

Bakary Traoré (Socodevi)

Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification

Exemple de la zone Office du Niger, Mali

mai 2006

► Le transfert des compétences est aujourd'hui un des grands enjeux du processus de décentralisation au Mali où il apparaît de plus en plus nécessaire et incontournable en matière de développement local. Dans la région de Ségou, la zone de l'Office Niger a été pendant plusieurs décennies marquée par la présence d'un État fort et l'absence d'organisations faïtières paysannes. Dix ans après la mise en œuvre de la décentralisation dans la zone de l'Office du Niger, ce texte s'attache à éclairer les relations encore troubles entre les organisations de producteurs, les institutions de microfinance et les communes.

Écrire pour partager les expériences et les savoir-faire

Les articles de capitalisation des expériences menées dans les pays du Sud restent souvent des publications de praticiens du Nord. Face à ce constat, le Groupe initiatives a souhaité stimuler la production Traverses en accueillant des textes provenant d'auteurs du Sud proches de ses conceptions, en les appuyant pour formaliser leurs savoir-faire. C'est l'objet de l'atelier d'écriture qui, à Bamako en octobre 2005, a rassemblé quinze professionnels du développement.

Plus qu'un simple séminaire, cet atelier est un processus d'accompagnement à l'écriture de praticiens de la coopération, une dynamique qui a débuté courant 2005 avec le lancement de l'appel à propositions. Ce processus a compris trois phases : une première période d'échanges entre les auteurs et les animateurs pour retravailler la problématique et le plan, une semaine d'atelier et un temps consacré à la relecture et à la publication des textes. Le texte proposé dans ce numéro résulte de cette dynamique.

Des regards croisés sur le développement local et la décentralisation

L'atelier a rassemblé onze participants, associatifs et fonctionnaires territoriaux, de six nationalités africaines différentes et quatre animateurs, maliens et français. Ces praticiens du développement, d'appartenance professionnelle multiple (anthropologie, agronomie, médecine, économie, droit, psychologie, journalisme) ont présenté des contributions qui, sous différents angles, abordent diverses facettes du développement local (infrastructures, gestion des ressources naturelles, santé, financement, appui institutionnel) en lien avec la décentralisation et la démocratie locale. L'émergence des collectivités territoriales et les politiques de décentralisation y sont analysées au regard des processus de développement local et du fonctionnement de la démocratie locale (élections, rapports de pouvoirs locaux, espaces de débat public).

Une volonté forte de stimuler la capitalisation d'expériences de développement en Afrique

Cette initiative a été menée conjointement par le Groupe initiatives et le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (Cepia). Le Cepia est un espace d'études et de réflexion sur les politiques publiques et les institutions en Afrique ; il est lié au réseau Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (www.afrique-gouvernance.net).

Nous tenons ici à remercier Annette Corrèze, Gérard Logié et François Enguehard qui, par leurs relectures, ont contribué à l'édition de ces textes.

La préparation et la publication des documents de l'atelier d'écriture ont été rendues possibles grâce au ministère français des Affaires étrangères dans le cadre de son appui au programme de capitalisation d'expériences du Groupe initiatives.

Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification

Exemple de la zone Office du Niger, Mali

Par Bakary Traoré (Socodevi)¹

La zone de l'Office du Niger est située au Mali dans le Delta central du fleuve Niger. C'est le plus ancien et vaste périmètre hydro-agricole de la sous région ouest africaine. Il a été conçu durant la période coloniale avec un objectif ambitieux d'y exploiter 960 000 hectares². Un barrage a été construit sur le fleuve Niger, des canaux ont été creusés et des populations ont été installées par l'Office du Niger (ON). Celles-ci ont constitué de la main d'œuvre facilement exploitable³ pour produire : du coton afin de satisfaire les besoins de l'industrie textile française et du riz pour assurer l'autosuffisance alimentaire du pays et de la sous région.

De 1940 au début des années 1980, l'ON a été dirigée de façon musclée et individualiste. Aucune véritable organisation de producteurs réellement structurée n'a vu le jour au cours de cette période. Il a fallu attendre 1984 pour voir les premières associations villageoises (AV) se mettre en place dans la zone. Ce fut le début d'une

¹ Agronome, coordonnateur de la Société de coopération pour le développement international (SOCODEVI) au Mali

² E. Schreyger, « De la mission Béline à l'Office du Niger », in *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali – Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*, M. Kuper et JP. Tonneau (dir.), Ed. Karthala – Cirad, Paris - Montpellier, pp. 68 – 73, 2002.

³ Hamidou Magassa, *Papa commandant a jeté un grand filet devant nous – Les exploités des rives du Niger 1902-1962*, coll. Textes à l'appui, ed. Maspero, Paris, 1992 (deuxième édition), 171 p.

période faste pour ces AV qui ont pu commencer à prendre en charge leur propre développement. Cette période d'euphorie n'a duré qu'une dizaine d'années pour les producteurs et leurs organisations qui ont rapidement montré des limites dans leur gestion.

En 1994, plus de 80 % des organisations paysannes n'étaient plus éligibles aux crédits des institutions financières. Certaines AV ont éclaté pour donner naissance à de nouveaux groupements. C'est aussi à cette époque que le processus de décentralisation a conduit à l'émergence de systèmes financiers installés dans les villages. Le rôle et la place de ces caisses n'ont pas été toujours compris par les producteurs et leurs organisations paysannes. Des rivalités se sont installées entre les différentes caisses et entre celles-ci et les organisations paysannes. C'est dans cet environnement marqué par des malentendus et des conflits d'intérêt entre les différents acteurs qu'interviennent les communes.

Quel est le rôle des différents acteurs dans cette zone où l'Etat a été toujours présent à travers l'Office du Niger ? Quelles sont les relations entre les caisses en conflits et les organisations paysannes et les communes aux moyens encore limités ?

1932 – 1984 : UNE PERIODE MARQUEE PAR UN ENCADREMENT MUSCLÉ ET L'ABSENCE D'ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS

L'Office du Niger a été créé en 1932 par l'ingénieur français Emile Béline. Les travaux de construction du barrage ont duré une quinzaine d'années et ont entraîné la perte de plusieurs centaines de vies humaines. En 1937, l'ON disposait déjà de 20 000 hectares aménagés et cultivés par des populations venues pour la plupart des autres localités du Mali ou de pays voisins comme le Burkina Faso. Plusieurs villages colons du secteur de Kokry ont pris le nom du village d'origine des premiers habitants, comme Ouahigouya, Gourcy, Koussouka etc.

Les populations déplacées ont été logées dans des cases et installées sur des terres qui appartenaient à l'ON. Ces populations, appelées les « colons », étaient liées à l'Office par un contrat d'exploitation. L'ON en comptait trente mille au début des années 1960. Ces producteurs agricoles n'éprouvaient aucun sentiment d'appartenance vis-à-vis des habitations et des terres et se considéraient comme en situation transitoire, appelés à regagner un jour leur village d'origine.

Les cadres de l'ON leur apprenaient à cultiver du riz. Pour assurer la gestion des périmètres, l'ON a mis en place un système de gouvernance très administré et très musclé. Toutes les fonctions de crédit, d'approvisionnement, de transformation et de commercialisation étaient entièrement assurées par l'Office du Niger lui-même. La seule fonction qui revenait aux colons était de produire du riz pour l'Office et d'avoir un rendement qui pouvait leur assurer un maintien sur les terres. Aucun colon ne pouvait battre et transporter une partie de sa production sans une autorisation

préalable délivrée par l'encadrement de l'ON. Une police dite « économique » a été mise en place pour contrôler tous les mouvements de battage et de transport de la production du riz. Pendant toute cette période, tous les crédits étaient fournis par l'ON et comme la commercialisation était assurée par l'Office lui-même, aucune possibilité de non remboursement n'était envisageable. Toute la production était obligatoirement vendue à l'ON hormis un quota d'autoconsommation affecté par l'encadrement de l'ON à raison de 300 kg de paddy par bouche à nourrir. Ceci permettait d'assurer la reproduction de la force de travail. Par ailleurs, pour le colonisateur, l'exploitant ne devait pas rester longtemps malade. C'est pourquoi à l'époque, la zone Office du Niger disposait de l'un des meilleurs systèmes de santé du pays (centre équipé, médecin, véhicule, etc.). Les populations des villes de Macina et même de Ségou venaient se soigner dans les centres de santé des zones de l'Office du Niger. A l'indépendance, le système autoritaire s'est maintenu mais le quota d'autoconsommation n'a plus été complètement respecté et le système de santé a disparu.

Après la déduction de l'autoconsommation et du crédit, la partie restante était payée en espèces au producteur qui était en outre obligé d'attendre souvent plus de trois à quatre mois avant d'être payé. A l'époque, les impayés étaient dus au bas niveau de rendement obtenu par le colon. La productivité ne faisait que chuter d'année en année à cause de la dégradation des réseaux d'irrigation et de drainage, du manque de planage des parcelles, de la prolifération des mauvaises herbes, de l'extensification des cultures. Cette baisse de la productivité a entraîné une chute du taux de recouvrement des crédits d'où une accumulation rapide des impayés qui ont atteint plus de huit cents millions de francs CFA au début des années 1980. L'Office du Niger qui commençait à enregistrer le poids de cette perte s'est retiré de la fonction crédit. La situation économique des producteurs s'est considérablement dégradée et il a fallu une convergence d'interventions de l'Etat et des bailleurs de fonds pour améliorer la situation.

1984 – 1993 : DIX ANS DE GLOIRE INACHEVÉE DES ASSOCIATIONS VILLAGEOISES

1984, une année charnière

En 1984, suite à une opération politique très « descendante » et uniforme de l'Etat malien, les associations villageoises (AV) ont été créées dans la zone à l'instar de celles mises en place quelques années plus tôt en zone cotonnière. Chaque village rizicole de l'ON a été érigé en AV et tous les producteurs de riz d'un même village en sont systématiquement devenus membres.

C'est la même année qu'au cours d'une visite du Président de la République la décision de supprimer la police économique a été prise.

C'est encore l'année où toutes les associations villageoises ont été dotées par la coopération néerlandaise de batteuses de riz. Ces équipements collectifs ont permis aux AV de générer des ressources destinées au développement de leurs localités.

Ce fut aussi le début des premières interventions d'aménagement et de mise en valeur (Projet Retail de la Caisse française de développement⁴).

L'année 1984 est donc considérée comme le début d'une ère nouvelle dans l'histoire de l'ON et, pour les colons, le début de leur indépendance.

L'organisation des producteurs en associations villageoises (AV)

L'objectif visé, en 1984, par la création des associations villageoises et des tons villageois⁵ (TV) était de rendre les exploitants agricoles acteurs de leur propre développement.

Ces organisations devaient tout simplement devenir des structures locales dotées de capacités institutionnelles et financières leur permettant d'assurer l'autopromotion villageoise.

Les AV ont assuré des fonctions variées et importantes aussi bien dans le domaine économique et social que dans le domaine de la représentation. Elles ont joué le rôle d'intermédiaires entre les différents acteurs intervenant dans la zone : organisations paysannes, syndicats agricoles, institutions de micro-finance, Office du Niger, commerçants. Elles ont permis à une majorité d'exploitants de bénéficier de prestations auxquelles ces derniers n'auraient pas, ou difficilement, eu accès. Elles ont assuré pour leurs membres des fonctions de crédit, d'approvisionnement en intrants et en équipements agricoles, de battage, de pesée, de stockage du riz et de commercialisation. La réalisation de ces activités collectives leur ont permis de générer des ressources destinées au fonctionnement de leur organisation et aux investissements collectifs dans le village (magasins, puits, locaux, électrification, école...), en leur conférant un mandat d'acteur de développement local.

⁴ Actuelle Agence française de développement.

⁵ Le ton villageois est une structure pré-coopérative agréée par l'autorité administrative qui rassemble différentes associations villageoises. Il constitue la structure opérationnelle locale qui gère le développement économique, social et culturel du terroir villageois. Il s'identifie aux intérêts collectifs et individuels de ses membres et repose sur l'engagement volontaire de chacun d'eux dans la planification, la prise de décision, l'exécution et le contrôle de ses activités. [Extraits de la loi n°88-62 régissant le mouvement coopératif au Mali].

La restructuration de l'Office du Niger

Depuis la création des AV en 1984, de nombreuses réformes institutionnelles ont été entreprises et ont abouti, en 1994, à la restructuration de l'Office du Niger (ON).

Le terme « colon » a été remplacé par « exploitant agricole ». Un nouveau cadre réglementaire pour la gestion des aménagements a été mis en place. Un contrat plan triennal a été signé entre l'Etat, l'Office du Niger et les exploitants. Les représentants des exploitants ont pu désormais siéger au conseil d'administration de l'Office du Niger, chose que personne ne pouvait imaginer il y a seulement quinze ans.

Les travaux de réhabilitation réalisés au cours de cette période dans le cadre des projets Retail et Arpon⁶, l'introduction et la généralisation du repiquage, la responsabilisation des producteurs ont permis de quadrupler la production de paddy en passant de 65 000 tonnes au début des années 1980 à plus 350 000 tonnes en 2003. Les rendements sont passés de moins de deux tonnes à plus de cinq tonnes à l'hectare.

Parmi les réformes de restructuration, on peut citer le recentrage des missions principales de l'ON sur la gestion de l'eau et des terres, la maintenance des infrastructures, le service de conseil rural, la liberté d'organisation, de production et de commercialisation pour les paysans, la sécurisation relative du foncier grâce à un décret portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger (1996), et enfin la mise en place d'instances de participation de représentants des exploitants à la gestion (comités paritaires de gestion du fonds d'entretien et comités paritaires de gestion des terres).

Comme si cela ne suffisait pas, le gouvernement malien s'est engagé dans les années 1990 dans une politique de décentralisation en créant les collectivités locales, chargées d'assurer la mobilisation et la gestion de leurs propres ressources. La décentralisation a permis de développer chez les exploitants de la zone ON un sentiment d'appartenance à leur territoire en revendiquant une plus grande implication dans la gestion des ressources de la zone. Les habitations sont devenues la propriété des exploitants et c'est la raison pour laquelle il n'est plus rare de voir des exploitants de la zone de l'Office du Niger construire des maisons modernes.

Evolution économique et institutionnelle des OP de la zone

- ***La création des AV : permettre aux OP de mieux mobiliser les ressources locales***

Le battage a constitué la première et la principale source de revenus collectifs des AV / TV. C'est une activité rentable du fait des taux de prélèvement pratiqués variant

⁶ Projets de la coopération française et de la coopération néerlandaise.

de 10 à 12 % de la production battue. Ces revenus, bien gérés, ont permis à certaines OP de réaliser d'importants investissements villageois (points d'eau, écoles, magasins, mosquée...) et de renouveler le parc de matériels agricoles.

C'est le cas de ce village de Seriwala Km 30 qui montre bien jusqu'où une AV peut participer au développement local à l'instar d'une commune.

Seriwala Km 30 : un exemple de réussite d'une OP dans le développement local

Situé à quatre kilomètres de la ville de Niono, le village de Sérivala a été créé en 1938 et érigé en AV en septembre 1984. Le village compte mille deux cent cinquante personnes réparties entre cent vingt exploitations agricoles disposant de 369 hectares pour la riziculture et de 8 hectares pour le maraîchage. Seriwala est membre du centre de services (Faranfasi So) de Niono depuis la création de ce dernier en 1995.

L'AV de Seriwala s'est dotée au fil des années d'organes d'exécution et de contrôle performants qui lui ont permis d'améliorer ses performances techniques et économiques. Les activités réalisées sont essentiellement le battage, le décorticage et la commercialisation du riz, la vente du mil et du riz au moment de la soudure, la production et la vente des semences.

Pour bien gérer ses diverses activités, plusieurs comités ont été mis en place : comité de gestion (dix membres), comité de surveillance (cinq membres), comité d'alphabétisation (trois membres), comité de gestion de l'école communautaire (neuf membres). Tous ces membres ont reçu des formations des conseillers des centres de services sur leurs rôles et responsabilités et sur des outils de gestion. Les rôles et responsabilités des différentes instances sont consignés dans les statuts et règlement intérieur de l'AV. Les prises de décisions lors des assemblées générales et les réunions du conseil d'administration sont fondées sur les principes démocratiques. Le village s'est doté aussi d'une réglementation pour la gestion des troupeaux.

L'efficacité et l'efficience de l'AV de Seriwala dépendent en grande partie du bon fonctionnement de ses organes techniques et décisionnels et de l'efficacité des responsables. On peut aujourd'hui identifier au moins deux responsables paysans capables de produire et de présenter en assemblée générale le compte d'exploitation d'une activité.

Les ressources de l'AV de Seriwala proviennent essentiellement des frais de battage, de la commercialisation du riz, de l'approvisionnement en intrants et de la gestion du crédit agricole. Tous les ans, l'AV de Seriwala génère un bénéfice net d'exploitation de plus de vingt millions de francs CFA de l'activité battage. A coté de cette activité, elle fait du crédit sur ses fonds propres (et dégage des intérêts), de la confection et de la vente de grilles de protection, de l'achat et de la vente d'engrais, de semences etc.

De sa création à nos jours, les investissements réalisés par l'AV de Seriwala dans le village sont estimés à plus de 250 millions de francs CFA (cf. détails dans le tableau en annexe). En termes de perspectives, l'AV de Seriwala ambitionne l'achat d'une mini rizerie pour améliorer la qualité du riz produit et augmenter la valeur ajoutée, de construire des classes pour le second cycle de l'école et des logements pour les enseignants.

• Un affaiblissement des associations villageoises...

Ces évolutions favorables au développement économique et social et à la poursuite de la politique de libéralisation et de désengagement de l'Etat se sont traduites par des responsabilités croissantes pour les responsables des AV / TV. Mais malheureusement, les responsables d'associations villageoises étaient pour

beaucoup insuffisamment formés et préparés pour ces nouvelles fonctions. Au cours des années 1990, malgré l'augmentation de la productivité, la quasi-totalité des AV de l'ON se trouvait dans une situation socio-économique catastrophique, marquée par des crises sociales internes et externes, des malversations dans leur gestion et un endettement excessif. Les interventions des huissiers sont devenues assez fréquentes dans les villages pour faire des saisies aussi bien dans les magasins, dans les maisons et même au bord des champs.

Cette situation s'est aggravée en 1991-92 par des malversations sur des transactions commerciales passées entre des commerçants de riz venus de Bamako et les responsables des OP. A l'époque, avant la dévaluation du franc CFA, le riz de l'ON n'était pas compétitif par rapport au riz importé, et se vendait donc difficilement. Après une bonne campagne de production en 1992, les exploitants ont eu du mal à vendre leurs produits. Des commerçants venus de Bamako se sont présentés pour acheter le riz à partir de faux documents et contrats et souvent de fausses identités. Ils ont versé des avances mais les reliquats, qui atteignaient pour certaines AV plus de cinquante millions de francs CFA, n'ont jamais été recouverts. Les AV ont été durablement affaiblies par cette crise et n'ont plus été en mesure de rembourser les annuités des institutions financières. Face à l'importance des impayés et à l'incapacité des OP à les rembourser, les institutions financières, notamment la Banque nationale de développement agricole, ont cessé d'octroyer de nouveaux crédits. En 1994, les impayés des institutions bancaires se chiffraient à plus de 2,8 milliards de francs CFA.

- ***...qui a conduit à l'émergence de nouvelles formes d'organisation des paysans***

L'évolution économique et sociale de la zone a pesé sur la cohésion sociale dans les villages. De nombreux petits groupements ont vu le jour, avec ou sans l'accord de l'AV mère. Plusieurs de ces groupements, qui ont eu à contourner leur AV pour avoir accès à un financement qui n'a d'ailleurs jamais été remboursé, ont fini par disparaître car ne pouvaient plus rendre de fonctions de conseil et d'appui à leurs membres. Plusieurs OP fragilisées ne pouvaient plus jouer leur rôle dans le développement du village, faute de ressources et d'équipements agricoles.

C'est dans ce contexte difficile et complexe que plusieurs acteurs comme les caisses villageoises et les centres de prestations de services « Faranfasi So⁷ » ont fait leur apparition dans la zone. Les centres Faranfasi So ont été mis en place avec un financement de l'Agence française de développement pour renforcer les capacités de gestion et de négociation des responsables paysans. Ces appuis ont

⁷ JB. Spinat, B. Traoré et AS. Saywell, *Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger*, Traverses n°16, février 2006.

permis à certains exploitants d'avoir des postes au niveau des instances communales lors des élections de 1999 et de 2004.

DES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ?

La deuxième moitié des années 1990 est marquée par l'émergence des caisses villageoises dans la zone Office du Niger. Le Fonds de développement villageois (FDV), né de la transformation du Fonds d'intrants agricoles (FIA) de l'Office du Niger, s'est structuré pour donner naissance à la Fédération des caisses mutuelles du delta (FCRMD). Le réseau mutualiste Nyesygi so, soutenu par le réseau Desjardins, s'est implanté dans la zone en 1992. Les Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVECA) ont été initiées par le CIDR⁸ en 1994, à la demande de la Banque nationale de développement agricole. Toutes ces structures ont été généralement mises en place avec l'appui d'un bailleur externe qui s'est peu souvent soucié de renforcer les structures déjà existantes. Dans un premier temps, ces différentes institutions de financement ont cherché à occuper l'espace en se livrant à une concurrence sévère.

Fonctionnement des caisses villageoises

Les caisses ont été installées dans les villages et les AV / TV en sont devenues membres, en plus des individus. Elles sont gérées par un comité d'administration composé d'élus parmi les exploitants du village. Elles sont regroupées soit en union soit en fédération selon les structures. Les objectifs visés par les caisses sont essentiellement de redynamiser l'économie rurale, de mobiliser l'épargne afin d'autofinancer des projets à partir des caisses de base.

Pour toutes les caisses, l'octroi du crédit et son remboursement sont individuels mais se font sous la caution de l'OP. A ce niveau, le rôle des caisses est apprécié dans l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles. 90 % du crédit des caisses sont destinés à l'achat des engrais indispensables pour l'intensification des cultures. Le crédit de campagne des caisses se fait avec un taux d'intérêt de 12 %, ce qui laisse une marge de 2 % à la caisse. Les intérêts dégagés par les caisses ne rentrent pas directement dans le développement des villages où elles sont installées.

Organisations paysannes et caisses villageoises : des relations à clarifier

Il est dit que les caisses appartiennent au village, pourtant les villageois ne sont pas associés à la prise de décision les concernant. Pour la plupart des cas, ces

⁸ Centre international pour le développement rural.

caisses sont gérées soit par des anciens responsables démis par les AV ou par des gens qui ont des responsabilités au sein de leurs AV. Dans le premier cas, il se pose un problème de leadership, car les responsables de la caisse cherchent à tout prix à paralyser le fonctionnement de l'AV. Dans le second cas, les responsables changent de comportement et de discours en fonction de leur position. Dans les villages où les AV sont fortes, la caisse se plie, au risque de voir son fonctionnement épiété.

Dans certains villages, les responsables des caisses font non seulement du crédit mais vont jusqu'à organiser la commercialisation des intrants pour les AV. Les appels d'offres et le choix des fournisseurs sont un enjeu très important à cause des profits qu'ils engendrent pour ceux qui l'organisent. Il est important de clarifier le rôle et les limites de chaque intervenant.

Aussi la question que se posent couramment les OP est de savoir si les caisses leur appartiennent réellement ? Si oui pourquoi, ne participent-elles pas au développement du village comme le font les AV ? « *Les caisses sont-elles des outils de développement ou d'épuisement des OP ?* » se demandait un responsable d'OP de la zone de Niono.

DES COMMUNES PLUS DEMUNIES QUE LEURS VILLAGES

Le Mali, en s'engageant dans la voie de la décentralisation, a pris une orientation politique permettant aux collectivités de s'administrer librement en les dotant d'une personnalité juridique et de ressources. Ainsi, les communes ont le pouvoir de décision dans la gestion de leurs propres affaires et ont une autonomie de gestion de leurs ressources (loi n° 93-008/AN-RM du 11 février 1993). Les premières élections ont eu lieu en 1999. Progressivement, ces collectivités se sont mises en place avec l'appui des centres de conseil communal (CCC). Dans la zone Office du Niger, le cercle de Niono compte douze communes dont plus de 50 % de conseillers municipaux et deux maires ont été élus parmi les exploitants agricoles.

Des relations à éclaircir entre l'Etat et les communes

Les communes de la zone éprouvent néanmoins d'énormes difficultés en matière de mobilisation des ressources et de prélèvement des taxes. Le transfert des responsabilités n'est en effet que partiel, particulièrement en matière de gestion des ressources naturelles. Elles éprouvent également des difficultés à prélever les impôts locaux sur des terres déjà immatriculées en titre foncier au nom de l'Etat.

Le décret de gérance de l'ON prévoit que les terrains urbains peuvent faire l'objet de conventions entre l'Office et les communes. Depuis trois ans, des négociations de réaffectation des terres urbaines ont été engagées entre la direction de l'Office et les

communes, mais elles n'ont toujours pas abouti. Les raisons évoquées sont toutes simples : les terres de l'ON sont des titres fonciers de l'Etat dont la gérance est déléguée à l'ON qui ne saurait elle aussi la déléguer à autrui.

Une nécessaire clarification des rôles respectifs des communes et des organisations paysannes

Faute de pouvoir mobiliser réellement des ressources propres, les communes ont du mal à assumer leur rôle économique en matière d'amélioration des infrastructures rurales et sociales. Il n'est ainsi pas rare de constater, dans la zone, des villages menant des activités économiques disposer de plus de ressources que leur commune.

Les activités des communes se confondent souvent avec celles des organisations professionnelles agricoles. Les autorités communales sont pour l'essentiel constituées par les responsables de ces organisations paysannes et leurs rôles ne sont pas clairement définis. La transformation en cours des organisations paysannes en sociétés coopératives devrait aider à clarifier les rôles respectifs de la commune et des organisations professionnelles. Ces sociétés coopératives sont en effet des entreprises agricoles autonomes et privées appartenant à des membres qui peuvent être localisés dans plusieurs communes. Elles exercent leurs activités en toute indépendance et les adhérents peuvent se partager les marges de leurs activités. Les ressources des organisations professionnelles à but non lucratif étaient en effet destinées au développement de leur localité d'implantation. Vis-à-vis des communes, les rôles des coopératives seront donc tout autres que ceux des organisations professionnelles, plus ancrées sur le territoire villageois.

CONCLUSION

La création des communes apportera-t-elle un jour un changement majeur dans le paysage institutionnel de la zone de l'Office du Niger, surtout sur le plan du foncier et de la gestion de l'eau ?

Le territoire de l'Office du Niger demeure tout de même complexe et confus avec d'une part la présence d'un Etat encore fort, représenté d'une part par son administration locale et par les autorités de l'Office du Niger à travers une délégation de pouvoir, et d'autre part une autorité communale qui se confond avec des organisations professionnelles paysannes.

L'harmonisation et la concertation autour des différents textes de références (décret de gérance ; Code domaniale et foncier ; Code de l'eau) constituent de nos jours une priorité. L'évolution des pouvoirs sur la terre aménagée sera déterminante pour l'avenir de la région. Les solutions institutionnelles et juridiques qui permettront

de faire évoluer les relations entre les communes et l'Office du Niger seront vraisemblablement longues et difficiles à trouver.

Annexe : Réalisations de l'AV de Seriwala Km 30, en milliers de francs CFA

6 Magasins de stockage	10 800	3 Batteuses Twifan + Motoculteur	16 245
1 Local Caisse villageoise	1 000	3 Bascules	2 100
1 Bureau + Hangar	1 500	2 groupes électrogènes.	600
1 Salle d'alphabétisation	600	1 Chaland	180
1 Ecole communautaire	33 000	1 Charrette	80
1 Clôture de l'école	10 749	1 Décortiqueuse électrique	2 300
50 Tables et bancs	2 225	1 Mobylette	275
2 Puits améliorés	400	1 Détecteur de faux billets	90
1 Hangar au marché de Niono	150	4 Diabes de manutention	180
Electrification du village	4 500	1 Machine manuelle grillage	900
2 Batteuses Votex	2 000	1 Antenne parabolique	2 500
29 Palettes.	870	4 Armoires métalliques	300
14 Chaises en nylon	105	1 Barre niveleuse	45
1 digue de ceinture hors casier	3 500	1 Poulailler scolaire	1 800
Logement gardien de l'école	1 500	1 Chambre de passage	150 000
Assainissement village	3 200		
Reboisement école	100		
TOTAL	76 199		177 595

Traverses n° 1. Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).

Traverses n° 2. Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).

Traverses n° 3. Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concevoir. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).

Traverses n° 4. Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).

Traverses n° 5. Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).

Traverses n° 6. Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache [Cicda] et par Philippe Lavigne Delville [Gret] (juillet 1999).

Traverses n° 7. La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).

Traverses n° 8. Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréty, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).

Traverses n° 9. Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).

Traverses n° 10. Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).

Traverses n° 11. Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).

Traverses n° 12. Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).

Traverses n° 13. Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).

Traverses n° 14. Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda. Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos [VSF] et Frédéric Apollin [Cicda] (juin 2004).

Traverses n° 15. Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? Par Philippe Villeval [Handicap International] et Philippe Lavigne Delville [Gret] (octobre 2004).

Traverses n° 16. Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Par Jean-Bernard Spinat [Iram], Bakary Traoré [PCPS] et Anne-Sophie Saywell [Groupe initiatives] (février 2006).

Traverses n° 17. Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil. Par Pierre Clavier, Agronomes et Vétérinaires sans frontières (mars 2006).

Traverses n° 18. Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso. Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT (mai 2006).

Traverses n° 19. État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo. Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (mai 2006).

Traverses n° 20. Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation. Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss (mai 2006).

Traverses n° 21. Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : un nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du Niger, Mali. Par Bakary Traoré, Socodevi (mai 2006).

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série Traverses est éditée par le Groupe initiatives, qui rassemble six organisations françaises de coopération internationale, partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont choisis et validés par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe initiatives : Myriam Mackiewicz-Houngue (AVSF), Olivier Thomé (Ciedel-Rafod), Olivier Le Masson (GRDR), Marion Georges (HSF), Anne-Sophie Saywell (Groupe initiatives), et animé par Philippe Lavigne Delville (Gret) et François Doligez (Iram).

► Tous les numéros de Traverses sont téléchargeables gratuitement sur le site Web du Groupe initiatives (www.groupe-initiatives.org). Certains sont accessibles via les sites d'Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org), du Gret (www.gret.org) ou de l'Iram (www.iram-fr.org).

► Ce numéro fait partie des textes issus de l'atelier d'accompagnement à l'écriture de praticiens africains du développement qui s'est tenu en octobre 2005 à Bamako.



ACI 2000
BP 109 Bamako, Mali
Tél./Fax 229 64 74
socodeviml@afribonemali.net
www.socodevi.org



Centre d'expertises politiques et
institutionnelles en Afrique
BPE 867
Immeuble DFA Hamdallaye
Bamako, Mali
Tél. 223 229 69 30
Fax 223 229 69 28
cepiafricque@hotmail.com



45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 43 94 73 27
Fax 33 (0)1 43 94 72 17
gr-initiatives@groupe-initiatives.org