

AKDN

RESEAU AGA KHAN DE DEVELOPPEMENT

INFORMATION, CONSULTATION ET PARTENARIAT : Etude de cas de collaboration réussie entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile au Mali



Rapport d'étude élaboré et soumis au
Réseau Aga Khan de développement, Mali (AKDN-Mali)
Par Fatima MAIGA (Consultante)
Février 2007

PROGRAMME SOCIETE CIVILE

For more information about the AKDN Civil Society Programme, please see
http://www.akdn.org/civil_society.asp

Préface

Le Réseau Aga Khan de Développement (AKDN) part du postulat que malgré les relations réputées difficiles entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile (OSC), il existe entre ces deux acteurs des expériences de collaboration réussies qui méritent d'être analysées et documentées.

C'est dans cette optique que l'AKDN a retenu les services d'une consultante¹ afin d'identifier et d'étudier des cas de collaboration fructueuse entre les acteurs étatiques et non étatiques maliens dans trois domaines clés du processus de consolidation démocratique:

- l'élaboration de politiques et lois ;
- le renforcement des capacités ;
- la mise en œuvre de projets de développement.

AKDN espère que les études de cas qui font l'objet de ce rapport seront une source d'inspiration et serviront de tremplin pour de plus amples échanges et partenariats entre les acteurs étatiques et non étatiques soucieux d'œuvrer en synergie dans un contexte de gouvernance démocratique.

A propos du Réseau Aga Khan de développement....

Le Réseau Aga Khan de développement (Aga Khan Development Network ou AKDN) est un groupe d'agences de développement privées, internationales et non confessionnelles qui oeuvrent à la création d'opportunités et à l'amélioration des conditions de vie dans les pays qui comptent parmi les plus pauvres du monde en développement. Les agences de l'AKDN travaillent au bien commun de tous sans distinction de confession, d'origine ethnique ou de sexe.

Les agences du Réseau ont chacune leur mission spécifique dans des domaines variés comme la santé, l'éducation, l'architecture, le développement rural et la promotion de l'entreprise privée. Leur objectif commun est d'établir des institutions et des programmes capables de faire face aux mutations sociales, économiques et culturelles et d'en relever les défis de manière évolutive.

Adresse géographique :
Immeuble UATT, sis quartier du fleuve, route de l'archevêché, Bamako
BPE 2998, Bamako, Mali
Tél. : +223 222 06 95 – 222 08 63 – 490 01 48 Fax : +223 222 34 66

¹ Les termes de références de l'étude sont fournis en Annexe

REMERCIEMENTS

Le Réseau Aga Khan de Développement (AKDN) remercie vivement les structures suivantes pour leur participation inestimable à l'étude:

- Action Mopti
- L'Association malienne pour la protection et le développement de l'environnement au Sahel- AMPRODE Sahel (Antenne de Mopti)
- L'Association pour la Promotion du Leadership Féminin (APLF)
- L'Assemblée Permanente des Chambres de Métier du Mali (APCMM)
- CARE Sévaré
- La Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali- (CAFO)
- La Coordination des Associations et Groupements des Commerçants Détaillants du Mali (CAGCDM)
- La Coordination des Chefs de Quartier de Bamako
- Le Conseil Communal de Fatoma
- Le Conseil National de la Société Civile (CNSC)
- Le Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG (CCA/ONG)
- La Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB)
- La Chambre des Métiers de la Commune I
- La Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT)
- Le Projet d'Appui au Commerçant Détaillants (PACD)- Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC)
- Policy Project
- La Direction Nationale de la Santé (DNS)
- La Direction Régionale de la Femme, de l'Enfant et de la Famille –Mopti (DRFEF)
- La Direction des services techniques de la Mairie de la Commune de Mopti
- La Direction Régionale de la Conservation de la Nature –Mopti (DRCN)
- Le Gouvernorat de Mopti
- Le Groupe Pivot Santé et Population (GP/SP)
- Le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM)
- Les membres du Conseil Communal de Fatoma (Chef Lieu de Commune- Mopti)
- L'Inspection de la Santé
- Le Programme d'Appui aux Communautés Rurales (PACR)- Antenne de Mopti
- Le Système de Crédit Féminin (SYCREF)

LISTE DES ACRONYMES (Autres que ceux indiqués sous Remerciements)

AKDN:	Aga Khan Development Network / Réseau Aga Khan de Développement
ASACOBA:	Association de Santé Communautaire à la Base
AMM:	Association des Municipalités du Mali
ANICT :	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APE :	Association des Parents d'Elèves
APCAM :	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
DNPEF :	Direction Nationale de la Promotion de l'Enfant et de la Famille
FONGEM :	Fédération des ONG maliennes
IEC:	Information, Education, Communication
MATCL:	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MPFEF:	Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille
OSC:	Organisations de la Société Civile
ONG:	Organisation Non Gouvernementale
PDSEC	Plan de Développement Social, Economique et Culturel
PTF:	Partenaires Techniques et Financiers

SOMMAIRE

I. Introduction	6
I.1 Méthodologie de l'Etude.....	6
I.2 Cadre conceptuel et analytique de l'étude.....	7
I.3 Traitement des données.....	8
I.4 Limites de l'étude	8
II. Contexte réglementaire des relations entre les OSC et le Gouvernement au Mali	10
II.1 Les textes législatifs et réglementaires	10
II.2 Les cadres de concertation	11
II.3 Le Climat des relations entre les OSC et le Gouvernement.....	12
III. Les Etudes de Cas	16
IV. Constats Majeurs.....	55
V. Recommandations	56
V. Conclusions	59
ANNEXES.....	60

I. Introduction

Il existe plusieurs façons de décrire et d'analyser les rapports entre le Gouvernement et les organisations de la société civile (OSC). Celle du Réseau Aga Khan de Développement (AKDN) consiste à documenter des cas de collaboration réussie entre le Gouvernement et les organisations de la société civile au Mali, et ce dans une optique de renforcement des liens entre les deux acteurs. Parce que les difficultés, voire échecs précèdent souvent la réussite, l'étude fait également cas des rapports souvent difficiles entre ces deux acteurs. Par ailleurs, un certain nombre de questions liées à la gouvernance partagée dans le contexte de la décentralisation, sont évoquées à travers les cas présentés. Il s'agit notamment de comment créer des mécanismes et opportunités pour une prise en compte des contributions de la société civile et des organisations la représentant? Comment instaurer un climat et des mécanismes de transparence, redevabilité, et de participation entre les acteurs étatiques et non étatiques?

En somme, l'étude et son rapport s'inscrivent en complémentarité et non à contre-courant aux autres initiatives qui visent à jeter un éclairage sur les nombreux types d'interactions qui peuvent exister entre le Gouvernement et les OSC en matière de dialogue politique, d'élaboration de loi et de développement en général.

I.1 Méthodologie de l'Etude

La présente étude de cas participe d'une volonté de renforcement des liens entre les OSC et le Gouvernement maliens à travers l'identification et l'analyse d'exemples de collaboration fructueuse entre les deux parties. Le rapport comprend six études de cas qui sont présentées selon un format journalistique. Chaque étude de cas consiste en la description d'un projet impliquant conjointement des acteurs étatiques et non étatiques en fonction de son contexte particulier, de sa problématique, de ses objectifs, des activités réalisées et des résultats obtenus. Les leçons apprises sont discutées à travers un bilan effectué par les acteurs mêmes du projet, qui identifient aussi bien les facteurs de réussite que les contraintes. Les études de cas sont complétées par les commentaires conclusifs de la consultante.

Champs de l'étude :

L'étude a été menée à Bamako et dans la région de Mopti (principale zone d'intervention de l'AKDN). Afin de borner le champ extrêmement vaste des possibilités, trois domaines d'exploration ont été retenus :

- l'élaboration de politiques et lois ;
- Le renforcement des capacités ;
- La conception et mise en œuvre de programmes et projets de développement.

Définitions Opérationnelles :

Il apparaît opportun de définir certains concepts clés de l'étude afin de partir sur une base de compréhension commune:

Gouvernement : par Gouvernement, l'étude entend aussi bien le Gouvernement central et ses différentes représentations (ministères, services et directions techniques, etc.)- que le Gouvernement local représenté par les collectivités territoriales.

Collaboration réussie : la notion même de réussite, généralement relative et variable selon les points de vue et les acteurs requière certaines précisions. Dans le cadre de l'étude, la latitude est laissée aux participants de définir eux-mêmes les critères de réussite; la réussite est également jaugée à travers le prisme de la gouvernance partagée, telle qu'expliqué dans le cadre d'analyse ci-dessous.

Organisations de la Société Civile (OSC):

On note que l'administration malienne n'a élaboré aucune définition officielle et précise des organisations de la société civile.

L'étude a cependant identifié une définition du concept par les OSC elles mêmes. Ainsi, lors de l'atelier national de validation de la synthèse des rencontres de la société civile les 9 et 10 octobre 2001 à Bamako, la définition suivante a été adoptée : « *La société civile est l'ensemble des institutions (Associations, Organisations, Alliances, Syndicats, 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 public* ».

A partir de cette définition, le Centre d'Etudes et de Recherche pour le Renforcement des Capacités en Afrique (basé à Bamako), a tenté d'établir une typologie des Organisations de la Société Civile du Mali. La première typologie est celle qui les classe en ONG (disposant d'un récépissé et ayant signé un accord cadre de collaboration avec le Gouvernement), les associations (reconnues légalement donc possédant un récépissé, ou non reconnues légalement, c'est à dire non déclarées auprès de l'autorité compétente), les union, les groupements, les fédérations, les unions formelles ou informelles d'Associations ou d'ONG, les syndicats, les coopératives.

Pourquoi n'y a-t-il pas de textes spécifiques aux OSC au Mali? Réponse de M. Bila Sina Guindo, Directeur de la Cellule d'Appui au Développement de Base (CADB) : « c'est du domaine du législateur mais il est vrai que l'administration peut proposer. La définition du concept d'OSC est importante car toute législation se fait par rapport à une définition. Je pense qu'il faut définir les OSC en excluant celles qui luttent pour le pouvoir et contre le pouvoir (par exemple les partis politiques, les syndicats). Cependant il faudrait un consensus sur la question. »

A travers l'étude, un effort a été placé sur la prise en compte d'une diversité d'OSC, même si les ONG sont majoritairement représentées.

1.2 Cadre conceptuel et analytique de l'étude

Repérer des cas de collaboration réussie entre le Gouvernement et les OSC n'était pas chose aisée. Tout d'abord, et contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'une des difficultés majeures de l'étude a été de circonscrire le champ extrêmement vaste du possible: on rappelle en effet, qu'il existerait plus de 2 150 ONG officiellement répertoriées par la CADB au Mali et 40 000 organisations locales formelles et informelles, selon le schéma de structuration pyramidale des OSC Maliennes du PNUD. A priori toutes ces structures ont pu traiter voire collaborer avec le Gouvernement, ce qui fait autant de cas d'espèces potentiels. Par ailleurs, la subjectivité et relativité de la notion de réussite élargissait davantage le champs de l'étude.

Face à cette problématique, l'utilisation d'un cadre d'analyse est apparue nécessaire à la fois afin d'établir un certains nombre de critères pour l'identification préalable de cas intéressants et ensuite de permettre un trait d'union dans l'analyse de ces mêmes cas.

L'étude s'est alors basée sur une hypothèse majeure reflétant les trois principes clés de gouvernance partagée:

Hypothèse: une collaboration peut être considérée réussie si elle est fondée sur l'un ou plusieurs des trois principes fondamentaux de la gouvernance partagée, à savoir :

- **L'Information** (transparence) : implique que des informations factuelles, pertinentes et opportunes sur les opportunités offertes et les activités des acteurs (étatiques et non étatiques) circulent entre eux et sont disponibles au public
- **La Consultation**: le Gouvernement est attentif aux citoyens et à la société civile et prend en compte leurs avis et suggestions dans la conception et mise en œuvre de politiques et programmes.
- **Le Partenariat** : les acteurs non étatiques sont impliqués de façon active dans toutes les étapes du cycle des projets.

Lors des entretiens, il a été demandé aux acteurs de « noter » le niveau de chacun de ces trois ingrédients clés dans leur collaboration. Le « baromètre » ainsi réalisé a permis de dégager certaines tendances.

I.3 Traitement des données

Les données collectées ont été traitées suivant un processus itératif structuré en trois étapes :

Etape I : collecte des données et mise en forme des études de cas (consultante)

Etape II : ateliers de restitution de l'étude (version préliminaire) et de réflexion sur les rapports Gouvernement/OSC. Trois ateliers - intra acteurs gouvernementaux, intra-OSC, et une table ronde réunissant les deux acteurs ainsi que des partenaires techniques et financiers - seront tenus. L'analyse préliminaire sera affinée en fonction des résultats de ces trois rencontres.

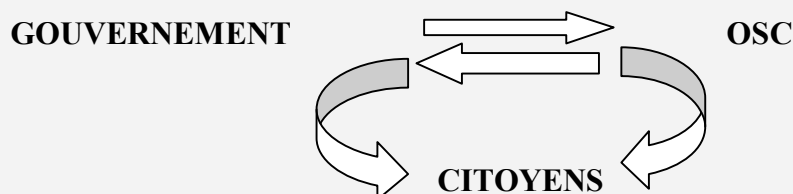
Etape III : rédaction du rapport final, intégrant les résultats de l'étude et des trois ateliers ci-dessus mentionnés.

I.4 Limites de l'étude

Le biais de la courtoisie ne peut être écarté dans un domaine de recherche aussi sensible que les rapports entre le Gouvernement et les organisations de la société civile, aussi est-il fort probable que les répondants aient exprimé leurs propos avec une certaine réserve et retenue. Par ailleurs, les populations bénéficiaires, qui sont autant sinon mieux placées pour qualifier la réussite ou non de la collaboration entre le Gouvernement et la société civile n'ont pas été pris en compte dans l'étude. Par conséquent, davantage de concertation et d'évaluations systématiques d'impact, seront nécessaires avant de présenter les études de cas comme des meilleures pratiques.

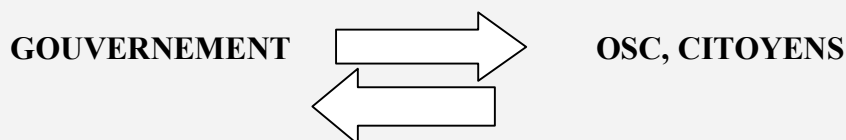
CADRE ANALYTIQUE DE L'ETUDE : HYPOTHESE DE BASE

INFORMATION :



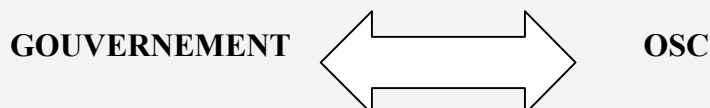
Les informations factuelles, pertinentes et opportunes sur les activités des acteurs circulent entre eux et sont disponibles au public

CONSULTATION :



Le Gouvernement est attentif aux OSC et aux citoyens et prend en compte leurs avis et suggestions dans la conception et mise en œuvre de politiques et programmes.

PARTENARIAT :



Implication active des acteurs non étatiques dans toutes les étapes du cycle des projets.

II. Contexte réglementaire des relations entre les OSC et le Gouvernement au Mali

Il apparaît opportun de camper les études de cas dans le contexte réglementaire des relations entre l'Etat et les OSC. Que prévoient les textes en matière de relations entre les OSC et le Gouvernement au Mali ? Quels sont les mécanismes de concertation mis en place ?

II.1 Les textes législatifs et réglementaires

Si l'on peut recenser de nombreuses réglementations régissant différents types d'OSC (par exemples, mutuelles, fondations, organisations à caractère professionnel, représentations du secteur privé, etc.), il n'existe pas au Mali de loi concernant les OSC dans leur ensemble. La réglementation sur les OSC est donc caractérisée par des textes multiples qui concernent essentiellement les ONG et les associations. On distingue deux principaux textes:

L'Ordonnance N°41/PCG du 28 mars 1959 qui régit les associations, définies « *comme des groupements constitués entre des personnes qui décident de mettre en commun leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices* ». C'est sur le fondement de ce texte, qui consacre la liberté d'association, que se sont constituées de nombreuses associations maliennes, surtout à la faveur de la démocratisation.

La loi du 04/038 du 5 août 2004, qui abroge l'ordonnance de 1959 et toutes les dispositions antérieures contraires. Il est à noter que cette loi qui concerne les associations, exclut de nombreuses autres catégories d'OSC puisqu'elle ne concerne pas les mutuelles, les associations culturelles, les coopératives, les syndicats, les ordres professionnels et les fondations. Comme cela est discuté dans la section ci-dessous sur le Climat des relations entre les OSC et le Gouvernement, les textes d'application de la loi 04/038 vont susciter une vive polémique et entraîner une rupture de la concertation entre le Gouvernement et les ONG en janvier 2006.

L'ACCORD CADRE : un Contrat de collaboration entre le Gouvernement et les ONG

Certaines associations, généralement qualifiées d'organisations non gouvernementales (ONG), peuvent s'engager à inscrire leurs actions dans le cadre de l'exécution des projets et programmes de développement élaborés par l'Etat ou les collectivités territoriales. A cet effet, elles concluent un **accord-cadre** avec l'Etat dans lequel sont précisées les obligations des deux parties. De par sa nature, l'ONG a un statut juridique de droit privé. Selon la nationalité, l'agrément revêt une signification différente :

Pour l'ONG étrangère, il constitue une autorisation à intervenir au Mali. En signant l'accord-cadre, les ONG étrangères comme nationales s'engagent à intervenir conformément à la politique de développement économique et social de la République du Mali (...) par des actions concrètes dans les zones et domaines énumérés (...) Les modalités d'intervention doivent être précisées et déterminées avec les Comités locaux de développement (CLD) et les départements techniques, suivant les orientations qui sont fixées. Aucune opération n'est imposée par l'Etat, mais les ONG doivent avoir les autorisations auprès des CLD pour la mise en oeuvre d'un projet. Le Gouvernement s'engage à fournir toute l'assistance technique dont les ONG peuvent avoir besoin pour l'accomplissement de leurs tâches, ainsi qu'aide, protection, facilités administratives et certains avantages fiscaux, en particulier aux ONG étrangères.

Les relations entre le Gouvernement et les OSC sont également régies et ou influencées par un certain nombre d'accords, de politiques et d'initiatives internationaux /multilatéraux dont le Gouvernement Malien est partie prenante. En général ces documents et initiatives promeuvent le partenariat entre les OSC et l'Etat; il s'agit entre autres de :

L'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), qui fait de la promotion des approches participatives un des piliers du partenariat UE/Pays ACP. De façon multilatérale, le deuxième pilier de l'Accord de Cotonou, intitulé '*participation de la société civile*' suppose qu'une politique générale d'information et de consultation sur l'Accord et les politiques qui en découlent doit être mise en place auprès des populations concernées afin d'assurer une plus grande participation de la société civile et des acteurs économiques et sociaux locaux, à la mise en oeuvre des projets.

Des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté : Le Fond Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale mettent en exergue la nécessité de la participation des acteurs de la société civile à la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté. Les initiatives telles que l'élaboration du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) prévoient une implication de la société civile ; c'est le cas au Mali où les ONG à travers le CNSC, participent à son élaboration.

Enfin, le **NEPAD** également appelle à une large collaboration entre secteur public et civil afin que le développement « soit réellement africain ».

II.2 Les cadres de concertation

Agrément, accord-cadre et réunions nationales et régionales de concertation constituent de manière formelle le canevas des relations qu'ont les OSC avec l'Etat. Il n'existe cependant pas à l'heure actuelle de cadre de concertation réunissant l'ensemble des OSC. Les mécanismes de concertation les plus clairement et régulièrement établis sont ceux concernant les associations signataires d'accord cadre avec les Gouvernement, les ONG y compris

Au niveau national :

Instituée par décret en octobre 1989, la Réunion nationale de concertation Gouvernement / ONG se tient en principe chaque année, pour que chaque partie puisse émettre des recommandations ou des desiderata. Certains thèmes d'actualité identifiés d'un commun accord sont également débattus au cours de ces rencontres. Pour des raisons essentiellement d'ordre financières mais également de rupture de dialogue (seul cas de la 12^{ème} réunion de concertation qui a pris prématurément fin – Voir ci dessous) seul 11 des 15 réunions de concertation prévues se sont tenues jusqu'ici.

Au niveau local et régional : à ce niveau, une plus grande pluralité d'OSC, notamment les Organisations Communautaires de Base (par exemple, groupements de femmes, de jeunes, de chasseurs, etc.) sont en principe pris en compte.

Parallèlement au dispositif national d'appui aux collectivités territoriales, des cadres de concertation entre les acteurs étatiques et non étatiques ont été mis en place : les Comités Locaux d'Orientation (CLO) au niveau cercle, les Comités Régionaux d'Orientation (CRO) au niveau région, les Comités Nationaux d'Orientation (CNO). Ces organes ont pour mission la coordination, le suivi et l'évaluation des appuis techniques aux collectivités territoriales. Ce sont les "organes décisionnels" du dispositif national au niveau de chaque collectivité. Les CLO, CRO et CNO ont été créés par l'Etat en tant qu'instances d'orientation des décisions concernant les activités des centres de conseil communaux (CCC), des opérateurs CCC (généralement des ONG) et de la cellule de coordination nationale (CCN).

Le Comité Local d'Orientation (CLO) au niveau du cercle: Il a pour rôle d'approuver le programme d'appui aux communes du CCC, de suivre les tâches confiées à l'opérateur CCC et d'informer sur les comptes rendus du comité régional d'orientation. **Le préfet est le président du CLO et ses membres comprennent les élus des communes, le président du conseil de cercle, un représentant de la chambre d'agriculture, un représentant de la chambre des métiers et un représentant des ONG. Le CCC assure le secrétariat;**

Le Comité régional d'orientation (CRO) au niveau de la région: Il a pour rôle de définir, coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques liés à la mise en œuvre des plans de développement économique et social. Le CRO est présidé par le Gouverneur. Ses membres sont, entre autres, **l'Assemblée régionale, les préfets, un représentant de la chambre d'agriculture, un représentant de la chambre régionale des métiers et le directeur régional du plan et de la statistique.** Le secrétariat est assuré par la direction régionale de la planification et de la statistique et le chargé de suivi régional.

Le Comité National d'Orientation (CNO) au niveau National : Il a pour rôle de veiller au bon fonctionnement du dispositif d'appui aux collectivités territoriales, de créer une synergie entre les projets des collectivités territoriales et les programmes sectoriels et une synergie entre les divers intervenants. La présidence du CNO est assurée par le MATCL. **Ses membres sont la DNCT, l'ANICT, les différents ministères sectoriels, les chambres d'agriculture, du commerce et des métiers, l'AMM, les CCA/ONG, APCAM et l'APPCM. Son secrétariat est assuré par la Cellule de Coordination Nationale.**

II.3 Le Climat des relations entre les OSC et le Gouvernement

Malgré l'existence de cadres plus ou moins formalisés de concertation, les relations entre les OSC et le Gouvernement sont en demi-teinte : bien que relativement stables, elles souffrent de certaines tensions récurrentes et des suspicions mutuelles des deux parties. On note par ailleurs que le climat des relations entre les ONG et le Gouvernement s'est dégradé suite à l'échec de la dernière concertation (janvier 2006), même si les choses semblent en voie de normalisation.

Afin d'avoir un aperçu de l'état actuel des rapports entre les OSC et le Gouvernement, des questions ont été posées à deux acteurs pivots : le Président du CCA/ONG, M. Bacary Doumbia et le Directeur de la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB), M. Bila Sina Guindo :

Pour M. Doumbia, les rapports entre l'Etat et les OSC étant une dynamique, toute appréciation doit être nuancée, relativisée : *« On ne peut parler de ces relations de façon uniforme; les rapports varient selon le contexte, la nature des enjeux et des OSC ; par exemple, avec les structures telles que les syndicats qui ont vocation à défendre les intérêts- généralement matériels- de leurs membres, les relations avec l'Etat sont plus houleuses, conflictuelles qu'avec d'autres types de structures »*

Interrogés sur les raisons de la rupture du dialogue entre les deux acteurs après la concertation avortée du 17 janvier 2006, Messieurs Doumbia et Guindo ont partagé longuement et avec franchise leurs points de vue :

M. Doumbia, lors de la dernière réunion de concertation, vous quittez la salle accompagné de tous les représentants des ONG, mettant ainsi prématurément fin à la rencontre : qu'est ce qui est à la base de cette rupture?

« C'est difficile à expliquer, d'autant plus que pendant les dix années qui ont précédé ce coup d'éclat, les relations entre l'Etat et les OSC étaient relativement bonnes. Disons qu'en juillet 2005, le Gouvernement a élaboré un texte qui a suscité de vives inquiétudes au niveau des ONG ; on a donc tenu des réunions avec les collectifs de Bamako, Koulikoro et Ségou et avec le FONGEM. Ensemble nous avons étudié le texte qui devait être débattu lors de la rencontre du 17 janvier 2007 et fait des propositions d'amendements aux points de contentieux majeurs: notamment la transformation de la dénomination ONG qui est universelle, en celle *d'association signataire d'un accord cadre avec l'Etat* (ASACE). Il y avait également l'obligation pour les ONG d'investir 50% de leurs financements dans des réalisations physiques et d'en allouer un pour cent à la CADB pour que celle-ci puisse suivre et évaluer les actions des ONG. Nous avons fait part de nos objections et commentaires à la CADB mais au fur et à mesure que l'on avançait on voyait qu'il n'y avait pas d'écoute à leur niveau et la dernière mouture du texte ne prenait toujours pas en compte nos recommandations. C'est en dernier ressort que nous avons été contraints de boycotter la réunion de concertation, afin de faire valoir nos points de vue et notre opposition au texte. »

M. Guindo, pouvez-vous nous parler du contexte dans lequel est intervenu la rupture du dialogue entre le Gouvernement et les ONG?

« Je suis arrivé en 2005 et la loi 04/038 de 2004 relative aux associations venait d'être votée. Certains m'ont pris pour bouc émissaire d'une loi pourtant déjà votée avant ma prise de fonction. Cette loi a deux caractéristiques: sa principale caractéristique est d'innover d'autres conditions devant permettre à une association déclarée d'être érigée en ONG : il faut maintenant 3 ans d'exercice à une association avant de signer un accord cadre avec le Gouvernement pour obtenir un statut d'ONG. Par ailleurs, la loi ne parle pas d'ONG mais d'ASACE. Cette loi renvoie au décret 223 du 11 mai 2005, qui fixe les modalités d'intervention, de contrôle et de sanction des ASACE. Sa particularité: il prévoit que les activités des ONG doivent être suivies et évaluées par rapport aux engagements pris à travers l'accord cadre, et sur l'exploitation des rapports annuels d'activités et rapports financiers. L'évaluation doit également porter sur l'effectivité des réalisations et la mesure de l'impact des projets réalisés par les ONG. Ce décret change les choses de façon radicale car jusqu'ici les évaluations étaient faites à l'interne par les ONG ou leurs bailleurs et non pas par l'Etat. Le décret prévoit la mise en place de commissions nationales d'évaluation des ASACE qui feront un suivi semestriel au niveau régional et trimestriel au niveau local.

La loi et les textes ont suscité des problèmes au niveau des ONG. Les quatre points d'achoppement étaient premièrement le problème de dénomination: les ONG avaient peur de perdre leur label et une certaine visibilité car ils estimaient que le terme ONG est plus universel que celui d'ASACE. Deuxièmement, le délai de 3 ans d'exercice pour une association avant de passer à une ONG était jugé trop long. Les troisième et quatrième points d'achoppement étaient relatifs au rythme et aux modalités de prise en charge du suivi et évaluation des activités, tous deux jugés trop lourds. Concernant la prise en charge du suivi-évaluation : à mon arrivée j'ai trouvé les textes mais pas les moyens pour les mettre en œuvre. L'Etat n'ayant pas mis de ligne budgétaire pour cet exercice, j'ai fait la proposition que les ONG y affectent 1% de leur budget annuel. Cela a créé un tollé et l'administration a reculé sur ce point, et cela avant même la concertation, même si la rumeur du contraire a été entretenue par les aspirants au trouble. Par ailleurs, le décret demandait de vérifier l'effectivité des réalisations des ONG conformément à l'article 38 de la loi. Nous avons interprété cela par des réalisations physiques au départ et nous avons émis l'idée que les ONG consacrent 50 % de leurs financements à ces investissements physiques et visibles. Cela a également créé un tollé chez les ONG qui ont estimé que les investissements en renforcement de capacités par exemple, sont aussi importants que les investissements physiques. Pour nous c'est une question d'équilibre: nous avons remarqué sur la base de nos bilans que les ONG interviennent à hauteur de 60 milliards de francs CFA par an mais que les infrastructures étaient minimes par rapport aux autres types d'intervention. Cependant, là aussi nous avons reculé et ce avant la tenue de la concertation. Cependant nous n'avons pas communiqué ces amendements aux ONG mais à la coopération canadienne. Les ONG se seraient rendues compte de ces changements si elles étaient restées à la rencontre. »

La rupture du dialogue ne cache-t-elle pas des problèmes plus profonds entre les ONG et l'administration ? Des divergences de conception sur les rôles et responsabilités respectifs par exemple?

M. Guindo: « Il existe effectivement des divergences de points de vue à certains niveaux: 60 milliards sont confiés aux ONG dans le cadre notamment de la lutte contre la pauvreté. Il me paraît important qu'au moins 50% de ces fonds soient investis directement dans des services sociaux de base. Le renforcement des capacités oui mais sous certaines conditions : cela devrait passer par des canaux appropriés, comme par exemple, l'université. Je ne connais pas une seule ONG qui appuie cette structure. La plupart des activités sont dans le cadre du renforcement des capacités qui se fait souvent dans le désordre or nous avons des structures spécialisées pour cela qui devraient canaliser les financements et activités de ce secteur. »

Ne vous trompez vous pas de combat ? Est-ce à la CADB de définir voire délimiter les domaines d'intervention des ONG en matière de développement?

M. Guindo: « Définir les grandes orientations fait partie de nos prérogatives. Je pense que les infrastructures sont la clé du développement, elles sont incontournables et les ONG y investissent à peine. Pour moi, les ONG, toute proportion gardée, doivent aller dans le sens de l'investissement dans les infrastructures. Il devrait y avoir une plus grande complémentarité, communication entre les programmes décennaux, les Plans de Développement Social, Economique et Culturel (PDSEC) et les interventions des ONG. »

Précisément, à ce niveau, trouvez vous que les cadres de concertation sont appropriés ?

M. Guindo: « La concertation n'est adéquate ni dans la forme ni dans le fond. Les cadres de concertation actuels sont essentiellement nationaux et tenus une fois l'an. Il faut les démultiplier au niveau des communes, des cercles et des régions. Les CLOs et les CROs existent mais ils ne remplissent pas entièrement leur rôle sinon les services techniques, par exemple, ne diraient pas qu'ils ne sont pas informés sur les activités des ONG et vice versa. Il nous faut des cadres de concertations de la base vers le sommet plus formels et pour toutes les OSC -pas uniquement des ONG - et les moyens adéquats pour assurer leur fonctionnement. »

Comment faire justement pour une meilleure représentation et implication de toutes les catégories d'OSC ?

M. Guindo: « Il y a tellement de types d'OSC qui n'ont pas conscience de l'être : par exemple les associations de chasseurs, d'éleveurs, les Associations de parents d'élèves (APE), les Associations de santé communautaire à la base (ASACOBA). Ils sont pourtant tous importants et ont une reconnaissance de mission publique. Elles devraient se retrouver aux côtés des ONG dans une structure de concertation commune. Une de mes premières préoccupations à mon entrée en service était comment coordonner les activités de tous les acteurs non étatiques. Ma vision était de les jumeler dans des cadres de concertation communs structurés par des textes. Pour y arriver, il faudra surmonter certaines réticences – y compris de la part des ONG à inclure d'autres types de structures dans un même cadre de concertation. Si on arrivait à faire cela on aurait une bonne concertation qui assurerait la prise en compte des besoins véritables des populations et une répartition plus judicieuse des ressources techniques et matérielles, celles de l'Etat y compris. »

Un an après, nous savons que le divorce n'a pas été consommé. Comment a-t-il été évité?

M. Doumbia : « Après le boycott, il y a eu des conférences de presses et ensuite des contacts. J'ai été convoqué, en tant que président du CCA/ONG et de la fédération des collectifs, par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL). A la suite de cette convocation, il y a eu par décret la mise en place d'une commission de relecture du texte. Les ONG y étaient représentées par une équipe de négociation composée d'un membre de chaque collectif (au total sept) ; il y avait au début certaines tensions mais le travail s'est rapidement focalisé sur l'intérêt commun à débloquer la situation. La commission a travaillé de façon intense de juin à

novembre 2006 (son rapport est en voie d'élaboration). Plusieurs articles défavorables de la loi ainsi que des textes réglementaires qui rendaient la tâche difficile aux ONG sont tombés. Le consensus a été trouvé mais nous avons été prudents : nous avons un accord cadre entre collectifs et l'Etat et un accord cadre entre les ONG et l'Etat.

C'était là l'une des confrontations les plus dures depuis 1996 mais elle a débouché sur une collaboration réussie. On peut d'ailleurs considérer cela comme un cas de collaboration réussie entre l'Etat et les collectifs d'ONG. »

M. Guindo: « Il y a cinq mois de cela, le MATCL a créé une commission de redynamisation des rapports entre ONG et Gouvernement composée de deux conseillers techniques du Gouvernement, du représentant des partenaires techniques et financiers (PTF) et des ONG. Nous avons réussi à sortir un accord cadre consensuel entre l'Etat et les ONG. Il s'agit là d'un document de principe qui ne pourra être modifié que par le collectif PTF, Etat et collectifs d'ONG. En plus de cela, nous avons un prototype d'accord cadre entre le Gouvernement et les ONG et un accord cadre Gouvernement et collectifs d'ONG. Nous avons également la lettre d'exécution technique qui va fixer les rapports de collaboration au plan administratif et financier entre les ONG et le Gouvernement. Enfin, nous avons un protocole d'entente qui concerne les collectivités (une ONG doit faire signer ce protocole par le maire) et un canevas de rapport d'activité narratif et financier; ce sont là des documents consensuels proposés par la commission. Nous sommes satisfaits car la CADB n'en demandait pas plus. Nous avons mis en place un bon système « d'implication réciproque ». Je préfère cela au terme de « redevabilité » qui est trop fort.

Pour moi la collaboration a réussi car il n'y avait pas au fond de vrais problèmes; les principaux points d'achoppement étaient déjà balisés. Les ONG n'avaient pas pris contenu des changements apportés déjà dans le texte. »

Quel est l'avenir des rapports entre le Gouvernement et les OSC?

M. Doumbia : « Continuer la concertation et la collaboration. Dans notre mission, nous parlons de développement donc forcément en collaboration avec le Gouvernement, mais sans pour autant nous aligner sur tous leurs points de vue. Nous sommes confiants dans l'avenir de nos relations car au Mali nous avons une extraordinaire capacité de dialogue, y compris au niveau des rapports entre la société civile et l'Etat. Par ailleurs, il faut reconnaître que nous avons les coudées franches, surtout comparativement à d'autres consoeurs de la région. »

M. Guindo: « Nous sommes une interface entre les OSC et le Gouvernement et nous avons vocation ou plus précisément mission à le rester. L'ordre naît du désordre. Les acteurs non étatiques ont une moisson d'expérience qu'il faut capitaliser, rationaliser et coordonner en passant par des cadres de concertation au niveau communal, cercle, régional et national. Il s'agit d'optimisation de l'efficacité des interventions des ONG : quitter un cadre anarchique pour passer dans un cadre plus organisé. Notre but est de les aider dans ce sens. »

Note d'actualisation : le rapport de la commission de redynamisation des rapports entre ONG et Gouvernement, contenant plusieurs des recommandations énoncées ci-dessus, est achevé et disponible depuis décembre 2007.

III. Les Etudes de Cas

A. COLLABORATIONS EN MATIERE D'ELABORATION DE LOIS ET DE POLITIQUES :

- *La Loi sur la santé de la reproduction (SR) au Mali: une loi nationale d'inspiration régionale et internationale.*

B. COLLABORATIONS EN MATIERE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES :

- *Le Plan de Développement Communal (PDC) de Mopti : un exemple de partenariat réussi entre une municipalité et une ONG;*
- *Le Programme d'Accompagnement des Communes et Organisations de Base (PACOB) : Vers une implication accrue de la communauté à la base dans la réduction de la pauvreté à travers la gestion des ressources naturelles.*

C. COLLABORATIONS EN MATIERE DE MISE EN ŒUVRE DE PROJETS DE DEVELOPPEMENT :

- *Le Programme Concerté Santé Mali (PCSM): une initiative pluri- acteurs ;*
- *Le Projet d'Appui aux Commerçants Détaillants (PACD): pour l' amélioration du cadre des affaires dans le domaine du commerce de détails ;*
- *MPFEF et AMPRODE : un partenariat au service des femmes des zones enclavées.*

D. COLLABORATIONS PARTICULIERES

- *Le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM)*
- *La Coordination des Chefs de Quartiers*
- *L'Assemblée Permanente des Chambres des Métiers du Mali (APCMM)*

**A. COLLABORATIONS EN MATIERE
D'ELABORATION DE LOIS ET DE POLITIQUES**

La loi sur la santé de la reproduction (SR) au Mali: une loi nationale d'inspiration régionale et internationale.

Adoptée par l'Assemblée Nationale le 07 juin 2002, **la loi n° 02-044**, relative à la santé de la reproduction est le résultat des efforts conjugués du Gouvernement, du Parlement, de la Société civile et des partenaires au développement dont principalement l'UNFPA et le Policy Project. La loi est également un trait d'union entre les 17 pays africains qui ont cheminé ensemble vers son élaboration, avec des résultats variables.

1. Contexte de la loi

L'idée d'une loi sur la SR au Mali est née suite à la **Conférence Internationale sur la Population et le Développement (CIPD)** tenue au CAIRE en 1994 et l'engagement des parlementaires africains à améliorer le cadre législatif en matière de population et développement, tel que recommandé dans l'agenda du programme d'action de la CIPD.

2. Justification de la loi

C'est sur la base d'un certain nombre de constats relatifs à la politique nationale de population, à certains indicateurs socio-sanitaires et au contexte juridique incohérent que la nécessité de l'élaboration d'une loi sur la santé de la reproduction au Mali a été jugée impérieuse.

Incohérences du contexte juridique

Avant la loi n°02-044 du 24 juin 2002 relative à la santé de la reproduction, malgré les signes politiques favorables à une maîtrise des problèmes de santé, ou de droits liés aux questions de la reproduction, l'arsenal juridique du Mali en matière de planification familiale, de contraception et de santé de la reproduction était caractérisé par l'existence de textes non seulement contradictoires mais insuffisants par rapport à la matière. En effet, on retrouvait :

- d'une part :

La loi du 31 juillet 1920 notamment en ses articles 3 et 4 réprimant la provocation à l'avortement et à la propagande anticonceptionnelle, qui n'est toujours pas légalement abrogée, et dont les dispositions interdisent la propagande pour les contraceptifs et toute propagande ou procédés propres à prévenir les grossesses.

- et d'autre part :

De nombreuses conventions internationales, déclarations de conférences internationales ratifiées et acceptées par le Mali, et les dispositions réglementaires ou administratives nationales, toutes incompatibles avec la loi de 1920. A titre d'exemple, on peut citer

- (i) la déclaration de la CIPD de 1994 qui reconnaît le droit fondamental à tous les couples et à tout individu de décider librement et avec discernement du nombre de leurs enfants, de l'espacement des naissances et de disposer des informations nécessaires pour ce faire ;
- (ii) la lettre circulaire n° 005/MSP-AS/CAB du 25 janvier 1991 du Ministre de la Santé Publique et des Affaires Sociales qui donnait des directives en vue d'une utilisation rationnelle de la planification familiale en tant qu'activité sanitaire à part entière et qui demandait notamment de prendre toutes les mesures techniques pour que les centres de Santé de Cercle, d'Arrondissement et tous dispensaires [...] développent une composante de planification familiale dans leur programme sanitaire et assurent la disponibilité des contraceptifs dans le cadre de ces programmes.

Le décalage entre la loi de 1920, la pratique et les engagements nationaux et internationaux du Gouvernement, d'une part, et l'élan donné par la CIPD d'autre part, ont amené les acteurs étatiques et non étatiques à s'engager dans un vaste processus de réflexion et de révision de la loi. Objectif : éliminer non seulement les incohérences mais également mettre en place un dispositif légal axé sur les droits et besoins des populations en matière de SR et non pas uniquement sur des besoins de maîtrise de la population.

3. Les Actions

On note que c'est un véritable mouvement réunissant 17 pays africains qui a initié, soutenu et dans les cas du Mali, Tchad, Bénin et Guinée, contribué à l'adoption de la loi sur la SR. Il y a donc eu plusieurs alliances dans ce processus : d'une part une alliance régionale, maintenue à travers plusieurs rencontres de parlementaires des 17 pays africains concernés, et une alliance entre les acteurs dans chacun des pays. Au Mali, l'alliance qui a porté le processus législatif et le processus réglementaire de la loi s'est constituée et renforcée au fil du temps.

Le processus législatif a reposé essentiellement sur les parlementaires maliens, avec l'appui technique et financier de l'UNFPA et de Policy Project. Les parlementaires maliens impliqués dans ce processus étaient représentés et soutenus par le Forum des Parlementaires Africains et Arabes pour la Population et le Développement (FPAAPD), une organisation intergouvernementale de parlementaires mise sur pied en 1997 et financé par l'UNFPA et le Gouvernement japonais. Le processus législatif a abouti au développement d'une proposition de loi par les parlementaires maliens qui avaient auparavant, avec leurs homologues des 16 autres pays concernés, élaboré et adopté une loi type sur la SR appelée la « Loi d'Abidjan » en référence à son lieu d'élaboration. En 2002, suivant l'expérience de la Guinée, le Mali adoptait officiellement la loi sur la SR, après l'avoir adaptée. On note que la particularité de la loi est qu'elle émane du législatif : en effet, dans les quatre pays qui ont voté la loi (Bénin, Mali, Tchad et Guinée) c'est le parlement qui a pris l'initiative de la réforme législative en SR. Ce phénomène est rare en Afrique où c'est généralement l'exécutif qui initie les lois.

Le processus réglementaire: une loi ne sert véritablement que si elle est accompagnée des textes permettant de l'appliquer...

L'initiative des textes d'application appartient au pouvoir exécutif. Cependant, au Mali, on note que les parlementaires- alors constitués en un réseau appelé le Réseau malien des parlementaires pour la santé de la population et le développement (**REMAPOD**)- ont joué un rôle catalyseur important. En effet, c'est sur leur interpellation que le Ministère de la Santé a invité les acteurs comme Policy Project et le REMAPOD à diriger le processus d'élaboration des textes. Pour M. Modibo Maiga, Directeur du Policy Project, « *commençait alors un véritable processus participatif qui a permis l'intervention de tous les différents acteurs et partenaires* ». La démarche a été payante, puisque le Mali est le premier pays à avoir élaboré les textes d'application. Elle a consisté en :

- l'étude de la Loi par les membres du REMAPOD pour son appropriation ;
- la prise de contacts avec les techniciens des Ministères de la Santé et de la Justice pour

L'importance du plaidoyer.

Le plaidoyer occupe une place importante dans le processus d'adoption de la loi-type sur la SR. En effet, le plaidoyer se retrouve à toutes les phases : vote de la loi, adoption des textes d'application et dissémination de la loi :

Au Mali, le plaidoyer en faveur de la Loi sur la SR a renforcé la collaboration déjà très forte entre les parlementaires, l'Exécutif, les partenaires au développement et la société civile. En effet, le collectif des ONG de Santé et Population, à savoir le GP/SP, les associations de femmes, l'exécutif et l'UNFPA ont travaillé en bonne intelligence. Le fait remarquable a été sans conteste le leadership du REMAPOD à travers son Président de l'époque, M. Lahaou Touré qui a fédéré tous les acteurs clés autour de cette initiative de l'Assemblée tant et si bien que la Loi de la SR porte son nom.

- déterminer les points de la loi nécessitant spécifiquement des textes d'application ;
- la constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer les projets de textes. Ce groupe était composé des représentants de tous les départements techniques concernés et des représentants d'autres partenaires de la société civile (ONG et réseaux) ;
 - la tenue d'un atelier pour la validation des textes d'application suivie d'actions de plaidoyer ;
 - la transmission des projets aux départements concernés. Les textes élaborés impliquaient les Ministères de la Santé Publique ; du Commerce, de l'Industrie et des PME ; des Affaires Sociales ; de la Promotion de la Femme ; de la Justice ; de l'Economie et des Finances.

Le Policy Project a apporté un appui technique continu au processus réglementaire qui a également bénéficié du soutien des agences onusiennes telles que l'OMS et l'UNFPA.

Le tableau ci-dessous reflète les contributions des principaux acteurs aux processus législatif et réglementaire :

LES ACTEURS AYANT CONTRIBUTÉ (par ordre alphabétique)	LE RÔLE DE CHACUN
Le Centre d'étude de la famille africaine (CEFA)	- Séminaire sur l'élaboration d'un plan d'action qui appui le processus d'abrogation de la loi de 1920 et l'initiation d'une nouvelle loi
La Coordination des ONG et Associations féminines (CAFO) et l'Association malienne pour la promotion et la protection de la famille (AMPPF)	- Elles ont été consultées à certaines étapes du développement de la loi.
Les Directions de la Santé, de la Promotion de la Femme et du Développement Social	- Mise à disposition de ressources humaines (surtout pour les aspects juridiques et techniques)
Policy Project	- Rencontre avec les partenaires sur la loi type, atelier d'Abidjan ; - Facilitation d'un long processus d'élaboration des textes d'application de la loi, (plusieurs rencontres entre parties prenantes de novembre 2003 à Mai 2004) ; - Appui au REMAPOD dans tout le processus de la loi SR
UNFPA à travers le CESP	- Mise à disposition des ressources pour l'organisation des rencontres pendant le processus
REMAPOD / AN-RM	- Initiation puis adoption de la proposition de loi SR ; - Participation à l'élaboration des Textes d'application ; - Interpellation du Gouvernement en 2004 au sujet de l'adoption/signature des projets de textes d'application de la loi SR ; - Visite de terrain pour apprécier l'offre de services SR au regard de la loi SR/PF

4. Les résultats clés

La promulgation de la loi 02-044 en date du 24 juin 2002 et la disponibilité de projets de textes d'application² depuis Mai 2004 sont des accomplissements majeurs de la collaboration entre le parlement, l'exécutif et les OSC maliens.

On note par ailleurs l'existence de deux documents de référence sur l'expérience, conçus tous deux par le Policy Project, le FAAPPD, AWARE/RH et l'USAID. Il s'agit du :

- Guide pour la réforme législative et réglementaire en santé de la reproduction. Sur la base de l'expérience des pays impliqués, ce guide très intéressant recense les principaux éléments qui pourraient aider les autres pays de la région à utiliser de manière effective le processus législatif et réglementaire et le plaidoyer pour aboutir à une réforme législative en SR.
- Manuel du Parlementaire pour la mise en oeuvre de la loi sur la santé de la reproduction en Afrique de l'Ouest et du Centre. Ce manuel pratique a été conçu pour renforcer le pouvoir législatif afin d'accroître et de dynamiser la contribution des parlementaires dans le domaine de la SR/PF en Afrique de l'Ouest et du Centre.

5. Le bilan

M. Modibo Maiga, Dr. Lasseni Konaté, vous êtes respectivement le Directeur du Policy Project et acteur clé dans l'élaboration des textes de la Loi sur la SR, et Inspecteur en chef de l'Inspection de la Santé (Ministère de la Santé). Pourquoi considérez-vous cette expérience comme un exemple de collaboration réussie entre le Gouvernement et les acteurs non étatiques ?

M. Maiga : « Parce qu'elle a su mobiliser et pousser à l'action un éventail large d'acteurs. Les parlementaires et non pas seulement l'exécutif ont joué un rôle crucial dans l'avènement de cette loi. Cela correspond à notre vision de voir les parlementaires jouer un rôle proactif et de leadership en matière de réforme législative. Par ailleurs, le processus réglementaire a été véritablement participatif: tous les acteurs importants, y compris de la société civile ont été impliqués et leurs avis pris en compte. C'est le cas par exemple des associations de personnes vivant avec le VIH. Il faut vraiment saluer l'engagement et la persévérance des parlementaires, et en particulier du député Lahaou Touré, dont la loi porte le nom. Par exemple, les parlementaires ont continué à suivre et soutenir le processus même après que la loi fut votée (normalement une fois votée, le rôle des parlementaires s'arrête); ils sont également allés constater de visu sur le terrain (dans les CSCOMs) les contraintes et opportunités à l'application de la loi; tous leurs efforts ont contribué au suivi de la loi par ses textes d'application. Enfin, c'est une collaboration réussie eu égard aux deux décrets d'application qui ont été pris notamment celui concernant la gratuité des anti-rétroviraux. Et puis il faut noter que la nouvelle loi élimine les barrières du consentement de l'époux pour la prestation des services de SR aux femmes. »

Dr. Konaté : « La loi sur la SR, mais également la loi sur le VIH/SIDA [**note : il s'agit de la Loi No 06-028/ promulguée le 29 juin 2006**] sont des exemples de collaboration réussie car elle ont apporté une valeur ajoutée à l'environnement institutionnel et législatif de la santé. Cependant la loi sur la SR a été entravée par les hésitations de l'Exécutif qui n'a pas été en mesure de prendre tous les textes d'application de la loi: parmi quatre textes prévus, seul un a été promulgué. »

² On note cependant que seul un texte sur quatre (celui relatif à l'assistance particulière dont bénéficient les personnes vivant avec le VIH) a été signé, quatre ans après la promulgation de la loi.

Dr. Konaté, en tant qu'Inspecteur en Chef de la Santé, quelle a été votre implication dans le processus d'élaboration de la Loi sur la SR ?

« J'ai été impliqué dans l'élaboration des textes, notamment celui relatif à *l'assistance particulière de l'Etat aux malades du Sida et des personnes vivant avec le VIH* (Décret No 05-147/P-RM du 31 mars 2005). J'ai travaillé là-dessus du début à la fin en collaboration avec deux juristes. J'ai également travaillé sur la préparation d'une liste des contraceptifs, telle que prévue par la loi. Cependant, certains en ont contesté l'utilité, arguant que les contraceptifs sont compris dans la liste des médicaments essentiels qui existe déjà. La liste n'a finalement pas été constituée car nous n'avons pas pu convaincre nos camarades au conseil du cabinet. Maintenant c'est à Mme la Ministre de trancher: cependant de mon point de vue, les deux listes ne sont pas conformes: au terme de la loi nous sommes toujours tenus de faire l'arrêté car la loi parle de **produits, moyens et méthodes** contraceptifs alors que la liste des médicaments essentiels parle uniquement de produits. »

L'élaboration d'une loi est à priori quelque chose de complexe et long. Pourquoi avoir impliqué autant d'acteurs, notamment de la société civile?

M. Maiga : « tout simplement pour assurer une appropriation de la loi par le plus grand nombre possible d'acteurs; faire accepter une loi est un processus délicat qui implique beaucoup de négociation, de consultation: on fait appel à une multiplicité d'acteurs et d'experts qui ont souvent des points de vue divergents, notamment sur les implications techniques, logistiques et financières liées à certains aspects de la loi (par exemple, la gratuité des anti-rétroviraux). Ces divergences doivent être discutées, prises en compte et conciliées tout au long du processus. »

Dr. Konaté : « Pour plusieurs raisons. D'abord pour assurer une application effective de la loi. A travers l'implication de la société civile, il s'agissait de préciser et de faire comprendre aux acteurs leurs intérêts réciproques dans la rédaction et promulgation de la loi. Cette implication est importante et conditionne l'acceptation et application effective de loi. »

Quels sont les problèmes majeurs et les lacunes constatés au cours de cette expérience ?

M. Maiga : « Le processus prend du temps, de l'adaptation de la loi, à son application, les équipes changent et les besoins de renforcement sont continus. »

Dr. Konaté : « La difficulté majeure est que les prestataires de santé et le grand public ne connaissent pas la loi. La Direction Nationale de la Santé, dont c'est le rôle, doit faire plus d'efforts afin de vulgariser la loi.

Ensuite il y a des difficultés de mobilisation des instances chargées de l'application de la loi. Tous les textes subséquents à la loi ne sont pas encore pris. Comme je le disais tantôt, seul un décret sur les quatre prévus a été signé. Les trois autres décrets sur la production des contraceptifs, sur les conditions d'importation des contraceptifs et sur la liste des produits, moyens et méthodes contraceptifs ne sont toujours pas prêts. Il y a une lenteur que l'on ne s'explique pas. Ces textes sont importants... en tant qu'inspecteur je ne peux faire mon travail que s'ils existent. J'aime particulièrement les propos de M. Raffarin, l'ancien Premier Ministre Français selon lequel : « *un Ministre doit passer un tiers de son temps sur le terrain à échanger, un autre tiers à travailler avec les cadres, et le troisième, à faire des textes* ». »

Qui est en charge de dynamiser le processus d'élaboration des textes?

Dr. Konaté : « Nous avons soulevé la question auprès des personnes concernées au Ministère mais sans réponse. Il faudrait un coup de pouce des acteurs externes, notamment des députés pour faire repartir le processus... »

Commentaires : traditionnellement, l'élaboration de lois et politiques est l'un des domaines dans lesquels la participation des citoyens comme des OSC est la plus faible. Aussi, cet exemple tripartite de collaboration est louable et édifiant. **La consultation et le partenariat** (à travers les concertations entre les techniciens de la santé, les parlementaires et les OSC) ainsi que l'engagement et la persévérance des parlementaires sont des facteurs de réussite clé dans cette collaboration. On note cependant que les acteurs ont également su mettre à profit l'influence et l'élan de la CIPD. Ceci va dans le sens de nombreuses études qui établissent que la tenue de conférences internationales qui produisent des déclarations, conventions et traités qui lient les Gouvernements nationaux, sont parmi les moyens les plus efficaces de construction de politiques et programmes d'actions communs au niveau local. De nombreux groupes parlementaires et OSC du sud ont compris l'intérêt d'influencer de façon collective les lois et politiques nationales à travers les institutions et traités supranationaux. Le processus d'élaboration de la loi sur la SR au Mali illustre bien ce point et montre que dans les relations entre les OSC et le Gouvernement, les institutions et traités internationaux peuvent parfois jouer un rôle central.

Pour finir, on note cependant quelques lacunes majeures au niveau du suivi de la loi: il s'agit notamment de l'insuffisance d'information et de sensibilisation sur la loi (aussi bien à l'endroit des prestataires de santé que du grand public) et de l'absence des trois autres décrets d'application. La poursuite de la collaboration, notamment sous l'impulsion des parlementaires et des ONG, pourrait relancer et achever le processus.

**B. COLLABORATIONS EN MATIERE DE
RENFORCEMENT DES CAPACITES**

Le Plan de Développement Communal (PDC) de Mopti : un exemple de partenariat réussi entre une municipalité et une ONG.

En 1998, La municipalité de Mopti s'engageait dans une entreprise alors inédite dans le processus de décentralisation: l'élaboration d'un **Plan décennal de développement communal** (PDC). Le PDC de Mopti a été réalisé en partenariat avec **ACTION MOPTI**, une ONG de développement local urbain créée en 1989. Action Mopti est opératrice de la coopération décentralisée (Maurepas/Mopti). Au sein de la commune, elle intervient dans les secteurs clés tel que la santé, l'éducation, le développement social des quartiers et l'appui à la Municipalité illustré ici par sa participation active dans l'élaboration du PDC.

1. Description du projet

Avec l'avènement de la Décentralisation au Mali, les collectivités locales se sont vues confier plus de responsabilité dans la conduite de leur destinée. Dès lors, s'impose à elles la nécessité de mieux s'organiser afin de faire face aux nombreux défis du développement. C'est ainsi qu'en juin 1998, les représentants de la mairie de Mopti et d'ACTION MOPTI ont effectué un voyage d'études et d'échange d'expérience Sud/Sud à Saint-Louis au Sénégal. Les « Assises de Saint-Louis », portant sur la validation du plan de développement communal de cette ville, ont inspiré les élus mopticiens qui ont sollicité ACTION MOPTI, soucieux d'inscrire ses interventions futures dans le cadre d'un programme d'ensemble cohérent, pour entreprendre la même démarche à Mopti. L'élaboration d'un plan de développement communal répondait donc aux ambitions des deux partenaires.

La Commune Urbaine de Mopti en chiffres :
Située à 650 km au nord-est de Bamako, la commune de Mopti est la capitale de la 5^{ème} région administrative du Mali. La commune compte environ 90 000 habitants répartis entre 11 quartiers (7 à Mopti ville dite « Venise Malienne », 3 à Sévaré et le quartier de Médinacoura).

2. Objectif Global

L'objectif principal visé à travers cette volonté politique a été d'instituer un cadre de concertation, de réflexion et d'analyse afin de trouver des solutions aux problèmes majeurs et assurer un développement harmonieux de la commune.

3. Objectifs Spécifiques

- ✚ Identifier avec la participation des principaux acteurs par secteur, les problèmes majeurs qui handicapent le développement au niveau de la commune ;
- ✚ Procéder à une analyse objective des causes et conséquences liées aux problèmes identifiés avec la participation des acteurs par secteur de développement ;
- ✚ Hiérarchiser les contraintes identifiées par domaine de chaque secteur ;
- ✚ Définir des réponses appropriées techniquement, économiquement et socialement aux contraintes identifiées et hiérarchisées ;
- ✚ Procéder à une allocation judicieuse des ressources en fonction des priorités dégagées ;
- ✚ Doter la commune urbaine de Mopti d'un outil de planification stratégique de développement.

4. Les acteurs

L'idée, la conception et l'élaboration du PDC reposent sur trois catégories d'acteurs :

- ✚ Les acteurs non –étatiques : notamment Action Mopti, la municipalité de Mopti mais également le Laboratoire population et environnement (LPE) et le Programme de développement social urbain (PDSU) piloté par Enda ECOPOP.
- ✚ Le Gouvernement : les services techniques décentralisés, le Gouvernorat de Mopti.
- ✚ Les PTF : la Coopération française

Les premières concertations entre les acteurs ont eu lieu en août 2000.

5. La Collaboration

Planification, participation et consultation étaient au cœur du processus d'élaboration du PDC. Ainsi, dès septembre 2000, une convention, signée entre la Mairie et ACTION MOPTI fixait le cadre formel de partenariat entre les deux signataires. Par ailleurs, un système de concertation et un plan d'action structuré en quatre grandes étapes étaient mis en place :

ETAPE I : Mise en place de l'équipe technique du projet

Après une première tentative qui s'était avérée quelque peu lourde à gérer du fait de la multiplicité des acteurs, (organisation de rencontres entre représentants des services techniques, des opérateurs économiques et responsables municipaux au niveau de la mairie), l'idée de mettre en place une équipe restreinte est apparue comme une alternative sur initiative du Haut Commissaire de la Région de Mopti.

L'équipe technique restreinte a été coordonnée et animée par la coordinatrice d'Action Mopti et **comprenait deux niveaux :**

Un comité central: il s'agit d'une équipe restreinte composée d'un ingénieur urbaniste, un ingénieur en génie civil, un agroéconomiste et un sociologue (ces deux derniers étaient des consultants et les deux premiers un technicien de la mairie, et un agent d'Action Mopti, respectivement). Il a eu en charge :

- ✚ la coordination et le suivi régulier de l'ensemble des opérations ;
- ✚ L'élaboration de toute la méthodologie d'approche;
- ✚ la détermination des outils à utiliser pour le diagnostic par secteur;
- ✚ l'organisation des ateliers thématiques par secteur;
- ✚ l'élaboration du document provisoire du plan;
- ✚ l'organisation de l'atelier de validation du document provisoire du plan;
- ✚ l'organisation du forum.

Cinq personnes ressources, issues des services techniques de l'Etat et qui avaient en charge chacune la collecte des données secondaires, l'établissement du diagnostic et la facilitation, durant l'atelier thématique, du secteur de leur compétence (voir ci-dessous pour plus de détails). L'approche sectorielle ayant été retenue, les cinq grands secteurs concernés sont :

- ✚ Le secteur primaire (agriculture, élevage et pêche);
- ✚ Les secteurs secondaire et tertiaire (commerce et industrie);
- ✚ Les secteurs art, culture et tourisme;
- ✚ Le secteur de l'aménagement urbain (hygiène, assainissement, habitat, foncier, infrastructures, réseaux routiers et fluviaux etc.);
- ✚ Le secteur du développement social urbain (santé, éducation, justice, sécurité).

On note qu'Action Mopti a renforcé les capacités des personnes ressources sur les outils MARP et ce afin de les assister dans la principale tâche qui leur était assignée: à savoir le diagnostic participatif des contraintes et opportunités de développement de la commune. Etape cruciale du processus d'élaboration, le diagnostic participatif aura duré environ un an et demi.

Des rencontres hebdomadaires étaient tenues entre le comité central et les personnes ressources pendant les six premiers mois; elles se sont ensuite espacées en rencontres bimensuelles durant le reste du processus.

ETAPE II : Les ateliers thématiques

Cinq ateliers correspondant aux cinq secteurs cités ci-dessus, ont été tenus séparément. Ils visaient la validation du diagnostic proposé par chacune des personnes ressources, l'identification des problèmes majeurs, leurs conséquences et manifestations, l'établissement d'un diagramme de solutions aux problèmes identifiés, la planification des activités et leur hiérarchisation. Une trentaine de personnes, acteurs institutionnels et de la société civile du domaine concerné, étaient conviées à chaque atelier. La compilation des résultats des ateliers thématiques a constitué le document provisoire du Plan.

ETAPE III : Le séminaire de validation local

Dans le but d'avoir un consensus local avant d'élargir la présentation du document aux autres, une centaine de responsables locaux s'est réuni pendant trois jours pour enrichir le document provisoire qui fut approuvé ensuite par le conseil municipal. A l'issue du séminaire, recommandation a été faite d'établir un programme d'opérations triennal à partir du PDC.

ETAPE IV : Tenue du forum de validation du PDC

Les documents provisoires du PDC 2002-2011 et du Programme Triennal (élaboré entre temps) sont le fruit d'un travail d'une grande ampleur et d'une expérience inédite au Mali. Ils ont été présentés à des acteurs aux plans local, national, sous-régional et international lors d'un forum que la commune a organisé, avec le soutien du SCAC et ACTION MOPTI.

Objectifs du forum :

Le forum s'était fixé les objectifs suivants :

- Soumettre à l'appréciation des participants le Plan Décennal de Développement de la Commune Urbaine de Mopti ainsi que le programme d'opérations triennal;
- Partager l'expérience de planification participative du développement de Mopti avec d'autres communes urbaines du Mali et de la sous région;
- Dégager des pistes pour le suivi/évaluation de la mise en œuvre du plan;
- Créer un cadre d'échanges et de partenariat avec les bailleurs de fonds en vue de la mobilisation des financements complémentaires pour la mise en œuvre du plan;
- Capitaliser les expériences et recueillir les suggestions des participants en vue d'améliorer la constitution finale du document du Plan de Développement Communal de Mopti.

Coût d'élaboration du PDC :

Le PDC de Mopti à été financé à hauteur de **15 751 000 FCFA** reparti comme suit :

- La mairie de Mopti : **1 360 000 FCFA**
- Le SCAC de l'ambassade de France: **9 789 000 FCFA**
- Enda ECOPOP (PDSU) : **1 500 000 FCFA**
- Le Laboratoire Population et Environnement (LPE) d'Aix Marseille: **400 000**

Participants au forum :

Le forum a réuni 150 participants de profils variés venus des différentes régions du Mali, de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Bénin et de la France. Etaient notamment présents : les élus, techniciens et membres de structures d'appui de la commune ; les élus des communes urbaines du Mali, d'autres villes de la sous-région et de France ; les représentants du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, de services de coopération bilatérale, d'organismes internationaux, de la société civile au plan national, et les chercheurs et universitaires.

6. Les résultats clés

Les versions finales du PDC 2002-2011 et du Programme Triennal, amendés en fonction des recommandations formulées durant le forum, sont à présent les instruments d'orientation du développement de la commune pour la décennie 2002-2011.

7. Le Bilan

M. Traoré et M. Madi Bagayoko, vous êtes respectivement le coordonnateur du PDC au niveau d'Action Mopti et le Directeur des Services Techniques de la Mairie de Mopti. Pourquoi considérez-vous le PDC comme un exemple de collaboration réussie entre les OSC et le Gouvernement ?

M. Bagayoko: « La mairie et Action Mopti collaborent ensemble depuis 1985. Le dernier travail qui nous a lié est l'élaboration du PDC. C'est un document utile dont nous nous servons effectivement. Par exemple, la première décharge semi contrôlée pour le traitement des déchets au Mali a été réalisée à Mopti : le financement a été obtenu sur la base du PDC. »

M. Traoré: « Le contexte de la décentralisation et la volonté politique étaient tous deux favorables. En 2000, l'année de départ de l'élaboration du plan, les maires venaient juste d'être mis en place et étaient soucieux de mettre rapidement en œuvre certaines de leurs promesses électorales. Il n'existait alors pas de plan de développement mais uniquement des cadres de concertation. Dans ce contexte, la pertinence d'un plan de développement, qui plus est, décennal, était perçue par tous les acteurs. Par ailleurs, il faut noter que le projet a particulièrement bénéficié du soutien actif du Haut Commissaire de l'époque qui a encouragé l'équipe municipale à adopter une approche sectorielle et participative, avec l'implication d'une ONG dans le processus. Un autre facteur de réussite est la confiance qui existait entre Action Mopti et la mairie et qui s'est traduite notamment par la mise en place d'un guichet unique de gestion des fonds, confié à Action Mopti. Enfin, il faut parler des résultats concrets. Le PDC existe et est utilisé par la mairie qui d'ailleurs considère l'expérience comme un cas de meilleure pratique en matière de collaboration entre Gouvernement local et OSC. Par exemple, la commune urbaine de Kayes qui voulait restaurer leurs bâtisses coloniales, a fait appel à l'expérience et aux conseils de la municipalité de Mopti ; Action Mopti a donc été désignée par la Mairie pour les conseiller sur la base de l'expérience du PDC. A travers cette expérience, nous avons fait la preuve de notre expertise dans le domaine de l'accompagnement, du renforcement des capacités en matière de développement et d'aménagement urbain. »

M. Maiga, vous êtes le Coordonnateur d'Action Mopti. Les échanges et la consultation ont eu une grande place dans le processus d'élaboration du PDC. On note d'ailleurs que le projet a été conçu à la suite d'un voyage d'étude à Saint Louis, au Sénégal. Pourquoi l'adoption d'une approche aussi participative ?

M. Maiga : « L'adoption d'une démarche participative pour l'élaboration du PDC de la commune urbaine de Mopti procède d'abord de la volonté politique affichée par les autorités municipales de faire du développement de la commune une affaire de tous: élus locaux, opérateurs économiques des différents secteurs, services techniques déconcentrés de l'Etat, partenaires internes et externes au développement et société civile dans ses différentes composantes. L'élaboration d'un plan de développement avec la participation des acteurs des différents secteurs, à la différence de ceux conçus par les seuls planificateurs, offre un cadre idéal de réflexion collective, d'analyse et de proposition des solutions les mieux appropriées aux difficultés qui freinent le progrès, en laissant très peu de place aux erreurs ainsi qu'à la spéculation intellectuelle. Elle repose à la fois sur l'expérience pratique des acteurs de chaque secteur et sur le savoir-faire méthodologique des personnes ressources chargées d'animer le processus. Il faut noter par ailleurs qu'une telle démarche assure aux concepteurs une crédibilité certaine aux yeux des partenaires extérieurs, d'autant plus qu'il est le fruit d'un effort collectif de réflexion, d'analyse, de concertation, de négociation et d'organisation ...Elle favorise également la concertation entre les acteurs d'un même domaine, une économie de temps et d'énergie et une meilleure structuration et coordination des actions. »

On ne peut parler de réussite sans évoquer les difficultés et les lacunes : quelles sont celles auxquelles vous avez été confrontés dans le cadre de cette expérience ?

M. Bagayoko : « les changements d'équipe ont parfois freiné l'élan. Il y a eu un changement de l'équipe municipale qui a participé à la conception du plan: chaque équipe a sa vision, ses priorités...par ailleurs, du côté d'Action Mopti, également, le départ de la Coordinatrice du projet, Mme Aissata Maiga dont les compétences de communication ont beaucoup servi le projet, a eu une certaine incidence sur la communication entre les deux parties. Toujours sur le plan communicationnel, il aurait été bon d'établir des liens entre les acteurs et le grand public. L'information à l'intention de la population a fait défaut. Enfin, les réalisations concrètes, les investissements dans les infrastructures n'ont pas toujours suivi à hauteur de souhait. »

M. Traoré : « Nous n'avons pas rencontré de problèmes insurmontables. On peut noter toutefois que dans les relations avec les agents gouvernementaux, la relation avec les supérieurs l'emportaient souvent. Bien qu'ils fussent désignés comme point focaux par leur administration, les personnes ressources n'étaient pas toujours disponibles car affectées à d'autres tâches; par ailleurs, la question du paiement de primes au titre des tâches supplémentaires qu'elles effectuaient dans le cadre du projet s'est posé: Action Mopti a pu répondre à cette doléance avec l'accord du Gouverneur. Enfin, les problèmes de liquidité, de disponibilité de fonds ont parfois obligé Action Mopti à pré financer certaines activités. »

Qu'en a-t-il été de la collaboration après l'élaboration du document ?

M. Traoré: « nous avons participé à la diffusion large du PDC et à plusieurs voyages de promotion du document; nous avons également mis une cinquantaine de copies du document au niveau de la mairie. En octobre 2003, nous avons signé une nouvelle convention de partenariat avec la mairie pour assurer notre implication dans sa mise en œuvre, surtout dans les volets assainissements. A ce niveau, nous pensons que le partenariat doit être amélioré. En effet, Action Mopti avait pour ambition, d'ailleurs légitime, de servir d'agence d'exécution du PDC une fois élaboré; cela n'a malheureusement pas été le cas. Nous savons que le PDC est en train d'être exécuté mais sans une grande implication d'Action Mopti. Pourquoi ? Nous pensons que c'est une question de « pré carré » : la mairie conserve jalousement son rôle de maître d'ouvrage ; par ailleurs il y a une certaine opacité dans la gestion des marchés qui fait que les structures de l'Etat écartent les OSC. »

Action Mopti déplore son manque d'implication dans l'exécution des projets liés au PDC, pourquoi le partenariat n'a –t-il pas été effectif à ce niveau ?

M. Bagayoko : « Peut-être parce que le contexte politique ne s'y prêtait pas avec le changement d'équipe municipale. Cet aspect n'avait pas été formellement officialisé entre Action Mopti et l'ancienne équipe municipale qui était sur le départ et donc peu encline à prendre des décisions sur le long terme qui incomberaient à la nouvelle équipe. Par ailleurs, on ne peut critiquer la mairie de vouloir conserver la maîtrise des ouvrages publiques: cela est une prérogative. On note cependant que la mairie délègue l'exécution à des structures tierces compétentes, telles que l'AGETIPE. »

Quels sont les principaux enseignements à tirer de cette expérience? Les recommandations à faire ?

M. Traoré: « Il faut toujours une convention de partenariat entre les parties pour l'exécution des projets et non pas seulement pour l'accompagnement, et ce dès le départ ; même si elle peut être remise en question, cette convention sert de feuille de route et est toujours utile. Par ailleurs, il faut continuer à promouvoir l'approche participative, surtout au niveau des responsables de secteur: la concertation des autres acteurs n'est pas un réflexe. La vision des OSC comme des rivaux et non des partenaires de l'Etat, persiste toujours. Enfin, on note qu'il y a toujours un goulot d'étranglement au niveau de l'exécution des projets ; un plaidoyer s'avère nécessaire pour une plus grande participation des OSC à ce niveau. Cela implique entre autres choses, une révision des règles de passation de marchés dans le cadre de l'action au développement, afin d'inclure les structures non étatiques compétentes. »

M. Bagayoko : « il faut maintenir un système de communication sans faille qui énonce clairement les rôles, responsabilités mais également attentes de chacune des parties. »

Commentaires : Le caractère à la fois novateur et utile du PDC a indéniablement été un facteur motivant et fédérateur pour les acteurs impliqués. Il est toutefois important de souligner le rôle prépondérant qu'ont joué **l'information et la concertation** dans la réussite de la collaboration : en effet, la collecte, dissémination et le partage de données ont été une activité transversale du projet, depuis sa conception (visite d'échange, diagnostic participatif) jusqu'à sa mise en œuvre (ventilation et exploitation des résultats des diagnostic participatifs des groupes sectoriels, rencontres régulières des acteurs). Les **consultations** entre acteurs du PDC et avec d'autres parties prenantes ont également contribué à la crédibilité et à la pertinence du contenu du Plan. **Le partenariat** cependant n'a pas été à hauteur de souhait, en ce qui concerne l'exécution des activités du plan : l'existence d'une convention de partenariat entre les acteurs a été citée comme une mesure à même de palier à ce type de lacune.

Le Programme d'Accompagnement des Communes et Organisations de Base (PACOB) : Vers une implication accrue de la communauté à la base dans la réduction de la pauvreté à travers la gestion des ressources naturelles.

1. Résumé, but et objectifs intermédiaires

En juillet 2003, dans le souci de consolider les acquis de ses projets, un groupe de réflexion de CARE Mali s'est penché sur l'après PACKOB (Programme d'Accompagnement des Communes Rurales dans les cercles de Koro et Bankass) qui devrait prendre fin en décembre 2004. En accord avec les résultats de l'étude sur la Sécurité et conditions de vie des ménages (SCVM) menée en 2002, ces réflexions ont fait ressortir que la Gestion des ressources naturelles (GRN) est un élément central dans la lutte contre la pauvreté dans la région de Mopti et que la population de la région de Mopti tire l'essentiel de son revenu économique de l'exploitation des ressources naturelles (95% des ménages tirent leurs revenus des ressources naturelles selon l'étude sur la SCVM).

Fort de ce constat, CARE Mali, de façon participative, a organisé en avril 2004 un atelier sur la stratégie de mise en œuvre du Programme d'accompagnement des communes et organisations de base (PACOB). Durant cinq jours, les représentants des autorités administratives, des collectivités territoriales (Commune, Conseils de cercle, Assemblée Régionale), de la société civile (ONG, Associations) et des services techniques de l'Etat associés au personnel de CARE Mali ont discuté et analysé les grands problèmes de la région sur la base de leur connaissances et des divers documents produits par le groupe de réflexion. Les réflexions de cet atelier ont permis de dégager le but, les objectifs intermédiaires et la zone d'intervention du nouveau programme PACOB.

Financé par le Gouvernement norvégien à travers CARE Norvège pour une durée de cinq ans, le PACOB vise la gestion des ressources naturelles dans les cercles de Koro, Bankass, Bandiagara et Djenné. Il s'inspire des expériences de CARE Mali dans la mise en œuvre de son Plan stratégique à long terme 2003-2007 et la somme des expériences acquises à travers l'exécution du PACKOB et d'autres projets de CARE (développement agricole du Delta, renforcement des capacités des organisations locales).

En relation avec son objectif global intitulé « *d'ici décembre 2009, les mandataires municipaux élus et les organisations des usagers des ressources naturelles de douze communes auront mis en place des systèmes soutenable de gestion des ressources naturelles qui contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations, en particulier les plus vulnérables, dans les cercles de Koro, Bankass, Bandiagara et Djenné de la région de Mopti* », PACOB propose une stratégie basée sur la nécessité de renforcer la capacité des élus communaux et d'autres acteurs clés du développement, notamment les Organisations de la Société Civile (OSC), à apporter des réponses efficaces aux problèmes de développement local, principalement dans le domaine de la gestion durable des ressources naturelles.

En accord avec l'objectif global, trois objectifs intermédiaires énoncent les attentes du programme de façon spécifique :

- ✚ L'objectif intermédiaire 1 prévoit que: d'ici décembre 2009, 7 200 ménages des douze communes ciblées adoptent des comportements favorables à une utilisation pérenne des ressources naturelles ;

- ✚ L'objectif intermédiaire 2 prévoit que: d'ici décembre 2009, les élus communaux des douze communes ciblées développent et financent des activités durables et rentables de gestion des ressources naturelles ;
- ✚ L'objectif intermédiaire 3 prévoit que: d'ici décembre 2009, 144 organisations d'usagers des ressources naturelles de douze communes ciblées améliorent, d'une façon durable, les rendements de leurs systèmes de production à travers le partenariat avec les collectivités décentralisées, le secteur privé et les services techniques déconcentrés de l'Etat.

2. Stratégie de mise en œuvre

Globalement, la stratégie de PACOB s'inscrit dans les orientations du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) du Gouvernement, notamment dans ses axes suivants :

- Développement institutionnel et amélioration de la gouvernance et de la participation;
- Développement humain et renforcement de l'accès aux services sociaux de base;
- Développement des infrastructures et appuis aux secteurs privés.

3. Les principaux partenaires et leur rôle dans la mise en œuvre

✚ CARE Mali

CARE Mali est responsable d'assurer une coordination avec CARE Norvège des questions techniques et financières, pour la planification, le suivi évaluation, le contrôle administratif et financier du programme. Il est engagé auprès de CARE Norvège et du Gouvernement Malien pour l'atteinte des objectifs fixés en collaboration avec les communautés. Par conséquent, l'exécution quotidienne du programme, la préparation des budgets, le suivi des dépenses et l'évaluation des résultats relèvent de sa responsabilité.

Par ailleurs, CARE Mali est responsable de la coordination des relations entre les autorités maliennes et d'autres partenaires de terrain. Il est chargé du renforcement des capacités des ONG nationales et des collectivités locales, de leur accompagnement dans la planification du Programme communal d'actions environnementales (PCAE) et le plaidoyer sur les questions de Gestion des ressources naturelles.

✚ Les ONG nationales

Trois ONG nationales collaborent avec CARE Mali dans le cadre de l'exécution des activités. Il s'agit de L'Association pour l'appui au développement intégré (AADI), l'association pour la promotion féminine Ya-G-Tu et l'Association malienne d'initiatives et d'action pour le développement (AID- Mali).

Chacune d'elle est chargée de la formation technique de son personnel et des groupes cibles du programme. Elles doivent aussi fournir une planification trimestrielle d'activités et un budget soumis à l'approbation de CARE Mali.

✚ Les collectivités territoriales

Elles ont pour responsabilité la planification et la mise en œuvre du développement local, notamment les actions environnementales, la mobilisation des ressources et le financement des activités. Les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage de tous les investissements cofinancés par le programme et doivent veiller à la pérennisation des acquis. Elles conduisent également le processus de plaidoyer nécessaire à l'atteinte des résultats et mettent en œuvre le suivi évaluation participatif.

Les Services techniques de l'Etat

Les services techniques, notamment la Direction Régionale de la Conservation de la Nature (DRCN) apportent un appui conseil au projet et participent aux activités de formation et de suivi.

Les organisations d'exploitants des ressources naturelles

Les organisations partenaires sont des acteurs clés impliqués dans la planification du développement communal à travers le PDSEC et le PCAE et participent à la réalisation des actions et la mobilisation communautaire. Elles assurent la prise en compte des besoins de leurs membres au niveau de toutes les instances de décision.

Les groupements de femmes

Les groupements de femmes ont pour rôle la mise en œuvre et la pérennisation d'un système d'épargne et de crédit permettant le développement des activités génératrices de revenus.

4. Résultats clés

- La formation des groupes cibles y compris des agents des services techniques (recyclage) en collaboration avec la Direction Régionale de la Conservation de la Nature (DRCN) qui ont fourni les formateurs et établi le programme de formation. Le programme était basé sur un diagnostic des centres d'intérêts au niveau de chaque cercle établi par CARE qui a soumis les résultats aux formateurs qui ont adapté leurs formations en fonction. Les formations ont duré environ cinq jours par cercle ;
- Appui technique aux 12 communes dans l'élaboration de leur Programme communal d'action environnementale (PCEA), qui doit être inséré dans le PDSEC. A ce jour toutes les 12 communes ont leur PCEA ;
- L'appui technique et financier à la mise en œuvre des PCEA: PACOB cofinance à 95% certaines actions issues des PCEA.

5. Le Bilan

M. Touré et M. Diabaté, vous êtes respectivement Conseiller en gestion des ressources naturelles, et gestion des conflits de PACOB (CARE Sevaré) et le Chef de la Division Réglementaire et Contrôle et Directeur Intérimaire de la Direction Régionale de la Conservation de la Nature (DRCN) à Mopti. Pourquoi considérez-vous votre collaboration comme réussie ?

M. Touré : « les activités de PACOB répondent à un besoin réel des populations et à une préoccupation réelle de l'Etat. La DRCN prend souvent PACOB comme exemple et nous réfère les partenaires intéressés dans le domaine, cela a accru votre visibilité et renforcé notre position en tant qu'expert en la matière. Par ailleurs, la démarche participative articulée autour du Suivi et Evaluation Participative (SEP) est un facteur clé de réussite: il ne s'agit pas d'un programme CARE mais de l'ensemble des partenaires, il y a une appropriation du projet par tous les acteurs, notamment des élus locaux et du préfet. »

M. Diabaté: « Nous avons une compréhension commune de la problématique de la gestion des ressources naturelles (GRN). PACOB n'a pas lésiné sur les moyens pour entraîner tous les acteurs dans le même sens. Pour cela, ils ont adopté une approche concertée du début à la fin. »

Quelles sont les raisons qui vous ont amenées à collaborer ensemble ?

M. Diabaté : « En élargissant le droit - autrefois réservé à l'Etat - d'exploitation et de gestion des ressources naturelles à un large éventail d'acteurs, la politique forestière de 1995 a créé quelques problèmes et surtout des besoins nouveaux, notamment en terme de renforcement des capacités. Ce domaine n'est pas l'apanage des services techniques, car il ne s'agit plus seulement de contrôle, mais également de sensibilisation et d'accompagnement pour une gestion rationnelle des ressources. A certains égards, il s'agit là d'une question citoyenne qui doit mobiliser l'ensemble des composantes de la société civile. »

M. Touré: « De façon générale, CARE travaille avec les services techniques de l'Etat dans tous ses programmes. Avec PACOB le partenariat était d'autant plus nécessaire que pour accompagner les élus et les exploitants à asseoir des systèmes durables de gestion des ressources naturelles (GRN), nous voulions rester dans les normes et les textes régissant ces RN et capitaliser sur les expériences réussies. Or en matière de GRN, Le Secrétariat technique permanent du cadre institutionnel des questions d'environnement était réellement dépositaire de l'expérience en la matière et d'ailleurs la seule structure habilitée à former dans ce domaine; donc CARE/PACOB a signé une convention de partenariat avec le Secrétariat qui a formé l'équipe PACOB: les agents de CARE et des autres partenaires, les élus et mêmes les agents des services techniques de l'Etat. Dès le départ, nous avons pris soin de suivre toutes les étapes officielles afin de donner une légitimité au projet. »

Quel système de concertation avez-vous mis en place avec l'ensemble des acteurs ?

M. Touré : « Tout d'abord, nous avons mis en place un système de Suivi et Evaluation Participative (SEP) qui est un cadre de concertation par excellence. En matière de suivi et évaluation, le SEP est une des meilleures pratiques car elle assure une redevabilité du programme envers les bénéficiaires, qui sont impliqués dans le processus du début à la fin. Pour mettre en place le SEP, nous avons procédé par étapes. Tout d'abord, nous avons tenu un atelier interne à Bamako du 11 au 15 avril 2005 afin notamment d'avoir une compréhension claire du SEP à travers notre expérience passée et les pratiques dans divers contextes. L'atelier a également permis de développer une démarche/méthodologie du SEP impliquant tous les acteurs en définissant les étapes de sa mise en place au sein de PACOB. Après cet atelier, nous avons fait des restitutions sur la démarche SEP aux agents des ONG et aux communautés. Chaque ONG s'est chargée elle-même de restituer la démarche SEP à ses agents et dans sa zone d'intervention et de recueillir leurs inputs. Après la sélection des communes partenaires selon une démarche très participative inspirée du SEP, un atelier de validation du cadre logique avec les élus a eu lieu du 14 au 15 juillet 2005. L'objectif de cet atelier était d'associer les acteurs locaux à toutes les étapes de mise en œuvre du projet. Cet atelier a vu la participation de 34 personnes dont 20 élus communaux, 2 agents communaux (secrétaires généraux de communes), 3 personnes ressources (le Directeur Régional de la Conservation de la Nature, le coordinateur du réseau GDRN5, 1 agent de service technique de la commune de Dandougou Fakala), 4 représentants des ONG partenaires et 5 représentants de l'équipe régionale de CARE Mopti. Cet atelier a permis aux partenaires d'avoir une bonne compréhension du but, des objectifs, des résultats et des indicateurs du projet : ils seront donc capables d'évaluer eux même les progrès réalisés par le projet. On note que la méthode SEP est estimée comme très originale par tous les acteurs et que le préfet de Mopti a même adressé ses félicitations au projet en ce sens. En plus du SEP, nous participons également aux CLOs et CROs. Nous avons mis en place un système de remontée des informations jusqu'au niveau cercle: au niveau village (250 sur les 4 cercles) il y a 4 à 6 relais qui recueillent des informations auprès des groupements (ils sont formés et ont des outils à cet effet); ensuite les informations remontent au niveau communal, dans la commission environnementale au niveau de la mairie (là ou cela n'existait pas le projet les a établis); ensuite l'information remonte au niveau du CLO (le préfet, les maires et le président du cercle, et le CCC); ensuite, chaque CLO centralise les informations afin de

les faire remonter au niveau régional à travers le CRO dont le secrétariat est assuré par la direction nationale de la statistique. »

Quelles sont les perspectives de collaboration ?

M. Touré : « PACOB continue toujours dans le sens du partenariat avec les communautés et les services techniques: un protocole d'accord a d'ailleurs été élaboré afin de s'assurer de l'implication continue de la DRCN. Il est sur le point d'être signé. Nous avons également une vision à long terme: CARE PACOB s'en ira un jour ou l'autre aussi posons nous des actes qui vont dans le cadre de la pérennisation, notamment en rapprochant les directions et les collectivités locales, en renforçant les capacités des acteurs en matière de SEP, etc. »

M. Diabaté: « nous souhaitons continuer la collaboration, surtout maintenant que le projet est dans la phase de mise en œuvre des Programmes Communaux d'Action Environnementale (PCAE). »

Quelles sont les difficultés et lacunes auxquelles vous avez été confrontés au cours de votre collaboration ?

M. Touré : « Dans l'ensemble nous n'avons pas eu de problèmes majeurs dans notre collaboration avec les services techniques; il y a certes des difficultés posées par certaines conditionnalités, notamment le paiement de primes aux agents des services techniques pour les activités de suivi, et qui sont contraires aux procédures de CARE »

M. Diabaté : « les relais avec lesquels le projet collabore ne sont pas toujours reconnus au niveau de la commune; certes ils sont reconnus dans les villages où ils opèrent mais un plus grand effort doit être fait afin de les faire connaître par l'ensemble des villages de la commune, cela favorisera leur légitimité. Par ailleurs, il serait également bon de prévoir un appui institutionnel pour la DRCN afin qu'elle puisse mieux s'impliquer dans les activités d'appui technique et de suivi. »

Commentaires : en mettant le système de SEP au cœur du projet, les acteurs créaient les conditions idoines à la fois pour **l'information, la consultation et le partenariat**. En effet, bien conçu et mis en œuvre, le SEP est un véritable moteur d'**information** alimenté par des consultations régulières entre les acteurs et leur implication dans toutes les étapes du cycle du projet. Le SEP concourt également à la transparence, la redevabilité et l'appropriation du projet par les acteurs; ce sont là autant d'éléments clés de gouvernance partagée.

**C. COLLABORATION DANS LA MISE EN ŒUVRE DE
PROGRAMMES ET PROJETS DE DEVELOPPEMENT**

Le Programme Concerté Santé Mali (PCSM) : Une Initiative Pluri Acteurs

La concertation est au cœur aussi bien de l'intitulé que du dispositif mis en place pour concevoir, gérer et suivre le PCSM. Cofinancé en majorité par l'Agence Française de Développement (AFD), les collectivités territoriales, ONG et associations maliennes et françaises, les communautés et l'Etat maliens, la particularité du PCSM réside dans la place centrale accordée à la société civile. Dans sa globalité, le PCSM est le fruit d'une collaboration tripartite entre le Groupe Pivot Santé Population (GP/SP), les collectivités territoriales françaises et maliennes et le Ministère de la Santé. Le programme, qui s'est fixé comme objectif principal « *d'améliorer l'accès des populations à des prestations de soins de qualité en appuyant efficacement les projets des acteurs non gouvernementaux dans le domaine de la santé et du développement social* », s'inscrit dans le cadre global du PRODESS et couvre les huit régions du Mali, le District de Bamako y compris.

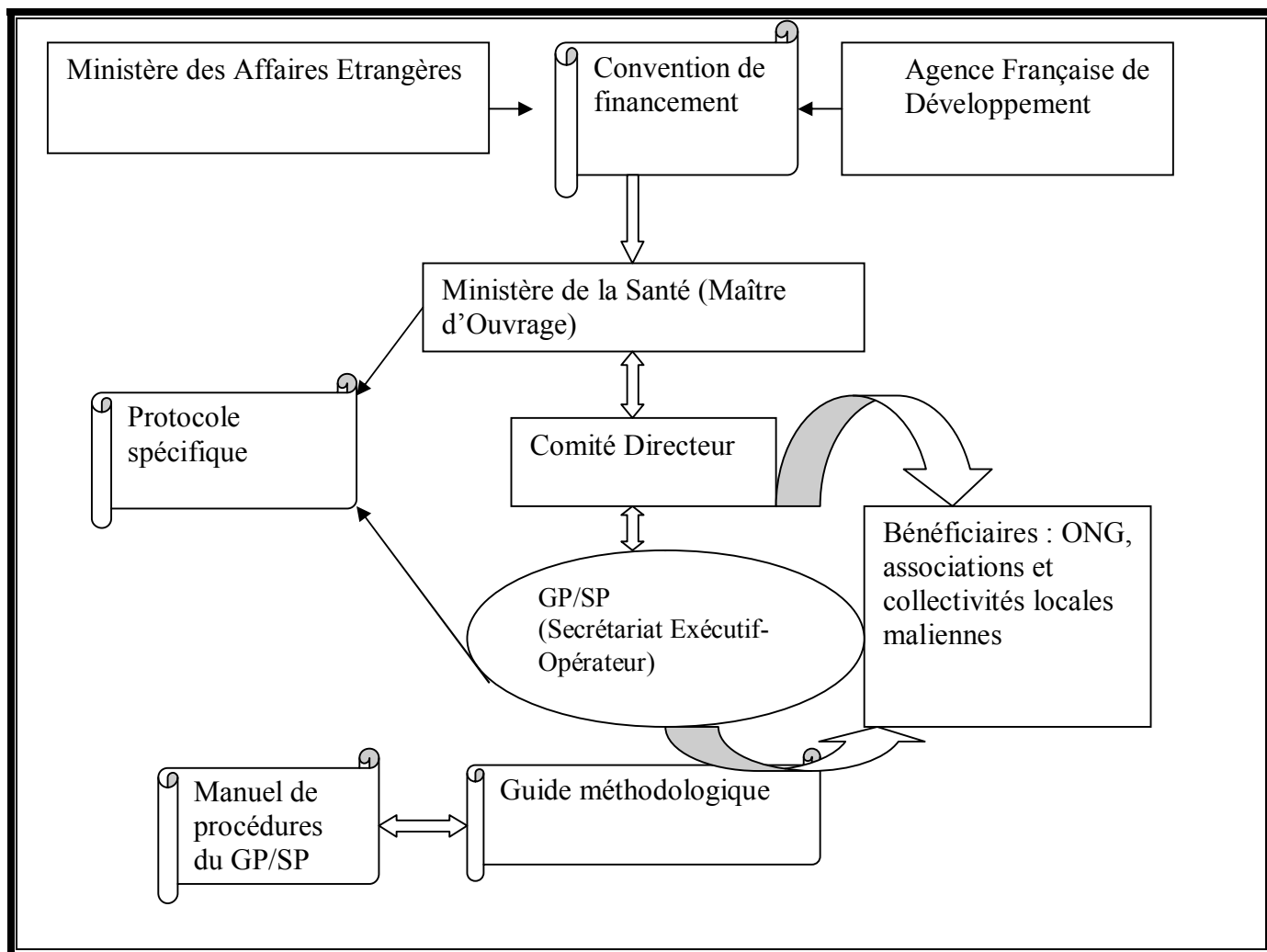
1. Historique

En 2001, la première phase du PCSM démarrait sur fond des recommandations faites suite aux constats établis lors de la 27^{ième} Commission France - Mali: notamment la centralisation de l'instruction des dossiers, l'absence de conseil dans le montage des projets et l'insuffisance de suivi. Financé par le SCAC à hauteur de 941.231.360 FCA pour une durée de cinq ans, le PCSM I était conçu de manière à contourner les problèmes recensés. Parmi les dispositions prises à cet effet, on note:

- ✚ La mise en place d'un cadre institutionnel permettant une décentralisation des opérations et la concertation entre les acteurs, à travers un comité directeur chargé des orientations du programme et un secrétariat exécutif logé au GP/SP;
- ✚ un dispositif plus rapproché d'accompagnement, de gestion et de suivi des dossiers/projets : par exemple des conventions entre le GP/SP et le Ministère de la santé étaient établis et guides méthodologiques élaborés afin de faciliter le traitement des dossiers et d'apporter une assistance technique plus rapprochée aux soumissionnaires ;
- ✚ La sous-traitance des collectivités territoriales et OSC pour l'exécution des projets.

En dépit des efforts, l'évaluation à mi-parcours du PCSM I en 2003, faisait apparaître certaines difficultés et débouchait sur quelques recommandations clés: le transfert de la gestion des fonds aux GP/SP, la clarification des objectifs et indicateurs et une plus grande communication entre les différents organes du programme. Dans la phase II, le PCSM qui bénéficie d'un budget considérablement plus étoffé (1.639.892.500 FCFA), a intégré la plupart de ces recommandations. Dans cette phase, le cadre institutionnel reste le même - le Ministère de la Santé est considéré comme le maître d'ouvrage, le GP/SP est l'opérateur et gère directement les fonds du projet.

L'encadré ci-dessous illustre le cadre institutionnel actuel du PCSM:



2. Composition et rôle des organes techniques du projet

Le Comité Directeur (CD) :

Le Comité Directeur est l'organe qui reflète le plus la nature participative et pluri acteurs du PCSM. Il réunit 12 membres dont :

- Des représentants du Ministère de la Santé, des collectivités territoriales maliennes et françaises, des associations et ONG maliennes et françaises, des partenaires techniques et financiers;
- Un conseiller régional santé du SCAC;
- Le Directeur exécutif du GP/SP;
- Des membres observateurs, en l'occurrence le Représentant de l'AFD et du Ministère des Affaires Etrangères.

Le Comité a pour tâches de définir les grandes orientations du programme, d'examiner et de donner un avis décisionnel sur les projets présentés par le Secrétariat Exécutif, et enfin, de participer au suivi et évaluation des projets et du programme.

Le Secrétariat Exécutif :

Chargé de l'appui conseil aux porteurs de projets, de l'organisation des réunions du CD, de l'instruction et suivi des projets retenus, du suivi, animation, et de la capitalisation et pérennisation du programme. Le Secrétariat est également une interface entre le CD et les partenaires techniques et financiers du PRODESS. Il est composé d'un staff technique (chef de programme et assistante technique de la Coopération française) et de support (superviseur, comptable, assistante secrétaire).

3. Résultats clés du PCSM

- Durant la phase 1 du PCSM, 23 projets ont été approuvés au cours des 10 réunions biennuelles qui se sont tenues durant cette période ; 19 des 23 projets ont été financés ;
- Depuis son démarrage en juin 2005, le PCSM 2 a financé 20 projets sur les 27 déjà approuvés au cours des quatre réunions du CD ;
- Au total, sur les six ans de mise en œuvre du PCSM, ce sont 39 projets qui ont été financés (sur 50 approuvés) pour un montant de 2.179.190.347 FCFA.

4. Bilan de la collaboration

Dr. Kayo et Dr. Sidibé, vous êtes respectivement le chef du PCSM au niveau du GP/SP et le Conseiller technique au niveau du Ministère de la Santé. Pourquoi considérez-vous le PCSM comme un exemple de collaboration réussie entre les OSC et le Gouvernement ?

Dr. Kayo : « Je retiens deux principaux éléments de succès. Tout d'abord la place importante que le programme accorde aux OSC à travers le GP/SP: le PCSM est le plus grand programme d'appui aux OSC dans le domaine de la santé; l'envergure du financement et la confiance placée dans le GP/SP dans la gestion des fonds illustrent cette importance. Les partenaires ont compris l'importance stratégique des OSC qui sont plus en contact avec les communautés à la base et donc mieux à même de répondre à leurs besoins. En deuxième lieu, la concertation et la synergie : au niveau du CD, il y a 12 membres avec un conseiller technique du Ministère de la Santé, un représentant de l'AFD, des collectivités techniques françaises et maliennes etc. Il existe deux groupes thématique: groupe santé France et Mali avec pour mandat d'accompagner les porteurs de projets dans le montage des projets et la restitution d'informations auprès du comité Directeur. Le représentant des partenaires techniques et financiers est également présent. Cela représente une pluralité d'expertise et d'expérience considérables mis au service des bénéficiaires. »

Dr. Sidibé : « Je pense que ce sont les bénéficiaires qui devront trancher sur cette question en définitive. Mais je note que ce projet s'inscrit très bien dans le PRODESS qui est en soi même un cadre de concertation, et qu'il est conforme aux objectifs que nous nous sommes fixés. Par ailleurs, depuis sa première mise en œuvre, nous pouvons voir les réalisations concrètes du projet aussi bien au niveau sanitaire (par exemple, construction de CSCOM) que dans d'autres domaines. »

Dr. Kayo, tout à l'heure vous avez mentionné vos liens avec la société civile: considérez-vous être représentatif de cette société civile ?

« Oui il faudrait revenir à 14 ans en arrière : les GP participent de la volonté des initiateurs et des bailleurs de fonds d'appuyer les OSC afin qu'elles soient mieux organisées et défendent mieux les intérêts de leurs membres; en matière de santé, nous pensons que nous remplissons notre mandat, nous regroupons environ 166 membres. Nous avons de très bons rapports avec un large éventail d'OSC nationales et internationales. Nous jouissons d'une bonne reconnaissance et avons des liens avec d'autres groupes pivots santé, par exemple, celui du Bénin.

Les bailleurs de fonds nous soutiennent et nous confient des programmes de grande envergure. Je peux d'ailleurs citer quelques actions du GP/SP pour argumenter mes propos:

De 1998 à 2002 : le GP/SP a exécuté le Programme intégré de santé des jeunes (PISJ) à travers 17 projets en partenariat avec 26 ONG dans les cinq premières régions plus le District de Bamako. Ce programme, d'un montant de 8,7 millions de dollars US, a permis au GP d'établir un partenariat très solide avec tous les acteurs au niveau cercle (équipe socio sanitaire, communautés et autorités administratives). Ces projets étaient axés essentiellement sur le changement de comportement dans les domaines de la maternité sans risque, de la planification familiale, de la prise en charge intégrée des maladies de l'enfant (PCIME) et du VIH/SIDA.

De 2002 à 2003, le GP, à travers un financement de l'USAID et du CDC Atlanta, a exécuté avec 28 ONG partenaires, le Programme '*Contrôle de la transmission du VIH/SIDA au sein des groupes à risque*'. Ce programme comportait un important volet de renforcement des capacités du Groupe Pivot qui a abouti à sa certification par l'USAID le 09 janvier 2003 comme *Private Volunteering Organization* (PVO). Dès lors, le GP/SP pouvait répondre aux appels d'offres de l'USAID au même titre voire en partenariat avec d'autres PVO américaines. »

Dr. Sidibé, en choisissant le GP/SP comme opérateur, considérez-vous avoir fait le bon choix ? Pourquoi ?

« Je pense que oui. Notre collaboration avec le GP/SP a commencé bien avant le PCSM. Le GP/SP est partie prenante du PRODESS et pour nous c'était le partenaire idéal puisque le programme s'adressait aux collectivités locales et aux OSC, bien représentées par le GP/SP qui est une structure faîtière. »

Dr. Sidibé, en quoi le PCSM est-il concerté ?

« Il est concerté eu égard au mécanisme de traitement des dossiers: à un premier niveau, le porteur du projet doit s'assurer de l'intérêt que la communauté porte au projet, c'est-à-dire qu'il correspond à leurs besoins et priorité; au deuxième niveau, le GP/SP en évaluant le dossier s'assure également de cette conformité ; au troisième niveau, le projet est soumis au CD qui représente un ensemble d'acteurs - Gouvernement, SC, collectivités territoriales. Lorsque le CD a des réserves sur la conformité des dossiers avec les intérêts et besoins de la communauté, nous demandons au GP de revoir le dossier avec le soumissionnaire. A travers la concertation, on cherche à créer le consensus le plus large possible. »

En voyant le montage du projet, notamment la composition du comité directeur, on voit qu'il est indéniablement pluri acteurs. On peut se demander pourquoi un tel montage ? Finalement, est-ce que ce ne serait pas plus facile de gérer la chose au niveau du Ministère ? Comment se passe une collaboration pluri acteurs ?

Dr. Sidibé : « La tendance est la décentralisation et nous nous inscrivons dans cette tendance. Nous aurions pu gérer les fonds à notre seul niveau mais cela aurait été contraire aux principes clés du projet de décentralisation et d'implication des collectivités territoriales maliennes. Par ailleurs, au Ministère de la Santé, notre principe de travail est le partenariat. A chaque fois nous dialoguons, nous partageons avec nos partenaires sur notre vision, nos objectifs. En ce qui concerne le PCSM, cela se passe bien. Nous sommes ensemble depuis maintenant plus de cinq ans. Après une phase d'ajustements au départ, nous sommes devenus de plus en plus efficaces notamment dans le choix des dossiers. »

Quelles sont les difficultés que vous avez dû surmonter dans cette collaboration et les lacunes identifiées ?

Dr. Sidibé: « Essentiellement celles liées à la mise en œuvre des projets; les porteurs de projets n'avaient pas encore maîtrisé le principe du projet et les périodes d'exécution s'étalaient au-delà des prévisions, créant ainsi des goulets d'étranglement pour les projets futurs.

Nous avons d'ailleurs recommandé qu'à l'avenir les projets éligibles soient gérés sur deux ans pour assurer une meilleure circulation des dossiers. L'essentiel est que nous ayons continué le processus et amélioré les choses au fur et à mesure. »

Dr. Kayo : « Il n'y a pas de grandes difficultés spécifiques au Programme même, mais nous avons un problème général de visibilité de nos actions. Par exemple, nos contributions, notamment dans le cadre du PRODESS dont nous sommes pourtant parties prenantes et actrices, ne sont pas comptabilisées dans le système: avec le système de cagnotte commune mis en place actuellement au Mali, seules les activités financées par cette source principale de financement sont recensées. Puisque le PCSM bénéficie d'un appui projet, sa contribution n'apparaît pas dans le bilan du PRODESS. La conséquence de tout ça c'est que notre contribution au PRODESS est invisible sur papier, alors qu'elle est importante sur le terrain. »

Quelles sont les perspectives à l'horizon 2010 pour le PCSM?

Dr. Sidibé : « notre souhait est de maintenir cette forme de collaboration car cela fait intervenir les acteurs qui sont sur le terrain. »

Est-ce le rôle du CD de préparer la future phase ? « Oui en partie, et pour cela nous nous basons sur les évaluations de mi-parcours et de fin de programme. Le tout dépendra finalement de la volonté des bailleurs de fonds... »

COMMENTAIRES : Le bilan de la collaboration entre les différents acteurs du PCSM souligne l'importance de la **consultation et du partenariat actif** comme en témoigne la place prépondérante accordée aux acteurs non étatiques, notamment le GP/SP et les collectivités territoriales dans le projet. La marge de manœuvre considérable du GP/SP dans le cadre de ce projet témoigne du soutien et de la confiance que les parties prenantes, notamment les PTF accordent généralement aux organisations faïtières maliennes. En effet, les trois principaux groupes pivots (Santé et Population, Education et Action Sociale), le CNSEC, le CCA/ONG, le SECO, la CAFO, pour ne citer que ces structures faïtières, sont considérées comme des interfaces entre leurs institutions membres, les citoyens et le Gouvernement : à ce titre, elles sont des interlocutrices, voire collaboratrices privilégiées du Gouvernement et des PTF.

Le Projet d'Appui aux Commerçants Détaillants (PACD): pour l'amélioration du cadre des affaires dans le domaine du commerce de détails.

On estime à environ deux millions, le nombre de personnes activement occupées par des activités informelles au Mali, ce qui représente 23% de la population active. Toujours selon les chiffres, au moins la moitié de ces personnes sont des commerçants détaillants, qui opèrent généralement dans la précarité et alimentent l'économie souterraine. Mis en place en 2005, le PACD vise deux principaux objectifs : promouvoir les activités des commerçants détaillants et lutter contre le développement de l'informel qui entretient la fraude. Selon ses promoteurs, le projet s'inscrit en droite ligne du troisième point du CSLP, qui comprend entre autres l'amélioration de l'environnement juridique et fiscal et le renforcement de la concertation et du partenariat entre l'Etat et le secteur privé dont les commerçants détaillants constituent un maillon incontournable.

1. Historique du projet

Interpellé en 2002 par les représentants de la Chambre de commerce et de la Coordination des commerçants détaillants sur le manque de soutien à cette frange importante de la population active, le Président de la République s'engageait alors à prendre des mesures. Peu après, une équipe composée d'un conseiller technique et d'un représentant de la Coordination était commise à la réalisation d'une étude de faisabilité qui a fait ressortir les principaux problèmes du secteur, notamment des difficultés d'accès au crédit des commerçants détaillants faute de garanties ainsi que leur manque de formation et d'équipement maçons. Le document de projet du PACD était ensuite monté sur la base des résultats et recommandations de l'étude.

2. Principaux acteurs du projet

Le PACD qui est placé sous la tutelle du Ministère de l'Industrie et du Commerce repose sur trois autres acteurs clés:

- Une OSC en l'occurrence la Coordination nationale des associations et groupements des commerçants détaillants du Mali (CAGCDM) qui est née des états généraux sur le commerce en 1991. La Coordination a pour but de défendre les intérêts des commerçants détaillants et d'appuyer la chambre de commerce à travers l'information et la sensibilisation ;
- Le Fond auto renouvelable pour l'emploi (FARE)
- Les banques: la Banque Malienne de Développement du Mali (BDM), la Banque Malienne de Solidarité (BMS), la Banque Régionale de Solidarité (BRS) et la Banque Commerciale du Sahel sont des partenaires financiers du projet.

Le Comité de pilotage du PACD est composé du Ministère de l'Industrie et du Commerce, du FARE, des différentes banques et de l'ordre des comptables.

3. Montage du projet

Conçu dès le départ selon les besoins et lacunes identifiés par l'étude, le PACD compte trois composantes essentielles qui interviennent de façon synergique.

La composante « Appui Technique » :

Cette composante s'articule essentiellement sur la mise en place des Comités de gestion agréés (CGA) et la formation des adhérents afin de mieux les préparer techniquement au professionnalisme.

Mise en place des CGAs : ces structures permettent aux commerçants détaillants de pratiquer progressivement le niveau de comptabilité exigé par le système comptable ouest africain (SYSCOA) et surtout de bénéficier d'un appui financier à terme. A ce jour, 18 CGAs ont été mis en place au niveau du District de Bamako, des capitales régionales et de certains cercles. Chaque CGA comprend neuf membres composés de huit commerçants détaillants élus et d'un expert comptable. Ce dernier, qui est le directeur, a sous sa responsabilité un formateur, et un ou deux comptables (pris en charge par le projet).

L'objectif du CGA: apporter une assistance technique aux commerçants dans les trois domaines de besoin (formation, crédit et équipement). Par ailleurs le Conseil d'administration du CGA se réunit pour sélectionner les dossiers de projets sur la base d'un manuel de procédures, dossiers qui sont ensuite transmis aux banques pour financement. Il existe une convention entre le projet et chaque CGA.

Formation : considérant que le manque de professionnalisme des commerçants et le manque de civisme et de compétitivité des commerçants sont attribuables au manque de formation, les adhérents aux CGA sont formés en fonction des besoins (par exemple en comptabilité et trésorerie de base, de gestion, d'emprunts, etc.) et dans leurs langues maternelles.

La composante « Appui financier » :

Dans le cadre de la mise en œuvre du volet financement des activités des commerçants détaillants, le PACD dispose des ressources financières suivantes:

1. Les cotisations des adhérents s'élevant à 100.949.157 FCFA;
2. Des lignes de crédit de 1.600 millions de FCFA réparties comme suit:
 - La BMS : 700 millions (dont 400 millions de l'Etat, 100 millions de don du Président de la République et 200 millions de caution du FARE);
 - La BRS : 300 millions de FCFA (dont 50% proviennent de l'APEJ et 50% du FARE);
 - La BDM. SA : 500 millions de FCFA- cependant les engagements sur cette ligne de crédit sont adossés aux cotisations des CGA;
 - La BCS-SA : 100 millions de FCFA.

La composante « Promotion et Facilitation » :

Au cours de la mission de prospection, le constat a été fait de la mauvaise organisation et gouvernance des associations de commerçants détaillants, du manque d'équipement marchands (par exemple marchés, étalages) et surtout du déficit de communication entre l'administration et les commerçants. Le travail d'organisation et de promotion du secteur est une composante transversale qui concerne aussi bien la Cellule de Coordination du projet (qui est l'organe d'exécution du projet basée à la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence) que la Coordination des commerçants et les CGAs.

4. Les Résultats Clés

Certains sont déjà évoqués ci-dessus: il s'agit essentiellement de la mise en place des 18 CGA, de la formation de 1016 adhérents des CGA, et du financement des activités de 900 commerçants détaillants pour un montant total de 658.050.500 FCFA. 500 autres commerçants sont sur le point d'être financés. Par ailleurs, plus de 150.000.000 FCFA ont été alloués à l'Agence pour l'Emploi des Jeunes (APEJ).

5. Le Bilan

Messieurs Sidibé Ousmane et Abdoul Karim Diallo, vous êtes respectivement le Secrétaire Général de la Coordination et le Coordinateur du PACD au niveau de la DNCC. Pourquoi considérez-vous le PACD comme un exemple de collaboration réussie ?

M. Sidibé : « d'abord parce qu'il a apporté une réponse rapide et appropriée à un problème réel : la non prise en compte et le manque d'encadrement d'un pan très important de la population active. Ensuite, la meilleure forme de collaboration est celle qui passe par la concertation et l'implication : nos besoins et préoccupations ont été pris en compte, notamment grâce à l'étude de faisabilité qui a impliqué un représentant de la coordination et un agent du Gouvernement: l'équipe a sillonné le Mali pour recenser les problèmes des commerçants à la base. Par ailleurs, j'estime que c'est une réussite eu égard aux résultats déjà obtenus: de février 2006 à aujourd'hui, plus de 600 commerçant détaillants ont été financés. 400 autres sont sur le point d'être formés en comptabilité simplifiée et en gestion avant d'être financés individuellement. Les autres facteurs de réussite sont :

- La place importante accordée aux commerçants détaillants, notamment dans le CGA : le centre est composé de commerçants eux-mêmes, sans aucun membre de l'Administration. Cela crée une proximité et réduit les risques d'abus de pouvoir ; et
- L'adhésion de l'administration, surtout l'administration fiscale qui bénéficie des régularisations des commerçants détaillants impliqués dans le projet et qui s'acquittent de l'impôt synthétique. »

M. Diallo : « Il faut noter que c'est le premier projet du genre au Mali et en Afrique et qui plus est, a été primé par le Conseil International des Managers Africains (CIMA) en juillet 2006. Le projet est fédérateur et bénéficie d'un fort appui politique car il se place dans le cadre de l'allègement de la pauvreté et de la réglementation du commerce. Les autorités ont perçu le projet comme étant un levier de lutte contre la pauvreté. Nous savons également qu'il contribue à l'amélioration des recettes fiscales puisque de source officielle, l'impôt synthétique auquel sont assujettis les commerçants détaillants est passé de 500 millions il y a un an à plus d'un milliard actuellement, cela représente un taux de recouvrement de 120%. Les Impôts attribuent en grande partie cette hausse à l'avènement du PACD. »

A quel moment avez-vous commencé la collaboration avec la Coordination ?

M. Diallo : « dès le départ puisqu'ils étaient impliqués dans l'étude de faisabilité. Pourquoi ? On avait le choix de ne pas les impliquer, mais nous nous sommes dits qu'ils pouvaient insuffler une dynamique certaine au projet - cette Coordination est représentative des commerçants détaillants et elle jouit d'un fort ancrage au sein de cette communauté. Pour nous il était plus stratégique de passer par une coordination implantée dans toutes les communes, plutôt que de réinventer la roue - Nous nous sommes par exemple appuyés sur eux pour mettre en place les CGA. Par ailleurs, ils nous appuient beaucoup dans le cadre des activités de sensibilisation des commerçants détaillants: ils ont souvent accompagné le Ministre lors de ses sorties de sensibilisation et d'information sur le terrain. »

Quelles sont les difficultés et les lacunes auxquelles vous êtes confrontés dans le cadre du projet ?

M. Diallo : « Elles sont essentiellement d'ordre financier. Initialement le projet prévoyait un fond de près de 4 milliards à mobiliser auprès des bailleurs de fonds, l'Etat et les commerçants détaillants. Malheureusement les bailleurs de fonds n'ont pas répondu favorablement, bien que le projet ait été approuvé au conseil des ministres. Le Gouvernement a fait un effort considérable à travers l'allocation de 400 millions de FCFA de son budget au projet, et la contribution personnelle

du Président (100 millions de FCFA). Nous sommes toujours à la recherche du manque à gagner. Il en va de la continuité du projet et de la pérennisation des acquis.

Toujours en terme de difficultés, il a fallu gérer certains conflits: en effet, trois mois après le démarrage du projet le SYNACODEM (le premier syndicat de commerçants détaillants) a été créé, notamment par des membres mécontents de la Coordination. Il y avait donc beaucoup de tensions entre la Coordination et le SYNACODEM, notamment autour de la question de la représentativité des CGAs. Les membres du SYNACODEM voulaient coûte que coûte faire partie des CGAs déjà mis en place et dont les membres avaient été élus avant la création du syndicat. A ce niveau, nous sommes intervenus pour faire de la médiation, ce qui peut être considéré comme du contre-emploi.

Jusqu'ici notre stratégie est de garder la Coordination comme partenaire privilégié, mais tout en faisant une place à la SYNACODEM: nous les poussons à être représentés en suivant les voies légales. Ainsi, les membres du SYNACODEM ont récemment remporté les votes des CGA de la commune V et III. »

Comment se passent les remboursements jusqu'ici ?

M. Diallo : « Concernant les taux de remboursement, ils sont à 65%. Lors du premier échéancier, le taux était à 95%. Nous sommes sur le point de monter un sketch sur l'importance du remboursement aux détaillants. »

Quels sont les mécanismes de concertation mis en place entre les acteurs ?

M. Diallo : « Chaque mercredi se tient une rencontre entre la Coordination, la Chambre de Commerce et la Cellule de Coordination. Les réunions avec les banques se tiennent une fois par mois. En cas de problèmes spécifiques, nous convenons des séances extraordinaires. Nous décentralisons de plus en plus les réunions: la dernière fois la réunion a eu lieu au FARE; avec cette démarche nous créons des opportunités et des liens directs entre les commerçants détaillants et les partenaires stratégiques. Cela participe de la pérennisation du projet, car il faut que les commerçants sachent que même en cas de retrait du projet, le FARE et les autres partenaires seront toujours là. Enfin, nous faisons chaque semaine le suivi et le point des financements à travers une note des activités de la semaine que nous transmettons au Ministère pour en informer le Conseil des Ministres. »

Quelles sont les perspectives ?

M. Diallo : « Normalement le projet court jusqu'en 2008 mais nous sommes à la recherche des fonds qui ne sont pas encore assurés. Nous prospectons les bailleurs de fonds. Nous espérons sur la poursuite de la coopération avec les banques et nous pensons qu'elles feront davantage confiance aux détaillants dès lors que l'on institutionnalisera les CGAs, notamment avec une adresse physique permanente. Dans ce domaine, le Gouvernement a déjà loué 11 bâtiments: deux à Bamako, un par Région, un à Niono et un à Koutiala. »

COMMENTAIRES : Le PACD est un projet conçu pour les commerçants détaillants qui y sont à la fois cibles et acteurs. En effet, très tôt, les concepteurs du projet ont compris l'importance de nouer un **partenariat** étroit avec la CGCDM qui représentait une voie d'entrée dans le secteur, en partie informel, des commerçants détaillants. **L'information**, qui a circulé sur une double -artère (CAGCDM vers commerçants détaillants; Cellule de coordination du projet vers CAGCDM, partenaires financiers et Ministère) est également un facteur clé de réussite. **La gestion des conflits**, notamment grâce à l'encadrement rapproché de la Cellule de coordination a également fortement joué dans le bon déroulement du projet. On note cependant que malgré ces bons résultats et le soutien du Gouvernement et de l'administration fiscale, le PACD n'a pas l'assurance des fonds nécessaires pour sa continuité jusqu'en 2008.

AMPRODE et MPFEF : Un Partenariat au Service des Femmes des Zones Enclavées.

En 1999, le Ministère de la Promotion de la Femme de l'Enfant et de la Famille (MPFEF) et AMPRODE Sahel, une ONG créée en 1992 et spécialisée en développement rural, collaboraient ensemble afin d'apporter des services de microfinance aux femmes des zones les plus enclavées du Mali.

1. Description du projet

La collaboration entre AMPRODE et le MPFEF s'inscrit dans le cadre du volet « Microfinance » du Projet d'appui à la promotion de la femme et à l'allègement de la pauvreté (PAPF/AP) qui a démarré en 1999. Le PAPF/AP a pris fin en 2004 mais le volet Microfinance ³continue toujours d'opérer.

L'exécution du volet Microfinance du PAPF/AP a été coordonnée par le Système de crédit et d'épargne pour les femmes (SYCREF), mis en place par le Développement International Desjardin (DID), le partenaire technique du projet. Pour atteindre son objectif de faciliter l'accès au crédit, l'accumulation de l'épargne et la formation de base des femmes des zones les plus reculées, le SYCREF a développé une stratégie de « faire-faire »: c'est ainsi que trois ONG dont AMPRODE et une Institution de microfinance (IMF), Kafo Jiginew, étaient retenues. Le critère principal dans le choix était la capacité des structures à intervenir dans les zones les plus enclavées et pauvres du Mali.

2. Activités et résultats clés

Assistance technique aux ONG: les capacités des trois ONG en matière de gestion du crédit et de l'épargne ont été renforcées par le SYCREF avant le démarrage des activités de financement. Par ailleurs, les ONG ont bénéficié de l'appui conseil et du suivi du SYCREF tout au long du projet.

L'octroi du crédit: les lignes de crédits ouvertes dans le projet PAPF/AP grâce à la Banque Africaine de Développement, ont permis au SYCREF d'octroyer à nos jours 342 millions de F CFA à 8 000 femmes dans 91 villages enclavés et jamais couverts auparavant par un programme de micro crédit.

Couvrant au départ, 16 villages dans sept communes de Ténenkou (Région de Mopti), AMPRODE a étendu par la suite ses services à 38 villages dans plus de 9 communes. La stratégie d'AMPRODE est celle du crédit solidaire à travers lequel des groupes de sept femmes sont constitués sur des critères d'affinités, de confiance et de proximité. La stratégie est basée sur les pressions que les membres d'un même groupe exercent les uns sur les autres pour s'astreindre à la discipline et à la solvabilité.

L'appui à l'équipement: l'aide à l'équipement des femmes a été conduite dans une double optique d'allègement des travaux domestiques et de la lutte contre la pauvreté. 86 villages retenus pour leur enclavement et leur pauvreté, ont reçu des équipements pour une valeur de 227.614.295 F CFA.

³ Les trois autres volets sont : l'alphabétisation, l'IEC et l'Allègement des tâches des femmes à travers l'appui en équipement.

3. Le Bilan

M. Sidi Arama, Mme Traoré Fatoumata Traoré, vous êtes respectivement le Coordinateur de AMPRODE Mopti et la Coordinatrice du SYCREF, pourquoi considérez-vous votre collaboration dans le cadre du PAF/AP, comme une réussite ?

M. Arama : « Le SYCREF nous a fait confiance. En 2000 quand le projet se mettait en place, il y avait beaucoup de réticences par rapport à l'implication des ONG dans le secteur de la microfinance. Le SYCREF a confié le travail aux ONG seulement là où il n'y avait pas d'institution de microfinance; dans notre cas cela a très bien marché car nos taux de remboursement (plus de 90%) étaient supérieurs à ceux des IMF. Ensuite, il y a le fait que les populations de Ténenkou nous accordent leur confiance: nous sommes pratiquement les seuls à opérer dans la zone depuis 1992, et nous y avons mené diverses actions de développement (sur les plans sanitaires, de l'environnement, des activités génératrices de revenu). Il existait donc un climat de confiance mutuelle, ce qui fait que les femmes n'ont pas hésité à s'engager dans le projet. »

Mme Traoré : « à défaut de dire que la relation avec AMPRODE était parfaite, je peux dire que les choses se sont très bien passées. M. Arama, le point focal du projet a toujours démontré beaucoup de sérieux et mettait en application la plupart de nos conseils. Lors de nos visites de terrain, nous avons également pu nous rendre compte des liens de proximité et de confiance dont jouit AMPRODE dans les villages. Sans compter les énormes problèmes logistiques qu'ils devaient surmonter afin d'assurer le suivi des activités dans une zone aussi difficile d'accès. Quand j'ai vu les difficultés auxquelles les ONG comme les femmes sont confrontées, j'étais admirative. Après Gao, Ténenkou est la zone la plus difficile: durant la saison des pluies, les femmes vivent coupées du monde pendant des mois. Pour survivre, elles constituent des stocks d'approvisionnement qu'elles vendent. L'accès au crédit les a beaucoup aidé dans ce domaine. Par ailleurs, sur trois des cinq zones du projet, les femmes sont à 50% d'épargne. Cela démontre que le projet contribue à leur émancipation économique, ce qui est sa finalité. En somme, le projet m'a beaucoup séduite. Madame la ministre me demande souvent d'utiliser le SYCREF comme illustration de nos activités phares de promotion des femmes. »

Qu'en est-il du remboursement des crédits octroyés ?

Mme Traoré : « Il est plus exact de parler de rétrocession plutôt que de remboursement des fonds. Cela se passe bien sauf dans la zone de Koulikoro, où le projet a rencontré de grandes difficultés. A nos jours, 30% des fonds du SYCREF ont été rétrocédés par trois des cinq régions, et nous attendons le paiement des 30% additionnels en fin décembre 2006. »

Mme Traoré, pourquoi avoir impliqué les ONG dans le volet microfinance du PAF/AP ?

« Dans un esprit de service publique, le MPFEF se devait d'apporter des services aux femmes les plus pauvres, d'aller là où les autres ne vont pas. La question c'était comment s'y prendre: nous voulions couvrir environ 100 villages parmi les plus reculés et défavorisés de 5 régions (Kayes, Sikasso, Koulikoro, Mopti et Gao). Comme il s'agissait du crédit de proximité, il fallait soit créer des caisses soit s'appuyer sur des structures existantes avec l'expérience ou au moins la connaissance du milieu. C'est avec ces critères que nous avons commencé la sélection. Au départ nous privilégions les Institutions de Microfinance (IMF) car c'était plus facile, mais elles n'étaient pas présentes dans toutes les zones. AMPRODE et les deux autres ONG ont été choisies car elles opéraient dans les zones jusqu'ici non couvertes par des IMF et avaient une certaine expérience en matière de micro crédit. On a parfois formulé des critiques à l'égard de l'implication des ONG dans la prestation de services de microfinance, notamment parce qu'elles n'ont pas l'agrément pour ce faire: j'ai souvent eu à faire du plaidoyer dans ce sens en disant notamment aux dirigeants de la Cellule d'Appui aux Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) : « les ONG font un travail extraordinaire ; si vous voulez faire en sorte qu'elles opèrent en toute légitimité, donnez-leur donc

les certificats nécessaires »; AMPRODE vient d'ailleurs d'obtenir une convention lui permettant d'offrir des services de microfinance en toute légalité.

En fin de compte, la collaboration avec les ONG a été encore plus fructueuse qu'avec l'IMF retenue pour la zone de Sikasso: en effet, les ONG étaient plus disponibles et focalisées sur le projet. »

Compte tenu du manque relatif d'expérience des ONG partenaires en matière de microfinance, avez-vous dû prendre certaines dispositions particulières ?

« Non, pas particulièrement. Nous avons signé des conventions avec les ONG dès le départ et les avons formées en gestion du crédit. Lors de la formation, nous nous sommes aperçus que les ONG avaient des acquis et que nous n'étions pas « en terrain vierge »; nous nous sommes basés sur les mécanismes qu'elles avaient déjà mis en place en les améliorant. Nous avons notamment mis l'accent sur le suivi du crédit, qui est un aspect très important. Il a fallu former les agents de crédit à être vigilants voire inflexibles afin de décourager l'insolvabilité et réduire le risque de mimétisme dans la mauvaise pratique du non remboursement. Il fallait faire attention à donner le bon exemple. »

Quels sont les problèmes et lacunes auxquels vous avez été confrontés à travers cette collaboration ?

« A Ténenkou, le seul problème majeur est intervenu à la suite du décès d'un des agents de crédit: les femmes ont commencé à ne plus rembourser. AMPRODE a alors appliqué la tolérance zéro afin de ne pas créer de mimétisme, ce qui a jugulé le phénomène. Cela ne s'est jamais répété.

Un problème plus général a été le niveau des compétences des comités de gestion des crédits; les pesanteurs sociales empêchaient les jeunes femmes de participer et nous nous retrouvions souvent avec les femmes les plus âgées et souvent analphabètes. Avec le temps, nous avons surmonté en partie ces problèmes en les mettant en tandem avec des jeunes femmes qui avaient été alphabétisées. »

Quel système de pérennisation du projet avez-vous mis en place ?

« La question de la pérennisation surtout face au retrait prévisible du SYCREF était posée dès le départ. Notre stratégie avait pour objectif de rendre les femmes auto-dépendantes, c'est à dire, capables, à la fin du programme, de se prendre en charge en terme de financement non seulement à travers leurs propres épargnes mais également à travers la gestion du crédit. Globalement, on peut dire qu'on a atteint cet objectif, puisque comme je le disais tantôt, dans trois des cinq zones du projet, les femmes sont à 50% d'épargne.

Pour ce qui est de la pérennisation institutionnelle, il y a eu une bonne planification du projet, voilà pourquoi le SYCREF est toujours là, trois ans après la clôture du PAPF/AP. Le système d'intérêt mis en place contribue à cette pérennisation: 5 % des fonds mis à la disposition des ONG sont reversés au SYCREF, ce qui nous permet de prendre en charge une partie de nos coûts institutionnels. Les ONG gardent le reste, mais il faut louer AMPRODE qui a promis de donner une ristourne de 3% aux femmes à la fin du projet. »

Quelles sont les perspectives d'avenir dans votre collaboration ?

M. Arama : « Nous venons d'obtenir un agrément d'opérateur de microfinance et nous voulons créer une caisse d'épargne et de crédit en collaboration avec le MPFEF. Nous avons pu établir une convention entre le MPFEF afin de pouvoir continuer les activités après la fin du PAPF/AP. La convention a été possible grâce à la confiance maintenue du SYCREF qui a pu constater sur le terrain nos réalisations.

COMMENTAIRES : Le **partenariat**, basé sur une confiance, alors rare, dans les capacités des ONG à assurer des services de microfinance à la population féminine des zones enclavées, est un facteur majeur de réussite du projet. Les efforts fournis par AMPRODE pour notamment mériter cette confiance et relever le défi, l'encadrement rapproché du SYCREF et des agents de suivi sur le terrain, ont également contribué à la réussite de l'initiative. Enfin, le **système de pérennisation** du projet mérite une appréciation particulière, puisqu'il a effectivement contribué à l'autonomie financière des bénéficiaires du projet et a assuré la prise en charge institutionnelle du SYCREF plus de trois ans après la clôture du PAPF/AP.

D. COLLABORATIONS PARTICULIERES

Elles sont ancrées dans la société civile et jouent généralement un rôle d'interface entre celle-ci et l'Etat ; pour autant elles ne sont généralement pas considérées comme des OSC...

Elles, ce sont les organisations publiques à caractère professionnel, telle que l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers du Mali (APCMM), les structures regroupant les « auxiliaires » de l'administration telle que la Coordination des Chefs de quartier, ou enfin, des organisations créées paritairement par l'Etat et la Société Civile, telle que le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM). Parce que ces organisations quelque peu spéciales entretiennent des rapports particuliers avec le Gouvernement, il nous a paru pertinent de les évoquer dans ce rapport. Le paragraphe ci-dessous donne un bref aperçu de ces structures non sans évoquer parfois certaines questions rattachées à leur statut particulier.

Le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM)

Avec une population à 90% musulmane, l'organisation de la communauté musulmane au Mali demeure une question d'actualité importante, aussi bien pour les représentants de la Ouma que pour les autorités publiques. En 2002, avec la création du HCIM, une étape venait d'être franchie dans ce domaine. Composé de 106 associations islamiques, dont plus de 70 associations féminines, le HCIM est « une institution non gouvernementale qui regroupe et représente les musulmans et les associations islamiques du Mali en sauvegardant les spécificités de chaque association et de chaque sensibilité spirituelle ». Le HCIM s'est fixé comme but de coordonner et de réguler les actions au sein de la Ouma islamique malienne et de servir d'interface entre celle-ci et le Gouvernement.

La nature du HCIM mérite une attention particulière: en effet, Le HCIM est l'héritière du Comité Islamique Provisoire (CIP), un organe de concertation créé paritairement par l'Etat et les principales organisations Islamiques que sont l'AMUPI, la Ligue des Imams et oulémas, la Coordination des associations islamiques, l'Union nationale des associations de femmes musulmanes et la Ligue des prédicateurs du Mali. Mis en place suite aux recommandations issues des journées de réflexion de septembre 2000 sur les questions religieuses, le CIP a débouché sur la création en 2002 du HCIM lors d'un congrès réunissant les délégués des organisations islamiques ci-dessus citées. **Les membres du HCIM sont élus et l'institution considère que de par son statut, sa composition et son mode de fonctionnement, elle est partie intégrante de la grande famille des OSC.**

En matière de collaboration avec les autorités publiques, la structure est particulièrement active dans la gestion des conflits, l'organisation du pèlerinage et la mobilisation des musulmans contre des fléaux tels que le terrorisme et l'intégrisme. Le Conseil promeut également le dialogue et la réflexion avec l'Etat, notamment à travers la tenue de conférences- débat dont celle tenue en 2004 avec comme thèmes *Le rapport de partenariat Etat/Haut conseil islamique et Le Haut conseil islamique dans la société civile.*

Le Conseil revendique son droit de regard dans toutes les affaires concernant « le Mali et les musulmans et musulmanes », ainsi que son autonomie par rapport à l'Etat, notamment sur certaines questions sociales importantes. En effet, apolitique mais non pas neutre, le Conseil affirme vouloir développer une influence lui permettant de peser de son poids sur les décisions publiques, économiques et sociales, notamment à travers le plaidoyer. Dans ce domaine précis, on note que le Conseil est activement impliqué dans la révision du Code de la famille dans le but de « faire prévaloir les principes Islamiques ». Selon, le Président du Conseil, M. Thierno Hady A. THIAM, quatre propositions majeures du texte sont incompatibles avec les préceptes islamiques: il s'agit notamment des propositions relatives à l'égalité homme-femme dans le mariage, aux règles de succession, à l'excision et enfin à la non-reconnaissance du mariage religieux par les autorités. Interrogé sur la position du HCIM sur le principe d'égalité homme-femme proclamé dans la

constitution, M. THIAM affirmait que: « la religion musulmane n'est pas opposée à l'égalité entre homme et femme dans l'absolu; cependant, dans le cadre du mariage, cette égalité ne tient pas eu égard à la distribution des tâches et des responsabilités... beaucoup de gens pensent que l'homme est plus favorisé que la femme dans l'islam. En réalité, Dieu tranche en fonction des responsabilités et Dieu a désigné l'homme comme le premier responsable *en raison des faveurs et des charges qui lui incombent*. Pour les mêmes raisons, la succession ne peut non plus être gérée de façon égalitaire.» M. THIAM ajoutait que « pour l'excision, nous nous opposons à la prise de loi car nous privilégions plutôt la sensibilisation pour mettre fin à une pratique qui est plus culturelle qu'islamique ».

Interrogé par ailleurs sur les rapports entre le HCIM et le Gouvernement, M. Thiam indiquait : « Les rapports sont bons dans l'ensemble, même si on peut déplorer une inadéquation entre les moyens apportés par l'Etat et la mission d'encadrement confiée au Conseil ». Il estimait en outre « qu'un appui matériel plus conséquent, mais également la reconnaissance officielle du statut de structure d'intérêt public ainsi que des avantages conférés à ce statut, renforceraient de façon significative la collaboration entre le HCIM et l'Etat. »

La Coordination générale des chefs de quartier de Bamako

Selon les **Lois et Décrets de la décentralisation (2003)**, le village, la fraction et le quartier désignent respectivement la communauté de base en milieu rural sédentaire, en milieu nomade et enfin, en milieu urbain. Le chef de quartier est un auxiliaire de l'administration qui est placé sous l'autorité du Maire. Plus précisément, les articles 63 et 64 des textes disposent que « *le chef de quartier préside le conseil de sa communauté. Sous l'autorité du Maire, il veille à l'application des lois, des règlements et des décisions des autorités communales... Les chefs de village...et de quartier participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement en direction de leur communauté. A cet effet, ils expriment auprès du Maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées* ».

La Coordination générale des chefs de quartiers de Bamako a été créée dans le but d'harmoniser et de coordonner les actions des 68 chefs de quartiers du District. La Coordination fédère les six coordinations qui sont présentes dans chaque commune de Bamako. En conformité avec les textes, les membres de la coordination appuient les actions de développement de leurs communautés, notamment en matière de santé, d'hygiène et assainissement et de prévention et résolution des conflits. Pour M. El Hadj Touré, Président de la Coordination Générale et chef de quartier de la Commune III, la décentralisation n'a rien ôté de l'importance du rôle social des chefs de quartiers au sein de la communauté. Régulièrement sollicités et consultés par les habitants, ils se disent au plus près des préoccupations et des besoins de ces derniers. Pour M. Touré, les chefs de quartier jouissent de la confiance des populations qui les considèrent comme apolitiques et des portes paroles crédibles auprès du Gouvernement. Toujours selon lui, le Gouvernement mais également d'autres acteurs ont conscience des liens d'étroite proximité qu'ils entretiennent avec leurs communautés et de leur force d'écoute: pour preuve, il cite l'exemple de l'implication des chefs de quartiers dans la résolution du litige foncier qui a récemment opposé les jeunes de Bozola et de la CMDT. Sur sollicitation du Ministère de l'Administration Territoriale et de la CMDT, M. Touré et le Chef du quartier de Bozola ont en effet pris les devants de la scène et contribué à une sortie de crise honorable.

En résumé, M. Touré estime que la collaboration entre le Gouvernement et la Coordination est quelque chose de naturel et de durable compte tenu de l'ancrage des chefs de quartier dans la société civile ainsi que de leur rôle de pivot en matière de prévention et résolution des conflits.

L'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers du Mali (l'APCMM)

Saviez-vous qu'il existe au Mali plus de 170 corps de métiers recensés dans le secteur de l'artisanat ? Que le cafetier au coin de la rue fait partie de la grande famille des artisans composée de plus de 50 000 membres répertoriés à ce jour ? Ces chiffres, qui donnent une idée de l'importance et du dynamisme du secteur de l'artisanat au Mali suscitent également la question de son organisation. Dans ce domaine, de nombreux actes ont été posés dès le milieu des années 1980. En effet c'est à partir de ce moment là que les artisans ont commencé à se constituer en associations, notamment sous l'impulsion du projet BIT/SNS, puis en Fédération Nationale des Artisans du Mali (FNAM) et ensuite en Chambres des métiers. Il existe aujourd'hui des Chambres de métiers sur presque toute l'étendue du territoire malien.

Le processus de structuration du secteur s'est poursuivi et consolidé au cours de la décennie suivante pour aboutir à la création en 1995 de l'APCMM, un établissement public à caractère professionnel, qui est la représentation de l'ensemble des Chambres de métiers du Mali. Les discussions avec le Président de l'APCMM et l'examen des documents relatifs à la structure établissent que la principale mission de l'APCMM est la promotion et la défense des intérêts des artisans membres des Chambres sur le plan national et international. Le renforcement des capacités- y compris institutionnelles et financières- des artisans et l'amélioration du cadre juridique et légal du secteur sont au cœur de la stratégie opérationnelle de l'APCMM qui collabore par ailleurs avec un nombre considérable de partenaires techniques, au niveau national comme international. De par sa position d'organisation faîtière représentative des intérêts généraux du secteur de l'artisanat, l'APCMM est une interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics. Il faut noter également que son statut d'établissement public – plus exactement d'assemblée consulaire- mis sous tutelle du Ministère de l'artisanat, la prédispose tout autant à ce rôle d'interface. **Pour autant, l'APCMM tout en reconnaissant son statut public, se réclame de la famille des OSC.** En effet, pour son président, M. El Mehedi AG AMATY: « l'APCMM est un établissement public à caractère professionnel mais autogéré et largement autonome. Certes l'Etat nous apporte une subvention modeste mais uniquement pour nos activités à caractère publique. Nous nous considérons surtout comme faisant partie de la société civile. D'ailleurs le Bureau de l'APCMM est constitués de membres élus et bénévoles. Notre appartenance à la société civile semble avoir été comprise d'ailleurs par les autres acteurs non étatiques puisqu'à partir de 2001 on a commencé à nous inclure et à nous convier aux activités de la société civile ».

L'Association pour la Promotion du Leadership Féminin (APLF) : le coup de cœur

Pour clore le chapitre des études de cas, nous avons tenu à présenter une organisation particulièrement attachante et dynamique qui souhaite développer sa collaboration avec les agences gouvernementales et d'autres consœurs de la société civile. **L'Association pour la Promotion du Leadership Féminin (APLF)** est une structure fondée en 2001 par une centaine de femmes universitaires ayant des profils variés. Réunies au sein d'un programme annuel de formation en leadership de femmes financé par l'USAID, ces pionnières ont vite développé des capacités et une riche expérience de terrain qu'elles ont voulu mettre au profit d'autres femmes à l'issue du programme. Depuis sa création, l'APLF a appuyé des centaines de femmes, notamment les élues locales, à s'affirmer et à participer plus activement et efficacement à la vie publique. Ce qui résume le mieux le credo de l'organisation en matière de leadership, c'est « apprendre en faisant ». Ainsi, selon la présidente de l'APLF, Mme Awa Sy « pour faire des femmes des leaders, nous pensons que la meilleure démarche est de coupler la formation à l'action: non seulement nous les formons mais nous les initions également aux activités génératrices de revenus et aux activités associatives. Autour de ces activités nous organisons des visites d'échanges pour faire en sorte d'élargir leurs horizons et expériences.

Nous avons également mis en place quatre réseaux régionaux (Ségou, Sikasso, Koulikoro et Mopti.) de femmes leaders et élues afin de constituer pour elles des cadres d'échange et d'expérience ».

Pour en savoir plus sur l'APLF, vous pouvez contacter l'association ainsi que toutes celles qui ont fait l'objet de la présente étude aux adresses indiquées en annexe.

IV. Constats Majeurs

Sur la base des études des cas et des entretiens, on constate :

- que l'hypothèse de base, à savoir « *Une collaboration peut être considérée réussie si elle est fondée sur l'un ou plusieurs des trois principes fondamentaux de la gouvernance partagée que sont l'Information, la Consultation et le Partenariat* » est vérifiée dans tous les cas. On note cependant qu'une tendance générale se dégage du baromètre des opinions sur le degré d'existence de ces trois éléments dans la collaboration entre les parties: dans 90% des cas, **l'Information** obtenait la meilleure note (entre 8 et 9 sur 10). La Loi sur la SR et le Programme de Développement Communal (PDC) de Mopti constituent les seules exceptions: dans le premier cas l'acteur étatique a affecté une note de 6/10 car il considère que l'information sur la loi doit davantage circuler à l'intention des prestataires de service d'une part, et d'autre part, du grand public. Dans le même sens, l'acteur étatique du PDC estimait que le plan de communication du projet aurait dû mieux médiatiser les activités auprès du grand public. **La Consultation** se plaçait en deuxième position (avec des notes oscillant entre 7 et 8) suivie du **Partenariat** qui se plaçait presque invariablement à la dernière position (entre 6 et 8). Les raisons avancées pour ce score relativement faible sont résumées dans les propos suivants, tenus par un acteur non étatique :

« les rapports varient en fonction du type de collaboration; pour tout ce qui est de la conception, du partage d'idée, de la réflexion, elle est généralement bonne; les blocages se font généralement au niveau du partenariat, notamment dans la mise en œuvre des projets.... A ce niveau il y a souvent des problèmes de distribution des ressources et d'implication des ONG dans les ouvrages »

L'hypothèse sur l'importance de l'Information et de la Consultation notamment, dans la réussite de la collaboration est également soutenue, même si c'est de façon indirecte, à travers les entretiens des responsables du CCA/ONG et de la CADB: en effet le déficit de ces deux « ingrédients » sont indéniablement à la base des problèmes qui sont récemment intervenus entre les ONG et le Gouvernement.

- que les OSC et le Gouvernement collaborent de façon générale, même si cette collaboration est souvent à géométrie et degré variables: les montages pluri acteurs (par exemple, PCSM, PDC) mais qui donnent un rôle prépondérant aux OSC sont par essence les cas de collaboration les plus ouverts et souvent réussis. Par ailleurs, les organisations faitières telles que le GP/SP, le CNSEC, le CCA/ONG, mais également les structures publiques à caractère professionnel ou de création paritaire Etat et OSC (par exemple l'APCMM et le Haut Conseil Islamique du Mali respectivement) sont de par leur mandat et ou vocation, des interlocutrices privilégiées de l'Etat. De ce fait, elles collaborent davantage que les autres types de structures avec le Gouvernement.
- que la collaboration entre les deux acteurs est en réalité tripartite dans la plupart des cas: les partenaires techniques et financiers, mais également les accords et initiatives internationaux ou multilatéraux (l'Accord de Cotonou, la CIPD) sont un troisième élément important qui peuvent influencer directement la nature des relations entre le Gouvernement et les OSC.

V. Recommandations

Sur la base des résultats des études de cas et du cumul d'expérience des participants aux ateliers en matière de collaboration entre OSC et Gouvernement, les principales recommandations suivantes sont faites :

Note: *Il s'agit là d'une synthèse des principales recommandations faites par les participants aux trois ateliers de réflexion (pour plus de détail, se reporter aux rapports des différents ateliers, ci-joints). Les recommandations sont présentées séparément selon qu'elles s'adressent aux OSC, aux agences gouvernementales ou aux deux, et selon qu'elles sont formulées par l'une ou les deux parties (indiqué entre parenthèses).*

➤ Recommandations en vue d'améliorer l'Information dans les relations entre OSC et Gouvernement:

Note : certains participants ont préconisé de parler d'information **et de communication**, afin de souligner que l'information devient communication lorsqu'elle est véhiculée à double sens grâce aux efforts mutuels des deux parties.

A l'endroit des OSC :

- Fournir régulièrement des rapports d'activité et d'évaluation à l'Etat (participants OSC et agences gouvernementales (AG)) ;
- Diffuser largement d'autres données concernant leurs activités aux autres parties prenantes sur le terrain. Cela implique au préalable la mise en place de supports de collecte des données adéquats (participants AG) ;
- Elargir systématiquement le diagnostic participatif aux structures de l'Etat (participants OSC).

A l'endroit du Gouvernement :

- Partager l'information à temps et en intégralité chaque fois et avec qui de droit, (participants OSC) ;
- Systématiser l'accès des OSC à l'information (participants OSC) ;
- Communiquer sur la contribution des OSC (participants OSC) ;
- Développer un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation des services étatiques et des OSC. (participants OSC) ;
- Disséminer et diffuser les informations et textes législatifs et réglementaires sur les OSC (participants OSC) ;
- Identifier les canaux d'information et de communication à tous les niveaux du découpage administratif (participants AG).

A l'endroit des deux parties (OSC + Gouvernement) :

- Diffuser et exploiter les résultats des travaux de la commission de redynamisation des rapports Etat/ONG.

➤ **Recommandations en vue d'améliorer la Consultation entre Gouvernement et OSC**

A l'endroit des OSC:

- les OSC doivent jouer un rôle proactif en matière de recherche de l'information: aller à la recherche de l'information et être présentes sur les lieux de consultation (participants OSC) ;
- Les OSC doivent améliorer la qualité de leur approche, et avoir leur propre vision du développement afin de la partager de façon plus efficace et convaincante (participants OSC) ;
- Associer d'avantage les autorités locales, afin de mieux consolider leur ancrage local (participants AG).

A l'endroit du Gouvernement :

- Le Gouvernement doit (i) consulter les OSC dans tous les espaces et pour toutes les prises de décisions, (ii) s'assurer de la bonne représentativité des OSC (en quantité et qualité) au cours des réunions et rencontres et créer les conditions d'une consultation effective et participative de part et d'autre (participants OSC) ;
- Nécessité de créer un cadre formel d'échange et de concertation, qui associe étroitement les OSC aux initiatives gouvernementales, et contribue à renforcer les capacités de celles-ci (participants AG) ;
- Institutionnaliser les relations entre l'Etat et les associations informelles (60.000) et les associations formelles (10.000); pour cela, instituer des cadres de concertation au niveau communal et villageois (participants OSC et AG) ;
- Développer des cadres de concertation entre le Gouvernement et les organisations faîtières (APE, FENASCOM, etc.), les organisations professionnelles, commerciales, les ordres professionnels (participants OSC et AG).

A l'endroit des deux parties (OSC + Gouvernement) :

- Le Gouvernement et les OSC doivent réfléchir ensemble sur (i) les cadres de concertation à mettre en place ou à consolider, (ii) un mécanisme méthodologique et protocolaire, comportant des outils simples de collecte des données, avec une forte contribution à l'Etat en vue de la mise à disposition de ce mécanisme auprès des OSC (participants AG) ;
- Créer un cadre de concertation formel entre tous les partenaires techniques et financiers qui soutiennent le renforcement des OSC en vue de faciliter le rôle d'évaluation de l'Etat (participants AG).

➤ **Recommandations en vue d'améliorer le Partenariat entre Gouvernement et OSC :**

A l'endroit du Gouvernement :

- Pour formaliser et renforcer le partenariat OSC et Gouvernement, d'aucuns pensent qu'il faut plus de volonté politique de la part de l'Etat; ce que d'autres ont tenu à nuancer en affirmant qu'il s'agit de veiller d'avantage à l'application de sa volonté politique dont témoignent beaucoup de textes, mais qui manquent de réalité dans les faits sur le terrain (participants AG) ;
- Il faut renforcer les capacités des deux acteurs (participants OSC et AG) ;
- Il faut systématiser la concertation entre Gouvernement et OSC à tous les niveaux.

A l'endroit des OSC :

- Les OSC doivent (i) s'appliquer d'avantage à définir plus précisément leur rôle, (ii) jouer pleinement leur rôle et (iii) accepter d'être évaluées y compris sur le plan déontologique (Participants AG).

A l'endroit des deux parties (OSC + Gouvernement) :

- Il faut que Gouvernement et OSC posent concrètement des actes pour se comprendre, se connaître, prendre conscience de leur complémentarité ;
- que les acteurs tant gouvernementaux que les OSC, veillent à corriger la fréquente duplication des activités par les acteurs des deux côtés, ce qui témoigne de la faiblesse sinon de l'absence de recherche de synergie sur le terrain ;
- que OSC autant que Gouvernement intègrent la sensibilisation dans leurs démarches, dans leurs programmes ;
- Que les deux parties, surtout les OSC, tiennent compte des Programmes de Développement Sectoriel (PDSEC).

➤ **RECOMMANDATIONS GENERALES** : faites en plénière, ces recommandations sont d'ordre plus général et transcendent les aspects Information, Consultation et Partenariat de la collaboration entre OSC et Gouvernement :

- **OSC ou pas ? Là est toute la question ...**

Il y a besoin de résoudre la problématique conceptuelle autour de la notion d'organisations de la société civile: il faut clarifier le concept en lui donnant un contenu, et de définir ses relations avec l'Etat; par exemple, qui entre et qui ne rentre pas dans le Conseil National de la Société Civile ? A cet égard, recommandation a été faite que l'ensemble des acteurs débattre de la question en se référant à des définitions existantes, par exemple la définition du Programme ARIANE (« concept d'acteurs non –étatique »), de l'Accord de Cotonou, etc. La proposition d'une représentation sectorielle des organisations au sein du CNSC a été faite.

- **Suivi-Evaluation:**

Dans l'ensemble, les participants ont souligné l'importance du suivi-évaluation des activités des OSC et du rôle que doit jouer le Gouvernement, notamment la CADB en la matière. De ce fait, recommandation a été faite que les PTF et l'Etat apportent un appui financier à la CADB afin qu'elle puisse mener à bien sa mission de suivi et d'évaluation des actions des OSC. De nombreux participants ont recommandé que la CADB soit érigée en Direction nationale pour lui donner plus de poids.

- **Renforcement des capacités des OSC :**

L'Etat et les PTF sont tous deux appelés à s'investir dans ce sens. Plus précisément, le consensus a été qu'il faut créer des programmes conçus pour et par les OSC à l'instar de ceux du Gouvernement (tout en évitant que les OSC soient à la fois juges et partie): cela permettrait aux OSC de s'émanciper de leur position actuelle de contractuels dans le cadre de programmes décennaux en cours (par exemple, PRODES, PRODEJ,) et d'assumer un plus grand rôle de leadership.

V. Conclusions

Les études de cas présentées dans le présent rapport constituent des témoignages encourageants des succès enregistrés dans les relations entre OSC et Gouvernement: l'espoir est donc permis de voir de telles initiatives se multiplier sous réserve de certaines conditionnalités. En effet, si l'Information /Communication, la Consultation et le Partenariat sont des facteurs de réussite essentiels à la collaboration entre Gouvernement et OSC, comme en témoignent les études de cas, il n'en existe pas moins des conditions nécessaires pour réunir ces facteurs. Les ateliers ont permis aux participants, sur la base de leur cumul d'expérience, d'énumérer un certain nombre de ces conditions, sous forme des nombreuses recommandations ci-dessus formulées: il s'agit notamment de l'existence de cadres réglementaires, de cadres de concertation et de conventions entre les acteurs sur le terrain, qui soient formalisés, compréhensifs, fonctionnels et dans le cas des cadres de concertation, établis de la façon la plus élargie possible (de la base au sommet, et en permettant la représentation de l'éventail le plus large possible d'OSC, aussi bien formelles qu'informelles). Renforcer et systématiser ces différents cadres et arrangements devrait contribuer à une meilleure connaissance et reconnaissance mutuelle des rôles, responsabilités et complémentarités du Gouvernement et des OSC, et par truchement, à l'optimisation des rapports entre les deux parties. Au-delà de la question de l'information, de la consultation et du partenariat, des questions de fond notamment sur la définition du concept de la société civile, du renforcement des capacités des OSC, de leur plus grand leadership dans les programmes de développement, et enfin du suivi-évaluation de leurs actions, doivent trouver une réponse urgente et idoine par l'ensemble des acteurs : OSC, Gouvernement, PTF et leaders communautaires. L'AKDN espère que les résultats du rapport et les partages d'expérience qui ont eu lieu au cours des ateliers, encourageront les acteurs à persévérer dans la voie de la réflexion et de la recherche de solutions.

ANNEXES

- 1. Termes de référence pour l'étude**
- 2. Liste des structures ayant participé à l'étude**
- 3. Liste des documents consultés**
- 4. Rapport du premier atelier de restitution avec les agences gouvernementales**
- 5. Rapport du deuxième atelier de restitution avec les organisations de la société civile**
- 6. Rapport du troisième atelier, atelier conjoint avec les agences gouvernementales et les organisations de la société civile**

Terms of Reference for a Consultancy with Fatima Maiga in Mali for Fostering strong and effective collaboration between government and CSOs

Background

The Aga Khan Development Network (AKDN) is starting a civil society programme in Mali which contains the following components over three years 2006 to 2008⁴:

- 1: Building a sound base line of information on civil society
- 3: Fostering ethics and integrity among development agencies
 - 3.1. Integrity in development agencies
 - 3.2. civic education
- 4: Fostering strong and effective collaboration between government and CSOs
- 5: Fostering strong and effective collaboration between the business sector and CSOs

The AKDN is starting its work in this field in Mali and would like to be seen as an organisation committed to and helpful in the development of a strong civil society in the country.

AKDN is seeking the services of Fatima Maiga to help with fostering strong and effective collaboration between government and CSOs as follows:

- 4: Fostering strong and effective collaboration between government and CSOs

AKDN's Civil Society programme in Mali is concerned to overcome mutual suspicion and distrust between government and CSOs. It is of the opinion (as yet unproved) that there are many successful collaborative arrangements between CSOs and Government (probably at the level of technical branches of government, and local government, rather than national and political arms of government). A consultancy is required to look for and identify examples of good collaboration in a variety of different settings (e.g. collaboration in implementation; in training; in policy development; in standard setting etc) and with a variety of both government departments and different kinds of civil society organisations. The long term objective of this component is an acceptance by the government of Mali and its officers of the value of the work of civil society organisations, and their inclusion in government planning structures.

The consultant is required to enquire from INGOs, national CSOs and government departments of such examples, to collect such examples, and document them in a reader friendly, journalistic format. The methodology will be formalized in collaboration with Richard Holloway.

Following completion of research into the range and quality of existing collaboration between CSOs and Government, AKDN will hold three one day national workshop on how relations between government and CSOs can be optimized using the case studies that have been collected as a basis for the discussions. The first workshop will be for CSOs; the second for government officials, and the third for both parties together. The consultant is required to manage the first workshop (for CSOs) on her own, namely:

- draw up a list of those to be invited to the workshop, and, to the extent necessary, visit and brief high level invitees
- construct a budget for the conference to be submitted to AKDN
- construct an agenda for the workshops in collaboration with AKDN and Richard Holloway
- manage, in collaboration with the AKDN office, the process of making and sending out invitations together with needed documents for the workshop

⁴ There are five components in the complete programme. Only 4 components are being Implemented in Mali

- coordinate and facilitate the workshop
- Keep notes of the workshop and write up materials from it which will feed into the third workshop

The consultant is required to assist with the preparation and management of the second and third workshops whose prime responsibility is with M. Ibrahima Diallo;

- Finally the consultant is required to produce a final report in collaboration with M. Diallo which will include the research findings together with a report of the discussions of the three workshops including agreed action points which will lead towards the long term objectives. The consultant will also organise the dissemination of the documents.

LISTE DES STRUCTURES AYANT PARTICIPE A L'ETUDE

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

Nom de la Structure	Point Focal	Adresse
1. Action Mopti	Abdul Karim Maiga- Directeur	672 67 22
2. AMPRODE SAHEL	Sidi Arama- Coordinateur ODC Mopti	242 08 52 / 914 39 37
3. Programme d'Appui aux Communauté Rurales (PACR)- Mopti	M. Paauy Kamaté- Chef d'antenne de Mopti	242 12 78
4. CARE Mali- Sévaré	M. Abdoulaye Touré- Conseiller en gestion des ressources naturelles, et gestion des conflits	242 03 52
5. Groupe Pivot Santé et Population – GP/SP	Dr. Aliou Kayo – Coordinateur PCSM	221 21 45
6. Association pour le Leadership Féminin (APLF)	Mme Sy Awa Coulibaly- Directrice	636 71 74
7. Coordination nationale des Associations et Groupements des Commerçants Détaillants du Mali (CAGCDM)	M. Ousmane Sidibé- Secrétaire Général	616 29 15
8. CAFO	Mme Touré Oumou Traoré- Présidente	223 74 74
9. CCA-ONG	M. Bacary Doumbia- Président	222 36 22 / 636 42 18
10. CNSEC	M. Allaye Touré	228 50 68 / 625 27 62
11. Coordination des chefs de quartier de Bamako	M. El Hadj Moussa Touré- Coordinateur	672 70 12
12. Chambre des métiers de la Commune I	M. Traoré Seibou- Président	649 41 39
13. Policy Project	M. Modibo Maiga- Directeur	675 23 59
14. Assemblée Permanente des Chambres de Métiers du Mali (APCMM)	M. AG AMATY- Président	229 61 71
15. Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM)	M. El Hadj Thierno Hady Thiam- Président	229 54 30

STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

Nom de la Structure	Point Focal	Adresse
1. Direction Régionale de la Femme de l'Enfant et de la Famille (DRFEF)- Mopti	Mme Dembélé Souraka Bagayoko	242 10 47 / 909 54 84
2. Conseil Communal de Fatoma- Mopti	M. Ali Ndaou- Maire	601 53 60
3. Gouvernorat de Mopti	M. Issa Tiéman Diarra- Conseiller aux Affaires Administratives et Juridiques du Gouvernorat	672 49 10 / 243 03 04
4. Mairie de Mopti	M. Madi Bagayoko- Directeur des Services Techniques	672 63 02
5. Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB)	M. Bila Sina Guindo- Directeur	501 20 00
6. Coordinatrice SYCREF (MPFEF)	Mme Traoré Fatoumata Traoré- Coordinatrice	679 58 14
7. Direction Nationale de la Santé (DNS)	Dr. Mamadou Sidibé- Conseiller technique	222 53 61 / 673 52 65 222 53 02
8. Direction Régionale de la Conservation de la Nature (DRCN)- Mopti	M. Diabaté- Chef Division réglementation et contrôle	934 25 15/ 242 01 46
9. Direction Nationale des Collectivités Territoriales	M. Sénoué Touré- Chargé du volet Décentralisation	
10. Inspection de la Santé	Dr Lanseni Konaté- Inspecteur	lasseni.konate@yahoo.fr
11. Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT)	M. Seni Touré- Chargé du volet Décentralisation	229 15 12
12. Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC)	M. Abdoul Karim Diallo- Inspecteur des Finances- Coordinateur du PACD	221 59 28

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES :

- Divers rapports d'activités des structures ayant participé à l'étude
- Rapports des 10^{ème} et 11^{ème} Réunions de Concertation Annuelle Gouvernement et ONG
- "Open Government : Fostering Dialogue with Civil Society"- OECD

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement, fondés sur des études de cas

**Rapport de l'atelier interne aux structures gouvernementales,
Bamako, Hôtel Salam le 12 Décembre 2006**

Premier atelier interne aux agences gouvernementales portant sur l'étude des cas de collaboration réussie entre le Gouvernement et les organisations de la société civile⁵, commanditée par l'AKDN

 **BUT DE L'ATELIER**

L'atelier vise le renforcement des relations entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile au Mali.

 **OBJECTIFS DE L'ATELIER**

- Présenter les résultats de l'étude AKDN, portant sur quelques cas de succès enregistrés par des structures gouvernementales dans leur collaboration avec des OSC ;
- Recueillir auprès des participants gouvernementaux leur feedback sur le rapport d'étude en vue de l'améliorer ;
- Instaurer des discussions internes avec les structures gouvernementales, de ces cas de collaboration qu'elles ont menées avec les OSC avec succès, afin de recueillir leurs suggestions et recommandations, pour améliorer et développer les conditions d'une meilleure collaboration Gouvernement/OSC

I – OBSERVATIONS GENERALES RELATIVES A L'ETUDE

1.1 - Commentaires généraux

Les premiers commentaires ressortent de la volonté notée au niveau de l'atelier, de mieux cerner la réalité des OSC. Ainsi, au delà du chiffre de 2.150 ONG donné par la Cellule d'Appui du Développement à la Base (CADB) qui est un organisme très important en tant qu'interface entre l'Etat et les OSC, il existerait 40.000 Associations locales au Mali selon le schéma pyramidal des OSC maliennes du Programme de Nations Unies pour le Développement (PNUD). La nécessité d'élargir le champ de l'étude est également mentionnée au regard de la modestie de l'échantillon qui fonde les résultats des investigations sur le terrain. L'échantillon devrait être étendu au niveau des villages, communes, cercles, etc. Cette observation part de la conviction que l'amélioration de la collaboration OSC/Gouvernement doit commencer par ces niveaux là qui constituent la base des actions de développement. Cette base est aussi celle de la pyramide de concertation qu'une loi toute récemment votée vient de concrétiser. Ceci est un bon début du fait que la collaboration entre les partenaires et les services déconcentrés sur le terrain est très faible pour ne pas dire qu'elle manque de réalité. C'est le constat résultant d'une toute récente visite et des réunions de la CADB sur le terrain. Ainsi, faudrait-il reformuler le cadre de concertation à partir de la Commune, ensuite au niveau du Cercle, avec des textes très clairs.

⁵ Etude intitulée « *Information, Consultation et Partenariat : Etude de cas de collaboration réussie entre le gouvernement et les organisations de la société civile (OSC) au Mali* », réalisée par Mme Fatima Maïga, consultante

De même, il faudrait aller évaluer l'impact sur le terrain d'une manière qui inclue les points de vue des populations bénéficiaires des actions, et aller dans d'autres zones que Mopti, car le champ de l'étude paraît trop restreint par rapport à la problématique des relations entre OSC et Etat.

Au regard de ces observations, les participants ont invité l'AKDN à contribuer, à travers son programme, à la mise en place de répondants, « d'antennes » relevant du moule administratif, et qui seraient institués de manière formalisées, de sorte qu'elles puissent collaborer au plan technique à la concertation, qui seule peut asseoir le partenariat réel entre Gouvernement et OSC.

Après avoir pris bonne note de ces observations, l'équipe de l'AKDN a apporté les précisions suivantes :

- le choix de la zone d'enquête dans la région de Mopti a été motivé par le fait que l'AKDN y appuie déjà des actions de développement, dans une perspective de développement intégrée;
- l'échantillon étudiée ne doit pas être perçu comme « un échantillon représentatif » dans le sens statistique du terme, mais plutôt comme un « échantillon témoin », dont l'observation et les enseignements, peuvent constituer une base de connaissance et de discussion, en rapport avec les objectifs de prospection de cette première phase du Programme Société Civile de l'AKDN.

1.2– En ce qui concerne la thématique du « renforcement de la collaboration entre Gouvernement et OSC

La thématique du renforcement de la collaboration entre Gouvernement et OSC, est apparue aussi pertinente que prioritaire aux agences gouvernementales, qui n'ont manifesté aucune remise en cause. Au contraire, les participants ont témoigné de leur adhésion à l'approche du programme de l'AKDN qui se fonde sur une démarche scientifique, qui met en avant des études sur le terrain auprès et avec les composantes concernées de la société civile et du gouvernement, et dont les résultats sont proposés et partagés avec ceux ci, selon une méthodologie de restitution, de discussions, de recommandations et de propositions, en ateliers. Les participants ont exprimé leur bonne appréciation des efforts menés face aux résultats de l'étude, malgré la durée impartie de un seul mois. Au regard de cette importance, ils ont regretté que le champ de l'étude choisi pour l'étude ne fut pas plus large, et qu'il ait été limité à la seule région de Mopti et au niveau central de Bamako.

1.3 – En ce qui concerne la visibilité de la notion « d'Organisation de Société Civile - OSC »

a) – la visibilité des OSC au plan conceptuel

Quelles sont les composantes précises de la Société Civile ? Quels sont leurs rôles qui puissent être répertoriés ? Quelle place et quel rôle pour les bénéficiaires de leurs actions ?

La problématique conceptuelle autour de la notion « d'Organisation de la Société Civile » évoquée d'emblée par l'atelier dans le prolongement de la manière dont elle est posée dans l'étude, est une préoccupation récurrente d'un atelier à un autre⁶. Ainsi, les participants gouvernementaux de l'atelier ont abordé d'emblée le caractère hétérogène de la nomenclature des OSC, aussi bien au niveau des organisations de base que des organisations faïtières. Ils manifestent ainsi, un besoin d'approfondissement, et de discernement, face à la pluralité des définitions qui correspondent à des

⁶ Aussi bien pour l'atelier « Ethique et intégrité », et l'atelier sur « l'Education Civique », ateliers de l'AKDN déjà réalisés, que pour le présent atelier.

cercles de compréhension, ou à des volontés de circonscrire la notion d'OSC dans des limites qui témoignent de différences d'approche pas toujours neutres. Les participants ont pris bonne note des différentes définitions des OSC existantes (par exemple, celle fournie par les accords de Cotonou), cernées par l'étude, ainsi que du constat qu'il n'y a pas une définition nationale donnée qui corresponde à une acception officielle pour le Mali.

b) – La visibilité des OSC au plan juridique

Suite au besoin d'approfondir les informations sur les textes et dispositions juridiques qui régissent les OSC au Mali, exprimé par certains participants, les discussions qui se sont instaurées, sont allées dans le sens du renforcement de ce que l'étude mentionne à ce sujet, à savoir, qu'il n'y a pas de nouveau texte de loi globale portant sur l'ensemble des OSC, depuis l'abrogation de l'ordonnance régissant les Associations⁷. Il ressort de la contribution des participants, que ce sont les **accords cadre** signés entre l'Etat et certaines OSC, notamment les ONG engagées dans des programmes conjointement avec le gouvernement, qui rendent celles-ci plus visibles.

D'autres contributions des participants, ont permis de rappeler l'existence d'autres textes légiférant d'autres formes d'associations qui entrent dans une acception non réfutée de la notion d'OSC, telles que: les Coopératives, les Syndicats, et d'autres textes seraient en voie d'élaboration telle que la Loi sur « les Fondations ». Certaines associations entrent même dans le cadre de textes supra nationaux, telle que la « Loi sur la Microfinance » de l'UEMOA⁸. Les participants ont souligné la nécessité de prendre progressivement en compte toutes ces dispositions additionnelles dès lors que l'on veut cerner la problématique législative des OSC⁹.

Sur un plan plus général, il existe également un décret qui régit les relations entre l'Administration et les usagers. Toute cette panoplie de dispositions juridiques révèle, selon les agences gouvernementales, que le Mali a réalisé de grands pas par rapport à la question des lois régissant les OSC.

II – IDEES ET RECOMMANDATIONS EN RAPPORT AVEC LES HYPOTHESES DE SUCCES DE COLLABORATION OSC/GOUVERNEMENT ILLUSTRÉES PAR L'ETUDE

Les idées et recommandations des agences gouvernementales participant à l'atelier ressortent de la mise en commun de deux travaux de groupes et des débats qui s'en sont suivis.

Ces travaux de groupes se sont portés sur une approche diagnostique des résultats ressortant des hypothèses de l'étude, à savoir « l'Information », « la Consultation », et « le Partenariat Actif », en tant que principaux facteurs de succès dans la collaboration entre Gouvernement et Organisations de la Société Civile. Ces idées et recommandations viennent donc en addition aux constats et analyses découlant de l'étude elle-même.

- Par « Information », l'étude entend la transparence *« qui implique que des informations factuelles, et pertinentes sur les opportunités offertes et les activités des acteurs (étatiques et non étatiques), circulent entre eux et sont disponibles au public »*.
- Par « Consultation », l'étude entend *« que le gouvernement est attentif aux citoyens et à la société civile, et prend en compte leurs avis et suggestions dans la conception et la mise en œuvre de politiques et programmes »*.

⁷ Ordonnance n° 41/PCG du 28 Mars 1959, abrogée par la Loi n° 04-038 du 05 Août 2004

⁸ Loi n°94-040 de 1994 de l'UEMOA

⁹ La cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB), représenté à l'atelier, semble bien indiqué pour les données concernant tout ce qui touche ces problèmes de législation en rapport avec les OSC.

- Par « Partenariat Actif », l'étude entend que « *les partenaires non étatiques (et les partenaires étatiques), sont impliqués (ensemble) de façon active dans toutes les étapes du cycle du projet* »

L'acception donnée ainsi à ces trois concepts a été retenue telle qu'elle par les participants, comme base de leurs réflexions.

2.1 – Principales idées et recommandations en rapport avec « l'Information » en tant que facteur clé pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC

En matière d'information entre OSC et Gouvernement, les participants ont principalement noté que dans la pratique, et aussi bien pour une partie que pour l'autre, les partenaires d'en face ne sont contactés que ponctuellement, que lorsque cela s'impose par besoin immédiat. Ceci du fait qu'il n'existe pas de cadre formel de concertation pouvant véhiculer l'information.

Les recommandations suivantes ont été faites.

- En direction de l'Etat : identifier les canaux d'information et de communication à tous les niveaux ;
- En direction des OSC : diffuser largement leurs activités.

Quant à la recherche de l'information, les participants sont d'avis qu'elle existe en général, et se transmet à travers les réunions, rapports, sensibilisations, protocoles d'accord et conventions, masses médias etc. Ce constat est appuyé par les recommandations suivantes :

- le dépôt des rapports d'activité, et autres données d'information les concernant, par les OSC doit être réel au niveau local ;
- la mise en place d'un support de collecte des données est ici un préalable

2.2 – Principales idées et recommandations en rapport avec « la Consultation » en tant que facteur clé pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC

En matière de consultation entre OSC et Gouvernement, les participants font remarquer que dans la pratique il existe un minimum en terme de démarches qui se fait de manière ponctuelle, par exemple des journées de salubrité, des journées d'évaluation.

- En direction de l'Etat, les participants gouvernementaux invitent à la création d'un cadre formel d'échange et de concertation, qui associe étroitement les OSC aux initiatives gouvernementales, et contribue à renforcer les capacités les celles-ci ;
- En direction des OSC, ils recommandent d'associer d'avantage les autorités locales, afin de consolider d'avantage leur encrage local ;
- Une autre recommandation voudrait que le Gouvernement et les OSC, se concertent sur (i) les cadres de concertation à mettre en place ou à consolider, (ii) un mécanisme méthodologique et protocolaire, comportant des outils simples de collecte des données, avec une forte contribution de l'Etat pour la mise à disposition de ce mécanisme auprès des OSC.

2.3 - Principales idées et recommandations en rapport avec le « Partenariat Actif » en tant que facteur clé pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC

Les participants gouvernementaux estiment que dans la pratique, il existe un partenariat informel.

Mais ils recommandent de créer un cadre de concertation formel entre tous les partenaires techniques et financiers qui soutiennent le renforcement des OSC en vue de faciliter le rôle d'évaluation de l'Etat.

Pour formaliser et renforcer le partenariat OSC/Gouvernement, d'aucuns pensent qu'il faut plus de volonté politique de la part de l'Etat; ce que d'autres ont tenu à nuancer en affirmant qu'il s'agit de veiller d'avantage à l'application de sa volonté politique dont témoignent beaucoup de textes, mais qui manquent de réalité dans les faits sur le terrain.

Suivent d'autres recommandations sous l'angle de vue des agences gouvernementales, à savoir :

- que les OSC s'appliquent d'avantage à définir plus précisément leur rôle, le jouent pleinement, et acceptent d'être évaluées y compris sur le plan déontologique;
- que les acteurs tant gouvernementaux que les OSC, veillent à corriger la fréquente duplication des activités par les acteurs des deux côtés, ce qui témoigne de la faiblesse sinon de l'absence de recherche de synergie sur le terrain; recherche de synergie qui est fortement recommandée des deux cotés;
- que les OSC autant que le Gouvernement entreprennent la sensibilisation et l'intègrent dans leurs démarches et dans leurs programmes;
- Que les deux parties, surtout les OSC, tiennent compte des Programmes de développement sectoriel (PDSEC)

2.4 - Autres facteurs et/ou recommandations, pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC selon l'expérience des participants

- Il est proposé que l'impact des relations entre OSC et Gouvernement sur les actions de développement soit ajouté aux autres facteurs de succès ;
- Ce doit être un droit autant qu'un devoir pour l'Etat, d'assurer le suivi et l'évaluation de l'action des OSC, mais ceci devra être relativisé, et être sans préjudice pour l'indépendance des OSC.

III – RECOMMANDATIONS GENERALES DE L'ATELIER :

- faire participer les participants du présent atelier à l'atelier de consolidation;
- mettre en place un document juridique pour régler le cadre de concertation général;
- diffuser largement par tous les moyens d'information possibles les données relatives aux OSC, et aux problèmes de leur collaboration avec le Gouvernement;
- prendre en compte dans le cadre du partenariat entre le Gouvernement et les OSC la lutte contre le chômage et pour l'emploi des jeunes;
- insister d'avantage sur la problématique de la transparence dans la gestion des ONG;
- insister sur le parachèvement de l'environnement réglementaire et juridique des OSC en relation avec la clarification de la définition de celles-ci;
- Créer un cadre de concertation entre tous les partenaires techniques et financiers qui financent l'action des OSC, ainsi que le renforcement de leurs relations entre elles, et leurs relations avec le Gouvernement, et faciliter ainsi, les responsabilités et le rôle d'évaluation de l'Etat;
- Procéder à la définition juridiquement consacrée du concept d'OSC, prenant certes en compte les définitions données par l'Accord de Cotonou et l'Atelier National de Validation de Synthèse des Rencontre de la Société Civile des 09 et 10 Octobre 2001 à Bamako, mais dans une approche de synthèse en adéquation avec l'étape actuelle d'évolution de l'organisation de la société civile au Mali;
- Renforcer l'alphabétisation des femmes;

- Insister sur les droits et devoirs de l'Etat dans le suivi- évaluation de l'impact auprès des bénéficiaires;
- Insister sur le devoir des ONG et des OSC d'informer l'Etat sur le programme et tenir compte des cartes sectorielles (santé, éducation, environnement, micro -finance, bonne gouvernance etc.).

IV – OBSERVATIONS DE FORME ET D'ORDRE METHODOLOGIQUE

Ces observations faites par les participants gouvernementaux, page par page, et ligne par ligne, sont directement prises en compte par la consultante en charge de l'étude, pour l'amélioration de son rapport.

V – EVALUATION DE L'ATELIER PAR LES PARTICIPANTS

- Le temps est trop juste : un jour c'est peu.
- Donner des exemples des cas d'autres pays par mesure comparative, et pour le besoin de relativiser les cas étudiés.

Ateliers De Réflexion Sur L'optimisation Des Relations Entre Organisations De La Société Civile (OSC) Et Gouvernement, Fondés Sur Des Etudes De Cas

**1^{er} Atelier interne aux structures gouvernementales,
Bamako, Hôtel Salam le 12 Décembre 2006**

PROGRAMME DE L'ATELIER

BUT : L'atelier vise le renforcement des relations entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile (OSC) au Mali

OBJECTIFS:

- ✚ Présenter les résultats de l'étude AKDN, portant sur quelques cas de succès enregistrés par des structures gouvernementales dans leur collaboration avec des OSC
- ✚ Recueillir auprès des participants gouvernementaux leur feedback sur le rapport d'étude en vue de l'améliorer
- ✚ Instaurer des discussions internes avec les structures gouvernementales autour de ces cas de collaboration afin de recueillir leurs suggestions et recommandations, pour améliorer et développer les conditions d'une meilleure collaboration Gouvernement/OSC

8:30 - 9:30 **ACCUEIL ET PRESENTATION** (facilitateurs + participants)

- ✚ Enregistrement des participants
- ✚ Présentation des animateurs et membres de AKDN
- ✚ Présentation des participants et
- ✚ Présentation générale de AKDN et explicitation du but et des objectifs de l'atelier
- ✚ Présentation de l'ordre du jour et organisation du travail.

9:30 - 10:30 **PRESENTATION** des résultats clés de l'étude et questions d'éclaircissement

10:30 - 10:45 **PAUSE-CAFE**

10:45 - 12:00 **TRAVAUX DE GROUPE :** Lecture + propositions d'amélioration du contenu du rapport (notamment les études de cas)
Groupe 1 et Groupe 2 (mêmes travaux)

12:00 - 13:00 **RESTITUTION** en plénière des travaux de groupe

13:00-14:00 **PAUSE-DEJEUNER**

14:00 -15:00 **TRAVAUX DE GROUPE** relatifs aux facteurs clés pour une collaboration fructueuse entre OSC/Gouvernement

- ✚ Les principaux facteurs de succès : **l'Information**
- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

✚ Les principaux facteurs de succès : **la Consultation**

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

✚ Les principaux facteurs de succès : **le Partenariat actif**

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

✚ Autres facteurs de succès? (selon le groupe de travail)

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

15:00 -15:15

PAUSE-CAFE

15:15 - 16:15

RESTITUTION des travaux de groupe et de leurs recommandations.

16 :15 – 16 :45

RECOMMANDATIONS GENERALES en plénière.

16:45 - 17:00

EVALUATION ET CLOTURE DE L'ATELIER

Ateliers De Réflexion Sur L'optimisation Des Relations Entre Organisations De La Société Civile (OSC) Et Gouvernement, Fondés Sur Des Etudes De Cas

**1^{er} Atelier interne aux structures gouvernementales,
Bamako, Hôtel Salam le 12 Décembre 2006**

LISTE DES PARTICIPANTS

Nom de la Structure	Participants	Contacts
10. Direction Nationale de la Femme de l'Enfant et de la Famille (DNFEF)- Mopti	Mme Dembélé Souraka Bagayoko, Chef Division Formation Femme	Tél. 242 10 47 / 909 54 84 sicebc@yahoo.fr
11. Conseil Communal de Fatoma- Mopti	M. Moussa Sidibé, 1 ^{er} Adjoint au Maire	Tél. 512 80 81
12. Gouvernorat de Mopti	M. Mamadou N'Diawar Diarra, Chargé d'Affaires générales	Tél. 647 80 23 grmopti@yahoo.fr
13. Mairie de Mopti	M. Alassane Touré , Conseiller communal	Tél. 603 31 81 mairie.mopti@caramail.com
14. Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB)	M. Boureima Tieroba M. Bila Sina Guindo	Tél. 501 20 00 / Fax : 229 80 70 cadb@buroticservice.net.ml
15. Coordinatrice SYCREF (MPFEF)	Mme Traoré Fatoumata Traoré, Coordinatrice	679 58 14 traoretita@yahoo.fr
16. Direction Régionale de la Conservation de la Nature (DRCN)- Mopti	M. Alkaïdi Touré, Chargé de Formation	Tél. 606 69 78 / 669 11 58
17. Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC)	M. Abdoul Karim Diallo, Inspecteur des Finances – Coordinateur PACD	Tél. 221 59 28 Cell: 674 19 68 / 908 40 35 boudou09@yahoo.fr
9. Direction de l'Agriculture	M. Oupré Berthé	Tél. 604 88 20
10. APEJ	M. Ismael Yoro Dicko, Chef Département Communication	Tél. 675 94 62 Fax : 229 64 59

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement, fondés sur des études de cas

**Rapport de l'atelier interne aux Organisations de la société civile,
Bamako, Hôtel Salam le 21 décembre 2006**

Deuxième atelier interne aux organisations de la société civile portant sur l'étude des cas de collaboration réussie entre le Gouvernement et les organisations de la société civile¹⁰, commanditée par l'AKDN.

 **BUT DE L'ATELIER**

L'atelier vise le renforcement des relations entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile au Mali.

 **OBJECTIFS DE L'ATELIER**

- Présenter les résultats de l'étude AKDN, portant sur quelques cas de succès enregistrés par des structures gouvernementales dans leur collaboration avec des OSC;
- Recueillir auprès des participants gouvernementaux leur feedback sur le rapport d'étude en vue de l'améliorer;
- Instaurer des discussions internes avec les structures gouvernementales, de ces cas de collaboration qu'elles ont menées avec les OSC avec succès, afin de recueillir leurs suggestions et recommandations, pour améliorer et développer les conditions d'une meilleure collaboration Gouvernement/OSC.

I – OBSERVATIONS RELATIVES A L'ETUDE- Sur la base des restitution des travaux de groupes

I.1 Groupe 1 - Idées et analyse suite aux travaux de groupe

- Le rapport d'étude demeure descriptif et manque d'analyse, il gagnerait à ce qu'il y ait une petite note analytique à la fin de chaque cas étudié;
- Concernant la réglementation juridique des OSC, il faut noter, dans le rapport, l'existence de lois spécifiques sur certains types d'OSC, notamment sur les mutuelles avec des textes d'application ;

Concernant certaines précisions nécessaires sur l'étude, la consultante, Mme Fatima Maïga, a fait noter :

- que conformément aux termes de référence, l'étude avait pour propos de mettre en exergue des **cas de succès** retenus en hypothèse, et qu'en conséquence, l'analyse s'est surtout focalisée sur les facteurs de succès, tels que perçus par les acteurs eux-mêmes ;
- que la manière dont l'étude est présentée, est due aux différentes questions posées aux structures consultées, et à l'attitude de réserve autant des organismes gouvernementaux que des OSC ;

¹⁰ Etude intitulée « *Information, Consultation et Partenariat : Etude de cas de collaboration réussie entre le gouvernement et les organisations de la société civile (OSC) au Mali* », réalisée par Mme Fatima Maïga, consultante

- que l'étude comporte des limites, compte tenu du fait qu'il a été difficile d'aller sur tous les terrains souhaitables, du temps imparti, et du fait que le plus souvent les OSC ne font pas de rapport d'évaluation; ainsi, l'étude a surtout eu à valoriser la documentation existante.

Le Directeur du Programme Société Civile de l'AKDN, M Richard Holloway, basé à Genève, a réagi à ce niveau en se disant très intéressé par le problème de **l'évaluation**. Selon lui, et habituellement, ce sont les OSC et les populations bénéficiaires qui doivent faire les évaluations, mais que l'on constate généralement que les évaluations sont commanditées par les bailleurs de fonds et qu'elles n'ont pas toujours d'impact sur le terrain. C'est pourquoi, il a posé la question de savoir s'il y a, au Mali, des cas de rapports d'évaluation faits par les OSC et les populations bénéficiaires, et qui se soient traduits par des changements notables sur le terrain. C'est en relation avec ces questions, que dans le cadre de son expérience de terrain, le programme Gestion des Ressources Naturelles en 5^{ème} région (GDRN5 Mopti), a signalé deux projets au cours desquels, l'évaluation a été faite en impliquant tous les acteurs à Mopti. Ces évaluations ont permis d'élaborer un décret d'application de la *Charte pastorale*. Il suggère de mettre ces cas dans le rapport de l'étude. Dans le même ordre d'idée, le FONGEM rapporte son expérience concernant les ONG, qui procèdent d'abord à l'auto évaluation, qui sont complétées par la suite par des évaluations commanditées par les bailleurs de fonds.

A la question de savoir si ces évaluations ont eu des impacts, par exemple un refus de refinancement, le FONGEM en ce qui le concerne dit que au contraire, cela s'est traduit par une augmentation de financement.

Mme Maïga, en charge de l'étude, a fait référence au projet PACOB de CARE, qui constitue une des études de cas du rapport : en effet, ce projet est basé sur des mécanismes de Suivi et Evaluation Participative (SEP) impliquant l'ensemble des acteurs (OSC, agences gouvernementales, bailleurs de fonds et populations cibles) et promouvant une gestion transparente et responsive des activités du projet.

I.2 Groupe 2 : Idées et analyse suite aux travaux de groupe

- Fournir une définition opérationnelle des études de cas présentées dans le rapport ;
- Inclure effectivement dans le rapport toutes les notes d'entretien auxquelles il est fait référence (certaines omissions ont été constatées);
- Il en est de même avec la nécessité de terminer les entretiens avec une analyse globale de la situation résultant de l'étude de cas ;
- Le rapport d'étude doit inclure une recommandation pour associer la SC dans l'élaboration des lois et des textes d'application relatifs aux OSC. On constate en effet que malgré l'existence de certains arrangements visant à permettre leur implication, les OSC sont absentes au moment de la négociation de ces lois et textes.

II – RESTITUTION DES TRAVAUX DE GROUPES RELATIF AUX FACTEURS CLES POUR UNE COLLABORATION FRUCTUEUSE

Les idées, constats et recommandations des OSC participant à l'atelier ressortent de la mise en commun de deux travaux de groupes et des débats qui s'en sont suivis.

Ces travaux de groupes ont porté sur une approche diagnostique des résultats ressortant des hypothèses de l'étude, à savoir « l'Information », « la Consultation », et « le Partenariat Actif », en tant que principaux facteurs de succès dans la collaboration entre Gouvernement et Organisations

de la Société Civile. Ces idées et recommandations viennent en conséquence en addition aux constats et analyse découlant de l'étude elle-même.

- Par «Information», l'étude entend la transparence «*qui implique que des informations factuelles, et pertinentes sur les opportunités offertes et les activités des acteurs (étatiques et non étatiques), circulent entre eux et sont disponibles au public*».
- Par «Consultation», l'étude entend «*que le gouvernement est attentif aux citoyens et à la société civile, et prend en compte leurs avis et suggestions dans la conception et la mise en œuvre de politiques et programmes*».
- Par «Partenariat Actif», l'étude entend que «*les partenaires non étatiques (et les partenaires étatiques), sont impliqués (ensemble) de façon active dans toutes les étapes du cycle du projet*»

L'acceptation donnée ainsi à ces trois concepts a été retenue telle qu'elle par les participants, comme base de leurs réflexions.

2.1 – Principales idées et recommandations en rapport avec « l'information » en tant que facteur clé pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC

GROUPE 1 - Restitution des résultats des travaux du groupe

a) Constats :

- Il y a rétention de l'information dans le processus de collaboration entre les deux parties ;
- L'information des OSC intervient après la prise de décision de collaboration ;
- L'information est sélective en fonction des relations personnelles ;
- Il y a une faible connaissance de la structuration des OSC ;
- Il y a insuffisance d'information sur la réalisation des acteurs tant gouvernementaux que des OSC ;
- Pour la mobilisation sociale l'Etat donne largement l'information mais pour le financement l'Etat retient les informations.

b) Recommandations :

- Il faut partager l'information à temps et en intégralité chaque fois et avec qui de droit, (Gouvernement ou OSC) ;
- Il faut disséminer et diffuser les informations et textes législatifs et réglementaires sur les OSC.

GROUPE 2 - Restitution des résultats des travaux du groupe

a) Constats :

Les éléments existants favorables au facteur information s'énumèrent comme suit :

- le diagnostic, et notamment le diagnostic participatif ;
- les cadres de concertation à la base ;
- les rapports d'activité sur la situation des réalisations ;
- les avis techniques (politiques sectorielles, stratégies etc.) ;
- les rapports d'évaluation.

b) Recommandations

A l'endroit des OSC

- Elargir systématiquement le diagnostic participatif aux structures de l'Etat ;
- Fournir régulièrement des rapports d'activité et d'évaluation à l'Etat.

A l'endroit du Gouvernement :

- Systématiser l'accès des OSC à l'information ;
- Communiquer sur la contribution des OSC ;
- Développer un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation des services étatiques et des OSC.

2.2 – Principales idées et recommandations en rapport avec « la consultation » en tant que facteur clé pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC

GROUPE 1 - Restitution des résultats des travaux du groupe

a) Constats :

L'espace de consultation concerne :

- l'élaboration de politique sectorielle ;
- l'aménagement des territoires ;
- l'élaboration des programmes ;
- la gestion de l'environnement ;
- les négociations avec les partenaires techniques et financiers ;
- la participation aux CA et CO des grands programmes des OSC.

De plus en plus les OSC sont consultées par le Gouvernement, mais plus timidement par les partenariats techniques et financiers.

b) Recommandations :

- Il faut consulter les OSC dans tous les espaces et pour toutes les prises de décisions ;
- Il faut que les OSC aillent à la recherche de l'information et qu'elles soient présentes sur les lieux de consultation ;
- Il faut que les OSC améliorent la qualité de leur approche, notamment en ayant leur propre vision du développement.

GROUPE 2 - Restitution des résultats des travaux du groupe

a) Constats :

Par rapport au Gouvernement :

- La consultation est non effective et peu participative entre l'Etat et les OSC ;
- La Consultation entre les deux n'est que de forme (de façade) ;
- La représentativité dans le rapport OSC/Gouvernement est faible ;
- Le processus de leur collaboration est long et non soutenu

Par rapport aux OSC:

- Consultation effective et participative de part et d'autre.

b) Recommandations :

Pas de recommandations

2.3 – Principales idées et recommandations en rapport avec « le Partenariat » en tant que facteur clé pour une collaboration fructueuse entre Gouvernement et OSC

GROUPE 1 - Restitution des résultats des travaux du groupe

a) Constats

- Il y a une faible confiance entre le gouvernement et les OSC à tous les niveaux ;
- Il existe un complexe de supériorité des agents de l'Etat ;
- Il existe une certaine tendance à l'arrogance dans le comportement de certaines OSC ;
- La concertation entre le gouvernement et les OSC est faible à tous les niveaux ; et chaque fois qu'il y a des rencontres, les deux parties affichent leurs préjugés; il faut reconnaître que les agents étatiques ont un complexe de supériorité et les OSC un manque d'humilité.

b) Recommandations :

- Il faut systématiser la concertation entre Gouvernement et OSC à tous les niveaux ;
- Il faut renforcer les capacités des deux acteurs ;
- Il faut que Gouvernement et les OSC posent concrètement des actes pour se comprendre, se connaître, prendre conscience de leur complémentarité.

GROUPE 2 - Restitution des résultats des travaux du groupe

a) Constats

- Il y a une méconnaissance des rôles des uns et autres ;
- Il y a insuffisance de partage des informations, des ressources de la part du gouvernement

b) Recommandations

- Améliorer la connaissance mutuelle entre OSC et Gouvernement ;
- Instaurer un partenariat constructif.

c) Autres facteurs à prendre en compte

- Promouvoir le devoir de rendre compte ;
- Prévenir la rétention de l'information ;
- Prévenir l'absence de concertation.

III – IDEES ET ANALYSE SUITE AU DEBAT GENERAL EN PLENIERE

Malgré la volonté d'autocritique des OSC, plusieurs participants ont jugé nécessaire d'explicitier et de nuancer le terme « arrogance » employé pour caractériser le comportement des OSC vis-à-vis du Gouvernement. Le fait que les OSC se sentent plus proches des populations et répondent de manière plus rapprochée aux besoins de celles-ci, peut expliquer dans une certaine mesure ce que d'aucuns appellent « sentiment d'arrogance ». Souvent certaines ONG pensent qu'elles peuvent travailler sans associer les acteurs étatiques. Cela est à déplorer. Nous avons souligné à notre titre d'organisateur AKDN de l'atelier, combien cette attitude autocritique des OSC nous paraît positive.

Au cours des discussions, certains ont noté que l'on assiste à un mouvement des meilleurs cadres de l'Etat vers le secteur privé. De même, il a été constaté que lors des rencontres, l'Etat envoie généralement des « agents subalternes » pour se faire représenter contrairement aux ONG. Ainsi il serait toujours sous-représenté.

A la question de la consultante de l'AKDN de savoir si l'on assistait à l'émergence d'une élite au niveau des OSC par rapport aux agents étatiques, la réponse fut qu'il y a des cadres compétents des deux côtés et que tout le monde a besoin de renforcer ses capacités. Mais dans le cadre des nouvelles exigences de la décentralisation, les agents de l'Etat doivent changer de mentalité; ce qui devra amener les OSC à comprendre aussi que la tutelle est présente sur les terrains décentralisés de leurs actions.

Par ailleurs, la demande de réponse à la question récurrente de la définition des OSC a suscité de vifs débats parmi les participants. Par exemple, et comme il ressort de l'étude et des différents débats, les APCAM et les Chambres de métier ne sont pas prises en compte dans la définition des OSC alors qu'elles se considèrent comme OSC. Un des représentants des chambres de métiers a particulièrement insisté sur le fait que si elles sont aux côtés de l'Etat pour résoudre leurs problèmes, elles n'en demeurent pas moins indépendantes de lui. Elles disent collaborer avec l'Etat uniquement pour solutionner ses problèmes.

Le représentant du Conseil National de la Société Civile (CNSC) lui même estime que le concept d'OSC est très complexe, qu'il évolue et dépend de beaucoup de facteurs.

IV - RECOMMANDATIONS GENERALES

Les participants ont estimé que les recommandations des travaux de groupe ci-dessus citées étaient suffisamment détaillées et ont invité l'AKDN à contribuer à leur mise en œuvre afin de renforcer réellement la collaboration entre OSC et gouvernement.

V - EVALUATION DE L'ATELIER

- Sur le plan organisation et logistique, c'était parfait ; mais dans la globalité, on a manqué de temps surtout pour les derniers travaux de groupes. Il faudra aménager suffisamment le temps pour le troisième atelier ;
- L'auto critique manifesté autant par les OSC que par les agences gouvernementales durant l'atelier doit être saluée comme un réflexe positif ;
- Il y a des OSC importantes qui n'ont pas été associées, telles que Plan International, et Islamic Relief Agency ;
- Les OSC mesurent l'enjeu de l'atelier qui est allé au delà de leur attente ;
- Ce genre d'atelier doit être pérennisé et programmé au moins pour deux jours.

Le mot de la fin est revenu est revenu au directeur du Programme Société Civile de l'AKDN en ces termes :

« Compte tenu de l'expérience dans les huit pays dans lesquels nous intervenons, j'ai remarqué que les relations entre OSC et gouvernement ne sont pas faciles. L'objectif de ces ateliers, n'est pas de constater cela, mais de trouver des solutions. J'espère que lors du troisième atelier nous trouverons la solution. Et il est important de signaler que les deux acteurs sont importants et indispensables. »

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement, fondés sur des études de cas

**2^{ème} atelier interne aux Organisations de la société civile,
Bamako, Hôtel Salam le 21 décembre 2006**

PROGRAMME DE L'ATELIER

BUT : L'atelier vise le renforcement des relations entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile (OSC) au Mali

OBJECTIFS:

- ✚ Présenter les résultats de l'étude AKDN, portant sur quelques cas de succès enregistrés par des OSC dans leur collaboration avec des Agences gouvernementales
- ✚ Recueillir auprès des participants gouvernementaux leur feedback sur le rapport d'étude en vue de l'améliorer
- ✚ Instaurer des discussions internes avec les structures gouvernementales autour de ces cas de collaboration afin de recueillir leurs suggestions et recommandations, pour améliorer et développer les conditions d'une meilleure collaboration OSC/Gouvernement

8:30 - 9:30 **ACCUEIL ET PRESENTATION** (facilitateurs + participants)

- ✚ Enregistrement des participants
- ✚ Présentation des animateurs et membres de AKDN
- ✚ Présentation des participants et
- ✚ Présentation générale de AKDN et explicitation du but et des objectifs de l'atelier
- ✚ Présentation de l'ordre du jour et organisation du travail.

9:30 - 10:30 **PRESENTATION** des résultats clés de l'étude et questions d'éclaircissement

10:30 - 10:45 **PAUSE-CAFE**

10:45 - 12:00 **TRAVAUX DE GROUPE :** Lecture + propositions d'amélioration du contenu du rapport (notamment les études de cas)
Groupe 1 et Groupe 2 (mêmes travaux)

12:00 - 13:00 **RESTITUTION** en plénière des travaux de groupe

13:00-14:00 **PAUSE-DEJEUNER**

14:00 -15:00 **TRAVAUX DE GROUPE** relatifs aux facteurs clés pour une collaboration fructueuse entre OSC/Gouvernement

✚ Les principaux facteurs de succès : **l'Information**

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC

✚ Les principaux facteurs de succès : **la Consultation**

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

✚ Les principaux facteurs de succès : **le Partenariat actif**

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

✚ Autres facteurs de succès? (selon le groupe de travail)

- Diagnostic (qu'est ce qui se fait en la matière ?),
- Quelles recommandations : à l'endroit du Gouvernement ? à l'endroit des OSC ?

15:00 -15:15

PAUSE-CAFE

15:15 - 16:15

RESTITUTION des travaux de groupe et de leurs recommandations.

16 :15 – 16 :45

RECOMMANDATIONS GENERALES en plénière.

16:45 - 17:00

EVALUATION ET CLOTURE DE L'ATELIER

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement, fondés sur des études de cas

**2^{ème} atelier interne aux Organisations de la société civile,
Bamako, Hôtel Salam le 21 décembre 2006**

LISTE DES PARTICIPANTS

Nom de la Structure	Participants	Contacts
16. Action Mopti	M. Abdul Karim Maiga, Directeur	Tél. 672 67 22 actmopti@afribone.net.ml
17. AMPRODE SAHEL Mopti	M. Badian Kanitao	Tél. 242 08 52 amprodemopti@afribone.net.ml
18. Association pour le Leadership Féminin (APLF)	Mme Sy Awa Coulibaly- Directrice	Tél. 636 71 74 aplef@afribone.net.ml
19. Coordination des détaillants	M. Ousmane Sidibé- Secrétaire Général	Tél. 616 29 15 ousouboubasidibe@yahoo.fr
20. CAFO	Mme Touré Haby Sy Mme Tall Fatoumata	Tél. 223 74 74 / 623 61 81
21. CCA-ONG	M. Bakary Doumbia	Tél. 222 36 22 cca@afribonemali.net wabakymd@yahoo.fr
22. SECO-ONG	Mme Yongmi Schibel, Assistante Technique	Tél. 229 30 41 secoong@ikatelnet.net
23. CNSEC	M. Boureima Allaye Touré	Tél. 228 50 68 / 625 27 62 coordinationcnscmali@ikaso.net
24. Coordination des chefs de quartier	M. El Hadj Moussa Touré	Tél. 672 70 12
25. Chambre des métiers de la Commune I	M. Traoré Seibou	Tél. 649 41 39 biomasse_mali@yahoo.fr
26. Health Policy Initiative	M. Noumoukè Diarra	
12. FONGEM	M. Ely Dembélé	Tél. 220 02 11 / 636 19 59 edembele@eau-vive.org
13. AFAR	M. Amadou Cissé, Coordinateur	Tel/Fax 229 67 83/672 62 83 amadouacisse@yahoo.fr afar@afribonemali.net
14. Haut Conseil Islamique	El Hadj Mamadou Traoré	Tél/Fax: 229 54 30
15. World Vision	M. Marc Otozié Goïta	Tél : 221 51 89 / 221 38 20 mali@wvi.org

16. Gestion Décentralisée des R.N en 5 ^e région (GDRN5) Mopti	M. Aly Bacha, Coordinateur	Tél. 242 03 98 alybacha@yahoo.fr
17. Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (APCM)	M. Ag Amaty, Président	Tél. 229 61 71 Fax : 229 61 72 atcmm_pama@yahoo.fr
18. Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCAM)	M. Abdoulaye N'Diaye, Conseiller M. Ibrahima Sidibé	
19. Chambre de Commerce- Mopti	M. René Alphonse	Tél. 607 65 02
20. AMPROF (Association Malienne pour la Promotion de la Femme)	Mme Sangaré Kadidia Djittèye	Tél. 684 44 85 amprofmali@yahoo.fr

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement, fondés sur des études de cas

**Rapport de l'atelier conjoint OSC/Agences gouvernementales,
Bamako, Hôtel Salam le 04 janvier 2007**

Troisième atelier - atelier conjoint entre les organisations de la société civile et les agences gouvernementales - portant sur l'étude des cas de collaboration réussie entre le Gouvernement et les organisations de la société civile¹¹, commanditée par l'AKDN.

 **BUT DE L'ATELIER**

L'atelier vise le renforcement des relations entre le Gouvernement et les Organisations de la Société Civile au Mali.

 **OBJECTIFS DE L'ATELIER**

- Permettre aux structures gouvernementales et aux organisations de la société civile ayant participé séparément aux deux premiers ateliers, de confronter leurs points de vue et de réfléchir ensemble sur les conditions à améliorer et les mécanismes à développer en vue d'une meilleure collaboration Gouvernement/OSC

Thème général de l'atelier: l'optimisation des relations entre OSC et Gouvernement –

Quelle pertinence ? Quelles contraintes ? Quelles conditions de succès ? Quelles priorités ? Quelles recommandations ?

Méthodologie de l'atelier : Illustrations, réflexions et recommandations à travers des exposés, travaux de groupes et discussions en plénières, selon la perspective d'une agence gouvernementale, la perspective d'une organisation faîtière d'OSC, et la perspective d'un Partenaire Technique et Financier (PTF).

I. DE L'OPTIMISATION DES RELATIONS ENTRE OSC ET GOUVERNEMENT : PERSPECTIVE GOUVERNEMENTALE

1.1 Exposé liminaire, par le Directeur de la Cellule d'Appui pour le Développement à la Base (CADB) (voir document en Annexe)

1.2 Idées clés ressortant des discussions suivant l'exposé :

1.2.1 – Problème de la faible connaissance/reconnaissance des actions des OSC

a) Faits et analyse :

- **L'inexistence de protocoles d'entente signés entre OSC en général et parties prenantes gouvernementales, est un constat dominant ;**

¹¹ Etude intitulée « *Information, Consultation et Partenariat : Etude de cas de collaboration réussie entre le gouvernement et les organisations de la société civile (OSC) au Mali* », réalisée par Mme Fatima Maïga, consultante

- Il n'existe pas à l'heure actuelle de document juridique relatif aux projets spécifiques de développement. On parle plutôt de protocole, de lettres d'exécution technique. Ces arrangements contribueraient à une meilleure connaissance entre les deux acteurs ;
- Les rôles et responsabilités respectifs sont généralement bien connus, dans les cas définis par un accord cadre (seul cas des collaborations ONG/Gouvernement), mais c'est l'application qui pose problème ;
- En ce qui concerne la concertation, elle existe seulement aux niveaux régional et national ;
- Le problème, c'est le suivi et évaluation : qui doit le faire ? comment le faire de manière pertinente ? par les ONG elles mêmes ? Pour la CADB, lorsqu'il est effectué, ce suivi n'a qu'un but: c'est pour mettre en valeur l'action de l'ONG.

b) Recommandations:

- Pour éviter les parachutages, il faut que les ONG se procurent des protocoles d'entente signés par l'ensemble des parties prenantes ;
- Il y a des conditionnalités qui ne sont pas négociables, il faut des visas des autorités communales, agents de l'état, etc. Ces autorisations sont en amont de l'obtention du financement ;
- C'est aussi aux PTF d'exiger l'obtention de visas aux porteurs de projet ; c'est généralement le cas, mais il y a des dérives ;
- La CADB évite autant que faire se peut, d'imposer les visas pour tous les types de projet ;
- Pour les projets santé, la rigueur est requise, car certains agents techniques ne sont pas en mesure d'apprécier la pertinence d'un projet ;
- Le visa touche au problème de la participation des parties prenantes ;
- Il s'agit en fait d'un quitus, qui emporte l'adhésion des populations aux actions ;
- **En résumé, ce qu'il faut éviter à tout prix, ce sont les parachutages de projets.**

1.2.2 – Problème du manque d'organisation de la SC, et de la faible représentativité des OSC et des organisations haïtières.

a) Faits et analyse :

- **Il y a un problème de représentativité au sein des OSC. Il faut définir la pluralité de la SC dont la définition est trop souvent cantonnée aux ONG ;**
- La pluralité est une richesse. Il ne sert à rien de mettre des carcans, qui amènent à la confusion et à l'exclusion quant à ce qui est OSC, et ce qui ne l'est pas ;
- L'ONG est une OSC lorsqu'elle cherche les fonds. Lorsqu'elle vient exécuter les projets, elle a en face d'elle la SC, et à ce moment elle est juge et partie à la fois. Cette double étiquette peut poser problème.

b) Recommandations :

- Il faut une représentativité sectorielle dans le Conseil National des Organisations de la Société Civile (CNSC) ;
- Tant que les organisations représentant la SC ne sont pas clairement identifiées, on ne sait pas qui entre et qui ne rentre pas dans le CNSC. A cet égard, les avis et suggestions suivants ont été formulés:
 - o La SC doit aborder la question et en débattre ;
 - o Il faut se féliciter du « concept d'acteurs non –étatique » du Programme ARIANE ;

- Puisque le Mali est signataire de l'Accord de Cotonou, il faut se baser sur sa définition de la SC.

1.2.3 – Problème de L'Interface entre Gouvernement et OSC : la CADB et la question du Suivi et évaluation

a) Faits et analyse :

- **La CADB ne dispose pas des moyens suffisants pour jouer son rôle.**
En conséquence, il y a un manque de suivi des projets par la CADB ;
- Précision : La CADB est le Secrétariat d'une Commission de suivi et évaluation, sous tutelle du MATCL ;
- La réorientation de la CADB, par exemple vers le Plan, ne lui donnerait pas plus de pouvoir d'action: il s'agit avant tout d'un problème de volonté politique.

b) Recommandations

- Les PTF doivent apporter un appui financier à la CADB. Les 400 ONG qui élaborent et déposent régulièrement leurs rapports, investissent à hauteur de 60 milliards de FCFA par an au Mali. L'importance de ce volume de financement devrait motiver l'Etat à donner à la CADB les moyens, afin qu'elle puisse mener sa mission de suivi et d'évaluation à bien. **Il faudrait par exemple ériger la CADB en Direction Nationale pour lui donner plus de poids ;**
- L'état, et les PTF devraient allouer une partie de leurs fonds à la CADB pour l'appui et le suivi des ONG ;
- Il y a besoin de mettre en place des mécanismes de contrôle des ressources et de suivi et évaluation participatifs; de définir les concepts et les acteurs.

1.2.4 – Problème du cadre programmatique et du manque d'optimalité du partenariat

a) Faits et analyse :

L'approche programme a amputé les ONG de certains financements même s'il y a une certaine compensation à travers les programmes tels qu'ARIANE, le PACR, etc.

b) Recommandation :

- Les approches programmes pour le leadership gouvernemental existent, (PRODEJ, PRODESS, etc.). L'idée est que dans la mesure où nous voulons que les OSC s'émancipent de leur position de contractuels et prennent le leadership, il faudrait créer des programmes conçus pour et par eux à l'instar de ceux du gouvernement (tout en évitant que la SC soit juge et partie, c'est-à-dire à la fois porteur de projet et bailleur).

II. DE L'OPTIMISATION DES RELATIN ENTRE OSC ET GOUVERNEMENT : PERSPECTIVE DES OSC

2.1 Exposés liminaires par les OSC : AFAR, Action Mopti, et GDRN-5 Mopti. (Voir en annexe le résumé des exposés)

2.2 Idées clés ressortant des discussions suivant les exposés :

2.2.1 – Problème de l'insuffisance de fonctionnalité du cadre de concertation

a) Faits et analyse :

Il y a une insuffisance de concertations annuelles avec l'implication de tous les acteurs concernés (Etat, collectivités territoriales, OSC), et ce à tous les niveaux: local, régional, national.

b) Recommandation :

Il faut accélérer l'information sur les résultats des travaux de la Commission de travail chargée de la redynamisation des Rapports Etat/OSC

2.2.2 – Problème de l'insuffisante définition et fonctionnalité des OSC, notamment en ce qui concerne, le concept de société civile, la durabilité des actions et leur financement, la faible capacité des OSC et de leur système d'information

a) Faits et analyse :

- L'urgence du recensement des OSC, ainsi que l'exigence du dépôt des rapports d'activité, se pose ;
- Il y a lieu de développer les financements à travers les programmes nationaux.

b) Recommandations :

- Clarifier le concept de société civile en lui donnant un contenu, et définir ses relations avec l'Etat;
- Impliquer davantage les OSC dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), et dans les Programmes de Développement Sectoriels (PDSEC).

2.2.3 – Problème du renforcement des capacités de l'interface en ce qui concerne les insuffisances des ressources humaines, matérielles, et financières, ainsi que le positionnement institutionnel des OSC

a) Faits et analyse

Insuffisance des capacités institutionnelles de la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB), notamment le fait qu'elle ne dispose pas d'un système d'information détaillée sur les OSC

b) Recommandation:

Redéfinir la mission de la CADB, revoir le cadre organique de la CADB, et son rattachement institutionnel

III. DE L'OPTIMISATION DES RELATIONS ENTRE OSC ET GOUVERNEMENT : PERSPECTIVE D'UN PARTENAIRE TECHNIQUE ET FINANCIER (PTF)

3.1 Exposé liminaire par l'agent de suivi des programmes de la Coopération canadienne (voir document en annexe)

3.2 Idées clés ressortant des discussions en terme d'état des lieux des relations Gouvernement/OSC

3.2.1 – Constats concernant les Forces

- Les 2150 associations signataires d'accord cadre avec l'Etat, ont de ce fait un cadre de concertation annuel avec Etat ; mais il n'existe pas de mécanisme de prise en charge financière de ce cadre. On note cependant, qu'il existe une

facilité douanière de déplacement, dans le cadre de concertations nationales, régionales, locales ;

- Au niveau régional et du cercle la concertation s'étend à toute la société civile, mais cela n'est pas institutionnalisé ;
- l'Union des chambres consulaires, dont le comité du secteur privé est membre, a un cadre de concertation spécifique avec l'Etat.

3.2.2 – Constats concernant les faiblesses

- Il existe des pratiques illicites dans la délivrance des récépissés aux OSC ;
- Il y a une faible implication de la société civile dans le suivi des activités de l'Etat, dans la promotion de la transparence au niveau de l'Etat ;
- Il y a une insuffisance des mécanismes de suivi évaluation des activités des OSC par l'Etat au niveau national, régional, local et communal ;
- Il y a insuffisance des moyens de suivi évaluation de l'Etat ;
- Les associations informelles (estimées à environ 60 000) n'ont aucun lien institutionnalisé avec l'Etat ;
- Au niveau régional et local, le cadre de concertation n'est pas formalisé ;
- Au niveau communal et villageois il n'y a pas de cadre de concertation ;
- Mis à part le Conseil économique, social, et culturel le niveau de concertation avec les organisations faîtières (APE, FENASCOM,), les organisations professionnelles, commerciales, les ordres, etc. est faible ;

3.3 Recommandations

- Favoriser une meilleure implication de la SC dans le suivi des activités de l'Etat et dans la promotion de la transparence au niveau de l'Etat ;
- Améliorer les mécanismes de suivi évaluation des activités des OSC par l'Etat au niveau national, régional, local ;
- Instituer des mécanismes de suivi évaluation des activités des OSC par l'Etat au niveau communal et local ;
- Renforcer les moyens de suivi évaluation de l'Etat ;
- Institutionnaliser les relations entre l'Etat et les associations informelles (60.000) et l'ensemble des associations formelles (10.000);
- Formaliser au niveau régional et local, des cadres de concertation ;
- Instituer des cadres de concertation au niveau communal et villageois ;
- Développer les cadres de concertation entre les organisations faîtières (APE, FENASCOM,) les organisations professionnelles, commerciales, les ordres ;
- Mieux conforter la société civile dans la prise de décision, la conception, la mise en œuvre et le suivi évaluation de programmes et projets de développement ;
- Assurer une meilleure représentativité de la société civile au niveau des rencontres Etat/OSC (négociation, prise de décision) ;
- Encourager les OSC à être plus proactives sur les réflexions de développement ;
- Exploiter et valoriser les résultats des travaux de la Commission de redynamisation des rapports Etat/ONG.

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement fondés sur des études de cas

**3^{ème} Atelier conjoint OSC/Gouvernement,
Bamako, Hôtel Salam le 04 Janvier 2007**

PROGRAMME DE L'ATELIER

8 :30 – 9 :00 - ACCUEIL ET PRESENTATION (facilitateurs + participants)

- ✚ Enregistrement des participants
- ✚ Présentation des animateurs et membres de AKDN
- ✚ Présentation des participants et
- ✚ Présentation générale de AKDN et explicitation du but et des objectifs de l'atelier
- ✚ Présentation de l'ordre du jour et organisation du travail.

9:00 – 10:30 - Exposés thématiques et travaux de groupes

Thème général : de la question de « l'optimisation des relations entre OSC et Gouvernement »,

- Quelle pertinence ? quelles contraintes ? quelles conditions de succès ? et quelles priorités ? quelles recommandations ?
- Illustration et réflexion autour à partir de la perspective issue de l'expérience d'une agence gouvernementale, d'une organisation faîtière d'OSC, d'un PTF

Nombre d'exposés : 3

10:30 – 10:45 - Pause café

10:45 - 12:00 - Restitution et discussion des résultats des travaux du groupe n°1 sur « l'optimisation des relations entre OSC et Gouvernement », selon la perspective d'une agence gouvernementale, la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB), présentée par M. Bila Sina GUINDO directeur

12:00 - 13:15 – Restitution et discussion des résultats des travaux du groupe n°2, sur « l'optimisation des relations entre OSC et Gouvernement », selon la perspective des OSC, AFAR (présentée par son Amadou Cissé), ACTION–Mopti (présentée par son directeur Maïga), et GDRN5-Mopti (présentée par son directeur)

13:15 – 14:15 Pause déjeuner

14:15 – 15:30 Restitution et discussion des résultats des travaux du groupe n°3, sur « l'optimisation des relations entre OSC et Gouvernement », selon la perspective selon la perspective d'un PTF, ACIDI –, présentée par M. Luc BERTRAND, agent de liaison

15:30 – 15:45 Pause café

15:45 16:15 - Recommandations Générales

16:15 – 16:30 - Evaluation de l'atelier par les participants en plénière

16:30 – 16:45 - Clôture de l'atelier

Ateliers de réflexion sur l'optimisation des relations entre organisations de la société civile (OSC) et Gouvernement fondés sur des études de cas

**3^{ème} Atelier conjoint OSC/Gouvernement,
Bamako, Hôtel Salam le 04 Janvier 2007**

LISTE DES PARTICIPANTS

Agences Gouvernementales

Nom de la Structure	Participants	Contacts
1. Direction Nationale de la Femme de l'Enfant et de la Famille (DNFEF)- Mopti	Mme Dembélé Souraka Bagayoko, Chef Division Formation Femme	Tél. 242 10 47 / 909 54 84 sicebc@yahoo.fr
2. Conseil Communal de Fatoma- Mopti	M. Moussa Sidibé, 1 ^{er} Adjoint au Maire	Tél. 512 80 81
3. Gouvernorat de Mopti	M. Mamadou N'Diawar Diarra, Chargé d'Affaires générales	Tél. 647 80 23
4. Mairie de Mopti	M. Alassane Touré , Conseiller communal	Tél. 603 31 81 mairie.mopti@caramail.com
5. Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB)	M. Boureima Tieroba M. Bila Sina Guindo	Tél. 501 20 00 / Fax : 229 80 70 cadb@buroticservice.net.ml
6.	Dr Mamadou Sidibé	Tél. 222 53 61 / 673 52 65 mjsidibe@hotmail.com
7. Direction Nationale des Collectivités Territoriales DNCT -MATCL	M. Seni Touré, Chargé du Volet Décentralisation	Tél. 229 15 12 senitoure@yahoo.fr dnct@afribone.net.ml
8. Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC)	M. Abdoul Karim Diallo, Inspecteur des Finances – Coordinateur PACD	Tél. 221 59 28 Cell : 674 19 68 / 908 40 35 boudou09@yahoo.fr

Organisations de la société civile

Nom de la Structure	Participants	Contacts
1. Action Mopti	M. Abdul Karim Maïga, Directeur	Tél. 672 67 22 actmopti@afribone.net.ml
2. AMPRODE SAHEL Mopti	M. Badian Kanitao	Tél. 242 08 52 amprodemopti@afribone.net.ml
3. Groupe Pivot Santé et Population – GP/SP	Dr Aliou Kayo, Chef du Programme PCSM	221 21 45 Aliou_kayo@gpspmali.org
4. Association pour le Leadership Féminin (APLF)	Mme Traoré Fatoumata Soumaré	Tél. 636 71 74 aplef@afribone.net.ml
5. Coordination des détaillants	M. Ousmane Sidibé- Secrétaire Général	Tél. 616 29 15 ousouboubasidibe@yahoo.fr
6. CAFO	Mme Touré Oumou Mme Fatoumata Maïga	Tél. 223 74 74 cafo_nat@yahoo.fr cafo@afribonemali.net
7. CCA-ONG	M. Bakary Doumbia	Tél. 222 36 22 cca@afribonemali.net wabakymd@yahoo.fr
8. SECO-ONG	M. Bakary Konaré	Tél. 229 30 41 secoong@ikatelnet.net
9. Chambre des métiers de la Commune I	M. Traoré Seibou	Tél. 649 41 39 biomasse_mali@yahoo.fr
10. Health Policy Initiative	M. Noumouké Diarra	
11. FONGEM	M. Abdouramé Dramé M. Moustapha Niang	
12. AFAR	M. Amadou Cissé, Coordinateur	Tel/Fax 229 67 83/672 62 83 amadouacisse@yahoo.fr afar@afribonemali.net
13. Haut Conseil Islamique	El Hadj Mamadou Traoré	Tél/Fax: 229 54 30
14. Gestion Décentralisée des R.N en 5 ^e région (GDRN5) Mopti	M. Aly Bacha, Coordinateur	Tél. 242 03 98 alybacha@yahoo.fr
15. Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCAM)	M. Abdoulaye N'Diaye, Conseiller M. Ibrahima Sidibé	221 87 25 Fax : 221 87 37

Partenaires Techniques et Financiers

Nom de la Structure	Participants	Contacts
1. ACIDI / UAP-CCM	M. Luc Bertrand	luc.bertrand@uapmali.org
2. ARIANE	Mme Traoré Fatoumata	Tél. 228 81 17 -18 fraore@ariane.ml
3. SNV	M. Bastman Kluit	Tél. 223 33 47 mali@snvworld.org

Annexe A

Communication sur la perspective d'une agence gouvernementale, la Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB) : M. Bila Sina Guindo, Administrateur Civil

I – Cadrage définitionnel

Au point de vue académique

Le concept de société civile n'a pas encore de définition légale au Mali. Cependant d'après le Dictionnaire Larousse, citant Hegel, la société civile est « l'ensemble, à distinguer de l'Etat, des individus en tant qu'ils sont unis par des liens juridiques et économiques dans les rapports de dépendance réciproques » et l'Etat est « l'entité politique constitué d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé ».

Au point de vue historique

Cependant, quoique complexe le législateur malien s'inspirant de la Constitution de la 2^{ème} République Française, de la Loi Française du 1^{er} juillet 1901 relative aux associations ; a régi à travers divers textes les organisations qui par vocation ne doivent pas concourir à la conquête ou à l'exercice du pouvoir.

Au point de vue juridique :

Au point de vue juridique, il existe statutairement une distinction entre l'état civil et l'état militaire des personnes. Cependant l'Association des Anciens Combattants, le Syndicat de la Police, de l'Administration d'Etat, des Magistrats etc. font incontestablement parties des OSC au Mali.

De ces points de vues, il résulte que la distinction entre OSC (organisation de la société civile) et organisation Non Gouvernementale (ONG) devient très délicate au Mali, pays à multiples coutumes où les liens juridiques ne sont pas obligatoirement écrits.

II – Catégories d'OSC

Les OSC peuvent être classées selon leur objectifs ou leur nationalité en plusieurs catégories :

II.1 – Selon leurs objectifs

On distingue :

❖ Pour la première catégorie il s'agit entre autres :

- des associations ayant un but autre que de partager des bénéfices, formellement créés avec récépissé :

- Par simple déclaration suivant la Loi 038 du 5 Août 2004 ;
- Par déclaration avec récépissé et signature d'Accord Cadre avec l'Etat suivant la Loi 038 du 5 Août 2004 et à vocation essentiellement humanitaire ou développement ;
- Par déclaration formelle avec récépissé, suivant la Loi n°94-040 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit du 15 Août 1994. Celles-ci sont des personnes morales sans but lucratif et à capital variable ayant pour objet de collecter l'épargne de leurs membres et de leur consentir des crédits,
- Des congrégations qui ont pour but la promotion du culte et les œuvres caritatives ;
- Des syndicats qui ont pour but la défense des intérêts professionnels, matériels et moraux des travailleurs ;
- Des ordres professionnels qui ont pour but la promotion et la défense des intérêts des différentes corporations organisées en ordres ;
- Des associations déclarées d'utilité publique par Décret ;
- Des associations de commerce régies par le Code de Commerce formellement créés et enregistrées au registre de commerce sous forme de sociétés commerciales ou

créés de façon putative, c'est-à-dire sans papier et qui ont pour objet de créer des bénéfiques et de les partager entre leurs membres.

- ❖ Pour la deuxième catégorie :
 - Des associations putatives, c'est-à-dire créées sans papiers et gérées selon :
 - La coutume traditionnelle,
 - Les règles consensuelles et modernes du groupe.

II.2 Selon leurs nationalités

On distingue :

- ❖ Pour la première catégorie :
 - Les associations nationales

Sont réputées associations nationales celles disposant d'un récépissé d'association nationale délivrée par le représentant de l'Etat dans le District de Bamako ou dans le Cercle.

- ❖ Pour la deuxième catégorie :
 - Les associations étrangères :

Sont réputées associations étrangères quelle que soit leur forme, les groupements présentant les caractéristiques d'une association, qui ont leur siège à l'étranger ou bien ont, soit des administrateurs, étrangers, soit un quart au moins des membres étrangers.

II.3 Traits communs aux OSC

La constance de toutes ces organisations de la société civile est :

- l'absence d'un but de conquête du pouvoir ;
- la recherche du bien être économique, social, culturel ou cultuel de l'individu ou du groupe sans distinction d'appartenance politique,
- la gestion démocratique ou consensuelle des moyens permettant d'atteindre ce bien être ;
- la légitimité de la représentation des organes dirigeants ;
- l'autonomie de décision et d'action ;
- le recours à l'arbitrage de l'Etat ;
- l'acceptation de la tutelle de l'Etat ou du principe de la concertation ;
- le non port d'arme comme moyen d'intervention.

III – Forces et faiblesse des OSC :

En tant que partenaires au développement du pays les OSC sont caractérisées par les forces et faiblesses suivantes :

III.1 Forces :

En ce qui concerne les associations relevant de la tutelle du MATCL cette force réside :

- en leur nombre évalué à environ 12.000 associations enregistrées au niveau de la Direction de l'Intérieur :
- 2140 déclarées et signataires d'accord-cadre avec l'Etat et appelées communément ONG enregistrées au niveau de la CADB,
- 115 étrangères ONG étrangères parmi les 2140 Associations Signataires d'Accord Cadre avec l'Etat,
- 410 ONG-Associations opérationnelles, c'est-à-dire qui déposent régulièrement leurs rapports d'activités.

En ce qui concerne les OSC créés sans papier, leur décompte virtuel par extrapolation sur la base des structures sociologiques des 12.000 villages du Mali, permet de les estimer à plus de 60.000.

En effet il est de notoriété que dans chacun des 12.000 villages du Mali, il existe une société civile constituée au moins de deux associations de classe d'âge regroupant des hommes ou des femmes de

même cohorte d'âge, une association de jeunes ; d'artisans, d'artistes, d'éleveurs, de cultivateurs, de chasseurs, de pêcheurs, de croyance, etc., sans papier.

Le rôle de cette société civile est déterminant au plan politique, économique, et socioculturel dans les prises de décisions devant résoudre des problèmes communautaires.

Les statuts et règlement intérieur de ces OSC très respectés à l'interne par la communauté, ne sont pas écrits et ne sont pas connus de l'aréopage des PTF. Cette société civile, malgré son rôle et sa légitimité ne bénéficie pas en tant que telle de l'appui public formel. La mise en œuvre d'un mécanisme adapté à cet effet contribuerait à optimiser d'avantage les relations entre OSC et partenaires, y compris et principalement avec le Gouvernement.

III.2 Faiblesses :

L'ensemble de ces OSC mène des activités peu coordonnées par rapport à l'objectif de bien être individuel ou collectif visé.

Cette cohérence se traduit par :

- l'initiation, la programmation et l'exécution de nombreux programmes et projets qui se chevauchent souvent dans la même zone sans concertation, ni capitalisation de résultat ou d'expérience,
- la mauvaise répartition des interventions de la société civile par zone ou domaine d'intervention,
- la double, voire triple comptabilisation de l'aide au niveau national, régional ou local,
- la minimisation quelques fois de la volonté et des besoins des groupes cibles ou bénéficiaires lors de la programmation et l'exécution des projets,
- la minimisation de la qualité technique de certaines interventions,
- l'inefficacité de certaines interventions,
- la déperdition et le gaspillage de certains moyens mis en œuvre,
- le scepticisme des bénéficiaires à moyen ou long terme par manque de pérennité de certains projets.

Par ailleurs malgré l'importance des interventions menées par les OSC, leur apport au PIB du pays est mal connu. Par exemple sur 2.140 ONG, le bilan déclaré des réalisations de 410 ONG fait état de plus de 63 milliards de FCFA en 2004 et plus de 76 milliards en 2005.

Que dire si le bilan des 10.000 autres associations déclarées, et celui des autres composantes des OSC étaient communiquées et centralisées.

Mieux maîtrisés ces bilans auraient pu permettre d'apprécier d'avantage l'importance de l'apport des OSC ; dans le PNB du pays, dans la création des emplois, l'appui à la bonne gouvernance, la lutte pour la réduction de la pauvreté, le Sida, etc.

Pour les raisons suivantes nous sommes encore loin de cette synergie d'action souhaitée.

Il s'agit entre autres de :

- l'absence d'une définition légale du concept de société civile au Mali ;
- la scissiparité de tutelle administrative des OSC qui se traduit par l'absence de coordination institutionnelle des actions ;
- l'absence d'un système centralisé et décentralisé des statistiques des données ;
- l'absence d'un site interconnecté des informations relatives aux programmes, à la gestion et au suivi-évaluation des activités des OSC ;
- l'absence d'un cadre de concertation institutionnalisé et adapté des OSC au niveau national, régional, préfectoral, communal et village en matière de développement économique, social culturel et autres. Actuellement il existe plutôt des cadres sectoriels d'OSC tels que les rencontres annuelles Gouvernement-ONG, les sessions du Conseil National de la Société Civile, les rencontres des ordres professionnels, les CC, les CRO et le CCN ;
- l'absence d'un cadre de concertation partenarial et participatif adapté, Etat-OSC au niveau national, régional, préfectoral, communal et villageois en vue de permettre la complémentarité des actions des différents partenaires ;

- l'absence d'un plan comptable harmonisé de la société civile, exception faite de celui des sociétés commerciales devant faciliter l'évaluation participative, et décentralisée des interventions des différentes composantes de la société civile ;
- l'absence d'un centre de renforcement des capacités partenariales des acteurs de la société civile ;
- l'absence d'un système de coordination des efforts de financement décentralisé des PTF.

Il faut signaler que par exemple en la matière, la Fondation Frédéric Hébert, l'USAID, la Coopération canadienne, CARE Mali, Helvetas, la Coopération française, Plan Mali, le Réseau Aga Khan, la Fondation de l'Enfance et d'autres OSC nationales ou étrangères, disposent à cet effet d'un paquet d'expériences qui pourrait être capitalisé et exploité dans un centre de développement du partenariat en rapport avec l'Université du Mali.

J'espère que ces éléments de réflexion et les résultats des travaux de la Commission de Redynamisation des rapports Etat-ONG, venant en complément des différents textes juridiques existants, pourraient inspirer cet atelier en matière d'optimisation du partenariat Gouvernement OSC. A Cet effet je joins à la présente communication le résultat des travaux de cette commission. La disponibilité de la CADB reste entière.

Je vous remercie.

Bamako, le 04 janvier 2007

Bila Sina GUINDO
Administrateur Civil

Annexe B

Communications sur la perspective issue de l'expérience des ONG : AFAR, ACTION Mopti, et GRN 5 – Mopti

- AFAR : par Amadou Cissé, Directeur,
- ACTION Mopti : par Abdoul Karim Maïga, Directeur
- GRN 5 – Mopti : par ALY Bacha, Coordonateur

RESUME DES COMMUNICATIONS VERBALES

Les communications ont porté principalement sur la vision que ces ONG tirent de l'expérience de leur collaboration avec l'Etat.

Elles ont ainsi porté sur le problème de la pérennité des actions de développement menées par les OSC et plus particulièrement par les ONG. Une insistance particulière a été portée sur le lien entre cette pérennité et la manière dont s'effectue le désengagement des activités à la fin des projets dans le cadre de la collaboration entre intervenants Etat et ONG sur le terrain.

Ainsi, le constat est que dans le meilleur des cas :

- Etat, ONG et populations bénéficiaires sont associés dans une même démarche dès la formulation des actions et projets, dans le cadre du diagnostic participatif. Et à cette étape déjà la problématique du désengagement est intégrée au départ.
- Il en est de même, de plus en plus, dans les autres étapes du projet; et l'on peut même noter la formation d'agents de l'Etat censés faire le relais en fin de projet dans le cadre des missions des services décentralisés sur le terrain.
- In fine l'aspect désengagement n'est pas atteint, car au retrait de l'ONG, l'Etat se désengage aussi et n'assure pas sa mission de suivi et d'appui relevant de ses démembrements sur le terrain. Ceci est une conséquence du processus de désengagement de l'Etat et de transfert de ses missions post projet, à l'action privée des populations elles mêmes par exemple, le travail de suivi, de vulgarisation et de formation ne bénéficiant plus de suffisamment de temps ni de moyens ; ce qui bloque la voie de passage pour permettre aux bénéficiaires de s'approprier les résultats, et d'assurer leur propre relève.

Cette problématique du désengagement a été posée également sous l'angle de l'instabilité des partenaires étatiques, du manque de feed-back dans le processus de collaboration, et du sentiment d'éternel recommencement du fait du manque de capitalisation méthodologique.

La deuxième problématique posée est celle qui part du constat d'absence de l'Etat dans le financement des ONG. De même l'Etat ne contribue pas, ne participe pas au renforcement des capacités des ONG. Ceci est l'une des conséquences du manque d'évaluation des cadres de concertation existants, et de la faible définition des rôles entre Etat et ONG dans la Convention de Collaboration en tant que plate-forme de concertation.

Annexe C

Communication sur la perspective d'un Partenaire Technique et Financier (PTF) : par M. Luc Bertrand – ACDI Canada

Optimiser les rapports gouvernement ONG

Mes observations seront faites à partir de l'expérience vécue depuis la 11^{ème} concertation Gouvernement-ONG, y compris la crispation vécue lors de la 12^{ème} concertation en janvier 2006 et les efforts de renouer le dialogue au sein de la commission mise en place par le Ministre du MATCL. Quoique ces observations soient personnelles, elles ont été proposées au représentant de l'ACDI qui n'a pu participer à cette rencontre.

Des informations seront données sur les résultats des travaux de cette commission puisque le Directeur de la CADB en fait mention dans son texte introductif à cet atelier.

L'établissement de saines relations passe par une connaissance, re-connaissance mutuelle !

- En ce qui a trait aux institutions telles le gouvernement et les associations, besoin de bases écrites claires, le récapitulé d'association, l'accord cadre etc. ;
- La présence sur le terrain, la mise en œuvre de projets etc., les mêmes règles : la connaissance, la re-connaissance ;
- Le travail sur la base des relations avec les partenaires, la mise en œuvre des approches programmes, le financement de ces approches, la dynamique de la déclaration de Rome et de Paris ;
- Les nouvelles tendances de la coopération, la compétition pour le financement, l'établissement de nouvelles règles et pratiques pour l'accès à du financement extérieur via le canal de l'aide budgétaire et la contractualisation au sein des approches programmes ;
- La définition d'une nouvelle dynamique partenariale et l'établissement d'une nouvelle relation triangulaire : un chantier à développer suite au renouvellement de l'accord cadre 2006 ;
- Au delà des approches programmes sous le leadership gouvernemental, dans la dynamique de la phase II du CSLP ; le CSCRP à mettre en œuvre, et dans le cadre de nouvelles relations à construire dans le cadre des programmes gouvernementaux tels le PDI
- Le travail d'ensemble à définir et réaliser pour une démarche concertée de suivi évaluation. D'abord ancrer le travail des ONG et la présence de la société civile dans la démarche du CSCRP et en déduire le travail de suivi évaluation dans une démarche concertée.
- Point important : la définition et la mise en œuvre d'une approche programme sous le leadership de la société civile avec des mécanismes équidistants pour la mise en œuvre afin de protéger le statut de la société civile qui ne doit pas se retrouver en situation d'être juge et partie.
- Donc trouver des moyens de mieux prendre en considération la présence et la participation de la société civile, en particulier les ONG, dans la définition et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement. Assurer des mécanismes au sein de la société civile pour que son caractère pluriel soit présent, reconnu, et fonctionnel.

- Important pour les PTF : que le Gouvernement reconnaisse l'importance et la pluralité de la société civile, éviter de témoigner d'une vision simpliste de la société civile qui n'est pas unifiée, même si cela représente toujours un problème à cause de sa pluralité. Ne pas tirer profit de cette difficulté pour satisfaire d'abord ses intérêts en terme « participatif ».

C'est le gouvernement qui est responsable de **convoquer régulièrement** la société civile.

Que le gouvernement s'engage à donner à la CADB les moyens d'exister comme un véritable relais, capable de jouer son rôle. C'est le rôle du gouvernement d'assurer cette interface, donc de la renforcer matériellement, et en terme de renforcement de capacités.

Luc Bertrand

Agent de suivi de programme

Unité d'appui au programme de la coopération Canado-Malienne