialisation et des livraisons de coton-graine.
- **Coordination de la gestion des intrants** par une commission spécifique créée au niveau de l'interprofession nationale (*et/ou d'entités régionales*) avec mission de : (1) centraliser les **besoins** en prenant en compte, comme au Burkina, les impayés antérieurs des OP ; (2) organiser les **appels d'offre** en précisant le mode de sélection des importateurs et distributeurs ; (3) superviser les **contrôles de qualité** en lien avec la recherche publique ; (4) superviser la **distribution** auprès des OP ; (5) organiser la **récupération des crédits** en lien avec le dispositif de sécurisation mentionné plus haut et les banques concernées.

- Contractualisation avec l'institut public de recherche pour les **activités de recherche concernant l'ensemble de la filière coton** ; idem pour la **production et la certification des semences**. L'interprofession pourrait agir comme « maître d'ouvrage » afin de définir les priorités, valider le contenu des programmes et programmer les suivis-évaluations nécessaires.
- Prenant en compte la législation coopérative, **vérification de la représentativité des fédérations d'OP cotonnières aux différents échelons administratifs**. Une représentativité incontestable des élus paysans siégeant dans l'interprofession est en effet indispensable. Cela implique, en parallèle, des appuis méthodologiques et financiers pour la formation initiale puis le **renforcement des capacités des élus paysans et des salariés des unions et des fédérations cotonnières** afin qu'ils puissent assumer leurs fonctions.
- Contribution à la mise en place d'un **dispositif d'informations destiné à l'ensemble des acteurs de la filière**.
- Coordination nationale et appui financier aux activités de **conseil de gestion aux organisations paysannes**. En associant les prestataires de ce conseil et les banques finançant les exploitations et OP cotonnières, il faudrait créer au sein de l'interprofession une commission chargée de centraliser et d'analyser les informations concernant les **endettements internes et externes des organisations paysannes cotonnières de base**.
- Coordination nationale et appui financier aux activités de **conseil à l'exploitation** en zones cotonnières. Il s'agirait d'un conseil aux « systèmes d'exploitations à base coton » incluant les cultures vivrières et élevages associés et prenant en compte la **gestion de la fertilité des sols et la durabilité des systèmes**.
- Coordination des opérations de **classement du coton-graine** afin de veiller à une certaine harmonie entre égreneurs.
- Concertation entre les partenaires impliqués dans les **activités de transformation des produits de la filière** comme la fibre, l'huile de coton et les aliments bétail fabriqués à partir du tourteau (*ce dernier point intéressant de nombreuses organisations paysannes du pays et pas seulement les OP cotonnières*).
- Centralisation des informations concernant les activités de **transport et l'ouverture et l'entretien des pistes rurales en zones cotonnières**. Le degré d'implication à ce niveau sera fonction des engagements de l'Etat et des souhaits des familles professionnelles.

**SYNTHESE DU FORUM UNION EUROPEENNE- AFRIQUE SUR LE COTON  
PARIS JUILLET 2004<sup>1</sup>**

**Bénédicte Hermelin, Gret**

L'ensemble des présentations faites pendant le forum coton est disponible sur le site [forum-coton.org](http://forum-coton.org), ainsi que le plan d'action qui a été adopté. Points abordés :

- Réaffirmation des positions défendues sur la question coton à l'OMC : les Africains veulent une discussion spécifique, l'UE une discussion spécifique dans le cadre des négociations agricoles. L'UE estime avoir fait son travail en réformant son OCM coton. Les Africains veulent plus (découplage à 100%).
- Volatilité des prix : présentation de différents mécanismes possibles : auto assurance par l'AFD (abondement d'un fonds les bonnes années sur financement des producteurs et décaissement pour les mauvaises années), marché à terme présenté par un banquier, assurance par la Banque Mondiale (différence avec AFD : prix mini aux producteurs, et système assurance pour les égreneurs, sans retour aux producteurs).
- Libéralisation des filières : réaffirmation de la nécessité de privatiser sans complètement libéraliser, en transférant des parts de capital aux producteurs. Nécessité de maintenir le rôle crédits - intrants des sociétés d'une façon ou d'une autre. Besoin de renforcement des OP.
- Environnement - nouvelles technologies : présentation très équilibrée du CIRAD sur les OGM. Conclusion par la nécessité de continuer formation / information sur thème OGM.
- Diversification - transformation : présentation sur le coton bio pas très convaincante (essentiellement expérimental). Rien sur coton équitable. Sinon, nécessité de développer première transformation du coton dans la zone, avant textile, mais besoin énergie et capitaux. Quid de la concurrence textile à la fin de l'AMF (31-12-2004)

Il est à noter qu'il n'y a eu, malgré leur présence, aucune prise de parole des producteurs en dehors de l'intervention prévue de Jacques Bonou pour le Roppa.

**Complément par Samuel Diéval, AFDI :**

Les bailleurs participants (Commission européenne, Banque ouest-africaine de développement, Banque mondiale, Banque européenne d'investissement) ont présenté les mécanismes de financement existant à savoir FED, FLEX, enveloppe de 45 millions d'euros pour les ACP dans le cadre de l'initiative européenne sur les produits de base + 15 millions pour le coton (CE), prochains fonds régionaux pour la promotion de la production, de la transformation et de l'investissement (BOAD), programmes dans le cadre des DSRP (BM)...

---

<sup>1</sup> Courriers échangés en juillet au sein de la liste de Coordination Sud

Les conclusions du représentant de la Commission européenne qui présidait le panel ont été les suivantes :

- La communauté internationale appuie déjà le secteur coton et s'engage à continuer à le soutenir ;
- Ce soutien s'inscrit dans les stratégies sectorielles et de réduction de la pauvreté des pays (il faut éviter un fonds spécifique sur le coton pour des raisons de durabilité et de « cohérence stratégique ») ;
- Une coordination entre donateurs est essentielle.

Les délégations africaines ne se sont pas satisfaites de ces conclusions...

Concernant la participation paysanne, un représentant des organisations cotonnières accompagnait notamment les délégations du Bénin, du Tchad, du Burkina Faso, du Mali, du Cameroun, ce qui représente une réelle avancée pour les agriculteurs et organisations agricoles de ces pays qui restent peu associées aux travaux de leurs gouvernements.