



Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce (Division de l'agriculture et de la sécurité alimentaire)

Note de synthèse

(<http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/psynindx.htm>)



USAID/Mali et
USAID/Programme
régional d'Afrique de
l'Ouest

Numéro 63F

Septembre 2003

Les communes rurales du Mali : un catalyseur potentiel pour améliorer la nutrition infantile ?

Par

**James Tefft, Daouda Keita, Victoria Wise,
Valerie Kelly, et John Staatz en collaboration avec
l'équipe de recherche du projet LICNAG***



Accord de coopération pour la Sécurité Alimentaire II entre l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID), le Bureau Global, le Centre de Croissance Economique et de Développement Agricole, le Bureau de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire et le Département d'Économie Agricole de Michigan State University.

CONTEXTE : L'étude sur les liens entre la nutrition infantile et la croissance agricole (LICNAG) a confirmé que la forte prévalence de la malnutrition au Mali découle de nombreux facteurs interdépendants d'ordre médical, comportemental et économique (voir encadré). La relative importance de ces facteurs diffère selon les régions, les communautés et les ménages. Les aspects multiples de la malnutrition au Mali semble indiquer la nécessité de mettre au point des actions efficaces correctement coordonnées qui requièrent au moins les contributions des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et de l'administration. Les différences observées à travers les régions et les communautés laissent entrevoir une nécessité de définir des solutions communautaires plutôt que génériques.

Dans d'autres pays, des expériences ont montré que des interventions communautaires multisectorielles peuvent être efficaces en ce qui concerne l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants. L'adoption de cette démarche a permis à la Thaïlande de réduire, en neuf ans, de plus de 50 % à moins de 20 % les taux de malnutrition parmi les enfants d'âge préscolaire. En Thaïlande, les communautés ont mis en place des équipes multisectorielles qui ont joué un rôle actif dans la planification, la coordination et le suivi des initiatives locales dans le but d'améliorer la nutrition infantile (Tontisirin et Gillespie 1999). Au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda, un examen de l'élaboration du programme de nutrition

communautaire a mis en relief la participation communautaire proactive, la mobilisation sociale de secteurs divers, les partenariats entre communautés et gouvernement et des politiques cohérentes à tous les niveaux gouvernementaux, comme éléments moteurs des interventions qui ont réussi (Linkages Project Regional Centre for Quality Health Care, et UNICEF 2002).

Paramètres essentiels affectant l'état nutritionnel des enfants

- la forte incidence des maladies, notamment le paludisme et la diarrhée ;
- les faibles revenus des ménages, pour les mères en particulier ;
- les femmes sont sujettes à de fortes pressions sociales et économiques qui les forcent à travailler, ce qui leur laisse moins de temps pour prendre soin des enfants et pour l'allaitement. Les pressions exercées sur l'emploi du temps des femmes sont aggravées par un accès limité des dispositifs essentiels d'économie de main d'œuvre et par leur gestion inadéquate, notamment des puits et des moulins à céréales ;
- les options inadéquates pour des soins de qualité destinés aux enfants lorsque leurs mères travaillent ;
- le manque de compétences en matière de soins infantiles et/ou des pratiques alimentaires de la part des personnes s'occupant des enfants ;
- l'accès et l'utilisation limités aux sources d'eau potable ;
- le manque de connaissances générales des personnes prenant soin d'enfants, des communautés et des responsables gouvernementaux locaux, relatives à l'impact de la malnutrition sur la survie, la croissance et le développement de l'enfant ainsi que sur le développement économique global ;
- les services nutritionnels insuffisants offerts au niveau des centres de santé communautaires ;
- les fonds insuffisants pour financer les services requis en vue de faire face à ce problème.

Un environnement politique favorable pour les programmes nutritionnels multisectoriels à base communautaire. Au cours des quinze dernières années, le Mali a entrepris de nombreuses réformes sectorielles qui ont créé un contexte favorable à la mise en œuvre d'une stratégie multisectorielle axée sur la collectivité en vue d'améliorer la nutrition infantile. D'abord, le Ministère de la Santé a développé avec succès un réseau décentralisé de centres de santé gérés par la communauté. La politique sanitaire assure un ensemble de services de premiers soins essentiels englobant des activités curatives, préventives et promotionnelles. Le Ministère de la Santé a également créé deux services chargés de la mise en œuvre de programmes nutritionnels et la coordination des initiatives entre les secteurs.

Sur le plan agricole, le Ministère du Développement Rural a élargi sa vision sur la sécurité alimentaire en intégrant la nutrition à sa nouvelle stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire. Cette stratégie vise à placer les organisations paysannes au premier plan de la politique agricole et de la prestation de services bien qu'elles ne soient pas encore aussi opérationnelles que le secteur décentralisé de la santé. La décision de créer un Ministère Délégué à la Sécurité Alimentaire constitue également une évolution positive qui aiderait l'avancée des efforts de mise en œuvre d'une approche multi-sectorielle pour améliorer la nutrition infantile.

En dernier lieu, et peut-être le plus décisif, le Mali a mis en place pendant toute la durée des années 90 un régime politique décentralisé culminant en 1999 avec l'élection des maires et des conseils municipaux de 703 communes. En accordant aux communes le contrôle fiscal et la responsabilité de contrôler l'exécution des initiatives sectorielles en matière de santé, d'éducation et d'infrastructures rurales, la décentralisation a rapproché le pouvoir des communautés et leur a fourni une opportunité de jouer un plus grand rôle dans la prise des décisions qui affectent directement leurs vies.

OBJECTIFS : Ce quatrième bulletin dans la collection des notes de synthèses portant sur l'étude des liens entre la nutrition infantile et la croissance agricole (LICNAG) traite de la participation potentielle des communes aux interventions visant à améliorer la nutrition infantile au Mali. En s'appuyant sur les résultats des synthèses précédentes qui ont identifié un large éventail de facteurs socioéconomiques, comportementaux et sanitaires affectant les résultats nutritionnels des enfants, il soutient que les communes en partenariat

avec le secteur décentralisé de la santé et d'autres intervenants, sont bien placées pour jouer le premier rôle dans la coordination de l'éventail d'initiatives sectorielles au niveau communautaire, qui sont nécessaires pour améliorer la nutrition infantile. Étant donné que le Mali a fait de grands progrès en établissant un environnement politique favorable à une telle initiative, nous affirmons que les efforts entrepris en vue d'améliorer la nutrition infantile seront mieux desservis par la mise en œuvre des projets pilotes dans les communautés rurales pour déterminer le type d'initiatives le plus efficace et pour mieux définir le rôle des communes. L'analyse des entrevues avec les maires des communes et leurs adjoints a débouché sur l'identification de trois difficultés majeures auxquelles les projets pilotes devraient faire face en travaillant avec les cercles, les communes et les communautés afin d'établir des processus durables pour mener ces initiatives relatives à la nutrition :

- La mise au point des stratégies de communication visant à sensibiliser aux problèmes nutritionnels et aux solutions;
- L'identification de rôles spécifiques des communes dans une stratégie multisectorielle basée sur la communauté ;
- La mobilisation des sources de financement fiables afin de mettre en œuvre les initiatives déterminé par la communauté.

Le présent bulletin traite de la nature de ces difficultés ainsi que de ce que nous pensons que les communes et ceux qui travaillent avec elles doivent faire en vue d'y faire face dans le cadre d'un programme pilote.

RESULTATS : Première Difficulté : Mettre au point des stratégies de communication en vue de sensibiliser aux problèmes nutritionnels et aux solutions. La réduction de la malnutrition infantile au Mali nécessite que les parents, les communautés et les responsables gouvernementaux reconnaissent que (1) la malnutrition infantile constitue un grave problème et (2) qu'ils peuvent entreprendre des actions précises en vue d'améliorer le bien-être des enfants. Des discussions initiales avec les maires ont révélé qu'ils avaient, comme les parents et le personnel des services de santé, peu conscience de la gravité du problème de la malnutrition. Une première réaction commune consistait à considérer la malnutrition essentiellement comme un problème de santé : les maires ont souvent soutenu que la malnutrition était due à une mauvaise santé. Toutefois, à la présentation des résultats de l'étude du LICNAG, les maires ont identifié plusieurs causes non médicales liées à la malnutrition (le

manque d'informations destinées aux mères sur la manière de nourrir leurs enfants, la faible implication des pères dans l'éducation des enfants et la pauvreté omniprésente), révélant une certaine compréhension de son envergure aux niveaux sociaux et économiques.

Les solutions que les maires ont proposées pour améliorer la nutrition infantile ont tourné autour de la sensibilisation au problème. Beaucoup de maires estiment qu'une plus grande implication des pères dans la prise en charge des enfants est essentielle à la réussite de toute initiative entreprise en vue de réduire la malnutrition. Ils ont cité la nécessité de changer la conception prédominante selon laquelle « un bébé appartient à sa mère et ce n'est que lorsqu'il est plus âgé qu'il appartient à son père ». En parlant de la difficulté de sa tâche, un maire a signalé que les hommes de sa commune se sont moqués de lui lorsqu'il les a encouragés à prendre une part plus active dans l'éducation de leurs enfants. Il a estimé qu'avec l'appui d'un programme quelconque sa commune pourrait aider à faciliter une participation accrue des pères, des chefs de ménage masculins et des chefs de village.

La majeure partie des maires a également estimé que l'impact de toute information fournie par le biais des programmes de communication sera limité dans la mesure où les familles n'ont pas accès à certains facteurs leur permettant de mettre à profit de nouvelles connaissances de manière efficace. Ceci inclut des moyens de produire ou de se procurer des ingrédients nutritifs, le temps de préparer, de nourrir et de prendre soin des enfants ainsi que l'appui global de leur communauté. Les observations des maires mettent en relief la complémentarité entre les aspects sanitaires et non sanitaires qui affectent les résultats nutritionnels et mettent en évidence l'importance de développer des processus durables afin de fournir des services coordonnés à partir de secteurs multiples.

Une campagne de communication aurait plusieurs buts dans le cadre d'un programme pilote visant à améliorer la nutrition infantile : la mobilisation communautaire pour créer la sensibilisation nécessaire à accroître une demande effective et un engagement politique ; la mise au point de buts communautaires communs en matière de nutrition, qui soient intégrés dans les projets de développement communautaire ; l'établissement des partenariats pour assurer la prise en charge locale et soutenir la mobilisation des ressources locales.

Seconde Difficulté : Identifier les rôles spécifiques pour les communes dans une stratégie multisectorielle basée sur la communauté. Des entretiens avec les maires semblent indiquer que les communes doivent concentrer leurs efforts sur deux domaines déterminants : le renforcement et l'orientation des investissements dans les infrastructures et les équipements au niveau communal, et la facilitation et la coordination d'interventions multisectorielles contribuant à une meilleure nutrition.

Investissements au niveau communaux. Au cours de leurs trois premières années d'existence, les communes se sont en grande partie consacrées à l'établissement d'une base opérationnelle et à la mise au point des projets d'investissement dans les infrastructures et les équipements dans leurs juridictions.¹ Après avoir défini les priorités durant les concertations de planification communautaire, les maires ont signalé avoir effectué des investissements qui stimulent la croissance économique (routes, ponts, barrages de régulation des eaux pour l'irrigation, marchés) et répondent aux besoins sociaux (forages, robinets communautaires et écoles ou salles de classe). Même si la nutrition semble être un problème invisible, ces investissements constituent des apports essentiels qui abordent certains facteurs sous-jacents qui contribuent à une situation nutritionnelle améliorée (eau, soins de santé, revenus plus élevés).

Des ressources limitées empêcheront les communes de financer toutes les priorités d'investissement définies dans leurs plans triennaux ambitieux. Toutefois, sensibiliser les communautés au problème de la nutrition et les impliquer dans un processus d'évaluation, d'analyse et d'initiative avec l'administration locale et les secteurs techniques pourrait aider à identifier ces investissements communs qui auront très probablement des répercussions positives sur les résultats nutritionnels. Par exemple, les villages dans la région de Mopti ont régulièrement cité les forages comme leur priorité principale, un investissement qui pourrait réduire l'incidence des maladies hydriques et décroître la forte prévalence de l'émaciation.² D'autres options pourraient

¹ L'optique étroite provient de leur mandat à travailler avec l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) et les Centres d'Assistance Communale sous la tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales sur les investissements dans les infrastructures.

² L'utilisation de l'eau non potable accroît le risque de transmission des maladies hydriques qui entraînent la diarrhée, un paramètre crucial parmi les enfants souffrant d'émaciation.

consister à avoir des routes et des ponts en meilleur état ou des marchés qui stimulent directement le développement économique et contribuent à des revenus supérieurs dans les foyers et une base d'imposition élargie.

Gestion des infrastructures. Les maires ont signalé que les femmes de leurs communes ont exprimé le besoin d'avoir un meilleur accès aux moulins à céréales et aux batteuses, aux forages et aux robinets; une requête attendue compte tenu que plus d'un tiers des forages et 50 % des moulins à céréales existants dans les villages de l'enquête sont en panne (Wise et al 2002). Bien qu'il y ait un besoin d'investissements supplémentaires au niveau des infrastructures économisant de la main d'œuvre (notamment les équipements qui font gagner du temps aux femmes), le développement des structures organisationnelles et la capacité de gérer et d'entretenir les infrastructures des villages et des communautés sont aussi importants que les nouveaux investissements et constitue peut-être même plus qu'un défi. Il y a un besoin pour les formations qui visent à améliorer la capacité des associations communautaires à gérer des fonds ainsi qu'un besoin de mettre en place des procédures de gestion et de responsabilisation efficaces et transparentes.³

Faciliter et coordonner les interventions multi-sectorielles. Au-delà de ces investissements, les communes devront jouer un rôle plus actif en encourageant une plus grande collaboration entre les activités des différents secteurs dans leurs juridictions. Bien que la réussite du secteur décentralisé de la santé au Mali fournissent une base solide pour entamer des initiatives nutritionnelles dans beaucoup de communautés, le secteur sanitaire ne peut pas résoudre de façon indépendante les problèmes sans les contributions complémentaires des autres secteurs. Améliorer les pratiques d'allaitement maternel pourrait par exemple nécessiter de la part des parents de plus grandes connaissances sur l'importance de l'allaitement exclusif et en même temps nécessite la réorganisation de l'emploi du temps des femmes, la création de systèmes de soutien pour les mères qui allaitent afin de leur permettre de prendre les pauses nécessaires pour allaiter pendant qu'elles travaillent, l'accès régulier aux moulins à céréales et aux robinets communautaires en vue de réduire le temps passé aux tâches quotidiennes ainsi qu'une nutrition améliorée pour les mères afin de garantir une production adéquate de lait maternel.

³ Un besoin similaire d'améliorer les capacités de gestion existe aussi dans les associations de santé communautaires (ASACO).

Comme presque toutes les politiques sectorielles au Mali dépendent de plus en plus des organisations communautaires (par exemple, les comités de gestion sanitaire, les associations de parents d'élèves, ou les organisations paysannes) pour la prestation de services décentralisée et la gestion des actions au niveau local, les autorités locales se trouvent dans une position cruciale pour surveiller leurs initiatives, suivre leur performance et, de façon générale, défendre leurs communautés. Leur rôle peut être particulièrement important par rapport au suivi de la formation et à l'appui des projets qui visent à renforcer les capacités de ces organisations, principalement les compétences en matière d'alphabétisation et de gestion, qui sont des apports critiques pour un meilleur exercice du pouvoir et une performance améliorée. Plusieurs maires ont mentionné la difficulté de soutenir les activités de projet (par exemple, les jardins potagers des femmes, les moulins à céréales) après la fin du financement externe parce que les capacités et les compétences adéquates n'ont pas été transmises aux communes, aux villages et aux associations locales.

Les gouvernements locaux en partenariat avec les centres de santé communautaires, le personnel technique des divers ministères, les organisations non gouvernementales et les associations communautaires semblent bien placés pour apporter leur aide aux initiatives suivantes : la mobilisation des communautés, la facilitation de la communication et la collaboration entre les intervenants, la planification et l'établissement des objectifs, le développement des primes de performance, des indicateurs et des mécanismes pour suivre les performances, et tenir les différents intervenants responsables. Ce rôle élargi s'inscrirait dans le cadre de leur mission à coordonner les efforts de développement dans leurs juridictions et les responsabilités supplémentaires qui leur sont accordées dans une série de décrets gouvernementaux de 2002 visant à superviser la mise en œuvre des initiatives décentralisées dans les secteurs sanitaires, éducatifs et les secteurs d'infrastructures rurales (Primature, Secrétariat Général du Gouvernement, République du Mali 2002). En favorisant une approche plus globale à la programmation des activités de développement au niveau local, les communes peuvent encourager des synergies positives tout en évitant le coût élevé et la confusion des multiples interventions indépendantes et de la concurrence intersectorielle (Shrimpton 2002 ; Gillespie et Haddad 2001).

L'administration locale a un grand rôle à jouer en communiquant avec les autres niveaux du gouvernement sur ce qui fonctionne et ce qui ne

fonctionne pas. A bien des égards, les responsables élus doivent jouer un rôle de surveillance ou un plaidoyer vis-à-vis des autres entités publiques et privées impliquées dans leurs communautés en vue d'assurer le respect des contrats, la prestation des services et le transfert des capacités.

Gouvernance. L'administration communale est également en position de se pencher sur les problèmes de gouvernance souvent négligés, qui sont essentiels aux programmes sectoriels. Les investissements communaux prévus dans les petits barrages de régulation des eaux pour les marécages des bas-fonds alluviaux de la région de Sikasso constituent un bon exemple des rapports mutuels entre le gouvernement, le développement économique et la nutrition. Les femmes sont les principales productrices qui utilisent à présent ces bas-fonds ; leur productivité est actuellement faible car le contrôle de l'eau laisse à désirer et elles n'ont pas la possibilité d'acheter de nouveaux intrants. Si les femmes doivent réaliser le potentiel intégral des investissements en matière de maîtrise de l'eau, il est nécessaire que les communes mettent au point une stratégie pour assurer que les femmes qui cultivent du riz aient accès aux crédits et aux intrants et que leurs droits de cultiver les bas-fonds ne sont pas cédés à quelqu'un d'autre après les améliorations qu'elles y ont apportées. La stratégie devrait également inclure l'alphabétisation et une formation en gestion pour les cultivatrices, ce qui leur permettra de renforcer leur position dans les associations paysannes existantes dominées par les hommes ou de créer leurs propres associations paysannes. S'assurer que les femmes profitent de ces investissements communaux peut constituer un élément clef dans une stratégie globale visant à améliorer l'état nutritionnel des enfants : l'étude du LICNAG a clairement démontré que la malnutrition infantile diminue quand les revenus des mères augmentent.

Les dirigeants et l'appui des ONG. Les compétences de dirigeant d'un maire étaient un facteur important affectant la mise en place et les activités des communes au cours des trois premières années de leur fonctionnement. Ceux qui sont mieux instruits et ont eu une expérience professionnelle extérieure avant de devenir maires semblent être des dirigeants plus dynamiques. Ils ont pris les devants en consultant les communautés en vue d'identifier les problèmes et les solutions liés au développement, en déterminant les priorités d'investissement et en élaborant des propositions pour le financement des projets. Les maires plus dynamiques se sont déjà impliqués dans les questions relatives à l'élaboration des programmes

sectoriels, en travaillant par exemple avec les centres de santé et les écoles afin de trouver des ressources locales et extérieures pour payer les salaires.

La création de partenariats entre les communes et les ONG résulte également de la capacité des maires à collaborer de façon efficace avec la société civile et à négocier un soutien avec les partenaires au développement. Les maires les plus dynamiques ont mentionné l'importance d'une communication régulière avec leur électorat grâce à des réunions, la radio ou par le biais des conseils municipaux ou des chefs de village. Le fait d'informer les électeurs sur les initiatives entreprises par la commune en vue de faire face à leurs problèmes contribue à la transparence et à la responsabilisation, garantissant de ce fait le soutien populaire. Les maires ont également noté l'importance de prendre le temps d'expliquer le lien entre le respect des obligations fiscales et les investissements communaux afin de minimiser les frustrations découlant de l'incapacité des communes à satisfaire les priorités des villages.

Troisième difficulté : Mobiliser les sources de financement fiables pour mettre en œuvre les initiatives basées sur la collectivité. Dans les zones rurales du Mali, presque toutes les interventions en faveur de la nutrition qui ont été mises en œuvre au cours des vingt dernières années ont été liées aux projets financés par des donateurs et ont par conséquent, cessé de fonctionner lorsque le financement du projet s'est arrêté. L'expérience du secteur sanitaire dans la création et le financement de centres de santé communautaires décentralisés met en relief l'importance de l'engagement politique, de la mobilisation communautaire et de la demande de services, des buts clairement définis et d'une utilisation efficace des ressources pour fournir des services durables. Elle a également démontré la manière dont d'importants progrès peuvent être réalisés et maintenus lorsque les interventions sont financées par plusieurs sources, y compris le recouvrement des coûts, les allocations budgétaires accrues du budget national, les fonds des donateurs et les contributions des ressources locales.

Plusieurs maires ont suggéré que des arrangements de financement novateurs (des subventions proportionnelles par exemple) qui cherchent à associer les fonds des donateurs du gouvernement et les fonds locaux (communes ou associations villageoises) pourraient constituer l'option la plus réalisable pour la mise en œuvre d'initiatives nutritionnelles et fournir l'avantage supplémentaire de garantir un engagement et une collaboration plus

importants de toutes les parties. La sensibilisation à l'apport d'une nutrition adéquate au développement économique constitue un élément clef du processus de mobilisation des ressources locales pour financer les initiatives liées à la nutrition. Cependant, les entrevues avec les maires indiquent que la faible base d'imposition dans les communes ainsi que le faible taux d'observation fiscale limitera à court terme leur capacité à fournir un appui financier durable aux actions d'amélioration de la nutrition et autres services sociaux.

Le problème du respect des obligations fiscales. Tous les maires ont unanimement parlé de façon approfondie des difficultés que l'observation fiscale inadéquate pose. Ceci constitue un obstacle majeur à l'établissement au Mali d'un système de gouvernance décentralisé qui soit efficace et à l'écoute des besoins. Le droit fiscal malien stipule que les communes peuvent générer des fonds à partir de diverses sources y compris les recettes fiscales transférées à partir du gouvernement central, les taxes imposées par les communes (par exemple, sur le bétail, les armes à feu, le transport, les frais d'utilisation des marchés, les permis commerciaux, les permis de construire, les moulins à céréales) ainsi que les subventions publiques, les frais d'utilisation, les subventions et les titres de créances (Diallo 2000). Malgré ces multiples sources, les maires ont souligné que la taxe pour le développement régional et local (TDRL) payée par chaque foyer malien représente actuellement plus de 75 % des fonds d'exploitation des communes. Les taux d'observation fiscale varient largement selon les communes et d'une année à l'autre. Malgré une moyenne des taux d'observation fiscale généralement faible de l'ordre de 20 à 40 % dans l'échantillon de l'étude, quelques maires ont indiqué une observation fiscale oscillant entre 70 et 80 % dans le paiement de la taxe TDRL. La variabilité annuelle a été particulièrement forte dans la zone de Sikasso en raison des fluctuations des revenus des cultivateurs de coton, que les chefs des familles élargies utilisent normalement pour payer les taxes.

La plupart des maires ont estimé que changer le comportement des contribuables nécessitera que les communes rétablissent la confiance des citoyens en leur administration locale à travers une sensibilisation de grande envergure, de l'instruction civique et d'une communication régulière. Certains ont toutefois insisté, notamment dans la région de Mopti, que la communication ou même les mesures d'exécution ne feront pas grande différence parce que « la population est trop démunie pour payer ». Beaucoup de maires ont reconnu l'importance de

montrer que les recettes fiscales des communes ont été utilisées pour financer des investissements qui ont été exigés et soutenus par la communauté. A long terme, un plus grand nombre de citoyens alphabétisés et instruits développeront probablement une meilleure responsabilité civique qui contribue à une observation fiscale accrue et agrandiront ultérieurement l'éventail des options d'imposition praticables.

L'impact immédiat du taux d'observation fiscale bas et très variable est que nombre de communes ne peuvent pas satisfaire les 20 % des contributions locales requises pour avoir accès à leur quota de fonds pour les investissements dans les infrastructures et les équipements disponibles auprès de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)⁴. Un maire a indiqué qu'en 2001, 75 % des communes du district de Kolondieba dans la zone cotonnière ne pouvaient pas faire prévaloir leurs droits de prélèvement auprès de l'ANICT.

Tirer profit des revenus agricoles pour des investissements sociaux. Selon plusieurs maires de la région de Sikasso, les organisations paysannes (associations villageoises, AV) représentant les producteurs de coton ont versé des fonds pour couvrir les 20 % de la contribution communale. Ces organisations génèrent des revenus gérés par les associations à partir des frais reçus pour les services de commercialisation du coton. Cependant, cette option de financement a été offerte uniquement dans les cas où l'investissement de l'ANICT concernait un projet dans le village de l'association. Le fait que les responsables des organisations paysannes soient souvent des représentants du conseil municipal, facilite l'utilisation des revenus du coton. En plus du financement de 20 % du versement initial local, quelques maires ont signalé des cas où les AV ont utilisé leurs revenus pour s'acquitter directement des salaires ou loger des enseignants et des agents de santé ou payer la cotisation annuelle du village aux centres de santé communautaire.

Le cas de l'association paysanne illustre comment les revenus provenant des activités agricoles peuvent être utilisés pour les investissements dans les services sociaux au niveau local. Obtenir plus de fonds de cette manière auprès d'autres organisations locales pourrait être possible mais nécessiterait la mise au point de primes d'incitations novatrices.

⁴ L'ANICT gère toutes les subventions internes et externes destinées aux investissements communaux et est actuellement financée par le gouvernement malien, l'Union Européenne, le PNUD et l'Agence Française de Développement (AFD).

Une alternative serait que les communes taxent directement ces organisations. Ce qui est faisable dans les régions de Ségou et de Sikasso, qui sont plus riches, ne serait probablement pas possible dans un avenir assez proche dans les communes plus pauvres de la région de Mopti. Certains maires s'inquiètent également que la collecte systématique des recettes fiscales auprès des organisations locales puisse être difficile en ce sens que nombre d'entre elles fonctionnent sans statut juridique. D'autres font face à des problèmes de mauvaise gestion, de transparence et de responsabilité alors que d'autres se préoccupent davantage de la politique et de l'influence de la sphère politique que du développement économique et social.

La croissance économique est cruciale pour la base d'imposition et le financement durable des services sociaux. Enfin, les maires ont reconnu que des recettes fiscales accrues et la base d'une position élargie sont intimement liées à un secteur agricole dynamique qui génère des profits à la fois aux niveaux individuel et communautaire. Les revenus n'augmenteront pas dans les régions rurales du Mali à moins que des efforts renouvelés soient entrepris pour accroître les investissements nécessaires pour stimuler la croissance de la productivité et générer par la suite la croissance des revenus à la base élargie, qui est une condition indispensable à une plus grande base d'imposition. La croissance économique n'entraînera pas l'amélioration de la nutrition ou la baisse de la pauvreté sans l'application de politiques budgétaires appropriées qui facilitent l'obtention partielle des gains de productivité et encouragent le réinvestissement local dans les secteurs sociaux prioritaires. A leur tour, les investissements de capital humain constituent un facteur essentiel dans la motivation et le maintien de la croissance économique (Dembélé et Staatz 1999).

CONCLUSIONS : La présente synthèse préconise que les gouvernements communaux travaillent en partenariat avec les communautés, les ministères et la société civile en vue de développer des procédés novateurs et durables qui soient basés sur la collectivité et recoupe les différents secteurs afin d'améliorer la situation nutritionnelle des enfants au Mali. L'environnement des politiques créé par le Mali à l'égard de la gouvernance décentralisée, de la gestion communautaire de la santé et des politiques agricoles déterminées par la productivité pour une sécurité alimentaire et nutritionnelle améliorée, a engendré les conditions qui favorisent la mise en œuvre de projets pilotes à l'échelle locale pour évaluer des initiatives alternatives visant à améliorer la nutrition infantile.

Le but essentiel des initiatives pilotes serait double. Elles permettraient de déterminer comment les interventions sectorielles peuvent être mises en œuvre, coordonnées et soutenues efficacement au niveau local, et aussi d'identifier les contributions spécifiques que les communes peuvent effectivement apporter pour établir des processus durables pour l'amélioration de la situation nutritionnelle. Les résultats de l'étude indiquent que certaines communes disposent de plusieurs conditions les rendant favorables au lancement d'initiatives pilotes (par exemple des centres de santé adéquatement dotés en personnel et ayant des taux de couverture élevés, des associations de santé communautaire opérationnelles (ASACO), des organisations paysannes (AV) et des communes qui fonctionnent avec une observation fiscale et des investissements communaux appropriés). L'appui de ces initiatives dans ces zones en vue de faire face aux principales difficultés identifiées par cette étude (c'est-à-dire la mise au point de stratégies de communication visant à sensibiliser aux problèmes nutritionnels et à leurs solutions ; l'identification de rôles spécifiques pour les communes dans une approche multisectorielle basée sur la collectivité ; et la mobilisation de sources de financement fiables afin de mettre en œuvre les initiatives basées sur la collectivité) constituerait un premier pas vers le développement de types de stratégies nécessaires pour améliorer de manière significative la situation nutritionnelle infantile.

Les enseignements tirés des projets pilotes contribueraient à établir des modèles de processus communautaires qui réussissent à améliorer la nutrition infantile, qui pourraient être reproduits ailleurs. Ils aideraient également les communes à acquérir des compétences précises et à mettre en place des mécanismes qui seraient utiles pour travailler sur d'autres problèmes importants au sein de leurs communautés. Enfin, les enseignements pourraient être révélateurs pour les organisations externes (les donateurs, les ONG) en matière de développement des mécanismes organisationnels internes nécessaires pour collaborer avec succès à travers les secteurs ou les différentes unités de programmation.

REFERENCES

- Dembélé, Niama Nango, and John M. Staatz. 2002. The Impact on Market Reform on Agricultural Transformation in Mali. In *Perspectives on Agricultural Transformation A View from Africa*, ed. by T.S. Jayne, Isaac J. Minde, and

Gem Argwings-Kodhek. Jericho, NY: Nova Science

Diallo, Anna. 2000. Fiscal Decentralization and Financial Management Experiences and Issues in Mali. Conference Paper for the Program on Fiscal Decentralization and Financial Management of Local and Regional Governments, 3-22 July. Harvard Institute for International Development, Cambridge.

Linkages Project, Regional Centre for Quality of Health Care and UNICEF. 2002. Successful Community Nutrition Programming: Lessons Learned from Kenya, Tanzania, and Uganda. Washington, D.C.: Academy for Educational Development.

Gillespie, Stuart, and Lawrence Haddad. 2001. *Attacking the Double Burden of Malnutrition in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.

Primature, Secrétaire Général du Gouvernement, République du Mali. 2002. Décrets No02-313, 314, 315/P-RM du 04 Juin 2002 Fixant les détails des compétences transférées de l'état aux collectivités territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique rurale et urbaine.

Shrimpton, Roger. 2002. Nutrition and Communities. In *Nutrition: A Foundation for Development*, Geneva: UN Administrative Committee on Coordination-Standing Committee on Nutrition (ACC/SCN)

Tontisirin, Kraisid, and Stuart Gillespie. 1999. Linking Community-based Programs and Service Delivery for Improving Maternal and Child Nutrition. *Asian Development Review*, 17, 1,2: 33-65.

Wise, V., J. Tefft, V. Kelly, and J. Staatz, in collaboration with the LICNAG Research Team. 2002. *Knowledge, Attitudes and Practices on Child Feeding and Care: Preliminary Insights from the project on Linkages between Child Nutrition and Agricultural Growth*. Policy Synthesis No. 61. East Lansing: Michigan State University

*Équipe de recherche: Modibo Diarra (DSSAN/CPS/MH), Fatimata Ouattara (INRSP), Aissata Diani (IER), Guediouma Tangara (DNSI); Mbaye Yade et Daouda Keita (MSU/INSAH); Valerie Kelly, John Staatz et James Tefft (MSU); Chris Penders (University of Michigan); et Victoria Wise (Consultante). Les points de vue exprimés dans le présent document sont exclusivement ceux des auteurs.

Les travaux de cette synthèse ont été menés aux termes de l'accord de coopération n° 3 sur la sécurité alimentaire entre USAID (l'agence des Etats-Unis pour le développement international) et Michigan State University par le biais du Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce (Division de l'agriculture et de la sécurité alimentaire) L'agence de l'USAID/Mali a également fourni à cet accord de coopération un financement supplémentaire pour la présente recherche.