



Pro-ARIDES

Programme Agroalimentaire pour la Résilience Intégrée
et le Développement Economique du Sahel

Note Technique Recherche-Action

Produit des ateliers d'écriture
de mars 2023

Financement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des communautés locales par les communes au Mali

Cas des communes de San et Fangasso (région de Ségou)
et de Pel-Maoudé et Koulogon-Habé (région de Mopti)

Auteurs :

Gaoussou Sene (Groupe ODYSSEE),

Albert Dembélé (NEF)

N'tji Konaré (Pro-ARIDES/SNV Mali)



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES DU DANEMARK
Danida

SNV



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



KIT
Royal
Tropical
Institute



1 Résumé

Pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, les collectivités territoriales, particulièrement les communes, doivent d'abord jouer un rôle d'initiateur (planification), un rôle de directeur (mobilisation et mise à disposition des fonds) et enfin et surtout, un rôle de facilitateur (mobilisation des parties prenantes).

Il existe un potentiel de financement à exploiter en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les communes. Ces potentialités ont été constatées au niveau étatique à travers les fonds spéciaux (ANICT) et les ressources fiscales de l'État central transférées aux communes. Il existe également un potentiel au niveau des divers partenaires de développement (ONG, projets, diaspora) qui priorisent le renforcement des capacités et les investissements liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La Loi sur le partenariat public-privé et ses décrets d'application est aussi un potentiel institutionnel non négligeable pour mettre à contribution les ressources des partenaires privés, notamment dans la fourniture ou la gestion de services ou d'infrastructures d'intérêt public, particulièrement, dans le cadre de la stratégie nationale d'aménagement du territoire qui classe la zone d'intervention Pro-ARIDES dans celle de « type 3 : territoires céréaliers avec de fortes potentialités agropastorales ». Elle offre une opportunité de collaboration avec les acteurs privés des chaînes de valeur agricoles, y compris la mobilisation et la gestion des fonds.

Le renforcement de la confiance entre les gestionnaires des communes et les acteurs (privés) des chaînes de valeur agricoles facilite la mobilisation des ressources financières internes (fiscalité locale, appui en espèces ou en nature de la diaspora). Cela vise à mettre fin à la crise de confiance légendaire qui existe entre la population et les gestionnaires des communes, par manque de transparence et de redevabilité, autour de la gestion des biens et services publics.

L'inclusion sociale (femmes, jeunes, personnes déplacées internes) en matière de gouvernance comme base pour assurer une participation citoyenne au financement local de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est également un prérequis. Elle facilitera l'appropriation par ces groupes ordinairement exclus du processus de prise de décisions et de leur application, et renforcera leur confiance dans la gestion des biens et services publics.

2 Introduction

Cette note technique s'inspire des résultats de la recherche-action menée par le Groupe ODYSSEE sur le financement décentralisé du système alimentaire de la zone d'intervention du projet Pro-ARIDES. En effet, les collectivités territoriales jouent un rôle important dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations de leurs territoires, grâce notamment au financement. La recherche-action s'est plus

Le Programme Agroalimentaire pour la Résilience Intégrée et le Développement Économique du Sahel (Pro-ARIDES) est financé par le ministère néerlandais des Affaires étrangères et la Coopération danoise qui intervient dans 3 pays : Mali, Burkina Faso et Niger, dans des communes de la zone sahélo-soudanienne. L'objectif global est de contribuer à une résilience, une sécurité alimentaire et des revenus des ménages agricoles et agropastoraux accrus grâce à des institutions et organisations décentralisées efficaces pour une prestation de services, une gestion des ressources naturelles et des terres et un développement économique total améliorés.



précisément intéressée aux communes de San et Fangasso (région de Ségou), d'une part et, d'autre part, à celles de Pel-Maoudé et Koulogon-Habé (région de Mopti)¹. Elle part des contraintes et opportunités identifiées sur le terrain et formule sur cette base des recommandations opérationnelles à l'usage des acteurs impliqués dans le financement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des collectivités territoriales².

3 Les opportunités et contraintes que soulève le financement décentralisé de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

3.1 *Le cadre institutionnel*

L'article 3 de la Loi no. 2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali stipule que les collectivités territoriales ont pour mission : la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local et communal. Dès lors, les collectivités territoriales sont directement responsables de l'élaboration des outils de planification du développement de leurs sphères de compétences respectives.

Dans cette logique, on peut retenir qu'une commune doit adopter des politiques qui lui permettent de garantir aux populations de manière durable : 1) la disponibilité physique et économique des aliments ; 2) l'accès physique et économique aux aliments ; 3) l'utilisation des aliments ; et 4) la stabilité des systèmes de production et d'approvisionnement.

Toutefois, dans la pratique, la mobilisation des fonds internes (de la commune) et externes pour le financement des actions en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est un défi.

3.2 *La gestion participative et inclusive de la sécurité alimentaire par les gestionnaires des collectivités territoriales*

Le faible niveau de développement économique des communes en général, et de celles de la zone Pro-ARIDES en particulier, est un facteur qui limite la mobilisation des ressources pour le financement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il est renforcé par la quasi-inexistence au niveau des gestionnaires des communes, de stratégies explicites de mobilisation des ressources pour financer les actions et les initiatives locales qui concourent à la disponibilité continue et à l'accès à coût raisonnable des produits alimentaires nécessaires à la nutrition satisfaisante des communautés locales.

Puisque le processus de prise de décisions et d'action souffre d'inclusivité sociale, les communes peinent à assurer la mobilisation citoyenne dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il ressort des entretiens avec les acteurs des chaînes de production agricole et de l'analyse des documents de planification un manque de priorisation des besoins d'investissement en matière de sécurité alimentaire. Ainsi, l'analyse confirme indéniablement l'inadéquation entre les instruments financiers des communes et les besoins des acteurs du système alimentaire à l'échelle communale.

¹ Selon l'ancien découpage administratif.

² Sylla, D., D. Sylla, T. Keita, M. N. Traoré et K. Damango. 2023. *Financement décentralisé du système alimentaire au Mali : Cas des communes de San et Fangasso (région de Ségou) et Pel-Maoudé et Koulogon-Habé (région de Mopti)*. Rapport de recherche. Groupe ODYSSEÉ, Bamako, Mali.



Les financements traditionnels des collectivités territoriales (transferts budgétaires de l'État central, subventions des partenaires du développement) ne sont pas suffisants pour faire face aux besoins d'investissements structurants des communes. L'État central n'a pas totalement transféré les ressources financières aux domaines de l'agriculture, de l'élevage, des pêches et des ressources naturelles à l'échelle des communes. On constate également une faible articulation opérationnelle entre la politique nationale de sécurité alimentaire et la politique de décentralisation.

À titre d'exemple, on peut citer les banques de céréales mises en place par l'État au niveau des communes. Elles ne marchent pas partout car les gestionnaires des communes n'ont pas pu assurer leur fonctionnalité après l'effectivité de la communalisation et des transferts de compétences, sans appui, ni financier, ni technique, durant la période transitoire qui aurait dû permettre aux communes de se les approprier durablement. En dépit de ces insuffisances, des initiatives locales d'inclusion sociale et de résilience en matière de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles ont été relevées dans certaines localités, comme la société coopérative Kanmonou Edjouko, à Pel Maoudé (voir l'encadré 1).

Encadré 1 : La société coopérative Kanmonou Edjouko, à Pel-Maoudé

Pour faire face à la question alimentaire et à l'inclusion sociale, les femmes des différents villages de la commune de Pel-Maoudé ont créé une coopérative en 2004. Elle regroupe actuellement 15 associations composées de 1.113 femmes.

Son objectif principal est de lutter contre l'insécurité alimentaire et de promouvoir la cohésion sociale grâce à des activités diverses (agriculture, embouche, maraîchage, petit commerce et partage d'informations). Pour y parvenir, en 2006, la coopérative a contracté des prêts auprès de DIA Sahel et Djoliba Finance, deux institutions financières de la région. Ces institutions ont été fermées en 2014 et 2021 à cause de la crise sécuritaire. D'après les renseignements, la coopérative est à jour de ses obligations vis-à-vis des deux institutions financières.

La coopérative dispose de trois hectares de terres qu'elle exploite. Ces terres ont été préalablement protégées par la commune et aménagées pour le maraîchage avec l'appui du programme Livestock-for-Growth (L4G, USAID) et de l'ONG World Vision. Les revenus issus de ces activités aident à subvenir au quotidien des membres et à avoir quelques compléments alimentaires. Une cotisation de 1.000 FCFA par personne par an, payable mensuellement, a été instituée par la coopérative. Les cotisations permettent d'assurer l'aide sociale et l'accès aux petits crédits.

Selon la présidente de la coopérative : « Nous embouchons des ovins et quelques bovins ; dans nos champs, nous cultivons du mil, du niébé, du da, du sésame et de l'arachide. Dans nos périmètres, nous faisons de la laitue, du gombo, de la tomate, de l'oignon, etc. Les revenus assurent en grande partie notre sécurité alimentaire. La collectivité [commune] n'a pas de moyens pour nous appuyer (insécurité) ; nos parents de la diaspora aident directement leurs familles ou leurs villages d'origine et les appuis des partenaires ONG sont limités. Les principales contraintes que nous vivons sont un taux d'intérêt trop élevé de 24 % avec une garantie matérielle au niveau d'une caisse féminine GIE Guenedou ; le manque d'équipements agricoles ; l'insuffisance de semences céréalières et maraîchères appropriées ; l'insuffisance de points d'eau et le manque de formation sur la transformation des produits locaux ».



Par ailleurs, des opportunités institutionnelles existent pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des communautés, notamment par l'inscription de la sécurité alimentaire comme priorité d'investissement dans le plan de développement économique, social et culturel (PDESC) des communes et grâce aux quatre rôles principaux que l'État confère aux collectivités territoriales à travers le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA). Ces rôles peuvent se résumer comme suit:

- L'orientation et l'arbitrage, se traduisant par le choix concerté des priorités d'intervention face aux défis de la sécurité alimentaire ;
- L'articulation et la mise en cohérence du PDESC avec les politiques et programmes nationaux de sécurité alimentaire pour faire profiter les entités locales des avantages qu'offre le cadre national ;
- Le rôle de financeur ou de maître d'ouvrage des investissements structurants dans le domaine de la sécurité alimentaire (aménagement hydroagricoles, infrastructures de désenclavement, infrastructures de production, de stockage et de conservation en partenariat avec les organisations de producteurs) ;
- La mobilisation de ressources et/ou de technologies auprès des partenaires (public, privé, société civile).

3.3 L'insuffisance de collaboration et de synergie d'action entre les parties prenantes clés de la sécurité alimentaire

Le manque de collaboration entre les acteurs économiques, notamment entre les organisations professionnelles agricoles et les communes et l'insuffisance de leur encadrement, ne permet pas de mettre en place une base plus étroite de taxation et d'imposition des activités économiques. Cela constitue un manque à gagner pour les recettes des communes. En effet, les communes n'ont pas su développer et mettre en œuvre des stratégies explicites de mobilisation des ressources pour le financement des priorités de développement, dont la sécurité alimentaire.

Bien que des ressources aient été mobilisées auprès de l'État, des collectivités territoriales, de la société civile et des partenaires au développement, elles n'ont pas permis d'assurer l'accès durable des communautés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. On note particulièrement un manque d'articulation entre les investissements des ONG, des projets et autres intervenants externes et la programmation/planification des communes dans le cadre de la sécurité alimentaire.

Cependant, il existe des initiatives des ONG évoluant dans les zones d'intervention du programme qui offrent un potentiel de répliquabilité élevé dans tous les villages, notamment l'initiative « Greniers de prévoyance alimentaire » (voir l'encadré 2).



Encadré 2 : Une proposition d'un partenariat tripartite pour la réplique de l'initiative « Greniers de prévoyance alimentaire »

L'expérience des « Greniers de prévoyance » nécessite un passage à échelle au niveau local. Une capitalisation de l'approche des villages qui ont réussi leur expérience « Grenier de prévoyance » sera le point de départ dans le but de mieux connaître les facteurs et les conditions de leur réussite. Le partenariat entre commune, Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) et ONG partenaires a vocation à : repérer les greniers fonctionnels et mieux gérés, et organiser le partage d'expériences intervillageoises de gestion des greniers de prévoyance selon le modèle du coaching entre pairs.

Le rôle principal de la commune sera d'évaluer annuellement la situation de la sécurité alimentaire, de concevoir et mettre en œuvre un plan de réponse en concertation avec les villages et de participer au financement du passage à l'échelle. Le rôle du CSA sera d'aider techniquement les communes à faire l'évaluation annuelle de la situation en matière de sécurité alimentaire, d'orienter les communes concernant les stratégies de financement et de veiller à répliquer l'expérience des greniers de prévoyance. Les ONG assureront l'organisation communautaire et la structuration des comités de gestion des greniers de prévoyance et le renforcement de leurs capacités.

Enfin, les zones d'intervention connaissent depuis 2013 une situation d'instabilité et de vulnérabilité marquée par le spectre de l'insécurité et des violences intercommunautaires qui ont provoqué de nombreux morts, des pertes de capital productif par les populations vulnérables ainsi que des déplacements massifs de personnes à l'interne et à l'externe. Par ailleurs, les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont l'un des défis auxquels les collectivités territoriales font face dans la gestion des ressources naturelles. Cette situation a amené les différents partenaires à orienter leur intervention vers l'humanitaire.

3.4 La sous-exploitation du potentiel local pour le financement de la sécurité alimentaire

Depuis cinq ans environ, on constate une dégradation de la situation sociosécuritaire dans les zones d'intervention du Pro-ARIDES. Cette situation a aggravé l'incivisme fiscal quasi généralisé, perturbé davantage le système de production agropastorale et rendu difficile le recouvrement des taxes et impôts par les collectivités territoriales (voir le tableau 1).

Tableau 1 : Taux moyens de recouvrement des ressources financières par commune (2019-2021)³

	Fangasso	San	Pel Maoudé	Koulogon-Habé
Population totale (2009) ⁴	23.815	66.967	13.659	14.551
Ressources fiscales	49 % 52.806.490 FCFA	77 % 362.756.497 FCFA	34 % 4.534.960 FCFA	24 % 4.357.960 FCFA
Ressources de transfert : fonctionnement	60 % 607.112.975 FCFA	-	67 % 138.515.347 FCFA	57 % 303.878.984 FCFA
Ressources de transfert : investissement	-	-	41 % 29.143.889 FCFA	11 % 19.014.843 FCFA

³ Légende :

Taux = pourcentage de recouvrement/transfert réalisé par rapport à ce qui a été planifié ;

- = données non disponibles.

⁴ <http://www.citypopulation.de/en/mali/> [accédé le 26 mars 2023].



D'une manière générale, on note un faible taux de recouvrement des ressources fiscales planifiées, à l'exception de la commune de San qui comprend un important centre urbain. Ces faibles taux peuvent indiquer une mauvaise performance de recouvrement, ou peut-être une vision trop ambitieuse, voire irréaliste, lors de la planification.

Ce pendant l'État a transféré [en rémunération] aux collectivités communes en charge des recouvrements une multitude de ressources fiscales et non fiscales telles que le produit des impôts et taxes régis par le Code général des impôts et le Livre de procédures fiscales, le produit des taxes régies par le Code minier, ainsi que le produit de taxes spécifiques et des redevances instituées par les collectivités territoriales en rémunération.

Le processus de mobilisation des droits de tirage accordés aux communes au travers du Fonds national d'appui aux collectivités territoriales est jugé « lourd ». « *On note un décalage important entre la programmation budgétaire des collectivités territoriales et l'information sur les droits de tirage. Les collectivités territoriales reçoivent l'information sur les montants qui leur sont alloués 6 à 9 mois après le début de l'année budgétaire* ».

La zone d'intervention de Pro-ARIDES est classée « type 3 : territoires céréaliers avec de fortes potentialités agropastorales » selon la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Les investissements en faveur de la sécurité alimentaire sont faiblement pris en charge dans les exercices de planification locale et de budgétisation. Par exemple, seulement 13 % des actions retenues en faveur de la sécurité alimentaire sont réalisées dans la commune de Fangasso. En effet, les budgets alloués aux activités en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle ne sont pas spécifiés dans les documents officiels (PDSEC, budget, compte administratif, etc.). L'essentiel des modestes ressources transférées aux communes est largement affecté aux dépenses de fonctionnement.

Enfin, les communes peinent aussi à diversifier leur source de financement en captant certaines opportunités provenant du milieu associatif, des projets, des ressources issues de la diaspora ou encore du secteur privé. Les initiatives locales de mobilisation de ressources nouvelles issues de partenariats public-privé sont quasi inexistantes, malgré l'adoption en 2016 de la Loi relative aux partenariats public-privé⁵ ainsi ainsi que ses décrets d'application et la création d'une unité de gestion.

4 Recommandations

4.1 Appuyer le renforcement des capacités des gestionnaires des collectivités territoriales

Il s'agit particulièrement des capacités relatives à l'inclusion sociale et la mobilisation citoyenne autour de l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et plans de sécurité alimentaire réalistes et réalisables.

- Accompagner l'expérimentation du processus de budget participatif (phases participation et redevabilité) axé sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui vise à faire porter le processus de planification par toutes les couches socio-économiques concernées par la question.

⁵ Loi n° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux Partenariats Public-Privé au Mali. <http://www.initiative-ppp-afrique.org/fr/Actualites/Actualites/Le-Mali-promulgue-sa-loi-PPP>



- Faciliter la mise en œuvre et l'animation par les collectivités territoriales d'un cadre permanent de suivi de la mise en œuvre des décisions prises en matière de planification et d'exécution des actions de développement mettant l'accent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

4.2 Appuyer le renforcement des capacités des communes afin de valoriser le potentiel local de financement

Il est essentiel que les élus et les responsables des services propres de la commune connaissent mieux leur rôle dans la sécurité alimentaire et établissent des liens de confiance et de collaboration avec, notamment, les acteurs privés.

- Formation des élus, des acteurs des chaînes de production, des organisations de la société civile et des services techniques, assortie d'un plan d'action de mise en œuvre des connaissances acquises et son mécanisme de suivi simplifié sur les quatre principaux rôles des collectivités territoriales.
- Faciliter l'instauration d'un cadre de dialogue entre les gestionnaires des collectivités territoriales et les acteurs de la chaîne de la production, commercialisation, transformation et consommation, assorti d'un plan d'action et son mécanisme de suivi simplifié.

4.3 Mettre l'accent sur le partenariat, la collaboration ou la synergie d'action entre les acteurs locaux

Le travail sur le potentiel de financement et la mobilisation des ressources financières se construit selon un esprit de partenariats inclusifs.

- Aider les gestionnaires des communes à élaborer et assurer la mise à jour régulière de la cartographie des intervenants dans les zones concernées.
- Faciliter l'organisation de tables rondes par les collectivités territoriales regroupant les partenaires techniques et financiers et les acteurs privés de la chaîne de la production, commercialisation, transformation et consommation.
- Accompagner les collectivités territoriales et les acteurs privés pour qu'ils identifient des idées de projet et pour qu'ils les développent dans le cadre de partenariats public-privé.



Pro-ARIDES

Auteurs :

Gaoussou Sene (Groupe ODYSSEE)
gaoussou.sene@gmail.com

Albert Dembélé (NEF)
adembele@nearest.org

N'tji Konaré (Pro-ARIDES/SNV Mali)
nkonare@snv.org



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES DU DANEMARK
Danida



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



KIT Royal
Tropical
Institute



odyssee

