

REDEV 2005
Ministère des Affaires Etrangères. FRANCE.

DOCUMENT DE REFLEXION

Les fonds autogérés de
développement : intérêt,
enjeux et défis en matière
d'appui institutionnel

Michel MERLET

Janvier 2006

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

iram34@iram-fr.org

Sommaire

SOMMAIRE	3
1. INTRODUCTION	4
2. QUELQUES EXEMPLES DE LA DIVERSITÉ DES DISPOSITIFS	5
2.1. Le Fonds d'Investissement Local de Sikasso (Mali)	6
2.2. La méthodologie CDD de la Banque Mondiale dans le Nordeste brésilien.	9
2.3. Un aperçu d'autres types de mécanismes.	12
3. ANALYSE DES EXPERIENCES	15
3.1. Les objectifs des <i>fonds de développement autogérés</i>	15
3.2. Les points de méthode communs aux <i>fonds de développement autogérés</i>	16
3.2.1. Un mode d'intervention qui reconnaît l'existence de dynamiques locales	16
3.2.2. Donner le pouvoir de décision aux acteurs locaux	17
3.2.3. Permettre aux acteurs de se former au travers de l'action	18
3.3. Conséquences et conditions pour réussir	18
3.3.1. Construire des processus de structuration durable du milieu	18
3.3.2. Quel dispositif de promotion adopter ?	21
4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	22
4.1. Un apprentissage de la gouvernance, catalyseur du développement agricole	22
4.1.1. Un instrument qui aide à instaurer des pratiques de "bonne gouvernance"	22
4.1.2. Fonds autogérés de développement et capital sociétal	24
4.1.3. Une méthode, et pas un modèle applicable clefs en mains	24
4.2. Quelques pistes et questions pour approfondir le débat	25
4.2.1. Le lien avec le pouvoir politique: municipalités et développement	25
4.2.2. Le lien avec les politiques agricoles	25
5. ANNEXES.	27
5.1. Bibliographie utilisée	27

1. Introduction

La recherche de politiques de *développement durable*, la *lutte contre la pauvreté*, la *réduction des interventions des Etats centraux* et la *décentralisation* constituent aujourd'hui des lignes de force des politiques de développement et de coopération. Au cours des dernières années et dans ce contexte, la mise en place de fonds décentralisés dont l'affectation est décidée par les utilisateurs eux-mêmes ou leurs représentants est devenue de plus en plus fréquente.

Ces fonds reçoivent des appellations diverses (*fonds d'investissement local*, *fonds de développement local*, *fonds compétitifs*, etc.). Du fait de la nouveauté des mécanismes, et plus encore de la rupture que ceux-ci impliquent par rapport aux outils habituels de planification et d'investissement, les assistants techniques et les fonctionnaires sont souvent désarmés devant des propositions qui sont souvent le fait des bailleurs de fonds. On constate dans la pratique qu'il ne suffit pas pour obtenir des résultats satisfaisants de mettre des offres en compétition et de faire jouer la concurrence, même quand la transparence est de règle (ce qui est de plus loin d'être toujours le cas). Les mécanismes en question sont beaucoup plus complexes et ont des implications sociales, économiques et politiques sur le moyen ou le long terme.

L'objectif de cette note est de lancer une réflexion sur la nature et l'intérêt des dispositifs des fonds de développement et de poser au moins deux questions. Les fonds permettent-ils une optimisation des investissements et une réduction des coûts des projets? Contribuent-ils à augmenter le capital sociétal¹ des populations concernées?

Nous commencerons par illustrer à partir de quelques exemples la diversité des dispositifs, de leurs objectifs, de leurs méthodes et de leurs moyens. Nous dégagerons ensuite ce qu'ils ont de commun et nous nous interrogerons sur les rapports qu'ils entretiennent avec les sociétés qui les entourent. En quoi peuvent-ils infléchir l'évolution des rapports de force, et permettre des transformations économiques, politiques et sociales? Nous nous poserons la question centrale de leur pérennité, par delà l'aide internationale, ce qui nous amènera à discuter des liens possibles avec la fiscalité, locale ou nationale. Enfin, nous commencerons à dégager quelques conditions nécessaires à leur viabilité.

Cette réflexion nous amènera à discuter comment ces nouvelles procédures interagissent avec les mécanismes de gouvernance à différents niveaux (local, régional, national, et peut-être parfois mondial). Loin de vouloir épuiser un sujet de cette ampleur en quelques pages, cette note n'a d'autre ambition que celle de servir de point de départ à des discussions avec les Assistants Techniques, les Attachés de Coopération et Chargés de Mission, les Agents des opérateurs français en matière de développement, ainsi qu'avec les partenaires des pays du Sud, dans le cadre de la continuation possible du travail du REDEV, (Réseau Développement Durable).

¹ Nous utilisons l'expression *capital sociétal* afin d'éviter toute confusion pour traduire le terme anglais *social capital*, parce que l'expression capital social a le plus souvent un sens différent en français.

2. Quelques exemples de la diversité des dispositifs

L'appellation « fonds de développement » recouvre des réalités très diverses. Nous ne nous intéresserons ici qu'aux mécanismes dans lesquels la décision d'utilisation des ressources est aux mains des bénéficiaires ou de leurs représentants. Nous les appellerons pour simplifier *fonds autogérés de développement*. Nous partirons pour cela de deux exemples principaux.

- Le Fonds d'Investissement Local (FIL) du Mali. Développé par l'IRAM avec un financement de la coopération française, le FIL a été un des premiers à explorer le champ thématique des fonds de développement gérés par les habitants. Fortement innovateur lors de sa première phase, il a ensuite changé de nature lorsqu'il a été utilisé à la demande de la coopération française pour contribuer à un projet politique beaucoup plus large, la *décentralisation* et la création des *communes rurales*.
- Les Fonds Municipaux d'Appui aux Communautés (FUMAC) du Brésil. Pratiquement en même temps, dans la région la plus pauvre de ce pays continent, des expérimentations similaires étaient en cours au sein de grands projets de la Banque Mondiale. Elles allaient déboucher sur la conceptualisation des processus de développement pilotés par les communautés, plus connu par leur acronyme anglais CDD, de *Community Driven Development* et faire l'objet de généralisation dans des contextes géographiques et historiques très divers. Les FUMAC, mis en place par la Banque Mondiale dans le Nord-Est du Brésil dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté, fonctionnent suivant des principes semblables à ceux qui avaient présidé à la mise en place du FIL, mais ont été appliqués à beaucoup plus grande échelle.

Nous examinerons pour finir plusieurs autres cas, sans y consacrer des développements de même ampleur. Parmi ceux-ci les Fonds d'Appui à l'Initiative Locale du Honduras, retiendront notre attention. Mis en place au sein du projet PROLANCHO financé par l'Union Européenne; ils se sont inspiré de l'expérience du FIL tout en cherchant à en adapter les mécanismes à une réalité très différente. Cela nous permettra de souligner que, par delà l'intérêt des méthodes et des principes de travail, il n'y a pas le plus souvent de transfert possible des dispositifs de façon mécanique.

2.1. Le Fonds d'Investissement Local de Sikasso (Mali) ²

Le Fonds d'Investissement Local [FIL] a été créé en 1993 au Sud du Mali et mis en place par la Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT), avec un financement du Fonds d'Aide et de Coopération (France) de 4 millions de francs français pour la réalisation des investissements. Il couvre alors les cercles de Sikasso et de Kadiolo, soit 600 villages et une population d'environ 500 000 habitants. Avec la décentralisation, 51 communes ont été créées sur ce territoire; les premières élections municipales ont eu lieu en mai 1999.

La région de Sikasso est caractérisée par ses revenus relativement importants et diversifiés, par une structuration paysanne forte et par la présence d'institutions d'épargne et de crédit. Lors de sa première phase de 1993 à 1997, le FIL a été un outil de financement des investissements relevant essentiellement de la gestion des terroirs. Début 1998 l'Agence Française de Développement a financé une phase dite *relais* qui, tout en poursuivant les actions engagées, entendait tester un dispositif de financement pour les nouvelles communes rurales.

Les objectifs du projet ont donc évolué au cours du temps. A l'origine, il s'agissait essentiellement de trouver des formes de financement adaptées pour la gestion des terroirs, complémentaires de l'offre des institutions de microfinance existantes et de renforcer les capacités de ruraux à décider et à gérer des investissements et des problèmes communs au niveau d'un territoire. Lors de la seconde phase, l'objectif était d'accompagner la mise en œuvre de la décentralisation et de permettre l'émergence d'une collaboration entre institution communale et société civile pour la planification et le financement du développement.

De 1993 à 2000, le projet a travaillé avec 224 villages. L'apport des populations locales a varié de 10 à 20% du montant des projets. De 1994 à 1997, 71% des subventions ont été utilisées pour des projets d'infrastructure, 10% pour des études de faisabilité, 6% pour d'autres types d'études, 8% sur des questions agronomiques et 5% pour financer l'animation. Le montant total moyen annuel des subventions attribuées a été de 890 millions de Francs CFA.

Les principes de base de la démarche ont été les suivants:

1. Les communautés villageoises ont été responsabilisées dès le départ. La définition des orientations, règles de gestion et modalités de financement, structures et processus de prise de décision, contributions monétaires et non-monétaires des villages et 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 en s'appuyant sur une Commission Paysanne constituée dans ce but.
2. Le principe d'un co-financement (subvention externe et apports villageois) a été retenu dès le début. La subvention externe a été mobilisée en complément d'un auto-financement des populations (apports monétaires, en matériaux locaux et/ou en main d'œuvre non spécialisée)

² Partie rédigée à partir de divers documents de l'IRAM, et en particulier de la note préparée par M.J.Demantes sur le FIL pour le Groupe Initiatives. Yves Fournier, Anne Le Bissonais, pour la conception du projet et la mise en place initiale, puis Sophie Teyssier et Jacqueline Montillet ont été les artisans de cette expérience originale et d'un grand intérêt.

3. Des Comités d'Attribution Intervillageois, c'est à dire des structures paysannes d'attribution des financements, ont été constitués dans les 11 zones d'intervention sur la base de la représentation de chaque village membre. Ils ont assuré 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 eu pour mandat de suivre la bonne exécution des contrats et le respect des engagements villageois. Plus tard, dans la phase relais, les décisions de financement sont passées au niveau intercommunal, avec des forums composés d'élus et de représentants de la société civile.

La méthode a consisté à articuler l'outil de financement avec l'appui technique, tout en maintenant une claire démarcation entre les deux fonctions, de façon à éviter d'introduire un biais dans la demande des communautés villageoises. Durant la première phase c'est un programme de Gestion des Terroirs qui a eu pour mandat l'accompagnement technique, alors qu'une cellule légère de gestion du FIL fournissait l'appui dans le domaine du financement. A la fin de la première phase et durant la phase relais, ce sont les bureaux techniques privés dont l'émergence avait été favorisée par le projet qui ont assuré l'appui technique.

La pérennité des actions a été recherchée à différents niveaux. Des instances inter villageoises puis intercommunales d'attribution des financements ont été créées et des fonds inter villageois ayant pour objectif le renouvellement partiel des ressources ont été constitués pour avoir un dispositif susceptible de durer. La pérennité des investissements a été recherchée par le co-financement et la constitution progressive de caisses d'entretien pour la maintenance et le renouvellement, gérées au niveau villageois ou inter villageois selon les types d'ouvrages.

Le montage institutionnel a comporté une Cellule Légère de Gestion pour accompagner la réflexion (en première phase un cadre expatrié et un cadre malien, en phase relais deux cadres maliens et un cadre expatrié). Il s'agissait de mettre les instances locales en situation de responsabilité et les bureaux d'études et entreprises en situation d'assurer des prestations contractualisées avec les instances villageoises et inter villageoises puis communales. Le projet a eu recours systématiquement aux prestataires privés. Le marché de prestations co-financées par les villages et le FIL a touché la formation-animation, les études de faisabilité, les réalisations des investissements, les recherches thématiques, les études d'impact, la valorisation agronomique des investissements. Les bureaux de prestataires privés locaux qui n'étaient que deux à l'origine sont maintenant une vingtaine. Ils constituent un potentiel local pour l'appui conseil aux communautés rurales.

Cette brève description est complétée par les figures 1 et 2, qui présentent en parallèle les schémas de fonctionnement du FIL lors de ses deux phases successives.

Figure 1 Fonds d'Investissement Local. Mali. Sikasso. (début)

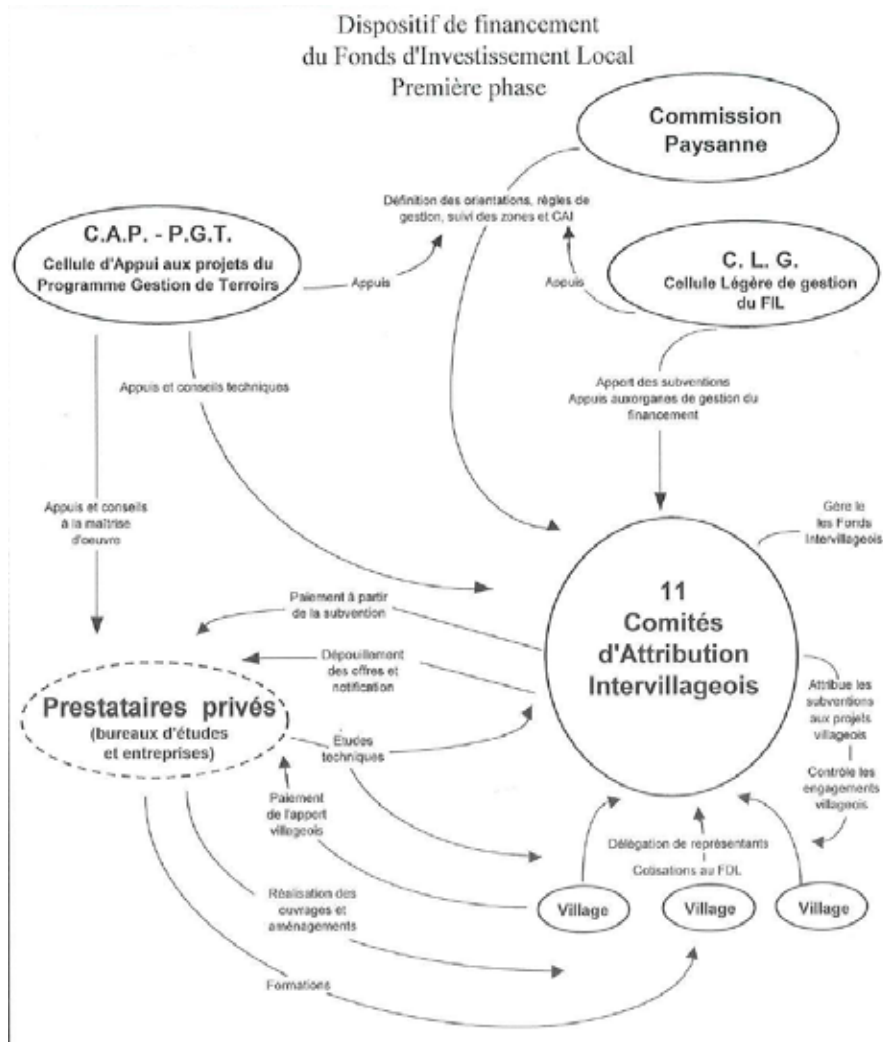
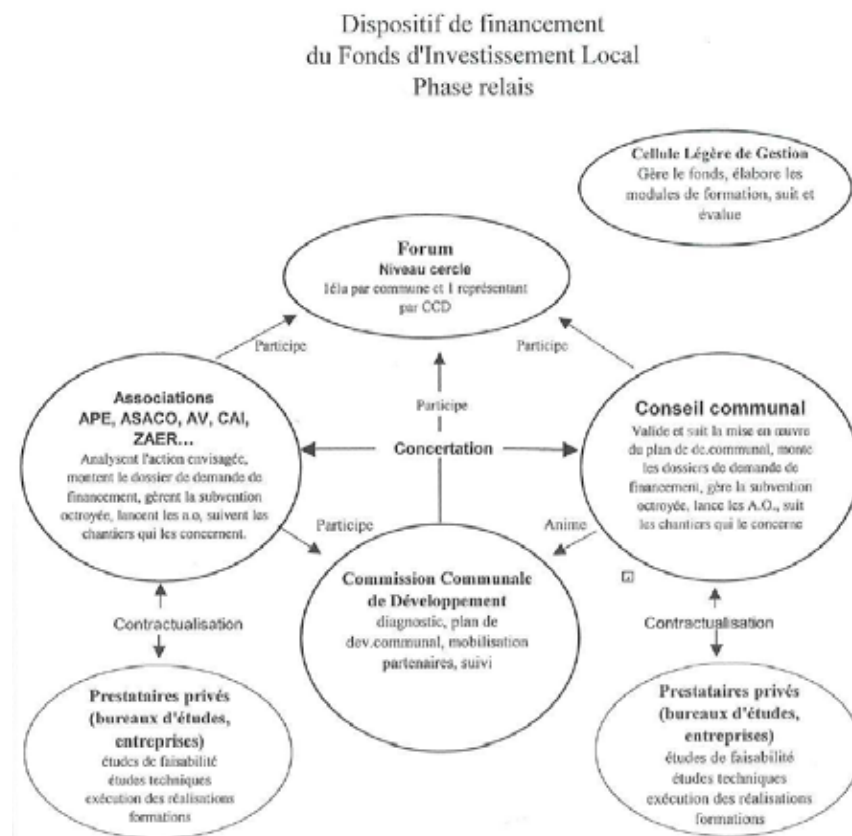


Figure 2 Fonds d'Investissement Local. Mali. Sikasso. (fin)



2.2. La méthodologie CDD de la Banque Mondiale dans le Nordeste brésilien.

Les régions rurales du Nordeste du Brésil se caractérisent par une très grande pauvreté. Les programmes de développement rural exécutés depuis le début des années 70 n'avaient pas réussi à améliorer la situation. Toutefois, une composante expérimentale de l'un d'entre eux réussit en s'appuyant sur les capacités de planification et d'organisation des communautés rurales à obtenir un impact très positif dans la réduction de la pauvreté à un coût par bénéficiaire réduit. Cela a été l'origine de l'un des premiers programmes de développement à grande échelle conçu comme étant piloté par les communautés bénéficiaires elles-mêmes (CDD: *Community Driven Development*). Nous décrivons ici les principaux mécanismes de ces programmes à partir de l'exemple de la phase II du Programme de Lutte contre la Pauvreté Rurale, PCPR II - 2001- 2004.³

Le projet travaille dans 180 municipalités du Pernambuco sur 184 et en priorité avec les 110 municipalités les plus déshéritées (80 millions US\$, dont 60 apportés par la Banque Mondiale). Il est structuré de façon telle que 90% des ressources disponibles soient consacrées aux projets locaux ("sous-projets communautaires"). [7% pour la formation des communautés rurales et des conseils municipaux, et pour des études et seulement 3% pour l'administration du projet en tant que telle]. Le programme combine des décisions prises à différents niveaux: 1/ l'Unité Technique du Programme, qui dépend d'une institution de l'Etat, fixe en détail les règles de fonctionnement et participe au ciblage des actions. 2/ les instances municipales (conseils des Fonds Municipaux d'Appui aux Communautés - FUMAC et FUMAC-Pilotes, jouissant d'un degré supérieur d'autonomie) affinent le ciblage et choisissent les projets. 3/ les communautés rurales préparent, présentent leur projet, et le réalisent, soit directement soit par le biais de prestataires de services.

Nature et fonctionnement des instances de décision locales: les Conseils des Fonds

Les conseils des FUMAC et des FUMAC-P sont des instances privées sans but lucratif, distinctes des conseils municipaux (chambre des *vereadores*). Ils peuvent prendre la forme légale d'une association ou bien être créés par le pouvoir exécutif municipal, après approbation par le conseil municipal. Ils font partie intégrante du système de gestion du programme, mais sont autonomes financièrement et administrativement par rapport au pouvoir politique. Ils doivent être représentatifs, pouvoir prouver leur indépendance vis à vis des pouvoirs publics, et garantir que les décisions soient prises de façon publique et démocratique, avec des règles claires et en totale transparence. La composition des Conseils des Fonds garantit une majorité absolue aux membres des communautés rurales: 80% doivent être des représentants des Associations Communautaires, du Syndicat des Travailleurs Ruraux, des Coopératives. Y sont aussi représentés, mais de façon minoritaire, les autorités municipales, les ONGs présentes dans la zone, les Églises, les autres segments de la société. Pour pouvoir assurer le suivi des actions financées dans la municipalité,

³ Information de base recueillie lors d'une mission de M. Merlet pour la Banque Mondiale dans le Nordeste brésilien en 2003.

les Conseils des FUMAC et FUMAC-P peuvent retenir 3% des montants financés pour leur fonctionnement. Ils reçoivent un appui du programme pour engager un assesseur technique qui est responsable de la gestion et de l'appui aux communautés et sert de lien avec l'Unité Technique. Les Conseils des FUMAC gèrent également les Fonds Rotatifs constitués à partir des remboursements partiels sur les projets productifs. L'utilisation de ces ressources pour de nouveaux projets doit suivre les mêmes règles que celles du Programme.

Sélection des communautés

Les communautés bénéficiaires doivent être organisées en *association*. Seules peuvent être sélectionnées celles qui ne peuvent participer aux systèmes formels de financement, qui disposent de peu d'actifs et présentent des carences notoires en matière sociale. Ce sont les Conseils Municipaux qui recueillent ces données et hiérarchisent sur la base de la qualité de la vie, et de la disponibilité d'actifs économiques et sociaux. L'intérêt des communautés rurales à prendre part au programme doit être réel. Les demandes présentées doivent être légitimes, ce qui est le cas si les communautés ont participé à l'identification des projets. Les bénéficiaires doivent participer à l'exécution (cofinancement), à la gestion et à l'entretien des investissements. Les ressources doivent être utilisées à bon escient. Les Conseils doivent fonctionner correctement.

Les communautés qui ont réussi à sortir de l'extrême pauvreté et qui peuvent mobiliser de l'épargne locale et avoir accès à des sources alternatives de financement deviennent inéligibles aux financements à fonds perdus. Les ressources subventionnées du Programme peuvent alors être redirigées vers d'autres communautés. Ce processus est graduel, les exigences de cofinancement augmentant avec l'amélioration des conditions au niveau du village. Ce sont les Conseils FUMAC ou FUMAC-P qui sont responsables d'apprécier l'évolution des communautés et de les caractériser les unes par rapport aux autres, sur la base d'indicateurs économiques et sociaux et de l'évolution du capital sociétal et humain.

Conditions de financement

75% du financement des projets au plus est apporté par la Banque Mondiale. L'Etat apporte une contribution allant jusqu'à 25%. Les bénéficiaires doivent apporter entre 10 et 25% de la valeur du projet, suivant la nature du projet, qui peuvent prendre la forme de travail ou de matériels locaux. La population concernée doit en plus s'engager à ce que tous les enfants aillent à l'école, à ce que les programmes de vaccination et de santé soient appliqués et à la conservation de l'environnement et des conditions sanitaires de la communauté.

Les financements s'effectuent à fonds perdus, une modalité considérée nécessaire pour que des communautés très pauvres puissent réaliser une première accumulation d'actifs et pour qu'une partie des plus pauvres puisse se constituer un capital de base. Toutefois, les projets productifs orientés vers le marché doivent être en partie remboursés, afin de constituer un Fonds Rotatif qui sera géré directement par les Conseils des Fonds Municipaux. Par contre, les projets productifs destinés à améliorer les conditions de subsistance des habitants ou à la production de biens et services de faible rentabilité ne sont pas astreints à ce remboursement partiel. Les associations communautaires peuvent utiliser jusqu'à 8% du montant du projet pour engager l'assistance technique qu'elles jugent nécessaire. 25% de l'ensemble des fonds destinés aux projets

communautaires peuvent être utilisés pour des projets productifs, 50% pour des projets d'infrastructure, et 25% pour des projets de développement humain.

Les procédures pour l'allocation des fonds

L'Unité Technique définit un montant indicatif de ressources pour chacun des Conseils municipaux, qui leur est communiqué pour qu'ils puissent établir leurs priorités. Celles-ci sont transmises aux associations communautaires comme référent et servent ensuite à analyser et sélectionner les projets. Les Conseils sélectionnent les communautés éligibles. L'Unité Technique et/ou les Conseils appuient les associations lors de l'élaboration de leurs projets, en cherchant une articulation avec des projets d'amélioration des filières de la Région. Une visite préalable à la communauté, opérée par le bureau régional de l'Unité Technique, pour vérifier les données fournies est obligatoire. L'Unité Technique vérifie lors des différentes étapes la conformité des demandes avec les règles qu'elle a établies. Les Associations peuvent solliciter le financement de plusieurs projets durant la période de fonctionnement du Programme, mais ne peuvent avoir qu'un seul projet productif financé en exécution à la fois. Ce n'est qu'une fois le projet terminé et exécuté de façon satisfaisante qu'une nouvelle demande peut être formulée.

Conditions d'éligibilité des projets locaux

Les projets locaux doivent satisfaire un certain nombre de conditions: 1/ s'inscrire dans le plan de développement défini par le Conseil de la municipalité, 2/ avoir été présentés par une association légalement constituée et avoir été considérés comme prioritaire par les communautés qui le sollicitent 3/ ne pas faire partie d'une liste de projets non éligibles 4/ faire partie de la liste indicative des projets et investissements éligibles, ou dans le cas contraire, avoir été autorisés par l'Unité Technique. 5/ rester, une fois finalisés, la propriété et sous le contrôle de l'Association bénéficiaire pour leur exécution et leur entretien 6/ représenter un coût inférieur ou égal à 50.000 US\$, et ne pas dépasser la limite de financement définie pour la municipalité pour l'année. 7/ pouvoir être réalisés sur une période inférieure ou égale à un an. Les projets en plusieurs phases sont exclus 8/ ne pas dépendre d'un autre projet qui puisse interférer avec leur exécution 9/ avoir été préparés à partir des modèles de projet fournis par l'Unité Technique, 10/ présenter des coûts unitaires entrant dans des limites prédéfinies.

Quatre conditions supplémentaires s'appliquent aux projets productifs: 1/ les investissements restent propriété de l'Association, responsable de leur opération, entretien, et renouvellement. 2/ les bénéficiaires payent les services prêtés à un prix suffisant pour couvrir ces coûts. Un compte d'épargne est ouvert à cet effet. 3/ chaque type de projet dispose d'un règlement d'usage, approuvé en assemblée des bénéficiaires et accepté par l'Unité Technique et par le Conseil du Fonds 4/ l'Association doit démontrer qu'elle disposera de l'assistance technique nécessaire.

La place des Associations Communautaires

Elles constituent l'instance de représentation des bénéficiaires. Elles identifient les investissements prioritaires, élaborent les propositions, exécutent les projets approuvés et ayant

fait l'objet d'une convention (pour ce faire, elles doivent constituer un *comité d'accompagnement*), assurent le fonctionnement et la gestion. La légalisation des associations étant obligatoire et souvent onéreuse, le programme aide la communauté à être exemptée de taxes.

Une fois un projet accepté, l'Association doit ouvrir un compte bancaire spécifique pour recevoir les fonds versés soit par l'Unité Technique, soit par le FUMAC-Pilote. L'Association doit tenir une comptabilité et garder les justificatifs de toutes les dépenses qu'elle effectue pour le contrôle du projet et pour les audits. L'acquisition de biens ou la passation de contrats doit respecter les procédures établies pour l'usage de ressources publiques. Des manuels de procédure sont remis aux Associations à cet effet.

Les rôles des Gouvernements Municipaux et des Organisations Non Gouvernementales

Le rôle des Gouvernements Municipaux se limite à faire connaître le programme et à stimuler la participation des bénéficiaires, en veillant à ne pas se substituer à eux. Ils peuvent participer au cofinancement des projets et fournir un appui logistique aux Conseils des FUMAC ou FUMAC-Pilotes.

Les Organisations Non Gouvernementales peuvent participer au programme à tous les niveaux du cycle des projets. La participation d'ONGs à des projets locaux doit être proposée par les bénéficiaires qui en décident les modalités. Elles peuvent aussi dispenser des services d'assistance technique ou réaliser des études pour le compte de l'Unité Technique ou celui des Conseils.

Récompenses et pénalités

Le programme exige un strict respect des règles qu'il a établies. Les Conseils FUMAC ayant bien travaillé peuvent aspirer à se transformer en FUMAC-P, plus autonomes, et/ou obtenir des volumes de ressources supérieurs. Les associations ayant eu de bons résultats peuvent accéder à des volumes d'investissements plus importants. Inversement, le programme établit des sanctions en cas d'irrégularités ou de détournements, allant jusqu'à l'exclusion des fautifs de la liste des bénéficiaires potentiels.

Le suivi et l'évaluation

Un programme de cette nature demande, en plus de mécanismes d'audit comptable, des mécanismes de suivi et d'évaluation. Le programme a mis en place une banque de données à partir de tous les projets locaux financés, un système de supervision de terrain. Il peut aussi faire des études spécifiques et évaluations périodiques. A partir de l'expérience acquise dans d'autres Etats, un système de suivi des projets, informatisé et accessible en réseau et par Internet, permet aux bénéficiaires de suivre l'itinéraire de leur demande de projet.

2.3. Un aperçu d'autres types de mécanismes.

Le GRET a organisé un séminaire à Rambouillet en septembre 2000 pour traiter de la question des fonds de développement. La réflexion a été construite à partir de 4 études de cas, dont le FIL

de Sikasso dont nous avons déjà parlé⁴. Le document de synthèse préparé à cette occasion présente un certain nombre de critères que l'on peut utiliser pour caractériser les fonds:

- ✓ Type de montage institutionnel. Ancrage dans le paysage politico-institutionnel. Degré d'autonomie du dispositif, et légitimité et durabilité de celle-ci.
- ✓ Composition des instances de prise de décision, avec ou sans participation de l'Etat, du Projet.
- ✓ Ciblage des utilisations possibles du fonds, ou grande liberté laissée aux instances responsables de l'affectation des fonds de décider ce qu'il est possible de financer.
- ✓ Progressivité plus ou moins grande de l'implication des acteurs.
- ✓ Articulation avec des mécanismes permettant au fonds de devenir pérenne. Cotisations, lien avec la fiscalité locale, etc.

Un certain nombre de projets ont été construits sur des bases assez proches du FIL de Sikasso. Citons par exemple le Fonds de Soutien à l'Investissement Local financé par la coopération suisse au Niger (Maradi, Dosso). Mais il existe de nombreux schémas de fonds qui peuvent être très différents. C'est le cas des *fonds compétitifs* utilisés pour affecter des ressources à la recherche appliquée, à la vulgarisation, avec lancement d'*appels à propositions* et *sélection des meilleures offres* par un comité ad-hoc. Les modalités d'affectation des ressources sont en partie décidées par des instances incorporant des acteurs locaux ou directement concernés. On en retrouve sur tous les continents, mis en place soit par les Etats soit par les institutions internationales. Les *fonds structurels* mis en place en Europe peuvent aussi prendre la forme de fonds de développement dont l'utilisation est décidée par les bénéficiaires. Il y a la matière à une réflexion intéressante qui ne peut être abordée dans le cadre de cette note.

Les mécanismes financiers peuvent aussi être de natures très variées. Ainsi, le projet Prolancho au Honduras a opté pour la formule du Fidécimmis⁵, et a construit un dispositif autour d'Associations de Services Communautaires, au sein desquelles s'opère le processus de contrôle et d'assignation des fonds. (voir encadré #1)

Mais il convient d'insister sur le fait que les mêmes mécanismes formels, les mêmes manuels de procédures, appliqués à des réalités sociales et culturelles distinctes, peuvent avoir des résultats complètement opposés. Ainsi, il semble que les essais de mise en place de la méthode CDD par la Banque Mondiale en Afrique de l'Ouest soient très loin d'obtenir les mêmes succès que les expériences que nous avons décrites dans le Nordeste brésilien.

⁴ Voir bibliographie. Les autres cas étudiés étaient un Fonds pour le développement urbain participatif au Cameroun (Fourmi), les fonds de développement villageois du projet Chin State du Myanmar, et les fonds de financement du conseil aux entreprises au Sénégal.

⁵ Le Fidécimmis, qui a son origine dans des modalités d'héritage particulières, est une figure utilisée assez fréquemment pour le financement en Amérique Latine. Un fonds est mis à la disposition d'une institution bancaire qui l'administre, mais doit l'utiliser en respectant strictement des règles établies par le donateur.

**ENCADRE # 1. LES FONDS D'APPUI A L'INITIATIVE LOCALE [FAIL]
« FAIRE CONFIANCE AUX GENS, ... ET LEUR DONNER LE CHEQUIER »**

Le projet **Prolancho**, financé au **Honduras** par l'**Union Européenne** est un des projets de développement rural qui était défini comme de nouvelle génération, qui cherchait à se substituer aux anciens projets DRI (Développement Rural Intégré) en fondant son action sur le renforcement des institutions et des acteurs locaux⁶. Il a mis en place trois fonds de Fidéicomis. L'un d'entre eux, destiné à financer des initiatives locales s'est inspiré de l'expérience du FIL au Mali, après adaptation à un contexte tout autre. Le mécanisme a réussi à changer la vision que les gens avaient de l'appui financier. Les Associations qui ont été créées ont permis de rompre avec le paternalisme existant, en faisant en sorte que les acteurs assument la dynamisation de leur propre développement.

Le processus d'animation utilisé a permis de transférer les responsabilités aux Associations de Services Communautaires (ASC) et de les doter d'une capacité propre de gestion. Les acteurs locaux prennent leurs décisions sous le regard des leurs (contrôle social) et ont un accès facile aux ressources financières. Le chéquier a pu leur être remis, parce que des principes de progressivité, de transparence, et de participation communautaire avaient été posés.

Objectif: Cofinancer les projets et les initiatives des groupes des Associations de Services Communautaires (ASC) par le biais d'un mécanisme à la fois sûr, efficient et financièrement durable, avec un dispositif de contrôle social.

Origine des fonds: Gouvernement hondurien, Union européenne, 17 ASC. Composantes du projet PROLANCHO à l'origine du FAIL : gestion locale des ressources, légalisation de la tenure foncière, appui au développement productif, coopération paysanne.

Montant des fonds apportés par PROLANCHO: 1999: Lempiras 3,747,500 (Euros 288,269); 2000: Lempiras 8,920,500 (Euros 686,192); 2001: Lempiras 6,800,000 (Euros 548,077)

Système d'administration et de prise de décisions. Fidéicomis établi par le projet PROLANCHO et les 17 Associations de Services Communautaires. Les bénéficiaires sont les groupes des ASC. L'entité de gestion est une banque privée: Banhcafé. 1/ La junta directive de chaque ASC se réunit tous les mois pour approuver les initiatives. 2/ 4 comités de zone des ASC se réunissent tous les mois pour valider le plan d'opération et les rapports. 3/ La Banque réalise les déboursements en conformité avec le règlement du FAIL.

Usage des fonds: le budget des ASC ne prend en compte que trois rubriques: fonds pour des initiatives locales, contre présentation des contrats, fonds pour des réunions, des formations, des voyages, des échanges. Frais d'opération.

Remboursement: seul le fonds pour les initiatives locales a un caractère rotatif: les groupes s'engagent à rembourser 100% du financement reçu du FAIL. Les frais d'opération et le coût des ateliers et séminaires sont des donations.

Règles du jeu pour avoir accès au FAIL: une ASC doit être membre du Fidéicomis, doit présenter un Plan d'Opération Annuel, des rapports semestriels, et entretenir un fonds patrimonial. Chaque groupe doit élaborer et signer une demande et un engagement, contribuer au moins à 20% du financement total, et ne pas verser plus de 20 lempiras par mois par famille

Résultats dans les 17 municipalités (au 31 octobre 2001). 700 initiatives cofinancées en 1998 et 1999 sous forme de donation. 1439 initiatives cofinancées en 2000 et 2001 avec exigence de remboursement. 1080 groupes communautaires en co-investissement avec le FAIL. 10,907 utilisateurs, parmi lesquels 55% sont des femmes. 80 groupes son en train d'exécuter une seconde initiative. Porte-feuille cumulé de 12,383,553 lempiras. Porte-feuille en cours de 8,895,259 lempiras. 4,561,066 lempiras de fonds patrimonial. 1,257,437 lempiras d'impayés ou de retards (c'est à dire 14% du porte-feuille)

⁶ L'IRAM est intervenue dans différents domaines en appui technique à ce projet (mission de D.Pommier, de R. Cogno et de M.Merlet), et avait participé à la formulation de cette nouvelle politique de l'Union Européenne (mission de M. Merlet avec JM Abbes).

3. Analyse des expériences

3.1. Les objectifs des *fonds de développement autogérés*

Ils sont multiples, mais combinent presque toujours une recherche d'optimisation de l'affectation des ressources et de construction ou renforcement des capacités des acteurs et institutions locaux. Ainsi, contrairement à ce que l'appellation "fonds" semble privilégier, le second aspect est souvent le plus important dans la durée. La démarche s'avère être particulièrement utile, voire nécessaire quand les mécanismes traditionnels de gestion des biens collectifs des communautés rurales ont disparu ou perdu leur efficacité du fait de l'évolution sociale et économique des sociétés, ce qui met à terme en danger la survie de la majorité des producteurs. C'est le cas de nombreuses communautés paysannes dans le monde, en évolution rapide du fait de leur intégration aux marchés, et qui ne sont plus en mesure d'assurer une gestion durable de leurs terroirs. En Afrique de l'Ouest, de nombreux fonds de cette nature ont fonctionné en complément de projets "de gestion des terroirs". Mais par ailleurs, des transformations des modes d'organisation de la production peuvent avoir eu lieu, avec la création de mécanismes nouveaux et un manque de capacité des acteurs à en assurer le fonctionnement et à en assumer le contrôle. C'est ce que nous avons pu voir après la réforme foncière en République de São Tomé et Príncipe. Une nouvelle organisation sociale et économique des producteurs doit être construite. Là aussi, la mise en place de fonds autogérés se justifie pleinement.

Que ce soit pour corriger les effets négatifs de la perte de contrôle de la gestion du territoire ou pour accélérer la mise en place d'un nouveau système d'organisation de la production, les gouvernements et l'aide internationale utilisent massivement des subventions: celles-ci sont le plus fréquemment distribuées par des institutions temporaires, des "Projets de développement". Ces subventions provoquent souvent des distorsions de diverses natures, des rapports paternalistes ou de clientélisme entre donateurs et bénéficiaires profondes. On constate que les résultats des interventions sont rarement durables.

Les besoins en matière de développement rural ne peuvent pas tous être satisfaits par le biais d'institutions financières locales d'épargne et de crédit. On connaît aujourd'hui assez bien les possibilités et les limites des différents systèmes possibles (mutualistes, coopératifs, de crédit solidaire, avec ou non autogestion des caisses locales). Les dispositifs de type "Fonds de développement" ont donc un intérêt "là où le crédit ne convient pas"⁷, par exemple quand les investissements à mettre en place sont à rentabilité faible ou fortement différée dans le temps, et ne génèrent pas de capacité de remboursement à court terme. Ils peuvent alors constituer souvent un complément utile des systèmes de crédit : en établissant une distinction claire entre les

⁷ Voir La publication de mai 1994 de l'IRAM : Fonds d'Investissement Local, FIL, "là où le crédit ne convient pas". Yves Fournier, Dominique Gentil, avec la collaboration de Roberto Cogno, Marie-Jo Demante, et Anne Le Bissonnais.

deux modalités de financement rural que sont le crédit, destiné à être remboursé et les subventions non remboursables, les Fonds de Développement contribuent à préserver les possibilités d'évolution et de consolidation des institutions de financement local d'épargne crédit.

En résumé, les objectifs des Fonds de développement sont à la fois:

- **de permettre une meilleure gestion des subventions**, souvent nécessaires pour initier une dynamique de développement, en limitant le plus possible leurs effets négatifs et pervers.
- **d'aider à améliorer la structuration du milieu rural**, en accroissant la maîtrise des ruraux sur leur environnement local, et leur capacité de gestion collective de problèmes communs au niveau du territoire qui est le leur. En d'autres termes, il s'agit de contribuer à augmenter le capital sociétal (*social capital* des anglophones)

3.2. Les points de méthode communs aux *fonds de développement autogérés*

3.2.1. Un mode d'intervention qui reconnaît l'existence de dynamiques locales

Le milieu rural est animé par de nombreuses contradictions, très souvent difficiles à appréhender par un observateur externe. Les problèmes de développement, de faim, de pauvreté, de préservation des ressources naturelles, ne peuvent trouver de solutions durables par de seules interventions externes, désarticulées des dynamiques locales. Reconnaître véritablement l'existence de ces dynamiques implique de renoncer aux approches classiques de *projet*, et travailler avec et par le biais de "partenaires" existant dans la société locale. Les fonds de développement relèvent de cette rupture méthodologique fondamentale.

Les interventions visent à contribuer à changer les rapports de force entre les acteurs locaux. Elles ne sont donc pas neutres. Elles vont permettre à certains groupes sociaux de consolider leur position, de constituer des institutions locales autonomes, de construire leur propre projet social et d'obtenir des moyens pour le mettre en oeuvre.

La reconnaissance des dynamiques locales revient à accorder la primauté aux causes internes dans l'évolution des phénomènes, et bien sûr, dans ce que nous appelons "le développement". Cela n'exclut pas, évidemment, l'influence, de plus en plus décisive aujourd'hui des causes externes. Cette influence est double: d'une part, les causes externes constituent une condition des changements, et d'autre part, elles ne peuvent le plus souvent opérer que par l'intermédiaire des causes internes. C'est ce qu'un projet doit aussi explicitement chercher à faire, s'il veut avoir un impact durable.

Les approches les plus classiques des projets de développement définissent a priori des objectifs et des interventions sur la base d'un diagnostic initial. Quand bien même celui-ci ait été bien fait, il reste le plus souvent statique, et quand les moyens sont débloqués pour la mise en œuvre du projet, la situation a évolué. Se pose alors inexorablement le problème de la pérennité des réalisations, artificiellement créées par l'intervention externe.

Seule une approche interactive et évolutive entre le milieu rural et les institutions de projet peut permettre de changer les conditions de transformation de la situation locale. La discussion sur la pérennité des réalisations change alors de nature, puisqu'elle s'intègre dans cette évolution, et devient l'affaire des intéressés, des acteurs locaux.

3.2.2. Donner le pouvoir de décision aux acteurs locaux

Au lieu de considérer les différentes catégories de ruraux comme étant sous la tutelle d'un projet ou d'une institution nationale chargés de les former et de les aider, les Fonds de développement sont conçus comme des outils au service des membres majoritaires du tissu social rural, en général les producteurs. Leur méthode rompt avec les approches classiques et descendantes de projets en donnant aux principaux intéressés le pouvoir de décider⁸.

La "maîtrise d'ouvrage" est déléguée aux "communautés paysannes". En d'autres termes, moins bureaucratiques, cela veut dire que les véritables propriétaires des fonds sont les communautés paysannes elles-mêmes. Ce sont elles qui commandent les études, qui passent commande des travaux et qui reçoivent les réalisations. Des instances locales de décision, constituées de représentants des communautés rurales sont instituées pour cela: elles sont soit créées de toutes pièces, soit simplement reconnues comme interlocuteurs quand elles existent déjà. Elles statuent sur les demandes présentées par les communautés rurales, et décident des études et des investissements à financer par le Fonds, dont elles connaissent bien évidemment le montant et les règles de fonctionnement.

La maîtrise d'ouvrage se concrétise le plus souvent par la contractualisation des engagements entre l'instance paysanne de décision, les entrepreneurs locaux, et les "communautés" bénéficiaires.

Pour ce faire, un effort important en terme de formation, de restitution des études aux communautés rurales, d'élaboration de documents facilement compréhensibles est nécessaire pour mettre les membres des "communautés" en condition d'assumer pleinement la maîtrise d'ouvrage et les fonctions de négociation avec les différents partenaires.

Le mécanisme des fonds reconnaît ainsi la nécessité d'acteurs collectifs, qui n'existent pas nécessairement sous une forme opérationnelle ni conforme à l'intérêt de la majorité. C'est en leur donnant un rôle effectif, des responsabilités, que le projet aide à leur consolidation et à leur évolution. Il s'agit là d'un point central, qui a des implications méthodologiques importantes. L'intervention "externe" (le projet, le plus souvent, ou l'instance de tutelle de l'Etat) de par ses actions spécifiques doit pouvoir faciliter des évolutions qui sans lui seraient difficiles, voire impossibles. Mais ses actions ne doivent en aucun cas se substituer à la décision des instances locales qu'il souhaite consolider.

⁸ Ce point central peut être imposé par le bailleur de fonds, comme cela a été le cas pour les FUMAC au Brésil, quand les conditions politiques locales ne sont pas propices.

3.2.3. Permettre aux acteurs de se former au travers de l'action

Le principe même des fonds de développement autogérés est de permettre aux acteurs ruraux de se former au travers de l'action. Cette démarche de formation - action est bien connue et appliquée dans des domaines divers. C'est à partir de leur pratique que les acteurs identifient des besoins de formation, et c'est au fur et à mesure que ces besoins apparaissent que les formations sont effectuées. La motivation est ainsi bien meilleure et les résultats plus rapides.

Les bénéficiaires ne sont pas, comme dans d'autres méthodes de formation utilisées dans le développement rural, considérés comme inaptes à la prise en charge de leurs projets tant qu'ils n'ont pas suivi un certain nombre de cours et atteint un niveau considéré comme critique. Ils sont au contraire considérés d'emblée comme des adultes, comme des personnes responsables. Ils ont dès lors, comme tout individu, un certain *droit à l'erreur*. Le processus de formation action leur permet d'acquérir au plus vite de l'expérience, en analysant et en tirant parti à la fois de leurs erreurs et de leurs succès.

Pour être viable dans la durée, une telle méthode doit respecter un certain nombre de règles, dont nous allons maintenant examiner les principales.

3.3. Conséquences et conditions pour réussir

Bien qu'il soit impossible de traiter à l'identique des situations pouvant être extrêmement diversifiées, il est intéressant de tenter de dégager quelques grandes leçons méthodologiques des exemples de fonds que nous avons pu observer.

3.3.1. Construire des processus de structuration durable du milieu

L'objectif de structuration durable du milieu implique de rechercher la pérennité de l'intervention. Cette pérennité s'entend à différents niveaux: pérennité du dispositif de prise de décision, pérennité des investissements, et enfin pérennisation du fonds.

a. Pérennité du dispositif de prise de décision

- ✓ **Des instances de co-conception et de co-gestion.** L'implication des personnes ou des institutions locales intéressées est essentielle dès la conception de l'outil de financement au moment d'en définir les modalités: composition des instances de décision, processus de prise de décision, objets de financement, contributions monétaires et non-monétaires des villages, engagements financiers des villages, etc. Au niveau du FIL au Mali, un comité de pilotage des paysans, la "Commission paysanne", a joué ce rôle. Il était constitué de personnes n'ayant pas de légitimité formelle mais reconnus et respectés par la population locale. Ailleurs, ce seront des représentants d'organisations paysannes existant ou de communautés, ce qui semble (souvent, mais pas toujours) préférable pour éviter que ne s'instaurent des confusions entre les intérêts des institutions, ceux de leurs dirigeants et ceux des paysans en général. Au Brésil, la phase de conception des FUMAC avait eu lieu au sein d'un projet pilote, et la participation

des organisations paysannes, puissantes dans le Nordeste, a joué un rôle clé dans sa généralisation. Ces instances de pilotage ont par la suite un rôle de réflexion et de suivi stratégique. Elles permettent de s'assurer que le projet de construction des mécanismes de gestion du fonds soit dès le début *le projet des acteurs locaux*, ce qui évite de se poser par la suite et souvent trop tard le problème de l'appropriation.

- ✓ **Adhésion volontaire mais contre-pouvoirs obligatoires.** L'expérience montre que les communautés rurales ont rarement des structures de représentation ou de coordination démocratiques. Faire aveuglément confiance à l'autogestion d'un fonds au niveau d'une seule communauté revient très souvent à renforcer le pouvoir d'un ou de quelques individus (ou familles), les "hommes forts", les "caciques", et aboutit presque inmanquablement à des utilisations très inégalitaires des ressources, à un manque de transparence et à la disparition à plus ou moins court terme du fonds commun, comme le montrent les innombrables échecs des *fonds rotatifs* mis en place par des ONG un peu partout dans le monde. Il convient donc d'instaurer des mécanismes de surveillance de façon à ce que celle-ci puisse être assurée par les communautés elles-mêmes. C'est en fondant les groupes de décision sur plusieurs unités relativement indépendantes que l'on atteint ce résultat. Cela a été le cas avec les CAI du FIL, et avec les conseils municipaux des FUMAC. Dans ce dernier cas, il a été essentiel dans la plupart des cas de ne pas s'appuyer sur les dispositifs institutionnels municipaux existants, qui ne permettaient pas un jeu démocratique suffisamment transparent ni ne garantissaient une pleine participation des ruraux.

Les comités d'attribution, les instances de décision pour l'utilisation des fonds, devront donc avoir une dimension inter - villageoise ou inter - communautaire. Il s'agit de favoriser l'émulation entre les villages (ou communautés) et surtout susciter une contrainte sociale croisée pour le respect des engagements villageois. En déplaçant l'univers de décision du village à un ensemble de villages, les contradictions entre les acteurs sociaux au sein de chaque village ne sont plus traitées de la même façon, et les risques de contrôle monopolistique du pouvoir local par des groupes ou familles dominantes diminuent considérablement. L'exercice d'une responsabilité collective peut ainsi redevenir possible.

S'appuyer explicitement sur des *contre-pouvoirs* permet de faire en sorte que le processus de décision soit toujours un processus contradictoire, faisant intervenir plusieurs groupes d'intérêts. Si c'est essentiel pour éviter l'accaparement du pouvoir par des groupes sociaux locaux hégémoniques, c'est aussi le meilleur moyen de préserver la capacité d'adaptation du dispositif et de générer une réflexion critique sur les acquis et les échecs, ce qui est nécessaire pour établir un processus de formation efficace des acteurs.

On peut alors rompre véritablement et sans trop de risques avec les relations bilatérales entre projet ou Etat et communautés, et avec le paternalisme qui l'accompagne le plus souvent. Les conditions d'une véritable pratique de planification locale du développement, de la gestion de terroir peuvent en même temps devenir plus favorables: souvent, l'aménagement d'un terroir

a des implications qui dépassent la seule "communauté" qui en est "propriétaire" ou "attributaire".

L'adhésion volontaire des "communautés" rurales ou villageoises à ces structures de prise de décision collective est recommandée pour permettre un meilleur fonctionnement du dispositif. La proximité géographique, la cohésion sociale au sein des villages adhérents, et les rapports qu'ils entretiennent entre eux seront des éléments qui feront partie des critères de choix des villages décidant de se regrouper en une même instance,

Par contre, l'élaboration d'une demande de financement est faite au niveau d'un village ou d'une communauté et donne lieu à une réflexion collective sur les avantages et inconvénients des investissements envisagés.

- ✓ **Progressivité des actions**. Les mécanismes dont nous parlons ne se construisent pas du jour au lendemain, et ne se décrètent pas non plus. Lors de l'établissement des règles du jeu, il faut bien sûr tenir compte des erreurs possibles et éviter que celles-ci ne puissent remettre en cause l'ensemble du processus. La progressivité dans les montants, et dans les difficultés des chantiers à entreprendre nous semble donc tout à fait essentielle.
- ✓ **Recours à des prestataires de services**. Le dernier élément important qui aide à construire la pérennité du dispositif est le recours systématique à des prestataires de services, liés par des contrats transparents et précis avec les responsables de la maîtrise d'ouvrage. Faire usage d'opérateurs locaux ou en susciter l'émergence s'avère être beaucoup plus favorable à la pérennisation des actions que de travailler en régie sous la direction d'un "Projet" ou d'une institution de niveau supérieur de l'Etat. Le marché que représentent les ouvrages dont la décision de financement est prise par les comités d'attribution, mais aussi les activités d'études complémentaires (faisabilité, dossiers d'appels d'offres, évaluation, impact, ...) qui sont nécessaires pour la prise de décision et le suivi, permet souvent l'émergence de petits bureaux d'étude locaux et/ou de petites entreprises pour la mise en œuvre des travaux. Là encore, les expériences de la phase un du FIL du Mali et des FUMAC confirment cette hypothèse.

b. La recherche de la pérennité des actions et des investissements

La pérennité des investissements, dans un dispositif de cette nature, et dès que les ressources sont rares, devient très vite une préoccupation centrale des bénéficiaires. Un cofinancement des investissements par les producteurs, la constitution initiale ou progressive de caisses d'entretien (et parfois d'amortissement) gérées au niveau villageois sont les mécanismes les plus souvent utilisés pour atteindre cet objectif. Un suivi et des évaluations ex-post de l'intérêt des investissements permet également aux ruraux d'optimiser les prochains investissements.

Il faut toutefois préciser que cette pérennisation n'est pas une chose aisée, et que les fonds de développement ne peuvent pas de manière isolée apporter des solutions à des problèmes globaux qui surdéterminent l'évolution économique des producteurs ruraux et qui demandent des politiques agricoles adaptées. C'est une des grandes conclusions que nous avons tirées en observant les succès et les limites des grands projets CDD du Nordeste du Brésil.

c. La recherche de la pérennité du Fonds

Il s'agit d'un problème délicat, puisque pour l'essentiel les ressources du Fonds dans lequel puisent les comités d'attribution proviennent en général de subventions. La reconstitution des ressources ne peut pas être fondée principalement sur le remboursement, puisqu'il ne s'agirait plus alors de subventions mais de crédit ! Garantir la continuité du fonctionnement du fonds dans la durée est pourtant essentiel pour pouvoir atteindre les objectifs qui ont été fixés. L'expérience montre qu'il convient d'y réfléchir avant que le bailleur de fonds initial ne se retire, une fois le projet arrivé à son terme: faute de l'avoir fait à temps, l'épuisement brutal des fonds provoque une crise qui peut remettre en cause le dispositif dans son ensemble.

- ✓ Sur le moyen terme, assurer le plus vite possible une **diversification des sources de financement**, par exemple en travaillant avec plusieurs bailleurs de fonds internationaux ou en intégrant des apports en provenance du gouvernement central, et permettre aux intéressés de créer une structure leur permettant de rentrer en contact avec les bailleurs et le gouvernement devient dès lors une tâche essentielle, qu'il ne faut pas toujours laisser pour plus tard.
- ✓ La **constitution d'un fonds propre inter-villageois** peut aussi être envisagée, de façon à prendre temporairement le relais du fonds de subventions du projet en cas d'interruption du financement externe, en attendant d'obtenir des ressources nouvelles ayant une autre origine . Une implication financière des populations peut aussi dans certains cas être souhaitable pour accroître les chances de pérennisation du fonds.
- ✓ Toutefois, la véritable solution de la pérennité de dispositifs visant à l'optimisation de subventions est à rechercher au niveau de la **fiscalité**. Quand des mécanismes fiscaux existent, la question est surtout celle du transfert de fonds nationaux vers les instances décentralisées. L'exemple de la Bolivie, avec la *loi sur la participation populaire* est à ce titre particulièrement intéressant. La possibilité d'établir des **fiscalités locales**, par exemple sur le foncier, ouvre des perspectives intéressantes. Nous pensons par exemple aux expériences en cours en Amérique Centrale avec les cadastres fiscaux municipaux. Souvent le lien entre l'apprentissage de la cogestion des fonds de développement est encore totalement coupé de la mise en place des dispositifs de fiscalité locale. C'est ce que l'on constate par exemple en Bolivie. Il s'agit sans nul doute d'un des principaux défis pour les années à venir.

3.3.2. Quel dispositif de promotion adopter ?

a. Séparation des fonctions techniques et financières

Il est toujours important de ne pas confondre les contraintes techniques d'un projet d'investissement et les contraintes financières du montage permettant de le mettre en place. D'une façon générale, l'expérience montre qu'il est préférable de dissocier le conseil technique de l'aide au montage du financement des réalisations.

b. Des structures légères de promotion et de gestion. Durée de l'aide externe

L'équipe de gestion et promotion d'un mécanisme de fonds de développement autogéré répondra mieux aux orientations méthodologiques de base si elle garde une taille réduite. Les risques de bureaucratisation, les craintes de perte de contrôle des techniciens et des administratifs amènent dans le cas contraire rapidement à une surproduction de normes, de règlements, qui dénaturent l'esprit même de construction conjointe du mécanisme.

Ces équipes légères doivent assurer la gestion administrative du projet, mais aussi l'animation de la réflexion paysanne autour des procédures de gestion à mettre en place, et la formation des différents acteurs.

Du fait même du caractère progressif de la construction, du principe du droit à l'erreur, des besoins spécifiques et particuliers en matière de suivi évaluation sont toujours nécessaires. La demande est qualitativement supérieure à celle que requiert une intervention de développement classique. Il faut pouvoir appréhender les évolutions en cours dans le milieu rural sur lequel le projet intervient. Le fait d'intervenir sur des dynamiques "vivantes" et "contradictoires" avec des acteurs responsables ayant une profonde connaissance empirique de leur milieu force les experts extérieurs (nationaux ou étrangers) à un véritable effort de connaissance du milieu. Cette acquisition de connaissances de la part des experts ne peut relever que d'une approche scientifique rigoureuse, sociologique, anthropologique et économique.

Enfin, lors de la formulation d'un projet de ce type, il s'avère essentiel de considérer d'emblée comme facteur de réussite la durée de l'engagement de l'institution de coopération ou du gouvernement initialement intéressé. De tels projets ne seront jamais viables s'ils ne sont pas conçus dès le début comme devant se prolonger un certain nombre d'années et si leur évolution future n'est pas clairement envisagée.

4. Conclusions et perspectives

4.1. Un apprentissage de la gouvernance, catalyseur du développement agricole

4.1.1. Un instrument qui aide à instaurer des pratiques de "bonne gouvernance"

La mise en place de mécanismes de fonds de développement autogérés, dans la mesure où elle implique un processus d'apprentissage d'une gestion démocratique des ressources communes, constitue un élément clef pour renforcer la structuration du milieu rural. Il ne s'agit pas dès lors d'une intervention de plus, d'une opération de distribution de subventions qui viendrait s'ajouter à celles qui sont déjà en cours, mais d'une activité structurante dont l'objectif est de consolider l'organisation des populations rurales, d'aider les producteurs à mieux prendre en charge la

gestion d'un certain nombre de biens ou de ressources collectives, et à terme et indirectement d'intervenir plus efficacement dans la définition de la politique de régulation de l'accès au foncier et aux ressources naturelles.

L'examen exploratoire du fonctionnement des *fonds de développement autogérés* à partir de quelques exemples nous a permis d'apprécier leur impact sur le développement agricole et rural. Les investissements décidés par les populations ont souvent joué un rôle de catalyseur sur le développement rural et eu des répercussions immédiates sur l'agriculture, l'élevage et le niveau de vie des ruraux. Qu'il s'agisse de surcreusements de mares, de micro-barages, d'électrification, d'amélioration de l'accès à l'eau potable ou de l'habitat, de réels succès ont été obtenus là où de nombreux projets classiques avaient échoué par le passé. On peut faire l'hypothèse que c'est bien la méthode utilisée qui a permis d'obtenir ces résultats.

Les fonds de développement autogérés permettent à des personnes que la pauvreté et la situation politique avaient converties en exclus de recouvrer leur dignité, leur confiance en elles et d'initier un véritable processus d'apprentissage de la gouvernance au niveau territorial. La démarche joue un rôle essentiel pour l'instauration de mécanismes de "bonne gouvernance". Si nous définissons la gouvernance comme étant *la manière dont la société gère les intérêts généraux et le bien commun ainsi que les intérêts particuliers de chacun de ses membres*, la *bonne gouvernance* est celle qui assure le meilleur équilibre possible entre intérêts généraux/biens communs et intérêts particuliers *dans une relation d'équité*. Les fonds de développement autogérés apparaissent comme des instruments essentiels permettant de renforcer les capacités des acteurs locaux. Ils deviennent un chaînon fondamental des *mécanismes de dialogue territorial ascendant* qui semblent indispensables pour dépasser un certain nombre de blocages du développement et de la lutte contre la pauvreté⁹.

Si les expériences que nous avons évoquées sont insuffisantes pour dresser un tableau satisfaisant des projections et conséquences d'une telle démarche, elles permettent toutefois de souligner clairement l'étendue des perspectives.

Les processus de structuration d'organes d'administration locale, en cours en Afrique de l'Ouest (décentralisation, et création de communes rurales), en Amérique Latine (renforcement du rôle des municipalités), le retour massif des revendications territoriales des groupes "indigènes" en Amérique Latine, en Asie, en Afrique, celles des éleveurs nomades des différents continents, mais aussi celles des pêcheurs artisanaux et des habitants des forêts, la crise de la gestion de l'accès à la terre et les exigences d'une gestion durable des ressources naturelles sont autant de cas de figure pour lesquels une démarche du type fonds de développement autogéré peut être envisagée et adaptée de manière prometteuse.

⁹ Voir Merlet, Thirion, Garcés. États et Sociétés Civiles, accès à la terre et développement rural: renforcer les capacités pour de nouvelles formes de gouvernance. AGTER. Document thématique # 2 de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (ICARRD) de Porto Alegre (Brésil). FAO.

4.1.2. Fonds autogérés de développement et capital sociétal

Les deux exemples que nous avons développés se caractérisent par des niveaux d'organisation élevés des ruraux. Le niveau d'organisation des paysans du Mali Sud était bien connu. On y trouvait aussi des institutions de microcrédit qui fonctionnaient. Les Etats de Rio Grande do Norte et de Pernambuco du Nordeste brésilien se caractérisaient par le poids des caciques locaux qui contrôlaient le pouvoir dans les municipalités, mais il existait aussi un mouvement syndical puissant, présent depuis le niveau municipal jusqu'aux Fédérations au niveau des Etats, qui s'était construit par ses luttes et consolidé au cours des dernières décennies. Sa participation au pilotage des fonds aux différents niveaux a été importante, ainsi que celle de l'Eglise Catholique qui a aussi joué un rôle important dans la structuration du milieu rural.

Là où la structuration du milieu rural est faible, et où les besoins de renforcement des capacités sont encore plus grands, les réticences des bailleurs de fonds sont considérables. Mais dans quelle mesure se justifient-elles et dans quelle mesure ne sont-elles que l'expression d'un conservatisme dans les modes d'opération ? C'est une des questions importantes qu'il serait nécessaire d'approfondir dans des travaux ultérieurs et par une discussion avec les partenaires du REDEV.

Nous avançons l'hypothèse que les principes que nous avons décrits concernant le fonctionnement des fonds autogérés de développement s'appliqueront avec succès également là où les niveaux de capital sociétal sont bas. Les rythmes et les montages devront bien évidemment prendre en compte la situation initiale du milieu et ne pourront être exactement les mêmes que ceux qui ont donné de bons résultats là où le capital sociétal est élevé.

4.1.3. Une méthode, et pas un modèle applicable clefs en mains

La philosophie des fonds autogérés de développement présente un très grand intérêt et marque une rupture avec les pratiques classiques de développement. La méthode permet de générer une dynamique, grâce à l'*empowerment* de larges couches de paysans pauvres, d'exclus, de "sans voix". Les modalités particulières ne peuvent toutefois pas être généralisées de façon mécanique. Les différences de structuration sociale, de mécanismes de gouvernance, mais aussi de divisions et fonctionnement administratif et politique qui existent suivant les régions du monde, suivant les histoires, ont des implications directes sur ce que l'on peut attendre et espérer d'un programme de ce type. Il résulte de tout ce que nous venons d'exposer qu'un Fonds de Développement Autogéré ne peut en aucun cas être conçu comme un modèle applicable clefs en mains. D'où la nécessité d'une grande flexibilité dans la formulation initiale, sans pour autant abandonner les principes fondateurs que nous avons évoqués. Le pragmatisme devra être de rigueur au moment de la mise en œuvre du projet d'accompagnement, un pragmatisme qui n'exclut pas, tout au contraire, l'utilisation d'une démarche rigoureuse et scientifique pour l'analyse des évolutions du milieu rural. Se donner les moyens de corriger les approches à temps est essentiel, d'où l'importance de concevoir des phases pilote. L'expérience de pays voisins aux conditions proches peut permettre de gagner du temps, mais ne sera jamais suffisante pour que le programme et les idées et principes soient véritablement portés par les nationaux, et ce, pas seulement par les autorités centrales, mais aussi par les syndicats, les ruraux, les techniciens locaux.

4.2. Quelques pistes et questions pour approfondir le débat

4.2.1. Le lien avec le pouvoir politique: municipalités et développement

Au début, les programmes C.D.D. ont été impulsés au Brésil depuis l'Etat et le projet Banque Mondiale. Ils ont été initiés sans participation des autorités locales, amenant parfois celles-ci à protester. Les projets de la Banque Mondiale ont saisi cette opportunité et les ont intégrées, mais en fixant les règles du jeu et en imposant que 80% des membres des *FUMAC* soient des représentants des communautés. Les maires ont en général aujourd'hui une appréciation positive du mécanisme: ils en récoltent des retombées politiques favorables, sans avoir à gérer les problèmes que génère la prise de décision. Mais cela n'a pas toujours été facile pour en arriver là.

Au Mali, le passage de la première phase du FIL à la phase relais a été accéléré par les demandes de la coopération française, et si on retrouve aussi l'établissement d'un lien avec les municipalités en gestation, les rythmes ont sans doute été beaucoup trop rapides pour qu'il soit possible d'en tirer des leçons facilement transposables.

Tant au niveau des dynamiques politiques de participation à la planification et à la régulation du développement local, qu'au niveau de l'accès aux ressources, et particulièrement aux ressources fiscales, le lien entre gouvernements municipaux et fonds de développement autogérés est incontournable.

C'est à notre avis une des principales questions à approfondir dans les années à venir.

4.2.2. Le lien avec les politiques agricoles

L'intérêt de la démarche des fonds autogérés ne doit pas éclipser l'importance de la relation qui existe entre la possibilité de réduction durable de la pauvreté et la nature des politiques publiques en vigueur. Nous l'avons constaté au Brésil, en Afrique, mais c'est aussi le cas en Europe.

Ce sont en effet bien les politiques publiques qui déterminent en dernière instance ce qu'il est possible de faire en matière de développement local, et les subventions qui sont distribuées par le biais des *projets CDD*, par le biais des *fonds structurels* ou des divers *fonds de développement local* ne constituent qu'un aspect de ces politiques publiques.

Les prix des produits agricoles, les inégalités régionales en matière climatique, de sols, d'accès au marché, les problèmes liés à la structure agraire et à l'accès à la terre, déterminent en grande partie les possibilités de vaincre la pauvreté. A ces problèmes structurels, il convient d'apporter des réponses de même nature.

On peut s'interroger si les mécanismes des fonds autogérés peuvent indirectement avoir une influence sur la formulation de politiques de niveau supérieur. Nous renvoyons à ce propos au concept de *subsidiarité active*¹⁰ développé par Pierre Calame dans *La démocratie en miettes*.

Ce serait un autre thème de travail intéressant à développer à l'avenir au sein du REDEV.

¹⁰ La *subsidiarité simple* entraîne toujours la constitution de niveaux de compétence: à tel niveau, correspond tel type de compétence et il ne saurait être question pour les niveaux inférieurs de traiter de ce qui ne rentre pas dans leurs attributions. La *subsidiarité active* rompt ce cloisonnement en développant des dialogues verticaux ascendants. Pour en savoir plus, lire Pierre Calame, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Ed. Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie, Paris, 2003.

5. Annexes.

5.1. Bibliographie utilisée

- AFD. Le développement local en zones rurales. Note d'orientations opérationnelles. Janvier 2001.
- Bonfiglioli, Angelo. Fonds d'Equipe ment des Nations Unies. Le pouvoir des pauvres. La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté. FENU. Novembre 2003.
- Bonfiglioli, Angelo. Fonds d'Equipe ment des Nations Unies. Terres des pauvres. Gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles. FENU. Octobre 2004.
- Calame, P. 2003. La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance. Editions Syros FPH, 2003.
- De Franco, Augusto. Capital social. Leitura de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy. Instituto de Política Brasília, 2001.
- Fournier Y., Gentil D., Cogno R., Demante M.J., Le Bissonnais A.. Fonds d'Investissement Local FIL. "Là où le crédit ne convient pas". IRAM, mai 1994. 75 p.
- Fournier, Y; Le Bissonnais, A.. Fonds d'Investissement Local pour l'appui aux activités de gestion de terroirs et de conservation des ressources naturelles. Cercles de Sikasso et Kadiolo. République du Mali. Rapport réalisé pour le Ministère de la Coopération et du Développement (France). IRAM. Septembre 1992.
- Fusillier, C., Merlet M.. Community Driven Development and Agriculture. The place of agriculture in the World Bank CDD projects. Banque Mondiale. Juin 2004.
- Intartaglia, D.; Corrèze, A.. Le développement local entre décentralisation et privatisation. Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Ed. Traverses. # 11. Janvier 2002.
- IRAM. Le fonds d'investissement local de Sikasso. Un dispositif d'appui financier à la gestion des terroirs et au développement local. Ministère des Affaires Etrangères. France, 1998.
- Lavigne Delville, P.; Gauthier, N.. GRE'T. Financement du développement: la mécanique des fonds. Ambitions et pratiques des «fonds de développement». Tome I. Synthèse. Août 2001.

Compte rendu du séminaire GRET de Rambouillet, septembre 2000. Document de travail # 25.

- Lavigne Delville, P.; Gauthier, N.. GRET. Financement du développement: la mécanique des fonds. Ambitions et pratiques des «fonds de développement ». Tome II. Etudes de cas. Séminaire GRET de Rambouillet, septembre 2000. Août 2001. Document interne de travail # 26.
- Lesaffre, Dominique; Boukary Abdou, Ibrahim. Le fonds de soutien a l'investissement local. Un instrument de financement du développement local au Niger. Revue externe. Mission pour la Direction du Développement et la Coopération. Suisse.
- Merlet Michel; Do Nascimento, Benjamim. Identification d'une composante "Fonds d'Investissement Local" au sein du Programme National d'Appui a la Promotion de l'Agriculture Familiale a São Tomé e Príncipe. Comment renforcer la structuration du milieu rural et les acquis de la réforme foncière ? Rapport de mission. IRAM. Novembre 1997.
- Merlet, Thirion, Garces. États et Sociétés Civiles, accès à la terre et développement rural: renforcer les capacités pour de nouvelles formes de gouvernance. AGTER. Document thématique # 2 de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (ICARRD) de Porto Alegre (Bresil). FAO. <http://www.icarrd.com/>
- Michel B., Lazarev G.. PNUD. Eco-Développement. Le pouvoir, le citoyen, et son environnement. Cahiers du FENU. Avril 1997. 120 p.
- Perrett, Heli. Fondos de desarrollo comunitario: algunas lecciones emergentes para el diseño de proyectos. FIDA. Août 2004.