

Le fonds d'investissement local de Sikasso

*Un dispositif d'appui financier
à la gestion des terroirs
et au développement local*



Le Fonds d'investissement local de Sikasso Mali

*Un dispositif
d'appui financier
à la gestion des terroirs
et au développement
local*

Le fonds d'investissement local de Sikasso

Sommaire

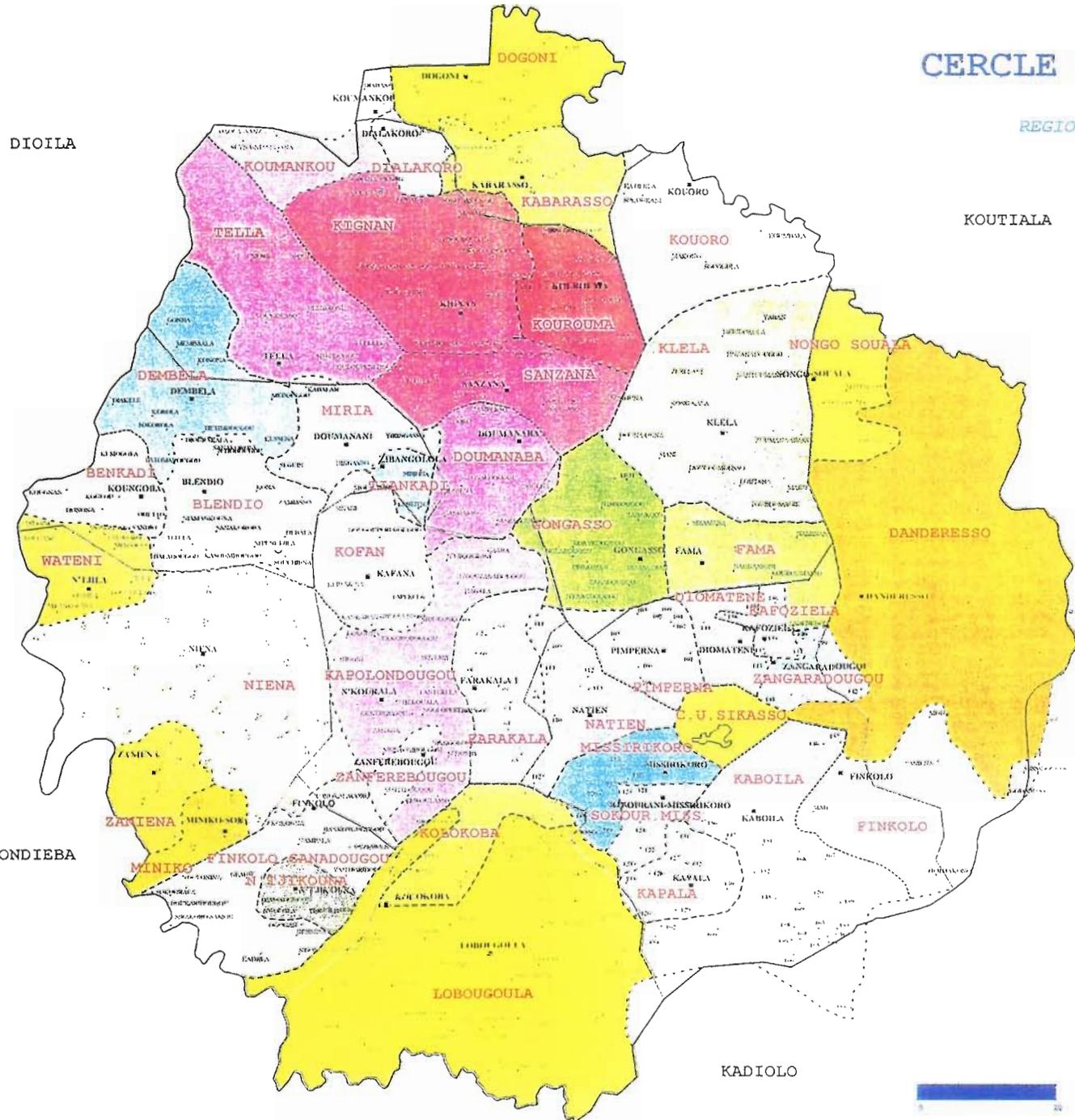
- 5 Glossaire
- 7 Le Fonds d'investissement local - FIL -
- 9 Le FIL. Comment financer les investissements liés à la gestion des terroirs
- 10 Mali Sud : un environnement favorable
- 11 Objectifs et principes
 - Un triple objectif
 - Principes de base et démarche utilisés
- 13 Le montage institutionnel
 - Une cellule légère de gestion accompagnant la réflexion
 - Le recours systématique aux prestataires privés
- 14 L'organisation de l'outil de financement FIL
 - Le financement est contractuel et inclut des engagements dans la durée
 - Le processus de conception et de financement d'un investissement : le cas de la mare de M'Piegou dala du village de Finkolo
 - La formation en accompagnement des réalisations pour acquérir l'autonomie
- 18 Des résultats prometteurs
 - Un impact positif des aménagements, avec un effet d'entraînement sur la production et les revenus
 - La pérennité des investissements au centre des préoccupations
 - Le renforcement des capacités des acteurs locaux
 - Une dynamique de collecte d'épargne qui anticipe la fiscalité locale, mobilisée pour l'intérêt collectif
- 21 Les réflexions en cours et les enjeux autour de la décentralisation
 - La mobilisation de nouvelles ressources financières
 - L'articulation avec les communes rurales
- 23 Pour conclure

Glossaire

AV	Association villageoise : organisation paysanne créée pour gérer la distribution d'intrants agricoles, la caution solidaire et la collecte primaire dans le cadre de la production cotonnière. Elle est rémunérée par la CMDT pour ces différentes prestations et participe aux résultats de la filière.
CAI	Comité d'attribution intervillageois : instance intervillageoise d'attribution des subventions du FIL.
CAP/PGT	Cellule d'appui aux projets du programme gestion des terroirs : volet d'appui technique du programme gestion des terroirs de Sikasso dont le FIL est le volet financier.
CBS	Collectif des bureaux de Sikasso : association regroupant plus d'une quinzaine de bureaux d'études techniques qui vendent leurs prestations dans le cadre des actions de développement local conduites dans la zone.
CLG	Cellule légère de gestion : équipe du FIL. Réalise les formations, fournit des appuis méthodologiques aux instances villageoises et intervillageoises, gère le fonds de subvention.
CMDT	Compagnie malienne pour le développement des textiles.
FIL	Fonds d'investissement local : dénomination à la fois du projet d'appui financier et du fonds de subvention.
Fonds Intervillageois.	Fonds constitués, dans chaque zone d'intervention du FIL, des cotisations des villages ayant bénéficié d'une subvention. Ils représentent une épargne collective.
FUTS	Fédération des unions de Tons de Sikasso.
ZAER	Zone d'animation et d'expansion rurale.

CERCLE DE SIKASSO

REGION DE SIKASSO



Légende

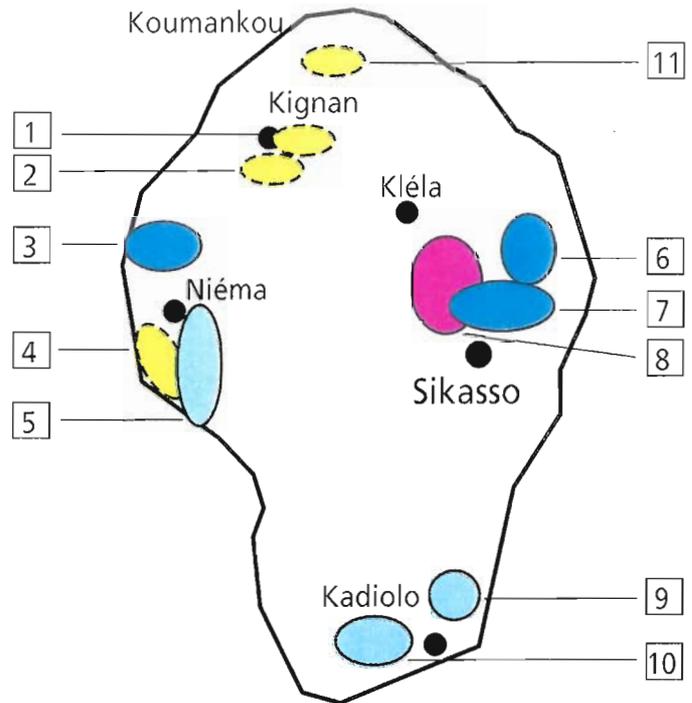
- limite d'arrondissement
- limite de commune
- chef-lieu de commune
- village

Le fonds d'investissement local – FIL –

Le Fonds d'investissement local est un outil de financement des investissements relevant de la gestion des terroirs, créé en 1993 au Mali. Il couvre les cercles de Sikasso et de Kadiolo de la région naturelle de Mali-sud, soit quatorze arrondissements représentant 608 villages et une population de 489 230 habitants en 1992. La décentralisation administrative en cours vient d'aboutir, en 1997, à la création de 42 communes dans le cercle de Sikasso, et 9 communes dans celui de Kadiolo.

Le FIL a été mis en place par la Compagnie malienne pour le développement des textiles – la CMDT – avec un financement du Fonds d'aide et de coopération – FAC –, dotant le FIL de 4 millions de francs français pour la réalisation des investissements. L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement – IRAM –, en est l'opérateur.

Zones d'intervention FIL



○ Zones avec CAI fonctionnel
 ○ Zones avec CAI en formation

1	Sanzana 1996	6	Zantiguila 1995
2	Doumandaba 1996	7	Danderesso 1995
3	Kongoba 1995	8	FAMA 1993
4	Noumoula 1996	9	Lofiné 1994
5	Finkolo 1994	10	Diomanténé 1994
		11	Koumankou 1996

Source IRAM

LE FIL

Comment financer les investissements liés à la gestion des terroirs

Aujourd'hui, dans la majeure partie de la zone sahélo-soudanienne africaine, les préoccupations des communautés villageoises sur l'avenir de leurs terroirs sont fortes. Elles sont conscientes, depuis de nombreuses années, de la dégradation progressive de l'état de leurs ressources naturelles et du risque que celle-ci représente pour le maintien des capacités productives de leur milieu. Les différents projets d'appui à la gestion des terroirs mis en place, entre autres, par l'aide française, depuis plus de dix ans dans cette zone géographique, ont largement participé à cette prise de conscience. Ils ont participé à la définition de méthodologie et d'outils pour l'amélioration des techniques culturales, la gestion des ressources et leur aménagement. Relayé par les projets d'appui au développement local qui, dans leurs démarches, ont également pris en compte les aspects économiques et sociaux des espaces ruraux, l'ensemble de ces interventions a contribué à de nombreux investissements, tant dans le domaine de l'aménagement et de la gestion des ressources naturelles que dans les domaines du social et de la diversification des activités économiques.

La rentabilité souvent faible, ou du moins différée, des réalisations concrètes en matière de gestion des ressources naturelles représente une spécificité qui les écarte des systèmes de financement classiques relevant du crédit. Les projets ont donc souvent eu à gérer en leur sein des fonds de subvention intervenant en complément des ressources mobilisées par les bénéficiaires. Les responsables de ces projets étaient, dans la plupart des cas, les principaux décideurs quant à l'attribution de ces fonds.

Les approches d'appui au développement local et à la gestion des terroirs reposent toutes deux sur une forte implication des communautés rurales. Celle-ci est en effet un

atout pour garantir la validité des investissements réalisés au regard des priorités des populations. Par ailleurs, elle est favorable au renforcement des compétences locales et à l'accroissement des responsabilités des communautés rurales dans les choix de développement qui les concernent. Cette implication est un principe qui s'est exprimé, dès le démarrage de ce type de projet, dans le domaine technique (identification de projets d'investissements, mise en œuvre et entretien). Il s'agissait de la renforcer dans celui de la gestion des fonds.

Ainsi, le Fonds d'investissement local de Sikasso au Mali (FIL) mis en place en 1993 grâce à un financement français du Fonds d'aide et de coopération, vise à développer, sous la responsabilité des populations concernées, un outil de financement pérenne, complémentaire des institutions de crédit, fondé sur le cofinancement et la subvention, pour la réalisation d'investissements liés à la gestion des terroirs. Il a établi des partenariats actifs avec la Cellule d'appui aux projets du programme de gestion des terroirs (CAP-PGT) mis en œuvre par la Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT), les organisations paysannes, les ONG et les prestataires privés de la région, qu'ils soient bureaux d'études, consultants ou entreprises, ainsi qu'avec les systèmes financiers décentralisés comme les Caisses villageoises Kafo Jiginew.

Les acquis observés sont multiples. Ils s'inscrivent dans le cadre du processus de décentralisation territoriale en cours au Mali, s'attachant à transférer au niveau des communes rurales certaines responsabilités auparavant dévolues à l'État et à ses démembrements.

Mali Sud: un environnement favorable

La région de Mali Sud connaît une évolution indissociable de la production cotonnière. Cette culture s'insère aujourd'hui dans un environnement qui se caractérise par une dégradation perceptible des ressources naturelles affectant la production agricole, et par répercussion, les revenus des producteurs et ceux de l'État. C'est ce constat qui a conduit à la mise en œuvre de la CAP-PGT pour appuyer techniquement les initiatives en matière de gestion des terroirs et à rechercher des modalités spécifiques de financement des investissements qui leur sont liés.

La faisabilité d'un système de financement maîtrisé par les bénéficiaires s'appuie sur un contexte favorable :

- **Des revenus ruraux relativement importants et diversifiés.** La production de céréales, coton, tubercules, fruits, le maraîchage et l'élevage créent un dynamisme économique réel. La dévaluation du franc CFA a conduit, de plus, à l'augmentation significative des échanges avec les pays de la sous-région.

- **Une structuration paysanne forte et multi-forme,** au niveau villageois avec les Associations villageoises (AV), les Tons, associations traditionnelles pour chaque groupe social, et les comités de gestion divers créés autour de chaque action collective. Au niveau intervillageois, les Zones d'animation et d'expansion rurales (ZAER) de la Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT), les Caisses de crédit et d'épargne *Kafo Jiginew*, les Centres de santé communautaire forment d'autres regroupements thématiques. Plus récemment des centres de gestion rurale se sont mis en place. Au niveau régional, la création récente d'un Syndicat des producteurs cotonniers et vivriers (SYCOV) et du Comité régional de concertation des ruraux (CRCR), s'inscrit dans la perspective d'une volonté paysanne de partenariat et de négociation avec l'environnement institutionnel.

- **Des organisations paysannes ayant une longue expérience et maîtrisant la gestion,** du fait de l'action antérieure de la CMDT depuis plus de 20 ans avec les AV. Celles-ci instituées pour la commercialisation du coton, ont bénéficié d'un investissement en formation important dans la durée : alphabétisation, formation technique et à la gestion. Les investissements sociaux collectifs ont été en grande partie réalisés par les AV (essentiellement les écoles, les centres de santé, les forages), sur leurs fonds propres, parfois complétés par des subventions externes et ponctuellement par des prêts bancaires.

- **La présence d'institutions de crédit et d'épargne** avec la Banque nationale de développement agricole et le réseau coopératif de Caisses de crédit et d'épargne *Kafo Jiginew*, qui répondent à la demande de crédit productif de court et moyen terme.

- **Un encadrement technique et économique,** assuré par la CMDT, en charge du développement rural, ouvert et efficace, permet de réaliser des actions innovantes.

- **La mise en œuvre du processus de décentralisation territoriale qui constitue une priorité du gouvernement malien.** Il vise à instituer des communes rurales sur la base d'un regroupement de villages qui choisissent librement de s'associer, auxquelles sont dévolus, entre autres, le pouvoir de décision sur l'implantation, la gestion et le financement des infrastructures et des aménagements qui les concernent.

Objectifs et principes

Un triple objectif

1. Définir et mettre en œuvre un outil de financement adapté à la gestion des terroirs dans les Cercles de Sikasso et de Kadiolo, complémentaire des institutions de crédit établies dans la zone.
2. Amener les ruraux à renforcer leurs capacités à décider, financer et gérer des investissements dans leur milieu, dans l'objectif d'assurer la durabilité des investissements et dans la perspective de mise en place des communes rurales au Mali.
3. Concevoir une méthodologie de financement d'investissements à rentabilité différée (dimensionnement des financements, capacité d'absorption, modalités de pérennisation) de manière expérimentale, compte tenu de l'absence de référence spécifique dans ce domaine.

Principes de base et démarche utilisés

• Des communautés villageoises responsabilisées dès le départ

La définition des orientations, règles de gestion et modalités de financement, les structures et processus de prise de décision, les contributions monétaires et non monétaires des villages et leurs engagements pour la gestion et l'entretien des réalisations a été faite dès le départ avec des représentants villageois de l'aire géographique d'intervention. Une commission paysanne de sept membres a été constituée, avec pour mandat de définir les orientations et de suivre les évolutions du dispositif.

• Le cofinancement avec subvention externe et apports villageois

Le principe du cofinancement a été retenu dès le début. La subvention externe est mobilisée en complément d'un autofinancement des populations, représenté par les apports monétaires, les apports en matériaux locaux et en main d'œuvre non spécialisée.

• Des structures paysannes d'attribution des financements

Des Comités d'attribution intervillageois du financement (CAI) ont été constitués dans les onze zones d'intervention sur la base de la représentation de chaque village membre. Ils assurent la prise de décision de financement sur la base de dossiers de faisabilité constitués des études techniques et financières, présentés par les villages porteurs d'un projet d'investissement. Ils ont également pour mandat de suivre la bonne exécution des contrats et le respect des engagements villageois.

• Une dimension intervillageoise se définissant par les réalités sociales préexistantes

L'échelle intervillageoise a été choisie pour rompre avec les relations bilatérales projet-villages, pour favoriser l'émulation entre communautés villageoises et développer la mise en place de modalités de contrôle, internes aux regroupements villageois, du respect des engagements pris. Les villages s'associent sur une base volontaire tenant compte de leur proximité, des relations sociales entre communautés et des pratiques établies dans la gestion locale de l'espace qui dépassent généralement le seul cadre du village.

• Articuler, mais différencier cet outil de financement de l'appui technique

L'expérience a montré que l'association des fonctions d'appui technique à l'identification et à la mise en œuvre des investissements, et des fonctions d'appui financier, à l'intérieur du même dispositif, contribuait fréquemment à induire une demande biaisée de la part des communautés villageoises. En effet, celles-ci ont alors tendance à se conformer aux objectifs de réalisation du projet pour s'assurer d'obtenir des financements.

Pour éviter ce biais, les deux fonctions, bien que fortement articulées et complémentaires, sont clairement individualisées à Sikasso. La CAP/PGT a pour mandat l'accompagnement technique, et le FIL l'appui dans le domaine du financement.

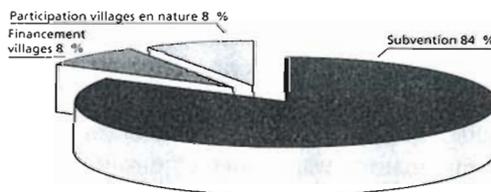
Le fonds intervillageois pour développer une capacité de financement autonome

Le fonds intervillageois, géré par le Comité d'attribution intervillageois (CAI), est alimenté de deux façons :

1. Une cotisation annuelle est versée par chacun des villages adhérents. Elle ouvre droit à la présentation de dossiers de financement. Son montant est déterminé par chaque CAI.
2. Les villages ayant bénéficié d'un cofinancement du FIL s'engagent à contribuer au fonds intervillageois de leur zone, proportionnellement à la subvention reçue (20 %). Ces cotisations sont étalées sur cinq ans, avec un an de différé.

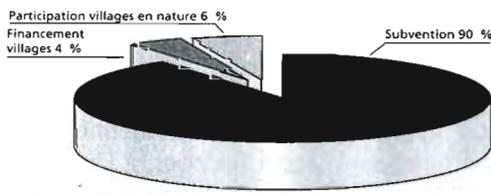
Pourcentage de cofinancement entre apports villageois et subventions pour les réalisations physiques

Subvention	201 618 311 F
Financement villages	19 081 490 F
Participation villages en nature	19 731 085 F
Total	240 430 886 F



Pourcentage de cofinancement entre apports villageois et subventions pour les études techniques

Subvention	24 727 215 F
Financement villages	1 140 000 F
Participation villages en nature	1 524 000 F
Total	27 391 215 F



La CAP/PGT a assuré au départ la fonction technique, réalisé les diagnostics et a accompagné l'émergence des priorités d'investissements villageois-intervillageois. Elle s'est également orientée progressivement vers la formation des prestataires de service locaux pour qu'ils soient à même de remplir ces tâches de manière autonome auprès des villages et des instances intervillageoises. D'autres intervenants ont aussi mis en œuvre cette fonction technique en liaison avec le FIL, cela a été le cas de la Fédération des unions de Tons – FUTS à Finkolo et Noumoula, une organisation paysanne ainsi que deux organi-

Les caisses d'entretien et de renouvellement pour assurer la pérennité des investissements

Les caisses d'entretien

Elles visent à assurer les opérations de réparation et d'entretien des ouvrages. Elles sont constituées d'une cotisation annuelle (entre 30 000 et 80 000 francs CFA selon le type d'aménagement) réparties entre les villages bénéficiaires. Elles ne sont réapprovisionnées qu'après utilisation.

Les caisses de renouvellement

Elles visent à autoriser le remplacement de l'investissement financé à l'issue de sa durée de vie. Elle doit, au bout de 5, 10 ou 15 ans, en fonction des ouvrages, contenir le montant total de la subvention allouée à cet investissement. Son abondement est fait annuellement par les cotisations des villages utilisateurs. Aujourd'hui, certains CAI ont fait le choix d'abandonner les caisses de renouvellement, considérant que la relative faiblesse des moyens financiers disponibles dans leur zone n'autorisait pas le blocage de plusieurs millions de franc cfa sur de longues durées.

Les cotisations des villages se constituent à partir de taxes appliquées sur les productions issues des aménagements et d'apports des AV.

sations non gouvernementales, Helvetas à Kadiolo et l'Association française des volontaires du progrès à Sanzana et Koumankou.

• La recherche de la pérennité à différents niveaux

Pérennité du dispositif

- avec la mise en place d'instances intervillageoises d'attribution des financements,
- avec la constitution de fonds intervillageois ayant pour objectifs le renouvellement partiel des ressources. Propriétés des instances intervillageoises, ils leur confèrent une capacité autonome de financement.

Pérennité des investissements

avec le cofinancement des investissements, et la constitution progressive de caisses d'entretien pour la maintenance et le renouvellement des investissements financés, gérées au niveau villageois ou intervillageois selon les types d'ouvrages.

Le montage institutionnel

Une « Cellule légère de gestion » – CLG – accompagnant la réflexion

L'équipe du projet compte un cadre expatrié et un cadre malien. La taille volontairement réduite de cette CLG répond au choix initial de mettre les villages en situation de responsabilité, de mobiliser les acteurs locaux assurant des prestations contractualisées avec les instances villageoises et intervillageoises. La volonté était, en s'appuyant sur un dispositif d'accompagnement léger, d'éviter la dérive classique « où le projet réalise lui-même » pour ensuite « transférer aux ruraux ». La CLG, qui assure la gestion comptable des fonds extérieurs, accompagne la réflexion et les réalisations conduites par les instances intervillageoises, en répondant à leurs attentes et demandes.

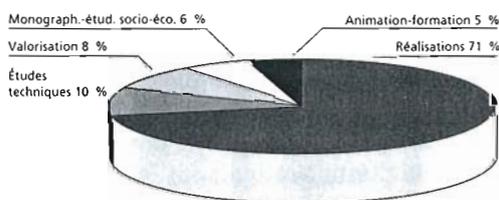
Le recours systématique aux prestataires privés

La Commission paysanne, le FIL et la CAP-PGT ont fait le choix, dès le départ, du recours aux prestataires privés. Le « marché » de prestations cofinancées par les villages et le FIL, touche la formation-animation, les études de faisabilité, les réalisations des investissements, les recherches thématiques, les études d'impact, la valorisation agronomique des investissements.

Deux au démarrage du FIL et de la CAP-PGT, les bureaux de prestataires privés locaux sont maintenant une vingtaine, créés en partie sous l'impulsion de « la demande » venant du FIL. D'expérience récente encore, de niveaux hétérogènes, et devant faire des efforts en matière d'organisation, et de gestion, ils constituent cependant un potentiel local non négligeable pour l'appui-conseil aux communautés rurales et la réalisation de leurs choix d'investissement. Dix-huit d'entre eux se sont constitués en « Collectif des bureaux de Sikasso » (CBS). Ils ont des spécialités diverses : génie civil et rural, hydraulique villageoise, protection de l'environnement, agroforesterie, développement rural, arboriculture, appui aux collectivités locales, animation et études socio-économiques.

Subventions fil • 1994-juillet 1997

Réalisations	201 618 311 F
Études techniques	27 500 765 F
Valorisation	23 839 300 F
Monographie-études socio-éco.	15 675 085 F
Animation-formation	12 897 545 F
Total	281 531 006 F



La Cellule légère de gestion : favoriser la réflexion et la formation des ruraux

Au-delà de la réflexion initiale sur les orientations, les règles et procédures de décision et de gestion du financement, la Cellule légère de gestion a répondu à la demande des organes de gestion ruraux sur les sujets suivants :

- ✓ La conception de modules de formation, définis progressivement en tenant compte des besoins, et traduits en langue locale.
- ✓ L'animation de la réflexion autour de la décentralisation territoriale et des relations entre les CAI et les conseils communaux. Cette réflexion implique également l'orientation à donner à court et long termes à la dynamique de maîtrise d'ouvrage des communautés rurales, initiée par le projet.
- ✓ L'appui à l'institutionnalisation des CAI, avec la création d'associations de développement intervillageoises, juridiquement reconnues pour chaque zone d'intervention, avec statuts et règlements intérieurs.

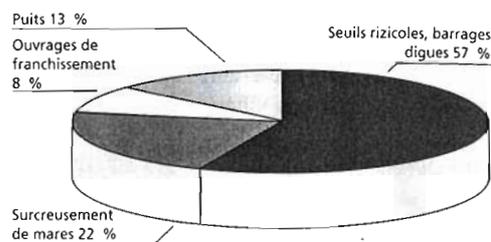
L'organisation de l'outil de financement FIL

Le financement est contractuel et inclut des engagements dans la durée

Les porteurs de projets d'investissements pouvant avoir accès au financement sont des villages, des groupes de villages, des groupes sociaux ou de producteurs.

Le financement des études préalables ou de la réalisation des investissements fait l'objet de passation de contrats, impliquant le maître d'ouvrage constitué par les porteurs de projets, le prestataire qui peut être un bureau d'études ou une entreprise, le CAI, le bureau privé chargé du contrôle. Ils incluent notamment des engagements dans la durée pour la communauté qui doit assurer la pérennité de l'investissement.

Parts des différents types d'ouvrages dans la subvention totale allouée aux réalisations physiques



Les types d'investissement finançables

Les objets d'investissements définis comme étant éligibles au financement par la Commission paysanne sont les suivants :

- La fourniture d'eau (puits, mares et seuils pastoraux), pour les besoins humains et-ou animaux.
- Les aménagements de bas fonds (seuils ou micro-barrages rizicoles ou maraîchers).
- Le désenclavement (radiers, petits ouvrages de franchissement, digues).
- La lutte anti-érosive (diguettes, haies vives),
- Le reboisement (pépinières, plantations).
- Les autres aménagements agro-pastoraux (couloirs de transhumance...).

La subvention ne peut dépasser 85 % du montant total de l'investissement. La participation des villages se répartit en paiement en numéraire pour 10 % et en participation en nature (main-d'œuvre, apport de matériaux de base) pour 5 %. Cependant, pour les investissements coûteux, il arrive que la participation en numéraire soit légèrement moindre et compensée par une participation en nature supérieure.

**Le processus de conception
et de financement d'un investissement**
Le cas de la mare de « M'Piegou dala » du village de Finkolo

La création du CAI • Suite à une démarche de la Fédération des unions de Tons de Sikasso auprès de la CLG du FIL en mai 1994, des séances d'information sont programmées dans tous les villages de l'arrondissement de Finkolo pour présenter les types d'appuis que la CLG peut apporter et leurs modalités. Un mois après, les 14 villages de l'arrondissement constituent le CAI de Finkolo.

L'élaboration du projet de surcreusement de la mare de M'Piegou Dala • En janvier 1995, le village de Finkolo, après avoir effectué un diagnostic des problématiques de leur village avec l'appui d'un prestataire privé formé et accompagné par la CAP-PGT et financé par le FIL, adresse une demande au CAI pour le financement d'une étude technique visant à vérifier la faisabilité du surcreusement de la mare de M'Piegou Dala. L'objectif du surcreusement est de résoudre les problèmes d'abreuvement du bétail en saison sèche. À l'occasion d'une séance du CAI, les représentants du village de Finkolo exposent l'intérêt que présente pour leur communauté le projet d'investissement ainsi que les objectifs de l'étude technique. Le CAI donne un accord de principe.

L'appel d'offre pour l'étude technique • Un appel d'offres est lancé par le village de Finkolo auprès des bureaux d'études de la place. Ces derniers doivent fournir une proposition méthodologique et financière. Dans le village de Finkolo, les offres des différents bureaux d'études soumissionnaires sont dépouillées en présence de quelques membres du CAI. Une offre est retenue.

Le rôle du CAI vis-à-vis de l'étude technique • Au cours de la séance suivante du CAI, le montant du devis présenté par le prestataire retenu est examiné et l'intérêt de l'étude discuté. Finalement, le CAI, par vote à bulletin secret, donne son accord pour que le coût de l'étude (544 000 FCFA) soit subventionné par le FIL, moyennant une contribution matérielle apportée par les villageois (30 000 FCFA de participation financière, ainsi que la nourriture et l'hébergement des prestataires).

Réalisation de l'étude technique et restitution • Le prestataire réalise l'étude en février 1995, restitue les résultats techniques et explicite le devis de réalisation (examiné par ailleurs par un bureau d'études chargé du

contrôle) aux villageois de Finkolo réunis en assemblée. Satisfait des résultats de l'étude et considérant le montant acceptable (13 342 750 FCFA), le village de Finkolo prépare une demande de financement au CAI pour la réalisation des travaux.

Les engagements villageois • Sachant que les règles de financement du FIL prévoient que la subvention ne peut dépasser 85 % du montant total des travaux, le village de Finkolo s'engage, dans sa demande de financement, à payer en numéraire 10 % du devis (soit 1 273 525 FCFA), et fournir en nature (travail, matériaux de base) l'équivalent de 5 % du montant total (soit 607 500 FCFA). Par ailleurs, sont mentionnés au contrat : (i) le remboursement sur 5 ans, à partir de 1996, au fonds intervillageois d'une somme équivalant à 20 % du montant de la subvention (458 470 FCFA) ; (ii) la cotisation annuelle de 30 000 FCFA à la caisse d'entretien et (iii) l'abondement de la caisse de renouvellement. Enfin, les modalités de gestion sont précisées : mettre en place une association qui définisse avec les différents utilisateurs des règles de gestion et d'entretien de l'ouvrage et les fasse appliquer, ne plus cultiver dans certaines zones du terroir pour permettre au bétail de pâturer et d'avoir accès à la mare.

L'attribution des financements • Le CAI, réuni le 16 mars 1995, à l'examen du dossier, demande aux villageois de Finkolo quelques précisions : combien d'animaux sont censés s'abreuver à la mare ? N'y a-t-il pas risque de conflits entre riziculteurs et éleveurs, sachant que le surcreusement de la mare va permettre d'augmenter les surfaces cultivables ? Les réponses données par les représentants de Finkolo, étant jugées satisfaisantes, une subvention de 11 461 725 FCFA est allouée par le CAI.

Les modalités d'alimentation des différentes caisses • Outre les apports de l'AV, il y a paiement d'une contribution pour l'abreuvement (600 FCFA tête/an, environ 1 500 têtes estimées). Par ailleurs des amendes sont prévues à l'encontre des éleveurs laissant leurs animaux divaguer, les agriculteurs ne respectant pas les mises en défens ou les pêcheurs ne respectant pas les périodes de pêche.

La formation en accompagnement des réalisations et pour acquérir l'autonomie

L'objectif est de doter les comités villageois et les instances intervillageoises d'une capacité de gestion autonome.

La formation emprunte des itinéraires différents et complémentaires :

- Approches formelles, avec l'élaboration de modules élaborés en langue locale et en français touchant la méthodologie du financement, la constitution et l'analyse des dossiers de financement, la gestion et outils comptables et la gestion autonome des ressources.
- Approches non formelles, avec les échanges entre paysans de villages et-ou d'autres associations de zones différentes et à l'extérieur, les réunions entre CAI, etc.

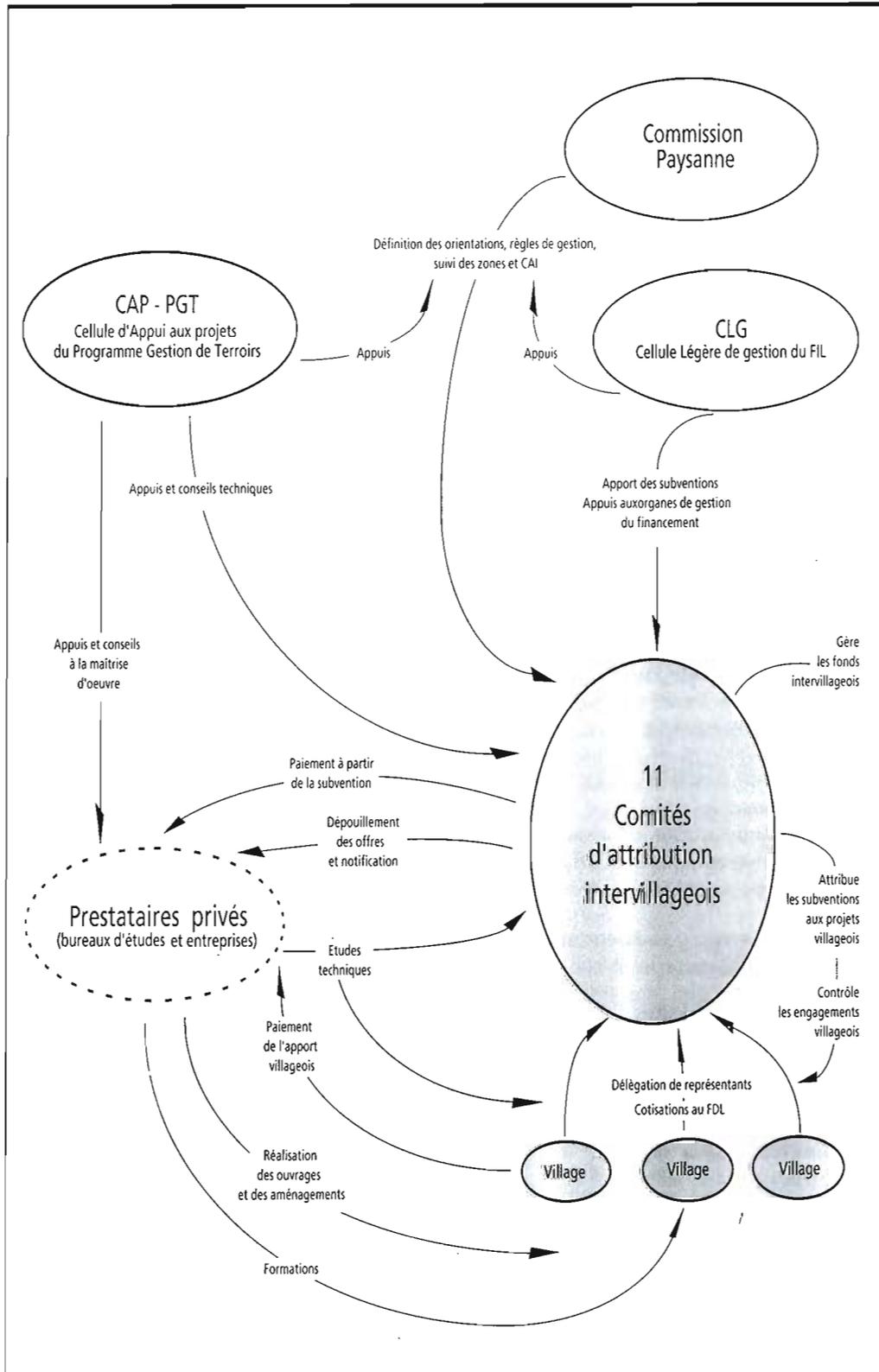
Les formations conçues en fonction des besoins des différents acteurs

Les objectifs de formation sont adaptés aux besoins de chacun des organes et évoluent en fonction des tâches qu'ils ont à remplir.

✓ **Au niveau des villages, les comités** liés aux investissements prévus ont besoin de compétences pour élaborer un dossier de demande de financement, le présenter et le défendre devant leurs pairs des CAI. Ils doivent ensuite gérer la collecte des apports financiers villageois initiaux, une fois les caisses constituées, et entretenir l'investissement réalisé.

✓ **Au niveau intervillageois, les CAI** — qui sont maintenant pour la plupart de statut associatif — doivent être à même de procéder au **dépouillement des appels d'offres**, à la **prise de décision de financement**, au **contrôle** du respect des engagements contractuels pris par les villages, à la **gestion** du fonds Intervillageois et la contractualisation des marchés, ainsi qu'au paiement des prestataires.

Dispositif de financement du Fonds d'investissement local



Des résultats prometteurs

Vingt-sept investissements ont été réalisés de 1994 à mi-1997, pour un montant total d'environ 240 millions de francs CFA. Les apports financiers et en nature des bénéficiaires représentent un peu plus de 19 millions de francs CFA chacun. Le coût des études techniques s'élève à 27 millions de francs CFA dont 2,65 millions apportés au total par les villages concernés.

Un impact positif des aménagements, avec un effet d'entraînement sur la production et les revenus

Peu de demandes de financement apparaissent en matière de restauration des sols et de lutte anti-érosive. Ces actions, qui demandent surtout de la main-d'œuvre et des moyens de location de véhicules pour le transport des pierres, sont souvent engagées par les villages sur ressources propres. C'est plutôt pour les aménagements liés à la maîtrise partielle de l'eau, souvent compliqués techniquement et relativement coûteux (de 5 à 15 millions de francs CFA en fonction du type d'aménagement et du nombre d'hectares concernés), que les villages mobilisent le fonds de subvention. Ce type d'investissement assure une sécurité au niveau de la production agricole et génère un effet direct sur la création ou le développement d'autres activités.

- Mares et retenues d'eau permettent d'avoir de l'eau durant toute la saison sèche d'octobre à mai, alors que sans aménagement les points d'eau tarissent à partir de décembre-janvier. Des effets directs sont observables sur la santé animale, les troupeaux accédant à l'eau souffrent moins de la saison sèche. Dans les mares aménagées se créent ou se développent des activités piscicoles. À leur proximité, le maraîchage (surtout pour la pomme de terre, qui s'exporte en Côte d'Ivoire) prend de l'ampleur.

- Au-delà de la sécurisation des cultures de contre saison, micro-barrages et aménagements de bas-fonds ont un effet direct sur l'augmentation des surfaces disponibles pour la production rizicole, activité traditionnelle et source de revenus des femmes. Cependant, une analyse plus fine montre que les femmes ne peuvent pas toujours exploiter ces surfaces supplémentaires. Les raisons principales en sont leurs difficultés à dégager du temps en dehors de celui consacré aux champs familiaux et à la tenue de leur ménage, alliées à l'insuffisance de leurs moyens financiers pour mobiliser de la main-d'œuvre.

Malgré l'impact positif des aménagements sur la production agro-pastorale, les améliorations de revenus enregistrées ne suffisent pas à assurer la rentabilité économique des investissements à court et parfois moyen terme. Le recours au crédit pour les financer n'est pas approprié.

La pérennité des investissements au centre des préoccupations mais qu'il faut observer dans la durée

La mise en place de caisses d'entretien abondées scrupuleusement jusqu'à maintenant par les villages bénéficiaires laisse augurer de la durabilité des aménagements financés. Les aménagements les plus anciens ont cependant été mis en place il y a deux ans au plus, si bien qu'aucun d'entre eux n'a, jusqu'à présent, nécessité d'entretiens importants. Il n'existe donc pas de référence au FIL pour juger de la capacité des villageois à gérer collectivement les éventuels travaux de réparations nécessaires et à réabonder les caisses d'entretien après utilisation.

Des règles d'usage et de gestion strictes accompagnent la mise en place de chaque investissement (zones de mise en défens, protection des digues, périodes d'abreuvement, de culture ou de pêche, gestion des feux...). Des amendes sont prévues à l'encontre des contrevenants. Le contrôle de l'application des règles est réalisé soit par les associations traditionnelles de chasseurs, soit par des asso-

ciations villageoises créées à cet effet. Il apparaît que la légitimité des associations de chasseurs pour la gestion de « la brousse » (reconnues, voire craintes par la majorité des populations) est un garant efficace du respect des règlements adoptés.

Il reste à observer sur la durée et au cas par cas l'entretien effectif des investissements, à évaluer précisément l'impact des règles de gestion ainsi que les catégories sociales d'utilisateurs antérieurs qui ont profité des investissements ou qui ont été lésés par ceux-ci.

Le renforcement des capacités des acteurs locaux

Le premier effet de l'expérience de financement est de l'avis même des paysans le renforcement de la cohésion sociale villageoise et intervillageoise

Le choix de l'espace intervillageois s'est avéré pertinent. En effet, il est intéressant d'entendre les villageois dire que le résultat le plus important, dans la pratique du financement, est le renforcement de la cohésion sociale au niveau villageois et intervillageois. On constate en effet une réelle prise de conscience des capacités humaines, et une meilleure compréhension de ce qui est réalisable collectivement.

En outre, travailler en « intervillageois » permet d'assurer un contrôle social accru des villages entre eux, ce qui renforce la transparence de la gestion et qui crée la confiance.

Les instances inter-villageoises se positionnent en précurseurs de la décentralisation

Onze associations de développement inter-villageoises se sont constituées à ce jour à partir des CAI. Elles touchent 120 villages, et sont à même d'assurer la maîtrise du processus de financement des investissements. Les paysans sont en situation de responsabilité :

- Ils gèrent, de façon commune à plusieurs villages, un budget ; ils se sont dotés de règles de fonctionnement interne et de gestion, et les font respecter.
- Ils participent activement, par le biais du financement, au processus de développe-

ment local axé sur les investissements de la gestion des terroirs.

- Ils établissent les procédures de financement et de fonctionnement du Fonds d'investissement local et des fonds intervillageois.
- Ils montrent une grande prudence dans l'instruction des dossiers soumis à la décision de financement, avec des critères d'évaluation qui incluent l'impact économique et social attendu, et les mesures prévues par les villages pour recueillir les fonds et assumer leurs engagements financiers. Le respect des procédures est exigé des villages demandeurs d'un financement (paiement préalable de l'apport propre initial, engagement contractuel de dotation des caisses d'entretien et de renouvellement). Les villages et les CAI sont également vigilants sur les devis présentés, et n'hésitent pas à négocier avec les entrepreneurs. Des règles strictes de participation aux réunions ont été prévues, et des cotisations destinées à supporter les frais de réunion, transport et alimentation, ont été spontanément mises en place.

Les villages et les groupes de villages acquièrent progressivement des compétences de maîtres d'ouvrage

Les compétences exercées aujourd'hui par les villages s'apparentent pour partie à celles de la maîtrise d'ouvrage :

- Ils décident de l'élaboration et du financement d'un ouvrage (pour ce qui concerne leur participation).
- Ils cofinancent l'investissement décidé, en assurent la gestion et l'entretien.

Une des composantes de la maîtrise d'ouvrage est la propriété de l'investissement. À ce niveau, la situation des villages dans le cadre du FIL, mais aussi pour ce qui concerne l'ensemble des investissements qu'ils mettent en place, n'est pas totalement claire. Il s'agit d'ouvrages à usage collectif mais relevant du domaine privé. À qui appartiennent-ils en réalité ? Aux villages sur les terroirs desquels ils se trouvent ? Aux groupes de villages utilisateurs ayant participé au financement ? Aux associations villageoises qui les gèrent ? Quelle est la place de l'État, qui a un droit sur le sol ? Quelle sera la place des communes ?

Cependant, une implication encore timide des femmes rurales dans le dispositif

Malgré la volonté de la cellule légère de gestion du FIL, de la CAP-PGT et de l'un de ses partenaires, la FUTS, d'amener les femmes rurales à participer au processus d'élaboration et de décision d'un investissement, les résultats sont mitigés. Aucune femme n'est présente dans les CAI. Les raisons invoquées par les femmes ou les hommes, sont le manque de temps, le manque de compétences et surtout l'absence traditionnelle des femmes, du moins officiellement, dans les décisions ayant trait à la gestion du foncier sur lesquelles elles n'ont pas de droit. Pourtant, la plupart des aménagements ont un impact sur leurs activités même si cela n'était pas, lors de la conception des ouvrages, l'objectif premier de leur mise en place : augmentation de la production rizicole si la disponibilité en main-d'œuvre est assurée, amélioration de l'accès aux marchés durant la saison pluvieuse, petit maraîchage...

Il est toutefois encourageant de noter que le nombre de femmes participant aux formations sur la méthodologie FIL augmente (elles sont maintenant une cinquantaine à avoir été formées).

Des entreprises et bureaux d'études locaux capables de fournir des prestations de qualité croissante

Les bureaux d'études locaux se voient progressivement confier des travaux initialement réalisés par la CAP-PGT ou la CLG du FIL, ce qui est en faveur du renforcement des compétences autonomes en appui conseil, nécessaires aux communautés rurales et aux futurs conseils communaux. Le développement de ces capacités locales est un acquis certes fragile car en grande partie dépendant, à ce jour, des financements apportés par le FIL. Cependant, un tiers des bureaux d'étude du CBS, ayant acquis un bon niveau, diversifient leurs activités auprès d'autres partenaires, à l'intérieur et en dehors des zones d'intervention du FIL, avec des villages, des projets et des ONG. Certains d'entre eux ont déjà pu obtenir des marchés dans les pays voisins, la Côte d'Ivoire particulièrement.

Une dynamique de collecte d'épargne, qui anticipe la fiscalité locale, mobilisée pour l'intérêt collectif

Les engagements financiers contractuels pour les dotations aux caisses d'entretien et de renouvellement ainsi que les contributions au Fonds intervillageois ont permis d'enclencher une dynamique de mobilisation d'une épargne collective au niveau villageois et intervillageois. La majeure partie de ces différentes contributions provient de cotisations prélevées sur les productions issues des aménagements financés. Le reste se répartit entre cotisations des AV, des chefs de famille ou des associations de jeunes.

Le montant des Fonds intervillageois est encore modeste puisqu'il représente au total à ce jour une dizaine de millions de francs CFA. L'important est que des réflexions sont en cours pour l'utilisation de cette somme : cofinancement d'autres aménagements ou d'équipements sociaux (écoles, centres de santé...) à vocation intervillageoise. Il en va de même pour les caisses de renouvellement qui, dans certains cas, sont déjà utilisées de manière anticipée pour financer par exemple, une deuxième tranche de travaux d'un ouvrage non prévue au départ.

Ceci paraît démontrer, du moins en zone cotonnière, la possibilité de mettre en place une pré-fiscalité locale, basée sur les contributions villageoises. Celles-ci sont d'autant plus facilement mobilisées que les villageois y voient un intérêt direct et que l'argent est géré localement, de manière transparente, pour la réalisation de nouveaux investissements collectifs à leur profit.

Les réflexions en cours et les enjeux autour de la décentralisation

La mobilisation de nouvelles ressources financières

Des fonds propres insuffisants pour les aménagement

On constate aujourd'hui que malgré la contribution des caisses des AV au cofinancement des investissements villageois, les villages ont certaines difficultés à réunir les 10 % d'apport monétaire nécessaires pour toute nouvelle réalisation dans le cadre du financement FIL. Certains peuvent ainsi s'endetter auprès d'une institution de crédit.

Dans certains villages, les paysans optent pour le cofinancement d'autres investissements collectifs en utilisant parfois la caisse de renouvellement de manière anticipée.

Si après plus de quatre années d'expérience, il apparaît que le dispositif favorise clairement la mobilisation d'une épargne locale, on constate néanmoins que cette dernière ne peut être suffisante, même en zone relativement privilégiée comme celle du sud du Mali, pour autoriser la mise en place d'aménagements collectifs dépassant parfois largement la dizaine de millions de francs CFA. Or le recours au crédit à moyen ou long terme, pour des investissements à la rentabilité très différée, se révèle fort aléatoire.

Quelles ressources extérieures ? Quels mécanismes de répartition ?

Plus que sur la disponibilité des fonds extérieurs — qui restent abondants (coopération décentralisée, ONG, bailleurs bilatéraux et multilatéraux) —, on est amené à s'interroger sur la place et le rôle que pourraient avoir les CAI ou instances du même type dans l'attribution et la gestion de ces fonds.

Jusqu'à présent, les investissements réalisés dans le cadre du financement FIL remportent l'adhésion des populations rurales qu'elles concernent. Le processus d'élaboration des projets, de décision de financement, et de gestion des fonds semble aujourd'hui suffisamment progressif, participatif et transparent pour prendre en compte les intérêts des

différents utilisateurs et espérer donner satisfaction au plus grand nombre.

Les divers bailleurs de fonds bi et multi latéraux, malgré leurs différences d'approches et de procédures, peuvent-ils être intéressés à utiliser comme « canal privilégié de financement » les CAI en mettant directement à leur disposition des ressources destinées à subventionner des investissements de natures diverses ? Si oui, il s'agira de déterminer les critères de sélection des types d'infrastructures d'intérêt collectif ou communautaire susceptibles d'être financés, de définir le niveau de l'effort contributif villageois attendu en contrepartie de la subvention octroyée, de proposer un système de contrôle de la qualité des investissements financés et de leur pérennité, de proposer un système de suivi et de contrôle de la qualité de la gestion exercée par les CAI...

Dans cette hypothèse, le risque de submerger les CAI sous un flot trop important de financement et de les « noyer » sous une gestion de procédures complexes, mais surtout celui de les mettre en concurrence avec les communes rurales apparaît grand.

L'articulation avec les communes rurales

Les conseils communaux, dont les mandats incluent certaines des fonctions assumées à présent par les instances intervillageoises, devraient être mis en place au cours de l'année 1998. À l'heure actuelle, en l'absence d'autorités communales élues et sans préjuger de la volonté de collaboration qui pourra s'instaurer entre communes et monde associatif, on peut émettre un certain nombre d'hypothèses.

Le FIL présente des acquis qui ne pourront être ignorés par les nouveaux respon- sables du développement communal

Il est probable que de nombreux membres des conseils communaux seront inexpérimentés. Pour asseoir leur légitimité, ils auront avantage à concevoir leurs plans de dévelop-

pement communaux et à arrêter leurs programmes prioritaires d'intervention en s'appuyant sur la reconnaissance et le savoir faire de certaines composantes du milieu associatif. Au-delà des outils concernant la maîtrise d'ouvrage développés dans le cadre du FIL, c'est notamment la méthodologie de mise en œuvre d'un processus d'élaboration et de décision autour d'un projet commun au niveau intervillageois qui sera porteuse d'enseignements pour les communes.

Cependant, si le dispositif de financement a fait ses preuves pour des investissements communautaires privés, on ignore encore quelle pourrait être son « opérationnalité » pour le financement d'investissements publics réalisés selon les normes propres à la gestion des collectivités territoriales. Le test reste en conséquence à faire.

Notons enfin que, bien que le découpage communal du territoire malien ait été effectué en 1996 selon des critères similaires à ceux ayant présidé à la constitution des CAI quelques années plus tôt, la répartition des villages en CAI ne se superpose pas exactement aux nouveaux espaces communaux.

Une nécessaire complémentarité entre communes rurales et CAI

Les prérogatives des communes, telles que définies dans les textes de loi relatifs à la décentralisation, sont larges et touchent à tous les aspects de la gestion d'un territoire. Elles incluent la réalisation et la gestion des équipements publics liés au transport, à l'éducation et à la santé mais aussi des équipements productifs ou d'aménagement du foncier.

Si, concernant les équipements de transport, sanitaires ou sociaux, les différentes associations villageoises ou intervillageoises existantes (CAI, AV, ZAER...) reconnaissent la légitimité à intervenir des futures communes rurales (bien que jusqu'ici, du moins pour les AV, elles se soient elles-mêmes chargées, dans la plupart des cas et faute d'autres acteurs, du financement et de la gestion de ces équipements), il semble que concernant les aména-

gements productifs et la gestion du foncier, qui recouvrent des espaces communautaires privés, cette légitimité soit pour l'instant *a priori* moins clairement acceptée. Ce constat, associé à la faiblesse probable des ressources communales pour faire face à la gamme des investissements nécessaires et aux risques possibles que représente la gestion du foncier pour une structure politique, ouvre des pistes de réflexion :

- Faut-il miser sur une répartition des objets de financement entre les communes et le milieu associatif, les premières ayant leur priorité sur l'investissement dans les équipements publics, les autres dans les investissements communautaires privés, incluant la gestion des terroirs ? Ou faut-il amener les communes à gérer tous les types d'investissements pour affirmer leur légitimité et surtout leur rôle dans la coordination du développement local, y compris économique ?

- En termes d'outil financier, faut-il appuyer la diversité des outils de financement local, en soutenant parallèlement les budgets d'investissements communaux et les outils de financement de type privé gérés par le milieu associatif ? Faut-il au contraire que les deux se confondent ? Ou encore est-il envisageable que les communes gèrent, en plus des ressources internes issues de l'impôt et des éventuelles dotations de l'État, l'ensemble des financements extérieurs qu'elles rétrocéderaient contractuellement en partie aux associations en cofinancement des investissements pour lesquels ces dernières sont reconnues compétentes ? Dans chacun des cas, se posera le problème de la propriété.

- Par ailleurs, le niveau communal n'est sans doute pas le seul pertinent pour tous les besoins d'investissement. Certains, compte tenu de leurs spécificités supra-communales (des aménagements sur un bassin versant en est un exemple) auraient intérêt à être partagés. Ce qui conduit à aborder également les questions précédentes dans le cadre plus large de l'intercommunalité.

Pour conclure

Première recherche-action portant sur le financement du « développement local » conduite sur un nombre significatif de villages par la Coopération française, l'expérience FIL montre aujourd'hui, avec un peu de recul, tout l'intérêt d'une démarche pédagogique et participative axée sur le renforcement des capacités locales de conception, de planification, de négociation, de réalisation et d'entretien d'ouvrages collectifs ou communautaires établis dans le cadre de plans locaux de développement.

Les pages qui précèdent ont mis en évidence à la fois les acquis et les interrogations qui subsistent dans le contexte institutionnel encore flou et peu stabilisé où le projet a été amené à évoluer et à s'adapter depuis son origine.

Certaines questions relatives à l'articulation entre les structures engendrées par le projet et les futures communes rurales devraient, après la tenue des élections locales en 1998, progressivement et au cas par cas trouver des solutions adaptées à chacun des contextes géographiques, historiques et culturels rencontrés et surtout aux nouvelles pratiques de travail en commun qui s'établiront peu à peu entre les divers leaders locaux (qu'ils soient élus, responsables d'associations, entrepreneurs...).

D'autres questions, en revanche, qui touchent au cœur même de la justification de ce type d'aide au développement, devraient dès maintenant donner lieu à de nouvelles investigations :

- **En quoi ce type d'actions a-il un impact effectif et durable en termes quantitatifs sur le développement économique local ?**
- **Comment et à quelles conditions la décentralisation en cours peut-elle favoriser le développement local ?**

Première recherche-action portant sur le financement du « développement local » conduite sur un nombre significatif de villages par la Coopération française, l'expérience "fonds d'investissement local" montre aujourd'hui, avec un peu de recul, tout l'intérêt d'une démarche pédagogique et participative axée sur le renforcement des capacités locales de conception, de planification, de négociation, de réalisation et d'entretien d'ouvrages collectifs ou communautaires établis dans le cadre de plans locaux de développement.

Sont ici mis en évidence à la fois les acquis et les interrogations qui subsistent dans le contexte institutionnel.



Ministère des Affaires étrangères - Coopération et Francophonie
Direction du Développement
Sous-direction du développement institutionnel
Bureau des collectivités locales et du développement urbain
20 rue Monsieur, 75700 Paris 07 SP

Réalisation et diffusion : Département de l'information et de la communication
Tél. 01 53 69 38 67

ISBN : 2-11-090061-X