



SciencesPo.

**Atelier international
2008/2009**

Paris, le 19 janvier 2009

Commanditaires :

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance
(IRG) / Agence Française
de Développement
(AFD)

Tuteur :

Jean-Jacques GABAS

Auteurs :

Özge AYDOGAN
Véronique FRADIN
Selma MERDAN

LES BAILLEURS DE FONDS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE MALIENNE

ÉTUDE COMPARÉE DES STRATÉGIES DE TROIS AGENCES DE DÉVELOPPEMENT
BILATÉRALES : ACDI, AECID ET COOPÉRATION ALLEMANDE

SOMMAIRE

Sommaire	2
1 Introduction	4
2 La société civile malienne : une construction des bailleurs de fonds ?	5
2.1 La structuration progressive de la société civile	5
2.2 Le rôle des bailleurs de fonds dans la structuration de la société civile malienne	7
3 Le rôle des bailleurs de fonds dans l'espace public malien	9
3.1 L'organisation de l'espace public malien	9
3.2 L'harmonisation des bailleurs au sein du groupe des partenaires techniques et financiers : quelle place pour la société civile ?	12
3.3 L'orientation de l'aide publique au développement vers l'aide budgétaire : quels fonds pour la société civile ?	13
4 Les stratégies des bailleurs de fonds au Mali	14
4.1 Quelle est la place attribuée à la société civile dans les projets de développement ?	16
4.1.1 L'AECID finance directement les organisations de la société civile maliennes	16
4.1.2 L'ACDI oriente ses financements selon les demandes des organisations de la société civile	17
4.1.3 L'approche participative de la coopération allemande dans la conduite des projets	17
4.2 Quelle place est attribuée à la société civile par les bailleurs dans l'espace public malien?	20
4.2.1 Le rôle de l'ACDI dans l'organisation de l'espace public malien	20
4.2.2 Le fonds pour la société civile	22
4.2.3 Le projet ARIANE	22
5 Conclusion	23
6 Bibliographie	26

6	Annexe	28
6.1	Liste d'entretiens	28
6.1.1	Compte rendu chronologique des entretiens au Mali	28
6.1.2	Compte rendu chronologique des entretiens aux sièges en Europe	29
6.1.3	Compte rendu chronologique des entretiens en Haiti	31
6.2	Compte rendu d'entretien	33
6.2.1	Entretien avec la FECONG, FECONG : Bakary DOUMBIA - Président de la FECONG & Ghilem Arnal (Volontaire Assistant Coordination FECONG) Bamako, le 17/12/2008.....	33

1 INTRODUCTION

En 1991, le Mali a adopté un régime démocratique. Depuis cette date, le pays a connu un développement spectaculaire de sa vie associative. La société civile malienne est maintenant structurée en plusieurs niveaux qui regroupent des organisations très différentes les unes des autres, de l'association de quartier aux coordinations nationales. Les représentants de l'Etat démocratique et de la société civile apparaissent aujourd'hui comme les acteurs les plus légitimes pour définir et mettre en œuvre les politiques de développement. Cela n'a pas toujours été le cas. Pendant la dictature de Moussa Traoré, le manque de légitimité de l'appareil étatique et la répression des associations non affiliées à l'Etat rendaient difficile la collaboration avec les acteurs de l'Etat et de la société civile.

L'importance de ces acteurs a été reconnue dès les années quatre-vingt-dix lors de conférences organisées par l'OCDE, la Banque mondiale ou le PNUD dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Ces conférences ont donné lieu au Sommet du Millénaire (2000), qui a fixé les objectifs de développement pour le Millénaire, à la Conférence de Monterrey (2002), au Forum à haut niveau de Rome sur l'harmonisation (2003) et à la Table ronde de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats (2004). Une des réunions les plus importantes a été le Forum à haut niveau de Paris qui a abouti à la Déclaration de Paris. Entérinée le 2 mars 2005, c'est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré. Ils se sont engagés à poursuivre leurs efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats selon les principaux points répertoriés dans la Déclaration.¹

Les conclusions de ces conférences font apparaître l'aide budgétaire comme un moyen privilégié de gestion de l'aide publique au développement. L'opinion de la communauté internationale est que les Etats démocratiques bénéficiaires d'aide doivent avoir les capacités de mettre en place les politiques de développement qu'ils ont eux-mêmes définies avec l'appui des bailleurs de fonds. L'aide projet est en revanche critiquée car elle ne permet pas une coordination efficace des actions de développement. Les activités financées directement par les bailleurs de fonds ou les ONG sont des projets individuels, pas nécessairement liés entre eux. Il existe alors un risque de duplication et d'incohérence dans la planification des ressources.

Les bailleurs de fonds qui travaillent au Mali ont du prendre en compte ces nouvelles orientations et changer leurs pratiques vis-à-vis de l'Etat et de la société civile, deux acteurs qui ont beaucoup évolué depuis les années quatre-vingt-dix. Dans le contexte actuel ils ont eu à faire face à deux enjeux principaux :

¹ <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FrenchNEWSLETTER322.pdf>

- Comment travailler avec la société civile malienne ? Quels partenaires choisir ? Quelle confiance accorder à ces nouveaux partenaires ?
- Comment renforcer l'Etat sans léser la société civile ? Comment contribuer au bon fonctionnement de l'espace public malien ?

Nous avons cherché à voir quelles stratégies innovantes les bailleurs de fonds avaient mises au point afin d'essayer de répondre à ces questions. Nous avons principalement étudié l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID), l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), la coopération allemande et la Commission européenne.

La première partie présente l'organisation des acteurs de la société civile malienne et le rôle que les bailleurs de fonds ont joué dans sa structuration. La deuxième partie s'attache à préciser la place que les bailleurs de fonds occupent dans l'espace public malien. La troisième partie décrit les stratégies innovantes des bailleurs que nous avons observées et la façon dont elles répondent aux enjeux cités précédemment.

Pour mener cette étude nous avons effectué des enquêtes auprès des représentants des bailleurs de fonds, de la société civile malienne, des ONG européennes, des experts et des bénéficiaires de projets de développement².

2 LA SOCIÉTÉ CIVILE MALIENNE : UNE CONSTRUCTION DES BAILLEURS DE FONDS ?

La société malienne possède des structures traditionnelles qui sont bien antérieures à l'arrivée des bailleurs après l'indépendance du pays. Nous n'avons pas étudié ces structures mais celles qui leur ont été superposées progressivement à partir des années quatre-vingt et qui résultent de l'influence croissante des bailleurs de fonds au Mali après la mise en place des plans d'ajustement structurels. A travers leurs attentes et leurs financements, les bailleurs de fonds ont joué un rôle fondamental dans la structuration des organisations de la société civile malienne.

2.1 LA STRUCTURATION PROGRESSIVE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Au moment de son indépendance en 1960, le Mali entre dans la sphère d'influence soviétique sous l'égide de Modibo Keita. Après le coup d'Etat de 1968, Moussa Traoré prend le pouvoir et instaure une dictature militaire qui se maintiendra jusqu'en 1991. Durant les années soixante-dix et quatre-vingt, le pays subit une série de périodes de sécheresse. Des ONG du Nord développent alors

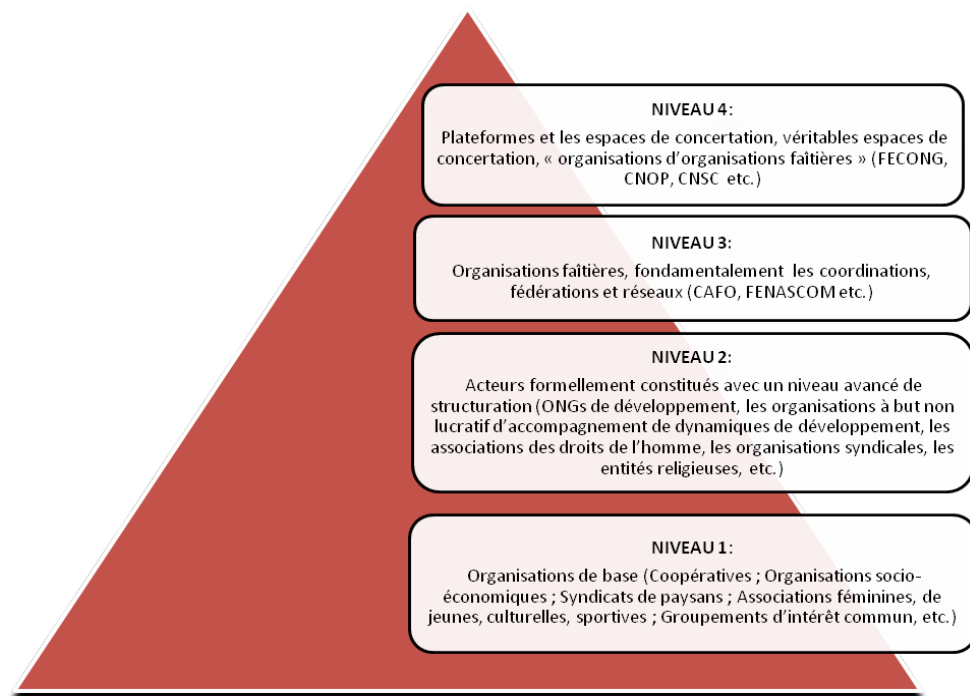
² Voir liste en annexe.

leurs activités au Mali pour prodiguer une aide d'urgence. A la fin des années quatre-vingt, des organisations maliennes se créent et mènent des projets de développement en association avec ces ONG : *« ceci s'explique d'une part, par la réapparition de la sécheresse en 1984 et le désir fortement exprimé par les communautés, de s'impliquer davantage dans la gestion des affaires publiques. Ce désir s'est traduit par la création d'espaces de réflexion et de revendications de plus de libertés individuelles et collectives »*³.

De nombreux textes sur le Mali font remonter l'apparition de la société civile aux événements de mars 1991 qui marquent la fin de la dictature, mais les organisations étaient, semble-t-il, déjà bien en place et n'attendaient que ce moment pour obtenir un statut légal. Le nombre des associations recensées sur le territoire malien explose. Il passe de 2 en 1967 à 1879 en 2003 selon les chiffres du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.

La croissance exponentielle de la quantité d'associations s'est accompagnée d'une mise en question de leurs capacités par l'Etat et les bailleurs de fonds. En effet, beaucoup d'organisations se constituaient spontanément pour recevoir des financements et ne représentaient pas des partenaires crédibles. Dans les années quatre-vingt dix l'Etat ne les prenait pas aux sérieux et invoquait leur manque de légitimité pour écarter leurs revendications.⁴

Aujourd'hui, les organisations de la société civile malienne peuvent être classées en quatre niveaux⁵ :



³ CNSC (2003).

⁴ CNSC (entretien, 2008) ; Réseau plaidoyer et lobbying (entretien 2008).

⁵ Nous reprenons le classement opéré par la Commission Européenne dans le cadre de son projet ARIANE (Action de Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques)

Cette structuration en différents niveaux illustre la complexité de la société civile malienne et son organisation pyramidale. Les niveaux 1 et 2 sont impliqués dans la mise en œuvre de projets au niveau local. Les niveaux 3 et 4 fédèrent les organisations des niveaux 1 et 2 selon leurs domaines d'action et prennent en charge les plaidoyers auprès de l'Etat malien et des bailleurs de fonds. Ces organisations qui réunissent parfois plusieurs dizaines d'associations sont également appelées faïtières.

2.2 LE ROLE DES BAILLEURS DE FONDS DANS LA STRUCTURATION DE LA SOCIETE CIVILE MALIENNE

Les premiers Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) avaient été élaborés par l'Etat malien sans véritable concertation avec la société civile. Les discussions avaient été menées uniquement au sein des cercles gouvernementaux⁶. Pour cette raison, le CSLP intérimaire avait été rejeté par la Banque mondiale en 2000. A la suite de cette décision, les principales organisations de la société civile furent intégrées à des groupes de discussion thématiques pour rédiger la version définitive des CSLP⁷.

La concertation a néanmoins été effectuée de façon discutable. Les organisations de la société civile invitées à la table des discussions étaient de grandes organisations comme la Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali (CAFO) ou l'Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH) qui représentaient surtout les populations urbaines de Bamako. Les syndicats paysans comme l'Association des organisations paysannes professionnelles (AOPP) n'étaient pas présents. Le monde rural était représenté par l'assemblée des chambres d'agriculture, l'APCAM, qui ne fait pas partie de la société civile puisqu'elle dépend de l'Etat⁸. De plus les organisations de la société civile étaient surtout présentes dans les domaines sociaux comme la santé ou l'éducation mais n'ont pas fait entendre leur voix sur les problèmes économiques. Elles manquaient de formation pour réellement prendre part aux discussions très spécialisées⁹.

Malgré ce bilan mitigé, le débat du CSLP a lancé un processus de consultation et de dialogue entre la société civile malienne et l'Etat¹⁰. Il a aussi fait apparaître la nécessité de former la société civile aux réunions avec les bailleurs de fonds et l'Etat pour que sa voix soit réellement entendue.

Parallèlement aux discussions sur le CSLP, les principaux programmes du PNUD et de l'USAID pour le renforcement des capacités de la société civile sont mis en place à partir de 2001. L'USAID avait mis en œuvre le Programme de Renforcement de la Culture démocratique de la

⁶ Cissoko & Touré (2005)

⁷ Magassa & Meyer (2008).

⁸ Cissoko (2004)

⁹ Cissoko & Touré (2005).

¹⁰ Roy (2005).

société civile au Mali (PRSC) qui a permis de définir en 2003 le principal cadre de concertation de la société civile malienne, le Conseil National de la Société Civile (CNSC)¹¹.

Lors de l'atelier de validation de la synthèse des rencontres sur les rôles et responsabilités de la société civile, qui s'est tenu au palais des congrès de Bamako en octobre 2001, les organisations de la société civile présentes ont posé une définition claire. Cet atelier était en partie organisé grâce à l'USAID. La société civile malienne y a été définie comme : « *l'ensemble des institutions (Associations, Organisations, Alliances, etc.) à but non lucratif, librement constituées, indépendantes du politique et de l'administration publique, et dont le but n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir politique* »¹².

Les organisations présentes ont défini les rôles qu'elles voulaient tenir au sein de l'espace public malien en énonçant trois revendications principales :

- Renforcer les actions de lobbying pour mieux défendre les intérêts de la société civile.
- Participer activement à l'élaboration des politiques de développement en préparant des propositions et des cadres de concertation pour tous les aspects du développement.
- Exercer un contrôle citoyen sur l'Etat en exigeant plus de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Donc, les acteurs de la société civile « *se donnent pour mission de participer à la définition, à la mise en œuvre et au contrôle sur la mise en œuvre de ces politiques* »¹³. Ils entendent participer activement aux politiques de développement et désirent devenir de véritables partenaires de l'Etat.

Outre l'USAID, L'ACDI et la coopération néerlandaise ont également financé des formations et l'organisation de réunions et d'atelier de réflexion qui ont ensuite permis la création d'organisations faîtières de niveau 4¹⁴. Le président du Réseau Plaidoyer et Lobbying nous a expliqué que les associations qui sont aujourd'hui membres du réseau, ont toutes suivi une formation au plaidoyer délivrée par la coopération néerlandaise. Les associations ont ensuite décidé de se regrouper pour que leur action prenne plus de poids.

Conclusion partielle : les bailleurs de fonds ont contribué à imposer la société civile dans l'espace public dans le cadre des discussions sur le CSLP. Les organisations de la société civile qui ont participé à ces discussions appartenaient aux niveaux 3 et 4 et avaient été en partie structurées par les bailleurs eux-mêmes. La question de la légitimité de ces organisations est cruciale et pose la question du choix des partenaires de la société civile et du crédit qu'il faut leur accorder. A travers leur action sur la société civile, les bailleurs de fonds agissent sur tout l'espace

¹¹ Cissoko (2004)

¹² PRSC (2001) ; FONGEM (2008a), p. 1.

¹³ FECONG (2008a), p.1.

¹⁴ Réseau plaidoyer et lobbying (entretien, 2008).

public malien. Ils ont une influence sur l'Etat et sur sa prise en compte de la voix de la société civile.

3 LE ROLE DES BAILLEURS DE FONDS DANS L'ESPACE PUBLIC MALIEN

L'espace public peut être défini comme l'ensemble des personnes privées rassemblées pour discuter des questions d'intérêts commun¹⁵. C'est l'espace de discussion où les politiques de l'Etat peuvent être critiquées par la société. L'espace public malien est principalement constitué de l'ensemble des espaces de débats entre les organisations de la société civile et les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales. Les bailleurs ont un rôle essentiel dans son organisation.

3.1 L'ORGANISATION DE L'ESPACE PUBLIC MALIEN

Les organisations de la société civile malienne ont une position ambiguë vis-à-vis de l'Etat. En effet, elles sont souvent amenées, à travers les projets qu'elles mènent, à assurer la fourniture de services publics de base quand il n'a ni les moyens ni les capacités de le faire, par exemple dans des régions très enclavées. Ce faisant, les actions de la société civile et de l'Etat entrent parfois en concurrence. Dans certaines régions, les directions régionales de l'agriculture qui emploient des conseillers techniques doivent travailler en parallèle des organisations de la société civile financées par les bailleurs qui mettent en place des projets agricoles et qui disposent de plus de moyens¹⁶. Dans l'idéal ces deux types d'acteurs devraient se coordonner mais ce n'est en général pas le cas. Les organisations de la société civile sont responsables de leurs actions auprès des bailleurs qui les financent et pas de l'Etat malien. Ce dernier était d'ailleurs, jusqu'aux années deux mille, assez réticent au dialogue d'après les représentants de la société civile malienne que nous avons interrogés.

Un décret de 1989 mettait en place une concertation annuelle entre l'Etat malien et la société civile¹⁷. Néanmoins, le dialogue n'a pas été effectif. D'après les représentants de la Fédération des collectifs d'ONG (FECONG), ces réunions servaient plus à valider des documents qu'à réellement prendre en compte les opinions de la société civile¹⁸.

Aujourd'hui, les contacts entre Etat et société civile consistent surtout en des concertations informelles qui donnent des résultats très différents selon l'administration en place. Par exemple,

¹⁵ LETOURNEAU, «Remarques sur le journalisme et la presse au regard de la discussion dans l'espace public», dans Patrick J. Brunet, *L'éthique dans la société de l'information*, Québec et Paris, Presses de l'Université Laval et L'Harmattan, 2001

¹⁶ Keita (entretien, 2008).

¹⁷ Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (2008), p. 1.

¹⁸ FECONG (entretien, 2008).

les organisations qui travaillent dans le domaine de la santé essayent de mener des plaidoyers auprès des fonctionnaires du ministère correspondant. Selon les secteurs le dialogue est plus ou moins facile. Les fonctionnaires en place sont parfois réticents à engager un débat avec la société civile. Certains se montrent très coopératifs et acceptent d'écouter les requêtes de la société civile. La prise en compte effective de ces requêtes est cependant soumise à leur bon-vouloir.¹⁹

Quelques initiatives montrent que l'Etat est prêt à collaborer avec la société civile et lui confie parfois des missions de la plus haute importance. L'élaboration de la loi d'orientation agricole (LOA) est un bon exemple de collaboration entre Etat et société civile. La Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP) a été chargée par le président de l'élaboration du projet de loi. La CNOP a organisé toutes les concertations.

La loi d'orientation agricole

La CNOP a été choisie par le président de la république Amadou Toumani Touré pour organiser le dialogue au niveau national afin d'élaborer une loi d'orientation agricole, la LOA. Cette loi avait pour objectif de préciser les prochains objectifs du développement rural au Mali.

La CNOP s'est chargée de l'élaboration du mémorandum paysan qui devait être transcrit en loi. Pour organiser le dialogue préparatoire, 26 forums paysans ont été réunis dans chaque cercle²⁰. Ces forums comprenaient chacun trente femmes, trente hommes et trente jeunes. Chaque cercle a ensuite envoyé des représentants dans des ateliers régionaux. En plus de ces ateliers, des ateliers thématiques sur des grandes questions transversales comme le foncier, les filières agricoles ou le financement de l'agriculture, ont été organisés. Lors de ces ateliers les services techniques de l'Etat ont été conviés. En septembre 2005, le processus a abouti au mémorandum paysan lors d'un atelier national à Ségou qui regroupait les représentants des régions. Le mémorandum contenait l'essentiel de la LOA, il ne restait plus qu'à la traduire en termes juridiques²¹.²²

Néanmoins le mémorandum a subi des modifications importantes lors de son passage par le secrétariat général du président. Des articles sur le foncier et les délais impartis à la réalisation des objectifs ont été modifiés ou supprimés.

La CNOP a dû mener un lobbying acharné auprès des députés pour faire voter la LOA dans son intégralité, telle que le prévoyait le mémorandum paysan.

Finalement la loi a été votée avec les amendements manquants et le président l'a promulguée en septembre 2008.²³

Le processus d'élaboration de la LOA est novateur dans le sens où, pour la première fois, la voix des zones rurales était entendue. Néanmoins, des critiques ont été émises concernant le processus de concertation. Les réunions organisées dans les régions n'auraient pas représenté la totalité du monde paysan. L'esprit de la LOA est celui de la

¹⁹ Entretien Réseau plaidoyer lobbying.

²⁰ Un cercle est une unité administrative malienne qui correspond en termes de population aux départements français.

²¹ Texte de la loi d'orientation agricole (LOA) adoptée le 16 août 2006 par l'Assemblée Nationale de la République du Mali.

²² CNOP (entretien 2008).

²³ Ibid.

nouvelle paysannerie malienne.

Cela transparaît notamment dans la lutte contre « *les détentions coutumières abusives* »²⁴. Beaucoup de jeunes paysans n'ont pas d'accès sécurisé à la terre. Dans la plupart des régions rurales, le chef du village régit le droit foncier. Le droit coutumier n'est pas reconnu par l'Etat malien et la majorité des paysans ne possèdent pas de titres fonciers. De nombreux jeunes agriculteurs membres de la CNOP s'opposent à cette situation et revendiquent des droits « papier » pour les paysans afin que leurs exploitations aient un vrai statut. Ils rentrent ainsi en conflit avec les autorités coutumières.

Un autre objectif de la LOA est de faire émerger une paysannerie moderne et familiale ainsi qu'une industrie agro-alimentaire. Le tout dans un contexte d'égalité entre tous les membres de l'exploitation (homme, femme et enfants). Cette résolution paraît pour l'instant peu adaptée à la réalité des structures familiales maliennes où la famille nucléaire n'existe pas.²⁵

Malgré ces problèmes, la LOA apparaît comme une référence de collaboration entre l'Etat et la société civile.

Les organisations de la société civile malienne sont depuis longtemps actives dans le domaine du développement²⁶, et à ce titre elles ont été amenées à travailler avec les bailleurs de fonds depuis les années 80. Depuis l'organisation des premières concertations entre l'Etat et les organisations de la société civile malienne en 1989, un long chemin a été parcouru. Les grandes plateformes et fédérations ont maintenant acquis le statut de partenaire auprès des bailleurs de fonds et de l'Etat malien. « *La société civile malienne est aujourd'hui dans une position qui est premièrement caractérisée par un esprit de collaboration entre organisations de la société civile et deuxièmement par la position de choix qu'elle occupe auprès des partenaires techniques et financiers et de l'Etat* »²⁷ résume ainsi le président de la FECONG.

Néanmoins ce statut a été en partie obtenu par les bailleurs de fonds eux-mêmes, qui les ont imposées auprès de l'Etat et ont initié leur structuration en faîtières. Aujourd'hui les bailleurs de fonds veulent redonner de l'importance à l'Etat dans le cadre de la Déclaration de Paris. Quelle seront les implications de cette nouvelle orientation pour les organisations de la société civile maliennes?

²⁴ Ibid.

²⁵ Keita (entretien 2008).

²⁶ AECID (entretien 2008).

²⁷ FECONG (entretien, 2008).

3.2 L'HARMONISATION DES BAILLEURS AU SEIN DU GROUPE DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS : QUELLE PLACE POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

Le Groupe des Partenaires Techniques et Financiers (GPTF) est également appelé cadre de coordination/concertation et d'harmonisation de l'aide au Mali. Il a été créé en 2006 à la suite de la Déclaration de Paris. Le but est d'harmoniser l'action des bailleurs de fonds afin de limiter le risque de duplication des projets et d'incohérence dans la planification des ressources. Trente-cinq bailleurs de fonds y sont répartis en huit groupes sectoriels et trois groupes transversaux. Les groupes se réunissent en moyenne trois à quatre fois par an et certains travaillent avec des organisations de la société civile comme le groupe qui s'occupe du secteur de l'éducation. Les groupes sont dirigés par un chef de file. Il s'agit d'un bailleur de fonds qui contribue majoritairement dans le domaine concerné ou qui est spécialiste du sujet.²⁸

Les bailleurs, européens, américains et canadiens ont signé au début de l'année 2008 la Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) qui entérine une vision commune d'action au sein du GPTF. La SCAP s'organise autour de trois axes : (i) mise en œuvre de nouvelles modalités de travail et de collaboration, (ii) adoption d'une stratégie globale de financement du CSLP, (iii) mise en place d'un dialogue avec le gouvernement du Mali qui respecte les principes de partenariat et d'appropriation issus de la Déclaration de Paris.²⁹

Les bailleurs ont demandé aux principales organisations de la société civile de s'organiser également en groupe thématiques avec des chefs de file afin de mieux participer aux débats politiques. Les organisations de la société civile sont en train de s'organiser en un « *Forum de la société civile* » avec des groupes thématiques qui vont réunir des organisations des niveaux 3 et 4. Le but est de pouvoir participer aux débats nationaux en s'organisant comme les groupes thématiques du GPTF. Ainsi la société civile peut mieux se préparer au dialogue avec les bailleurs de fonds.

Son intégration au sein du GPTF, se fait néanmoins au prix d'une certaine dépolitisation. Quel que soit le secteur, santé, éducation, agriculture, il est difficile d'imaginer qu'une seule fédération puisse porter les revendications de chacune des organisations qui la composent. Le choix d'une seule fédération par secteur risque de gommer les différents politiques qui existent en leur sein. De plus, les grandes faïtières basées à Bamako sont en général coupées de leur base et ont du mal à porter les revendications des ruraux qui représentent 80 % de la population³⁰.

²⁸ Dau (entretien 2008)

²⁹ SCAP (2008).

³⁰ Cissoko (2004)

3.3 L'ORIENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT VERS L'AIDE BUDGETAIRE : QUELS FONDS POUR LA SOCIETE CIVILE ?

Dans le cadre de la Déclaration de Paris, les bailleurs ne sont plus incités à financer le développement par des projets mis en place directement. Le financement privilégié est l'aide budgétaire. Cette tendance pose de gros problèmes de gestion à l'Etat malien. Pour l'instant il ne dispose pas des ressources humaines et matérielles lui permettant de gérer les sommes versées³¹. Ce défaut de capacités rend impossible le transfert de grandes quantités d'argent dans les caisses de l'Etat malien. L'aide projet représentait encore 83% du total de l'aide au développement en 2005³² et elle continuera à être majoritaire tant que l'Etat n'aura pas les capacités de mettre en place lui-même ses politiques de développement.

Le « *Forum des ONG européennes au Mali* » (FONGEM) fait remarquer dans un rapport sur l'efficacité de l'aide budgétaire que « *l'appui budgétaire global représente une part grandissante des financements, mais encore marginale (9%). L'appui budgétaire sectoriel tant mis en avant par les bailleurs de fonds pour respecter leurs engagements d'alignement et d'appropriation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide concernait, en 2005, seulement 2% des financements. En ce sens, il existe une différence entre la nomenclature et les réalités du montage opérationnel de ces différentes approches* ». ³³

Par ailleurs, la Déclaration de Paris est muette sur la participation de la société civile du pays partenaire à un éventuel processus de contrôle de l'aide budgétaire. Le gouvernement et les bailleurs peuvent ou non faire appel à elle selon le contexte. Un document de la « *Fédération des Collectifs d'ONG du Mali* » (FECONG) stipule que « *au Mali, aucun document officiel ne formalise la collaboration entre l'administration et les organisations de la société civile dans la mise en œuvre de politique de développement* » ³⁴.

Face à la nouvelle orientation des bailleurs vers l'aide budgétaire, les organisations de la société civile malienne se mobilisent pour obtenir un pouvoir de contrôle sur cette aide. Elles ne veulent pas être dépendantes de l'Etat pour leur financement³⁵. Il est difficile de savoir si elles vont obtenir ce droit de regard sur les finances publiques. Néanmoins comme l'Etat a pour l'instant une trop faible capacité de décaissement, il est probable qu'à moyen terme, la société civile continuera à mener des programmes financés par les bailleurs dans le cadre de l'aide projet et que le volume des fonds dont elle dispose actuellement ne baissera pas brutalement. Ce financement par les

³¹ Dau (entretien, 2008).

³² FONGEM (2007)

³³ Ibid.

³⁴ FECONG (2008b).

³⁵ FONGEM (2007)

bailleurs de fonds reste néanmoins problématique car il compromet l'indépendance de la société civile. Les organisations de la société civile continueraient à former leurs propositions de projets selon les attentes des bailleurs de fonds pour obtenir des financements.

Conclusion partielle : La Déclaration de Paris réaffirme la place de l'Etat comme acteur principal de la définition et de la mise en œuvre des politiques de développement. Les organisations de la société civile malienne qui travaillent depuis longtemps en collaboration avec les bailleurs de fonds et les ONG du Nord sur des projets de développement sont préoccupées par ce changement d'orientation. Les services de base qu'elles assuraient aux populations entrent maintenant en concurrence avec des projets que pourrait mener l'Etat. Elles semblent cependant prêtes à abandonner une partie de leurs prérogatives si elles peuvent en contrepartie exercer un certain contrôle sur l'aide budgétaire. C'est cette redéfinition des rôles de chacun des acteurs de l'espace public qui est en train de prendre place en ce moment au Mali.

Dans ce contexte les principaux enjeux auxquels doivent faire face les bailleurs sont :

- Comment continuer à travailler avec la société civile en appuyant son rôle dans le développement ?
- Comment réaliser cela tout en renforçant l'Etat pour qu'il parvienne à mener ses propres politiques de développement ? En quoi consistera alors le rôle de la société civile ?

4 LES STRATEGIES DES BAILLEURS DE FONDS AU MALI

Les quatre bailleurs de fonds que nous avons choisi d'étudier utilisent des stratégies qui nous ont paru innovantes car elles permettent chacune d'apporter des réponses aux enjeux posés dans le contexte malien.

Nous avons choisi trois critères principaux pour décrire ces stratégies :

- **La catégorie d'acteurs qu'elles visent :** le niveau 1 des associations qui agissent au niveau local, le niveau 2 des associations plus structurées, le niveau 3 des fédérations et le niveau 4 des grandes plateformes de discussion.
- **Les formes de coopération qu'elles utilisent :** le financement, l'appui technique, le renforcement de capacité, la consultation, la concertation. Dans le cas du **financement**, l'organisation de la société civile bénéficiaire est maître d'œuvre du projet et définit elle-même le projet. Elle peut également bénéficier de l'**appui technique** des bailleurs qui apporte alors un conseil. Le **renforcement de capacités** concerne l'amélioration des capacités organisationnelles. L'organisation bénéficiaire dispose d'une formation et de

moyens pour améliorer sa gestion et ses aptitudes. Les bailleurs peuvent également solliciter l'avis d'une organisation lors de consultations ou bien de concertations. Dans une **consultation** l'avis est demandé mais pas nécessairement pris en compte, dans une **concertation** il est demandé et pris en compte au moins partiellement.

- **Les enjeux auxquels elles répondent**

Présentation des agences étudiées :

- **L'AECID**

Le bureau technique de l'agence espagnole de développement est établi à Bamako à la fin de l'année 2007. Il comporte actuellement 3 conseillers techniques. Son budget annuel est d'environ 15 millions d'euros³⁶. Avant 2006, un conseiller technique travaillait au sein de l'ambassade d'Espagne et devait répondre de ses activités au bureau de l'AECID en Mauritanie.

- **L'ACDI**

Le Canada fournit au Mali de l'aide publique au développement depuis 1972 à travers de son agence de développement (ACDI).³⁷ En 2003-2004, le programme canadien de coopération a dépensé environ 45,9 millions dollars au Mali. ³⁸ En 2006-2007, les dépenses pour des projets et initiatives ont atteint 58 millions dollars. ³⁹ La société civile représente à la fois un domaine d'appui prioritaire, et un thème commun à tous les autres projets mis en place par l'ACDI.⁴⁰

- **La coopération allemande**

La coopération allemande est composée de multiples acteurs : La KfW et la GTZ négocient avec l'Etat malien, le DED par contre est plus proche du terrain.⁴¹ La coopération allemande est caractérisée par une « *approche d'intervention à plusieurs niveaux et pluri-instrumentale qui permet le développement durable des capacités au niveau de l'Etat central, des collectivités locales et de la société civile* »⁴².

³⁶Entretien Tañon

³⁷ ACDI (2008a).

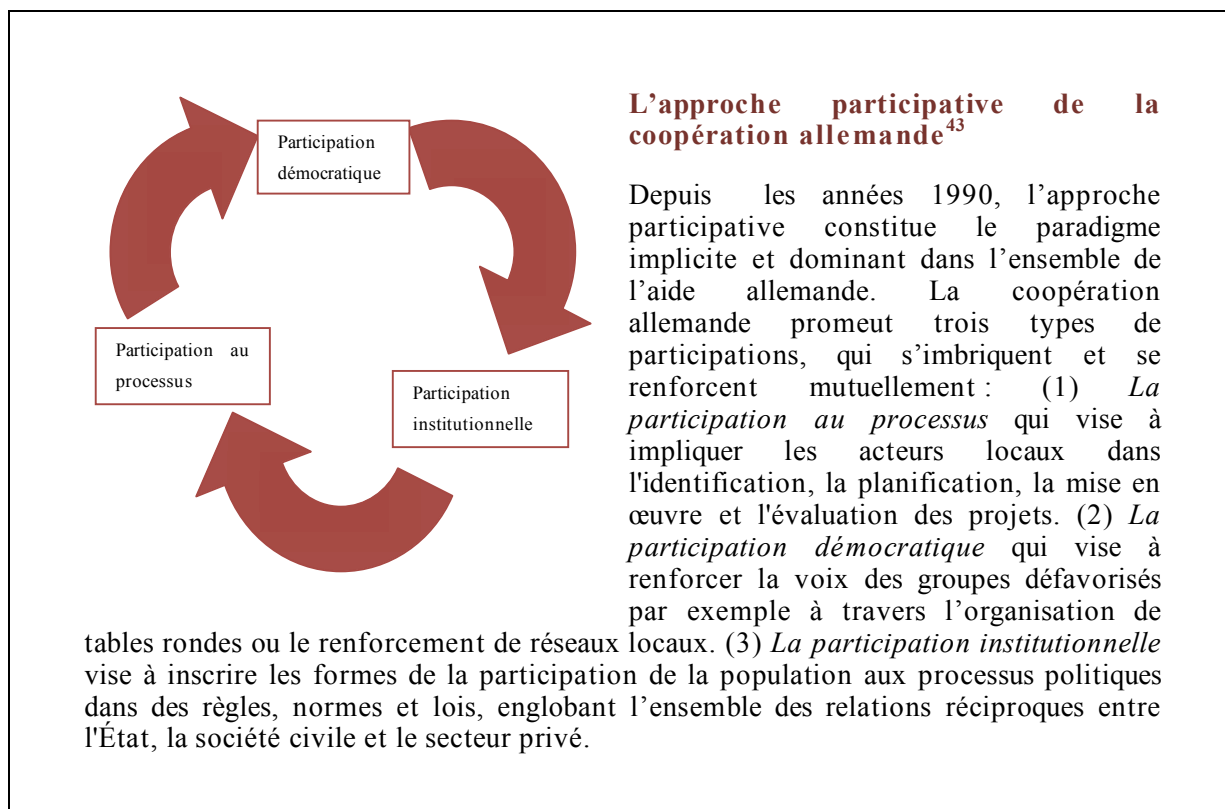
³⁸ ACDI (2005).

³⁹ ACDI (2008b).

⁴⁰ ACDI (2005).

⁴¹ Braun-Yao (entretien 2008), Macbeth (entretien 2008) et Boström (entretien 2008).

⁴² Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, p. 4-5.



4.1 QUELLE EST LA PLACE ATTRIBUEE A LA SOCIETE CIVILE DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT ?

4.1.1 L'AECID FINANCE DIRECTEMENT LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE MALIENNES

La Convocatoria Abierta Permanente (CAP) est une procédure d'appel d'offre qui se tient trois fois par an et permet de financer des projets d'un montant d'une centaine de milliers d'euros environ⁴⁴. Les formulaires de présentation aux projets sont en espagnol mais les associations maliennes semblent parvenir à les remplir pour obtenir des financements. Le bureau technique privilégie le choix d'organisations de la société civile malienne par rapport aux organisations européennes. Les formulaires sont d'abord examinés par le bureau technique à Bamako qui donne un premier avis. Ils sont ensuite envoyés au siège où l'avis définitif est donné. Sur les financements accordés aux deux derniers appels d'offre, les organisations maliennes ont obtenu 100 et 65% des financements.

⁴³ GTZ (2006).

⁴⁴ Voir note d'analyse théorique partie 5

Les organisations maliennes sont privilégiées car « *elles possèdent les méthodes de travail adéquates pour travailler au Mali. Elles parviennent à réunir les acteurs maliens et elles identifient clairement les bons interlocuteurs quitte à mettre plus de temps* »⁴⁵. Les membres du bureau technique pensent que les ONG du Nord doivent être appelées sur les interventions d'urgence, l'évaluation ou la formation. Selon eux, ce sont les organisations maliennes qui doivent prendre en charge le développement car elles ont le savoir-faire et la légitimité même si pour l'instant elles manquent de moyens.

4.1.2 L'ACDI ORIENTE SES FINANCEMENTS SELON LES DEMANDES DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Depuis 10 ans, l'ACDI finance des projets à la demande de la société civile malienne.⁴⁶ Ce sont les organisations de la société civile malienne qui s'adressent d'abord à l'ACDI. Après l'obtention du financement ce sont elles qui mettent en place les projets.⁴⁷ De cette manière, la société civile se trouve intégrée dans la formulation et la planification des projets. A cet égard, l'ACDI constate que : « *L'expérience a permis de reconnaître l'importance de la participation des bénéficiaires dans la planification de toute intervention, quel que soit le mécanisme utilisé.* »⁴⁸ Les projets sont réalisés après une analyse de faisabilité réalisée par les experts de l'ACDI et des représentants de l'organisation bénéficiaire.⁴⁹

Les approches de financement de l'ACDI et de l'AECID sont innovantes car elles s'adressent directement aux sociétés civiles du Sud. Alors qu'en général ce sont les ONG du Nord avec un fonctionnement très formalisé qui sont privilégiées dans les procédures de financement.

4.1.3 L'APPROCHE PARTICIPATIVE DE LA COOPÉRATION ALLEMANDE DANS LA CONDUITE DES PROJETS

Cette approche participative est bien illustrée par le « *Projet de « Réhabilitation des Barrages et Pistes* » (PRBP), qui existe depuis 1989 au Pays Dogon et depuis 2005, à Bélédougou⁵⁰. L'extension à Bélédougou a été réalisée à la demande du gouvernement malien à cause de la réussite du projet dans le pays Dogon⁵¹.

⁴⁵ Tañon (entretien, 2008), AECID Mali.

⁴⁶ ACDI (entretien 2008).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ ACDI (2005).

⁴⁹ ACDI (entretien 2008).

⁵⁰ Le groupe de l'atelier international a visité ce projet à Kati et a parlé directement avec les bénéficiaires de deux villages.

⁵¹ Götdecke (entretien 2008).

Les bénéficiaires sont impliquées financièrement et physiquement au projet. Ils payent une somme symbolique pour le barrage et contribuent à la construction en apportant les matériaux et en construisant eux-mêmes les barrages avec l'appui technique d'une entreprise de travaux et des techniciens du DED.⁵² Généralement cette approche participative a des effets positifs pour la durabilité du projet. Lors d'un entretien avec les bénéficiaires du projet ils ont déclaré « *c'est notre projet et pas celui des allemands* »⁵³. De plus ils soulignent la cohésion au sein des villages qui s'est améliorée grâce à cette approche⁵⁴.

Le DED livre alors l'appui technique mais aussi l'appui à l'organisation des villageois dans différents comités (comité de gestion, comités et brigades d'entretien). En outre le DED forme des membres de ces comités dans les domaines de la finance, de la technique d'entretien et de la technique organisationnelle.

L'Etat malien est aussi impliqué dans le projet car la commune doit viser la demande des bénéficiaires issus d'un même village et elle est impliquée dans l'évaluation du projet.

Le partenariat effectué par la coopération allemande est également un processus de renforcement des capacités. Néanmoins le renforcement des capacités n'est pas un but en soi mais une conséquence du projet. C'est une condition nécessaire à sa bonne conduite.

Détail de l'approche participative du Projet de « *Réhabilitation des Barrages et Pistes* » (PRBP) à Bélédougou⁵⁵

L'implication directe des bénéficiaires est un élément essentiel de la réhabilitation des barrages à Bélédougou. Elle a lieu avant, pendant et après la construction du barrage.

Les étapes principales de la mise en place du projet sont:

Avant construction :

- Information par commune et par regroupement de villages dans les communes. A ces rencontres participent les chefs de villages, les conseillers, les responsables des structures de développement villageoises, les représentants de la jeunesse, les responsables communaux, et autres chargés de transmettre le message dans leur villages respectifs. L'information peut être donnée par des chaînes de radio.
- En réaction les villageois adressent une demande écrite, visée par les responsables communaux et transmise à la coopération allemande par deux villageois.

Pendant l'exécution :

- Ce sont les villageois qui mettent en place un comité de gestion et d'organisation.

⁵² Götdecke (entretien 2008).

⁵³ Entretien villageois.

⁵⁴ Entretien villageois

⁵⁵ Götdecke (entretien 2008) ; PRBP (2008).

- Ils sont obligés de payer une somme symbolique pour financer une partie de l'infrastructure.
- Les villageois travaillent à la construction du barrage.
- Une évaluation à mi-parcours prend place avec les villageois.
- La coopération allemande sert uniquement d'appui technique

Après exécution :

- Ce sont les villages qui mettent en place le comité d'entretien et de gestion, en élaborent un règlement intérieur qui détermine les rôles, tâches de structure chargée de gestion mais aussi des membres et des exploitantes.
- Lors d'un suivi évaluation les acquis sont consolidés et les faiblesses constatées sont corrigés. Dans ce processus la commune est partie prenante.

Critères éliminatoires pour le choix des villages bénéficiaires :

Les villages sont choisis selon des critères précis. Il faut qu'il y ait une bonne gouvernance au sein du village ce qui exclut les villages qui ont une mauvaise cohésion sociale, et qui ne font pas participer toutes les couches de la population. La non-participation aux travaux est également un critère éliminatoire. Le but est de minimiser les risques dus à la non-participation des villageois pendant la construction.

➔ Ce sont surtout les structures villageoises qui mettent en place le projet mais les autorités communales doivent le valider. L'Etat malien est donc associé au processus.

Tableau récapitulatif	Acteurs de la société civile concernés	Formes de coopération	Enjeux
CAP de l'AECID	Niveau 1 ou 2	financement	• Sélectionner des acteurs « légitimes » du développement. • Donner des moyens à des organisations les plus souvent délaissées au profit des ONG du Nord
Fonds de l'ACDI	Niveau 1 ou 2	Financement et appui technique	• Donner des moyens à des organisations les plus souvent délaissées au profit des ONG du Nord
Approche participative allemande	Niveau 1	Concertation, financement, renforcement de capacités, appui	• Impliquer les bénéficiaires dans la gestion de projets • Renforcement des capacités des

		technique	organisations villageoises • Implication des acteurs étatiques à travers les communes
--	--	-----------	--

4.2 QUELLE PLACE EST ATTRIBUEE A LA SOCIETE CIVILE PAR LES BAILLEURS DANS L'ESPACE PUBLIC MALIEN?

4.2.1 LE RÔLE DE L'ACDI DANS L'ORGANISATION DE L'ESPACE PUBLIC MALIEN

Les organisations de la société civile malienne ont de l'expérience dans les domaines des services et de la formation. Néanmoins, elles sont moins performantes lorsqu'il s'agit d'analyser et de faire des propositions sur les questions de dialogue politique, de plaider, de contrôle citoyen, et de mobilisation des citoyens sur la gestion des affaires publiques. Pour combler ces lacunes et renforcer leurs capacités, l'ACDI mène une stratégie de dialogue incluant les organisations de la société civile malienne et l'Etat malien. Cette stratégie s'exprime à travers le Groupe thématique Société Civile et Processus démocratique, la Commission mixte organisations de la société civile/partenaires techniques et financiers/Gouvernement (OSC/PTF/Gouvernement) et le Groupe Consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide.⁵⁶

Groupe thématique « Société Civile et Processus démocratique »⁵⁷

Participants :

Le dialogue avec la société civile est conduit à travers le groupe thématique « *Société Civile et Processus démocratique* » dont l'ACDI a été chef de file en 2008. Ce groupe thématique est un des groupes thématiques du GPTF. L'ambassade du Canada a organisé deux réunions afin de réunir à la même table les organisations de la société civile, les bailleurs de fonds et les représentants du gouvernement.⁵⁸ Les réunions sont conçues comme forum de dialogue entre partenaires techniques et financiers, société civile et Etat.

Les organisations de la société civile ont été encouragées à se répartir selon des groupes

⁵⁶ ACDI (2008c), p. 1-3.

⁵⁷ ACDI (2008c) ; ACDI (entretien, 2008).

⁵⁸ ACDI au Mali.

thématiques et à nommer des représentants responsables de la gestion du dialogue avec les bailleurs de fonds et le gouvernement. Cette démarche devrait aboutir au forum de la société civile

Les points principaux du dialogue :

- ***Dialogue entre le gouvernement et la société civile:*** Dialogue avec la cellule d'appui au développement à la base (CADB) du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités territoriales (MATCL) dans ses missions d'interface, d'appui et de suivi des ONG; facilitation des concertations annuelles Etat /ONG.
- ***Renforcement du rôle de la société civile:*** Favoriser une participation de qualité de la SC dans les processus démocratiques (élaboration, mise en œuvre et suivi) et les dialogues sur les politiques de développement en lien avec le CSLP.
- ***Coordination des relations bailleurs de fonds et société civile :*** Meilleure compréhension de la société civile malienne, élaboration et proposition aux autres partenaires techniques et financiers d'une politique de dialogue avec la société civile malienne et les ONG des pays industrialisés; dialogue pour l'harmonisation des PTF en vue d'un appui concerté à la société civile.

Conclusions :

Les rencontres dans le cadre du groupe thématique société civile permettent aux organisations de la société civile une meilleure articulation de leurs demandes et besoins auprès des bailleurs. Les réunions offrent l'occasion de mettre la société civile en contact avec les institutions gouvernementales dans un contexte officiel.

La Commission mixte OSC/PTF/Gouvernement a été mise en place pour l'élaboration d'une proposition de programme de renforcement des capacités des organisations de la société civile malienne. La fin des travaux de la Commission est envisagée pour mars 2009. Elle est financée par un fonds commun qui est accessible aux organisations maliennes dans leur ensemble avec la possibilité pour celles-ci de faire appel aux ONG internationales.⁵⁹

Le Groupe Consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide réunissait les bailleurs de fonds, des représentants de la société civile et le gouvernement malien sur la question de la faisabilité de consultations nationales tripartites sur le thème de l'efficacité de l'aide. Les consultations se sont terminées par un atelier national en septembre 2007. Au cours de cette rencontre, il a été décidé que la société civile produirait un rapport consolidé des consultations régionales qu'elle enverrait au Gouvernement et aux PTF. De leur côté, les PTF et le Gouvernement se sont engagés à

⁵⁹ ACDI (2008c), p. 1-3.

préparer chacun une présentation qui traitera des obligations de chacune des parties en présence en ce qui concerne la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.⁶⁰

Ces mécanismes de concertation permettent d'inclure la société civile dans le dialogue entre l'Etat et les bailleurs de fonds. Néanmoins, les organisations de la société civile malienne admises à participer à ces discussions sont basées à Bamako et ont été obligées, pour s'insérer dans la discussion d'adopter les méthodes et les exigences des bailleurs de fonds.

4.2.2 LE FONDS POUR LA SOCIETE CIVILE

Parallèlement au renforcement de la collaboration avec l'Etat malien, l'ACDI continuera à prêter son assistance aux projets conçus par les organisations de la société civile, même si elle le fera de façon réduite. Le Danemark a suggéré la création d'un fonds pour la société civile au sein du GPTF.⁶¹ L'ACDI participera également à la création de ce fonds.⁶² Cette proposition est en cours d'étude.

L'appui direct des projets des organisations de la société civile est considéré comme important pour garantir leur indépendance vis-à-vis de l'Etat. En effet, l'aide budgétaire encourage le contrôle étatique du financement des projets.⁶³ Jusqu'à présent, l'Etat malien ne s'est pas montré capable d'effectuer un financement efficace des projets de la société civile. Par conséquent, les organisations sont toujours dépendantes de l'appui des bailleurs de fonds.⁶⁴

4.2.3 LE PROJET ARIANE

C'est un projet pilote de la Commission Européenne qui représente 7 millions d'euros sur 3 ans, de 2006 à 2009⁶⁵. Il comporte une unité de financement des OSC et une unité de renforcement de leurs capacités. L'unité de renforcement des capacités (URC) forme les OSC sur leur rôle vis-à-vis de l'Etat. L'URC a pour mission de renforcer les capacités et compétence des Acteurs Non Etatiques (les organismes correspondants régionaux, les bénéficiaires des subventions du programme ARIANE et d'autres organisations de la société civile non ciblées à l'avance) dans leur rôle de plaidoyer et d'acteur complémentaire à l'Etat pour la définition et la disponibilité des services d'intérêt collectif. Ce renforcement se fait à travers des formations, des appuis – conseils, des accompagnements et des ateliers de coaching.⁶⁶

⁶⁰ ACDI (2008d), p. 1-3.

⁶¹ ACDI (entretien 2008).

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Keita, Anne (entretien 2008).

⁶⁶ ARIANE (2008)

Tableau récapitulatif	Acteurs de la société civile concernés	Formes de coopération	Enjeux
Organisation de forums de discussion Etat/société civile/bailleurs au sein du GPTF	Niveau 3 et 4	Consultation ou concertation selon les groupes	• Prise en compte de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques • Formalisation des concertations entre Etat et société civile
Fonds pour la société civile	Tous les niveaux	Renforcement de capacités et financement de projets	• Préserver l'indépendance de la société civile par rapport à l'Etat
Projet ARIANE	Tous les niveaux	Renforcement de capacités.	• Préserver l'indépendance de la société civile par rapport à l'Etat.

5 CONCLUSION

Au Mali, l'affirmation de l'Etat démocratique et le développement des organisations de la société civile depuis 1991 ont créé un nouveau cadre institutionnel auquel les bailleurs de fonds ont du s'adapter.

L'application des résolutions de la Déclaration de Paris déplace les financements de l'aide projet à l'aide budgétaire. A terme, les organisations de la société civile qui mettaient en place les projets de développement devraient dépendre plus étroitement de l'Etat. Cette dépendance est critiquée par les plateformes de discussions comme la Fédération des ONG européennes (FONGEM) ou la FECONG qui souhaitent qu'elle soit contrebalancée par un contrôle accru des organisations de la société civile sur les finances publiques.

Les bailleurs accompagnent cette dynamique de redéfinition des rôles des acteurs de l'espace public malien. Leur action se fait sur deux plans : l'association de la société civile à la mise en œuvre de projets de développement et l'appui à l'expression de ses opinions et à leur prise en compte auprès de l'Etat.

En ce qui concerne la gestion de projet, l'AECID met en avant la légitimité des organisations de la société civile malienne pour la mise en œuvre de projets de développement. Lorsqu'elle les finance, l'agence espagnole souhaite uniquement leur offrir une formation et un appui technique mais elle les laisse mettre en place le projet. L'ACDI adopte une politique de financement similaire en centrant ses projets sur les demandes des organisations. Les financements de l'ACDI et de l'AECID ne s'adressent néanmoins qu'à des organisations bien implantées capables de remplir les formulaires de candidatures et de formuler les projets. La coopération allemande adopte une approche participative originale pour impliquer les bénéficiaires et amener les populations les moins formées à gérer en partie les projets. Pour ce faire elle prodigue des formations en alphabétisation et gestion et elle encourage les bénéficiaires à s'organiser en comités. Elle leur délègue ensuite la gestion du projet et intervient uniquement en appui technique. Cette approche permet de s'assurer de la pérennisation du projet. Néanmoins elle n'est pas possible dans tous les villages et s'accompagne d'une véritable fabrication de la société civile locale qui n'est possible que dans des conditions très précises. Les trois agences que nous avons étudiées ont toutes la volonté de s'éloigner des projets « clé en main », définis sans tenir compte des besoins locaux.

En ce qui concerne la prise en compte de l'opinion de la société civile auprès des bailleurs de fonds et de l'Etat, l'ACDI a une action importante. L'agence canadienne est chef de file du groupe thématique Société Civile et Processus Démocratique au sein du groupe des partenaires techniques et financiers. A ce titre elle organise des réunions entre bailleurs de fonds, Etat et société civile et contribue ainsi à imposer la société civile comme partenaire de l'Etat dans l'espace public malien. Elle est en train de réfléchir avec l'agence danoise à la mise en place d'un fonds pour la société civile financé par l'ensemble des partenaires techniques et financiers. Ce fonds pourrait contribuer à maintenir l'indépendance des organisations de la société civile même si une plus grande part de l'aide était transférée à l'Etat dans le cadre des engagements de la Déclaration de Paris.

La participation de la société civile aux discussions du groupe des partenaires techniques et financiers se fait néanmoins au prix d'une certaine dépolitisation. Les bailleurs ont incité les organisations de la société civile à se constituer en Forum de la société civile. Cela impliquerait qu'à chaque groupe thématique du groupe des partenaires techniques et financiers, corresponde une organisation de la société civile spécialisée sur le sujet et responsable de faire entendre ses opinions. Les organisations choisies seraient les grandes plateformes de discussion ou les fédérations. Néanmoins elles regroupent en leur sein de nombreuses associations qui manifestent parfois des désaccords. Le président de la CNSC nous a assuré que si une association membre se trouvait en désaccord avec la ligne générale cela était notifié dans les rapports d'activité⁶⁷. Néanmoins il faut se demander si le plaidoyer effectué par ces grandes fédérations n'est pas trop édulcoré, étant lui-même issu du compromis entre trop de points de vue divergents.

⁶⁷ Touré (entretien 2008)

Malgré leur désir de choisir les partenaires les plus représentatifs et les plus légitimes pour participer aux discussions, les bailleurs excluent nécessairement certains acteurs au profit d'autres. Autrement dit leur action n'est jamais neutre et ils opèrent une véritable fabrication de la société civile locale qui découle de leur important pouvoir financier. Cette absence de neutralité ne signifie pas pour autant que les organisations faîtières sont les « marionnettes » des bailleurs. Cela implique que les représentants de la société civile doivent se réapproprier ces structures en les amenant à fonctionner comme ils l'entendent. Au Mali c'est ce qui s'est produit avec les syndicats cotonniers et d'après ce que nous avons observé il est probable qu'il en sera de même avec les grandes organisations faîtières.

6 BIBLIOGRAPHIE

- ACDI (2005), *Mali. Stratégie de mise en oeuvre du Cadre de programmation (période 2005-2010)*, disponible sur <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/EMA-21812034-NEY?OpenDocument>.
- ACDI (2007), « *Sustainable Development Strategy 2007-2009* », disponible sur <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/RAC-1129144152-R4Q>.
- ACDI (2008), « *Proposition de Termes de référence, Groupe thématique Société Civile et Processus Démocratiques GT-SC/PD* ».
- ACDI (2008a), *Mali*, disponible sur <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-3291558-JR2?OpenDocument> (consulté le 05/01/2009)
- ACDI (2008b), *Mali*, disponible sur <http://www.acdi-cida.gc.ca/mali-f#2> (consulté le 05/01/2009)
- ACDI (2008c), *Termes de référence de la Commission mixte OSC/PTF/Gouvernement*, document interne.
- ACDI (2008d), *Consultations nationales au Mali « Société civile /efficacité de l'aide et Déclaration de Paris en perspectives du forum de haut niveau d'Accra 2008*, document interne.
- ACDI (sans date), « *Proposition Politique de dialogue entre Organisations de la Société civile (OSC) et Partenaires techniques et financiers (PTF)* ».
- ARIANE (2008), *Lignes Directrices à l'Intention des Demandeurs*, document interne.
- CISSOKO, K. (2004), *La participation des organisations de la société civile (OSC) dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi évaluation dans le volet développement rural du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)*, HCCI, Commission Lutte contre la Pauvreté, GIS-GEMDEV
- CISSOKO, K. & TOURE, R. (2005), *Participation des Acteurs Sociaux et Gouvernance d'Etat, cas du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté au Mali*, Politique Africaine n°99, octobre 2005.
- CNSC (2003), *Contribution de la Société Civile à la formulation du CSLP II*.
- CNSC (2006), *Formulation du CSRPC 2007-2011, Document de Plaidoyer/Lobbying pour la Contribution de la Société Civile*.
- Document SCAP version du 27/05/2007, *Stratégie Commune d'Assistance Pays-Mali (SCAP) pour la Période 2008-2011*.
- High Level Forum (2005), Joint Progress toward Enhanced Aid Effectiveness, Paris, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
- High Level Forum (2008), Joint Progress toward Enhanced Aid Effectiveness, Accra, *Enquête 2008 de Suivi de la Mise en Œuvre de la Déclaration de Paris*.
- GTZ (2006), *Mali. Die Macht kehrt zurück aufs Land. Gemeinden als Arenen für Partizipation und Gute Regierungsführung*, Sektorvorhaben Mainstreaming Participation. Eschborn : GTZ, September 2006, disponible sur <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-Mali.pdf> (consulté le 06/01/2009)
- Magassa, H & Meyer, S. (2008I), *Le développement au Mali des mondes séparés ?*, working paper 50, février 2008, FRIDE

- FECONG (2008), *Aide Budgétaire et Efficacité de l'Aide au Mali*, document interne.
- FONGEM (2007), *Efficacité de l'Aide Budgétaire et Implication sur les Acteurs dans le cadre de la Décentralisation et du Développement Local au Mali*, document interne.
- FORUM multi-acteurs sur la gouvernance au Mali (2008), *Document Constitutif du Forum Multi-Acteurs au Mali*.
- PRSC (2001), *Programme de Renforcement de la Culture Démocratique Des Organisations de la Société Civile au Mali*, Atelier de Validation de la Synthèse des Rencontres sur les Rôles et Responsabilités de la Société Civile dans un Contexte Démocratique au Mali, Palais des Congrès les 9 et 10 octobre 2001 à Bamako.
- PRBP (2008), *Projet de Réhabilitation des Barrages et pistes*, brochure.
- ROY, A. (2005) *La Société Civile dans le Débat Politique au Mali*, Cahiers d'Etudes Africaines n°178.
- SCAP (2008), *Table ronde Mali 2008*, disponible sur le site <http://www.tablerondemali2008.org/html/SCAP.pdf> (consulté le 27/12/2008)

6 ANNEXE

6.1 LISTE D'ENTRETIENS

6.1.1 COMPTE RENDU CHRONOLOGIQUE DES ENTRETIENS AU MALI

04/12/08

Michaela Braun-Yao

GTZ Mali

Conseillère Technique Principale Projet d'Appui à la Politique Environnementale

Barbara und Henner Papendieck

Coopération Allemande (GTZ/KfW) - Programme Mali-Nord

FONGEM (Forum des Ong Européennes au Mali) :

Rokia Goldmann, Welthungerhilfe

FONGEM, Groupe Thématique Sécurité Alimentaire

05/12/08

Abacar Sidibé

CC P. Mali-Nord: conseiller technique au ministère d'agriculture, anciennement adjoint

Commissaire au Nord

09/12/08

Reseau Plaidoyer Lobbying:

Oumar Dembele

Coordinateur National

Ambassade de la République fédérale d'Allemagne :

- **Simone Koring**, Premier Secrétaire Conseiller Economique et Culturel
- **Emanuela Finke**, Coordinatrice Renforcement de la société civile, DED (Deutscher Entwicklungsdienst)
- **Anne Marie Ran**, Coordinatrice Développement Rural, DED
- **Arnim Fischer**, DED

Olga Tañon

Conseillère technique à l'OTC Bamako,

AECID

Cheick Sadibou Keita

Conseiller en Développement Rural et Environnement,

ACDI (Unité d'appui au programme coopération Canado-Malien)

Samba Ibrahima Temeby

ACDI (Unité d'appui au programme coopération Canado-Malien)

Salif Foulani Sissoko

Coordinateur technique,

CNOP (Coordination Nationale des Organisations paysannes)

Christophe Breyne

Coordinateur sécurité alimentaire,
ACF (Action Contre la Faim)

12/12/08

Patrick Bühler

PACT (Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales)

Osman Plea

Expert société civile

PACT

15/12/08

Modibo Ly

PACT

Amadou Keita

Professeur du droit, spécialiste sur le foncier à la FLASH,
Université de Bamako

16/12/08

Andrea Göddecke

Programme Agricole KfW KfW PRBP/PBB à Kati, Projet Beledougou
PACT

Soumana Coulibaly

Coordinateur Mali,

ENDA (L'organisation internationale enda tiers-monde)

17/12/08

Boureïma Allaye Toure

Président du Conseil National de Société Civile du Mali

Elisabeth Dau

Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali

Manda Sadio Keita

Economiste AFD

Oumar Sy

Spécialiste développement rural,

Bureau de Bamako de l'AECID

FECONG (Fédération des collectifs d'ONG du Mali)

Madame Anne Keita

ARIANE

6.1.2 COMPTE RENDU CHRONOLOGIQUE DES ENTRETIENS AUX SIEGES EN EUROPE

ALLEMAGNE

Monsieur Macbeth

Responsable Politik et Stratégie,
GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Eschborn, Allemagne,
Le 27/11/2008

Monsieur Honsel

Coordinateur Mali,
GTZ, Eschborn, Allemagne,
Le 27/11/2008

Martin Boestroem

Chargé de projet principal,
Kfw (Deutsche Entwicklungsbank), Frankfurt, Allemagne
Le 26/11/2008

Cornelia Trittman,

Infrastructure sociale et Modernisation de l'Etat, département Amérique du Sud et Caraïbe,
Kfw, Frankfurt, Allemagne
Le 26/11/2008

Michael Kaasch

Directeur de l'ONG Haiti Care e.V., Berlin

Ingrid Barth

BMZ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung),
Bonn, Allemagne,
Le 25/11/2008

Monsieur Krath

BMZ, Bonn, Allemagne,
Le 26/11/2008

Monsieur Wolff

BMZ, Bonn, Allemagne,
Le 26/11/2008

ANGLETERRE

Fletscher Tembo

Expert Recherche et Politique en Développement,
ODI (Overseas Development Institute) , Londres, Angleterre,
Le 27/11/2008

ESPAGNE

Zalao Rasines

Chercheuse au FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior),
Madrid, Espagne,
Le 25/11/2008

Stefan Meyer

Chercheur au FRIDE, Madrid, Espagne
Le 25/11/2008

Amélie Gauthier

Chercheuse au FRIDE, Madrid, Espagne

Le 25/11/2008

Ricardo Rapallo

Chercheur à l'institut agronomique de Madrid, Madrid, Espagne

Le 26/11/2008

Carlos Botella Catalayud

Directeur du département de l'aide budgétaire,

AECID, Madrid, Espagne

Le 26/11/2008

José Manuel Albares

Directeur technique pour l'Afrique Subsaharienne,

AECID, Madrid, Espagne

Le 26/11/2008

6.1.3 COMPTE RENDU CHRONOLOGIQUE DES ENTRETIENS EN HAÏTI

Entretiens téléphoniques avant la mission :

Louis Verret

Responsable de la Coopération canadienne en Haïti

ACDI, Canada

Michael Kaasch

Directeur de l'ONG Haiti Care e.V., Berlin

Entretiens en Haïti :

04.12.08

Geneviève Javaloyes (Directrice) et Estelle Mercier

Agence de l'AFD en Haïti

(Entretien informel à titre d'introduction/d'information sur l'aide au développement en Haïti)

Sarah Matthieussent Romain

Coordonnateur des Opérations

Banque Interaméricaine de Développement (BID)

Xenia Cotón

Experte en Appui Technique et Financier

AECID (Coopération espagnole)

05/12/08

Bernard Smolikowsky (suite)

Attaché de Coopération Chargé du Développement

Ambassade de France en Haïti

Sr. René Rodriguez

Consultant de la KfW

Projets de lutte contre la pauvreté et de développement local

à Hinche, Département du Centre

Mission de la ville Strasbourg chargée de la coopération décentralisée avec la commune de Jacmel, Département du Sud-Est (Haïti)

08/12/08

Bernard Smolikowsky

Attaché de Coopération Chargé du Développement
Ambassade de France en Haïti

Andreas Dunker

Premier Secrétaire, Chargé de la coopération économique du BMZ
Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne

09.12.08

Fils-Aimé Jempsy

Spécialiste National FOMIN
Chargé de la coopération avec les organisations de la société civile (OSC)
BID

Astrid Nissen

Représentante d bureau local de l'Aide Humanitaire Allemagne
(Anciennement chercheuse et spécialiste d'Haïti à l'Institut Ibéro-Américain de Berlin)

Francesco Gossetti

Représentant de l'Union Européenne en Haïti

Joseph Marc Josué

Agent de programme
ACDI/Ambassade du Canada

10/12/08

Harry Adam

Directeur du Fonds National d'Assistance Economique d'Haïti (FAES)
(Organisation créée notamment à l'initiative de la BID et la Banque Mondiale afin d'améliorer l'efficacité de l'aide internationale en Haïti)

Ledu Annacacis

Chef de projets dans le secteur de l'eau potable
GRET Haïti

Edouard Paultre

Coordonnateur national
Conseil National Haïtien des Acteurs Non Etatiques (CONHANE)

et

Pierre Festile

Coordonnateur national du Réseau National Haïtien pour la Souveraineté Alimentaire (REHASSA)

6.2 COMPTE RENDU D'ENTRETIEN

6.2.1 ENTRETIEN AVEC LA FECONG, FECONG : BAKARY DOUMBIA -

PRESIDENT DE LA FECONG & GHILEM ARNAL (VOLONTAIRE ASSISTANT COORDINATION FECONG) BAMAKO, LE 17/12/2008

Quels types d'acteurs sont regroupés sous le terme « société civile » au Mali?

La définition est difficile. Officiellement, la SC est l'ensemble des institutions, qui fonctionnent démocratiquement. Cela comprend les ONG, et même les organisations qui regroupent les banques, les leaders qui ont une autorité, les instituts de recherches mais pas les bureaux d'études.

Quelles organisations rassemble la FECONG ?

Elle a pour membre 15 des 17 collectifs d'ONG existants au Mali.

Comment sélectionnez-vous vos membres ?

Ce sont les collectifs qui ont créé la FECONG.

Avez-vous des partenariats avec d'autres fédérations ?

Nous en avons avec la CNOP, la CAFO, la CENPA, et le CNSC. C'est d'abord le critère de niveau qui joue. Une association peut chercher un partenariat avec nous si elle est de notre niveau d'organisation. La question est : « travaillent-ils sur la question que nous intéresse ? ». Ensuite vient le critère de l'indépendance.

Quels partenaires sont à priori exclus ?

Si les organisations sont trop dépendantes ou qu'elles ont des structures corrompues.

Quelles sont les activités et les objectifs de la FECONG ?

Nous défendons les intérêts de nos membres et nous intervenons dans le domaine politique. Il s'agit de la défense des intérêts des ONG face à l'Etat.

Nous effectuons un travail de lobbying. Il y a une rencontre ETAT-ONG chaque année à laquelle nous sommes présents pour faire des plaidoyers.

L'Etat a élaboré un document qui régit les activités des ONG au Mali. Tout ONG enregistrée sur le territoire malien doit produire chaque année un rapport d'activité. L'Etat veut savoir ce qu'il se passe sur son territoire. Il y a 2200 ONG au Mali. Et chaque ONG signe un accord avec l'Etat.

Les objectifs principaux de la FECONG sont de contribuer au renforcement des capacités de ses membres ; de veiller à l'application d'un code de déontologie partagé des ONG ; de mobiliser les ressources financières au profit de ses membres, d'assurer la représentation des collectifs d'ONG, de contribuer au renforcement de la société civile malienne ; de faciliter la participation des collectifs d'ONG à l'élaboration, l'analyse, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques programmes et stratégies de développement au niveau national, régional et local ; de favoriser la mise en place et le fonctionnement d'un système de communication entre les collectifs membres.

Quel est le mode de concertation des membres de la FECONG ?

L'assemblée générale des membres a lieu une fois par an. Il y a un Conseil consultatif deux fois par an. Le comité des directeurs qui gère la FECONG se réunit tous les deux mois.

Quels sont vos liens avec l'Etat et les PTF ?

Il y a des rencontres organisées par les ministères et les PTF du Mali. La FECONG est spécialisée sur l'efficacité de l'aide.

Ces rencontres sont-elles de véritable dialogue ?

Avec l'union européenne et le ministère de finance, nous avons de bonnes relations. Le ministère a dit qu'il fallait intégrer la société civile aux discussions. La situation a commencé à changer, surtout au ministère des finances. Avant les réunions servaient plus à valider les documents qu'à prendre en compte notre opinion.

Quelles sont vos attentes vis-à-vis des autres acteurs de la société civile ?

Nous voudrions qu'ils défendent l'implication des ONG dans les politiques de développement. Il faudrait également échanger des informations sur les difficultés que nous rencontrons tous.

Quels sont les acquis de la société civile malienne ?

La société civile malienne est aujourd'hui caractérisée par un esprit de collaboration fort. Elle commence à prendre sa place entre les PTF et l'Etat.

Qu'est-ce que le forum des organisations de la société civile ?

Nous allons faire une plateforme de niveau 5 où chaque organisation peut se spécialiser. Le 14 janvier lors d'un atelier, toutes les organisations vont se prononcer sur ce thème. Pour en arriver là il a fallu beaucoup de travail. Mais nous allons y arriver.

Selon vous, comment la SC est-elle intégrée dans les projets des bailleurs de fonds ?

Il y a deux éléments : d'abord SC est plus dynamique. Les ONG sont toujours intégrées aux projets ces dernières années. Donc, aujourd'hui c'est l'ensemble des associations qui participe. Ce que

nous voulons aujourd'hui c'est qu'elles puissent être présentes de l'identification à la mise en œuvre des projets. Les PTF travaillent à différents niveaux : les Canadiens travaillent beaucoup avec les ONG. Ils travaillent aussi avec les niveaux 3 et 4. Les Allemands travaillent plutôt avec le niveau 1.

Quels sont les avantages et les inconvénients de l'aide budgétaire ?

Disons que l'aide budgétaire a des avantages pour l'Etat. Notamment dans le domaine du renforcement de l'administration. Les désavantages sont multiples. L'aide budgétaire peut renforcer le pouvoir central par rapport au pouvoir local. Les acteurs qui sont au niveau de la base ne vont pas être assez pris en compte. L'aide budgétaire va écraser l'approche projet et risque de renforcer la corruption. En plus, il va prendre la place des projets. Va écraser se approche là. Va renforcer le system de corruption. L'aide budgétaire sectorielle ne prévoit pas de mécanismes pour l'accès des OSC au financement direct. Il n'y a pas non plus de mécanismes de contrôle. Nous ne sommes pas contre l'aide budgétaire, mais il faut préciser les contours du dialogue entre l'Etat et la SC.