

Les ONG au Mali

DANS le domaine de la coopération au développement, il est possible de constater, de plus en plus, la présence d'un partenaire intervenant selon des modalités différentes de celles des coopérations officielles bilatérales ou multilatérales. Il s'agit de celles des ONG (Organisation Non-Gouvernementales).

Ce vocable même d'ONG suppose qu'il s'agit d'organismes totalement indépendants de l'État. Dans la réalité, un certain nombre de caractéristiques peuvent servir à distinguer ces acteurs du développement. Ce sont des structures institutionnellement indépendantes de l'État, même si pour une grande majorité des programmes qu'elles mettent en œuvre, les ONG sollicitent des soutiens, surtout financiers, des pouvoirs publics. Pour beaucoup d'entre elles, il s'agit d'associations du type de celles régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 en France. Leurs interventions se font avec un but lucratif, avec un esprit de solidarité pour la mise en œuvre d'opérations de développement. Ces interventions se traduisent par une assistance financière et/ou technique, dans le cadre de projets initiés à la base, en liaison avec les bénéficiaires des actions.

Cependant, au Mali, sont considérées comme ONG toutes les associations ayant reçu l'agrément de l'État et ayant signé avec lui un accord-cadre définissant les conditions et le cadre de leurs interventions. Ce critère sera retenu, par la suite, pour qualifier d'ONG les associations de solidarité notamment de nationalité non-malienne.

Nature des ONG

Il est possible de définir plusieurs critères pour distinguer les ONG : confessionnelles, de terrain, de financement, caritatives, etc.

Ces critères concernent surtout les ONG « du Nord » ; en effet, celles du Mali sont dans un contexte particulier qui doit être précisé.

Les ONG confessionnelles

On peut distinguer 4 groupes :

- Les mouvements religieux sont à l'origine de création d'ONG. Sans avoir de représentation au Mali, elles apportent des soutiens financiers à des projets menés par d'autres ONG ou à des projets propres. On retrouve ainsi la CIMADE, le CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement), en France.

- Les missions catholiques : généralement animées par les Pères Blancs, elles ont des actions très adaptées au milieu où elles agissent. Elles sont également à l'origine de la création d'ateliers de mécanique ou d'artisanat, complètement autonomes, comme la Base de perfectionnement des artisans ruraux de Segou. Les projets de mission peuvent leur être propres ou mis en œuvre par des associations locales, les SECAMA (Secours catholiques maliens), de Kayes, Bamako, Segou ou Bandiagara.

- Les missions évangéliques protestantes, qui ont pour but « le développement spirituel et physique » des populations. Leurs interventions se font dans le sens de l'évangélisation, de la formation, de l'alphabétisation, des actions sanitaires et sociales. Les ONG protestantes sont regroupées au Mali au sein de l'AGEMPEM (Association des groupements d'Églises et des missions protestantes évangéliques au Mali).

- Les ONG musulmanes, qui sont très liées au prosélytisme religieux et qui mettent en œuvre la construction de mosquées, de médersas ou d'écoles coraniques.

Les ONG de terrain

Ces ONG sont présentes physiquement au Mali avec une représentation. Elles interviennent avec des assistants techniques salariés ou volontaires.

Par ailleurs, des associations de volontaires interviennent en mettant, à coûts limités, des moyens humains pour la réalisation de micro-projets. L'activité des volontaires est constituée par l'assistance technique, la gestion et l'encadrement des opérations initiées par des ONG, des services maliens ou les associations de volontaires elles-mêmes. Des agences, nationales ou non, existent dans de nombreux pays européens ou en Amérique.

Les ONG de financement

Elles interviennent par la mise en place de soutiens financiers auprès de services de l'État, des ONG ou de groupements locaux

comme les coopératives, les associations villageoises, les groupements traditionnels, etc.

Les ONG caritatives

L'action caritative, très importante lors des périodes de grande sécheresse, se traduit par des distributions gratuites d'aide alimentaire, de médicaments ou de fournitures scolaires. A ce type d'actions ponctuelles se substituent, de plus en plus, des projets de long terme. D'autres poursuivent l'aide caritative par des opérations de parrainage des individus du pays d'origine de l'ONG pour le financement de projets à l'échelle d'un village (cas du Forster Parents Plan International).

Intervention des ONG : caractéristiques et domaines

Les caractéristiques des interventions d'ONG peuvent être appréhendées par un certain nombre d'aspects.

- Le monde et la nature des réalisations effectuées par les ONG correspondent à une « philosophie » à laquelle adhère cette structure : solidarité, philanthropie, aide désintéressée de volontaires, convictions religieuses, respect des droits de l'Homme.

- Le travail effectué par les ONG se situe dans une perspective de « développement de base » : d'une part, les réalisations découlent d'une démarche de terrain, en contact direct avec les groupes de populations concernés par le projet ; d'autre part, cette conception de « développement à la base » se traduit par des opérations de petite dimension ou « micro-réalisations » à l'échelle d'un village, d'un groupe de villages ou d'une sous-région.

- L'identification, la conception et la réalisation des projets impliquent une démarche participative à laquelle prennent part les bénéficiaires des projets. Cette participation se traduit, par exemple, par des réunions villageoises (expression des besoins et des préoccupations des villages), la mise à disposition de main-d'œuvre pour la réalisation de travaux, parfois un apport financier.

- Étrangères ou nationales, les ONG fonctionnent de manière autonome, voire, dans certains cas, complètement indépendantes. La notion de « micro-réalisation » se traduit par des opérations telles que les barrages de retenue d'eau, des digues, des jardins maraîchers, des centres de santé villageois.

Cependant ces programmes peuvent être lourds notamment du point de vue de la gestion des projets : logistique, personnel d'encadrement, montants financiers engagés, réalisations elles-mêmes.

Domaine d'intervention au Mali

Sur le plan géographique, les ONG sont légèrement plus concentrées au Sud du Mali : Sud de la 2^e Région, de la 3^e, de la 4^e, de la 5^e Région.

Un certain nombre d'ONG intervenaient beaucoup dans les régions de Tombouctou et Gao dans des opérations de reconstitution de cheptel, dans des projets sanitaires, hydrauliques et de développement de la production agricole. Le climat de tension et de conflits qui a régné dans le Nord du Mali a freiné leurs activités dans cette partie du pays. Certaines y ont mis fin. L'essentiel des activités, concerne le milieu rural, surtout l'hydraulique villageoise, les aménagements hydro-agricoles et les projets visant à développer la production agricole. Au Mali, les ONG apportent leur contribution au développement dans tous les domaines.

- La santé : formation de personnel ; construction et rénovation d'hôpitaux ou centres de santé ; pharmacies villageoises ainsi que l'animation et sensibilisation autour des problèmes sanitaires.

- L'hydraulique villageoise pastorale : essentiellement les puits, les forages et l'exhaure de l'eau.

- Les aménagements hydro-agricoles comme les aménagements de bas fonds (barrage, digue), les ouvrages de retenue d'eau, les ouvrages de submersion contrôlée, canaux, etc.

- Augmentation de la production agricole : introduction de nouvelles cultures comme le maraîchage, les cultures d'arbres fruitiers ou les productions agricoles irriguées par motopompe. L'essentiel de ces actions vise la sécurisation de la production céréalière, l'introduction de nouvelles spéculations, la diversification des productions et de l'alimentation ainsi que l'augmentation des revenus des paysans.

- L'équipement des communautés villageoises avec des matériels agricoles, motopompes, magasins de stockage mais également engrais et pesticides. Ces équipements sont fournis gratuitement, par vente ou à crédit.

- Pour l'élevage on trouve :

- la reconstitution du cheptel dans les zones traditionnelles d'élevage (Tombouctou, Gao)

- la formation

- les infrastructures : parc à bétail, parc de vaccination ;

- la régénération des pâturages, leur gestion ;

- l'amélioration des races ;

- l'aviculture, la pisciculture

- la production de lait. Quelques tentatives ont été faites pour création de mini-laiteries. Les résultats ont été mitigés : en effet, les équipements généralement importés étaient difficiles à amortir, le prix de vente des produits laitiers devant faire face à un pouvoir d'achat faible.

- Le reboisement, la protection de l'environnement.
- La création d'ateliers d'artisans, ou de PME-PMI notamment avec des actions en direction de jeunes diplômés au chômage ou des employés des entreprises nationales liquidées.
- La formation, l'alphabétisation, l'animation des projets.
- L'éducation : construction et rénovation d'écoles, élaboration de matériels didactiques, ruralisation (« éducation agricole » des écoliers).
- Création de banques de céréales et de magasins de stockage pour éviter la pénurie de ces denrées entre deux campagnes agricoles (« soudure »).
- Les activités féminines visant à alléger le travail des femmes, à diminuer la pénibilité ou à créer des activités sources de revenus.
- Les actions diverses : parrainage d'enfants, réinstallation de populations déplacées, les technologies intermédiaires, etc.

Les circonstances en développement du secteur non gouvernemental

Les ONG, étrangères ou maliennes, sont nombreuses à intervenir au Mali. En 1991, elles étaient 191, dont 97 ONG nationales. Cette situation est d'abord due à la grande sécheresse de 1983/1984 qui faisait elle-même suite à une période d'urgence de 1973, provenant d'une mauvaise pluviométrie.

En 1984, une multitude d'actions d'urgence se sont développées : distributions de médicaments, de tentes, d'aide alimentaire, opération de viande séchée, puits, forages, etc. De nombreux pays et organismes sont intervenus avec une action sur le terrain ou sous forme d'aides financières. Cela a favorisé l'arrivée d'un grand nombre d'ONG en provenance des pays occidentaux d'une part, et l'émergence d'ONG maliennes d'autre part.

Après 1986, le gouvernement met en œuvre des plans d'ajustement structurel préconisés par le Fonds monétaire international. L'administration, principal débouché pour les diplômés sortant des écoles et des instituts d'enseignement supérieur, n'est plus un secteur d'emploi. Les départs anticipés des fonctionnaires sont favorisés. A cela s'ajoutent les liquidations des entreprises nationales accompagnées de licenciements massifs ; ces entreprises constituaient les unités prépondérantes des secteurs secondaires et tertiaires de l'économie malienne. Cette conjoncture économique, conjuguée à la volonté du gouvernement, des donateurs et des autres ONG de favoriser les micro-projets issus d'initiatives de base pour atteindre un certain développement dans les campagnes est la cause de la multiplication des ONG au Mali, surtout nationales.

Les ONG nées récemment sont souvent dues à une reconversion dans ce secteur d'un jeune diplômé sans emploi ou d'un « compressé ». On peut noter également une similitude des actions proposées par ces ONG : développement de la production agricole, élevage. Il ne serait pas erroné de dire que le modèle de la création d'ONG est d'ordre pécuniaire. En effet, la majorité des ONG nationales récemment apparues dépendent largement des financements accordés par les donateurs aux projets, pour assurer le fonctionnement et notamment le paiement des salaires. De nombreuses ONG essaient de multiplier des financements sûrs avec des projets de dimension modeste, dans le but d'exister.

Le contexte actuel

Il est mal aisé, pour un pourvoyeur de fonds, d'évaluer la motivation réelle de ces ONG pour un projet, ainsi que sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre une opération de développement. Une méfiance se constate à l'encontre de ces ONG en ce qui concerne les capacités à gérer correctement les ressources humaines et financières concentrées sur un projet. Une nuance doit être apportée : même si le motif de création est d'ordre pécuniaire, c'est beaucoup plus le manque de professionnalisme qui est souligné par les bailleurs de fonds, plus particulièrement dans le cas des ONG créées par les jeunes diplômés. Les principales carences constatées concernent la formation sur les plans de la gestion et de la technique, les diplômés ayant généralement une formation théorique et très peu d'expérience. Aussi, certaines ONG du Nord essaient-elles d'associer étroitement leurs homologues maliennes à leurs réalisations, ou de leur confier des opérations ou des volets de projets à exécuter, par exemple, l'animation. Il est possible de constater un autre type d'attitude de la part des ONG du Nord. Chez certaines d'entre elles, existe un souci d'ordre « philosophique » : aider l'émergence d'un secteur non-gouvernemental œuvrant pour le développement du Mali et qui soit issu des Maliens. Cela se traduit par des aides dites institutionnelles légères en matériels : fournitures de bureau, machines à écrire, mobylettes...

Les relations avec l'État

Les relations entre les ONG et l'État sont régies par un document l'accord-cadre, signé par chacune des deux parties. Au préalable, l'État, par le biais du Secrétariat technique chargé des relations avec les ONG (ministère de l'Intérieur), doit accorder un agrément à l'ONG.

De par sa nature, l'ONG a un statut juridique de droit privé. Selon la nationalité, l'agrément revêt une signification différente :

il permet à l'ONG malienne d'acquérir une existence juridique et de pouvoir exercer légalement ses activités ; pour l'ONG étrangère, il constitue une autorisation à intervenir au Mali.

En signant l'accord-cadre, les ONG 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 CLD (Comités locaux de développement et les départements techniques, suivant les orientations qui sont fixées. Aucune opération n'est imposée par l'État, mais les ONG doivent avoir les autorisations auprès des CLD pour la mise en œuvre 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.

- Par ailleurs, des réunions nationales de concertation regroupant le gouvernement et les ONG ont lieu, chaque année, pour que chaque partie puisse émettre des recommandations ou des desiderata. Certains thèmes de réflexion sont également développés, au moment de ces réunions, sur des sujets précis : environnement, auto-suffisance alimentaire, etc.

On retrouve également ce type de rencontre au niveau régional et de manière plus fréquente. L'agrément est apparu, de fait, comme une simple formalité administrative. L'accord-cadre était signé par les deux parties sur simple souhait de l'ONG. Cela explique également la prolifération des ONG, celles-ci ayant eu peu d'entraves à leur constitution et à leurs activités. Agrément, accord-cadre et réunions nationales et régionales de concertation constituent de manière formelle le canevas des relations qu'ont les ONG avec l'État. Même si ces rapports semblent clairement établis, des frictions fréquentes existaient entre l'État et les ONG. De plus, le changement de gouvernement en mars 1991 a rendu ces relations moins formelles, mais plus floues, dans la mesure où l'État ne fixe plus clairement les orientations en matière d'interventions, le processus de démocratisation étant devenu la préoccupation majeure des dirigeants. Les actions considérées « utiles et pertinentes » par l'État sont cependant encouragées.

Le Comité de coordination des ONG du Mali (CCA-ONG)

Devant le grand nombre d'ONG présentes au Mali, l'idée de coordination des actions des ONG, qui est la mission du CCA-ONG, apparaît tout à fait primordiale.

- Origine du CCA-ONG :

Avec la grande sécheresse de 1983-1984, une multitude d'actions

d'urgence ont eu lieu : distribution de médicaments, couvertures, tentes, aide alimentaire du Programme alimentaire mondial, de la CEE, du Fonds d'aide et de coopération, et de l'USAID (États-Unis). D'autres opérations ont été menées : puits, forages, séchage de viande, etc. Devant le grand nombre d'intervenants, certaines ONG se réunissent pour assurer une coordination des aides, apporter un appui logistique aux distributions. Cette démarche aboutit en 1983 à la création du Comité de coordination des actions d'urgence des ONG, cela pour un an. En 1985, le CCA-ONG est reconduit pour un an.

- Évolution

En 1986, l'urgence passée, le CCA-ONG est créé avec 37 membres.

Ses objectifs sont de :

- collectionner et diffuser les informations concernant les ONG ;
- faciliter les contacts et la collaboration entre les ONG ;
- apporter un certain nombre de services : cellule logistique, location de véhicules, télécopie, standard, boîte postale, etc.

Un certain nombre de fonds transitent par lui : TROCAIRE (Irlande), Band-Aid (fonds collectés durant les concerts donnés par le chanteur Bob Geldof).

Actuellement le CCA-ONG est un collectif d'une centaine de membres, étrangers et nationaux et il a un statut d'association. Deux cellules de financement sont regroupées au CCA-ONG :

- La solidarité Canada-Sahel qui favorise la collaboration d'ONG canadiennes et maliennes, l'assistance institutionnelle aux ONG maliennes et le financement d'opérations sur le terrain.

- La Cellule d'appui technique et financier : axée sur les interventions sur le terrain et les actions de protection de l'environnement, de reboisement et de lutte contre l'érosion.

Le CCA-ONG apparaît comme une structure intéressante. Cependant un certain nombre de questions ou de critiques peuvent être soulevées, notamment en ce qui concerne la représentativité du CCA-ONG vis-à-vis du gouvernement et des ONG.

Le CCA n'étant qu'une simple association parmi toutes celles qui existent au Mali et ne disposant pas de convention avec le gouvernement, il ne jouit d'aucune reconnaissance officielle, même si le gouvernement se sert de son canal pour contacter les ONG lors des convocations pour les réunions annuelles de concertation.

Certaines ONG reprochent au CCA de s'écarter de sa mission de concertation et de coordination en servant de relais à des fonds de financement. En effet, même si la majorité des ONG au Mali sont membres du collectif, beaucoup ne lui consacrent qu'une faible proportion de leurs activités. C'est un moyen commode, pour les jeunes ONG nationales en particulier, d'obtenir des financements ou des appuis logistiques.

Par ailleurs, l'échange d'idées et d'expériences ne peut avoir lieu que si les ONG croient en un tel collectif et se reconnaissent en lui. Les ONG étrangères regardent le CCA-ONG avec un œil curieux, voir méfiant, devant la multitude de ses membres ou d'ONG peu opérationnelles.

L'idée de coordianction des actions est apparue comme une nécessité dans un contexte d'urgence, pour mieux répartir les aides et améliorer l'efficacité des interventions. Cette situation ayant évolué, il n'existe plus de dynamique ou d'idée directrice issue du collectif d'ONG, sur laquelle tous les membres peuvent réfléchir ensemble.

Cependant le CCA-ONG constitue une structure de coordination ou de concertation dont les performances (ou l'efficacité) peuvent être améliorées, d'autant plus que la dynamique de concertation existant au niveau national s'est étendue aux régions ; des réunions périodiques regroupent les ONG et l'administration.

Les sécheresses de 1973 et 1984 ont été à l'origine de l'intervention massive d'ONG au Mali. D'une action caricative due à l'urgence, il s'est produit une évolution vers un type d'intervention qui se veut plus réfléchi et de long terme.

La description de la situation malienne nous conduit à nous demander dans quelles conditions une ONG peut apporter sa contribution, en tant que partenaire parmi d'autres, dans la mise en œuvre d'opérations de développement.

L'ONG a un certain nombre d'atouts : légèreté de structure comparativement aux organisations internationales, meilleure connaissance du terrain, processus décisionnel plus rapide, etc. Ces atouts ont fait que les ONG ont constitué la structure la plus adaptée, à une période où une action précise et rapide vers un public ciblé était nécessaire. Par la suite, ces ONG sont apparues comme un remède pour combler les carences de l'État d'accueil. Cet aspect est accentué par les moyens de fonctionnement des ONG, qui sont parfois bien plus importants que ceux des services de l'État.

Ce glissement est apparu comme une « reconnaissance » du rôle de l'ONG tant par les pays d'accueil que par les États donateurs d'aide. D'un côté, les pays d'accueil opposent peu de règles aux interventions et les favorisent (exonérations fiscales en particulier), de l'autre côté, les ONG reçoivent des aides de plus en plus importantes des organismes donateurs.

La « reconnaissance » se traduit aussi par des programmes auxquels les ONG sont associées. Dans ce type d'intervention, des ONG ont, par exemple, mis des salariés à la disposition de services d'État pour l'organisation des opérations. Est-ce vraiment le rôle des ONG ? Par contre leur participation à des programmes comme le Programme élargi de vaccination, dans leur zone d'intervention paraît plus justifiée : connaissance des zones et des besoins, plus grande « opérationnalité ».

Le ministère français de la Coopération favorise également ses soutiens financiers aux ONG, et il a accru régulièrement ces aides (environ 50 % entre 1988 et 1991). Celles-ci concernent :

- la sensibilisation de l'opinion publique en France : l'éducation au développement dans les écoles, par exemple, l'envoi de volontaires au développement ; les conceptions de projets, la réalisation ; les missions de coopération apportent également des financements à des opérations initiées par les ONG.

Ainsi, les ONG sont devenues une catégorie de partenaires avec une logique propre d'intervention qui n'est plus celle de la coopération officielle bi-ou multilatérale. Cette logique est plus celle d'actions « à la carte » avec une approche qui se veut être celle du terrain. Néanmoins un certain nombre de principes doivent être gardés dans l'esprit de l'intervention :

- Les ONG sont des acteurs du développement qui travaillent « à la base », dans une optique de satisfaction de besoins manifestés par des populations. Ces populations sont des partenaires qui doivent être considérés comme tels et qui ne doivent pas être infantilisés.

- L'idée d'appropriation des actions par les bénéficiaires est particulièrement importante, ce qui signifie la mise en œuvre d'actions adaptées, et choisies en concertation avec les bénéficiaires.

- L'autonomisation est la finalité de ces actions ; la pérennisation des actions en découle, ainsi que la transformation des actions en fonction de l'évolution des paramètres des projets et du milieu : économie locale, besoins, démographie.

- L'action des ONG du Nord ne doit en aucun cas concurrencer les compétences locales ou se substituer à elles. Le partenariat doit être développé en liaison avec les structures locales : ONG locales, bureau d'études, services techniques, etc. C'est le premier pas vers l'appropriation et l'autonomisation, mais aussi vers la formation des partenaires locaux.

- La capitalisation et l'échange des expériences ainsi que la concertation devraient être renforcés. Au Mali, le CCA-ONG peut constituer une plate-forme à cet effet.

Ces idées de base sont souvent occultées par certaines ONG elles-mêmes : on a pu assister à la réalisation d'opération de prestige ou encore utilisant des moyens tels que toute appropriation des projets par les bénéficiaires est exclue.

N. Raghavan
VP/MCAC (Bamako)