

UNE EVALUATION DU ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA GOUVERNANCE AU MALI

Abdou Togola, Banque Africaine de Développement, et Dan Gerber, RTI International
mars 2007

Au cours de ces deux dernières décennies, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest ont entrepris la voie de la décentralisation accrue de l'administration, avec l'intention affichée pour une gouvernance améliorée. Le Mali est l'un des pays ayant connu la fin d'un régime dictatorial et l'émergence d'un régime pluraliste. Cela a coïncidé avec l'émergence d'une société civile plus forte. L'évolution de la société civile au Mali et ailleurs est à la fois un sous-produit et un catalyseur du mouvement démocratique.

La société civile¹ est définie ici comme étant l'ensemble des organisations communautaires, des ONG d'exécution, des syndicats, des associations professionnelles, des organisations religieuses, des médias, des associations d'étudiants, des coopératives et des autres groupements associatifs. On peut considérer que le rôle de la société civile dans la gouvernance décentralisée comprend au moins quatre fonctions :

- Une fonction d'*avocat* pour la représentation des intérêts de ses circonscriptions.
- Une fonction de *prestation de services* au niveau local dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'assainissement, etc.
- Une fonction de *partenaire* du gouvernement dans la planification du développement, la mobilisation des ressources et la promotion d'une meilleure compréhension du système de décentralisation.
- Une fonction de *surveillant* de l'activité gouvernementale.

Tous les acteurs de la société civile ne jouent pas tous ces rôles ni à tout moment – et les fonctions de la société civile ne sont pas non plus toujours claires ou rigides. Néanmoins, pour faciliter l'analyse, nous proposons les quatre fonctions ci-dessus citées et affirmons que la société civile doit, de façon cumulative, les couvrir toutes. Cet article a pour but de déterminer dans quelle mesure la société civile malienne joue ces rôles.

Le Mali – bref rappel historique

En remontant jusqu'à l'époque des indépendances, lorsque le système de gouvernance était foncièrement centralisé, les populations voyaient plutôt dans l'administration une machine de

¹ Le « Center for Civil Society » de la « London School of Economics » donne la définition suivante de la société civile. La société civile se réfère à l'arène de l'action collective sans coercition autour d'intérêts, d'objectifs et de valeurs communes. Dans la théorie, ses formes institutionnelles sont distinctes de celles de l'état, de la famille et du marché, bien que dans la pratique, les frontières entre l'état, la société civile, la famille et le marché sont souvent complexes, floues et négociées. En général, la société civile englobe une diversité d'espaces, d'acteurs et de formes institutionnelles, ayant des degrés de formalité, d'autonomie et de pouvoir qui varient. Les sociétés civiles sont souvent peuplées d'organisations telles que les organisations caritatives, les organisations non-gouvernementales de développement, les groupements communautaires, les organisations féminines, les associations d'entreprises à base religieuses, les associations professionnelles, les syndicats, les groupes d'auto-assistance, les mouvements sociaux, les associations d'entreprises, les coalitions et les groupes de pression. . <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction.htm>



répression. Non seulement les colonisateurs avaient des méthodes répressives, mais c'était aussi le cas des élites locales. C'était à se demander si les élites dirigeantes, particulièrement au niveau local, avaient le souci de sortir les peuples de l'ornière. Du coup, l'indépendance (ou *yèrè ta* en langue locale Bamanankan) perdait tout son sens. Le grand filet de Papa Commandant² (ou l'arnaque des peuples dits indigènes) était toujours là. L'orientation socialiste de la Première République (1960-1968) ne pouvait que renforcer la centralisation du système de gouvernance.

La Deuxième République, en mettant fin à la dérive vers laquelle la Première République glissait inexorablement, avait de nouveau suscité l'espoir chez la grande majorité de la population. Sans faire une description détaillée du fonctionnement de l'état centralisé sous cette IIème République, nous dirons simplement que le peuple a dû vite déchanter, à cause du mode de gouvernance très centralisé et dirigiste³ de ce régime. Ce n'est qu'en 1991, suite à l'insurrection populaire qui renversa le régime de Moussa Traoré, que le gouvernement de la République du Mali s'est engagé dans un vaste processus de démocratisation et de décentralisation véritables. Ce processus était inspiré en partie par la vision de certains des tombeurs du régime et en partie par des partenaires au développement. Le gouvernement de la République du Mali et ses partenaires-clés tel que l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID), les Nations Unies, l'Union Européenne (UE), le Canada, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Suisse, poursuivent leur engagement en vue de renforcer la démocratie et d'encourager le développement à travers des activités d'appui à la décentralisation⁴.

Les événements marquants dans l'instauration d'un système décentralisé efficace au Mali au cours de la décennie écoulée comprennent : le Pacte National (signé par le gouvernement et les mouvements armés le 11 avril 1992) qui s'appuyait sur la décentralisation comme étant le nouveau système de gouvernance au Mali ; la création en 1993 de la *Mission de Décentralisation* en tant que département gouvernemental ; l'adoption en 1995 du *Code des Collectivités Territoriales*, qui créait les communes en tant qu'entités administratives autonomes avec des droits et obligations spécifiques ; et la bonne organisation en 1999 des premières élections communales, qui ont permis la création officielle de 682 nouvelles entités administratives locales. Au cours de cette période, le gouvernement a pris d'autres projets de loi et des décrets améliorant le Code, donnant aux communes (actuellement au nombre de 703) une large autonomie dans des domaines tels que l'éducation, la santé, les infrastructures, et le développement de façon générale.

Evaluation de la Société Civile Malienne en tant qu'Avocat

Le plaidoyer est généralement considéré comme un rôle principal de la société civile. Au niveau de la base, il y a de nombreuses associations de parents d'élèves, des comités de

² Magassa, Amidou : Papa-Commandant a jeté un grand filet devant nous : Les exploités des rives du Niger, 1978, Editions François Maspero, Paris.

³ La création du parti unique et d'organisations monolithiques de masse telle que l'Union Nationale des Femmes du Mali, n'avait d'autre but que la monopolisation de tout le pouvoir. Voir Lange, Marie-France : Les Elections au Mali (1992-7) : la société civile confrontée à la règle de la démocratie dans : Abbinck, J. (ed.); Hesselting, G. (ed.) - Election observation and democratization in Africa, 2000, MacMillan, Londres (GBR), p. 228-254.

⁴ Voir, par exemple, USAID-Mali: Democratic Governance Strategic Objective – Historical Background.

gestion d'écoles, des associations de santé communautaire, des groupements de producteurs, des associations féminines et d'autres groupements, qui font effectivement le plaidoyer pour les intérêts de leurs membres. Parfois, les groupements de la société civile forment des coalitions entre eux-mêmes en vue du plaidoyer concernant les politiques. Selon Charlick, c'est là à la fois un moyen pour les organisations faibles de regrouper leurs forces pour faire face aux autorités publiques et une sorte de re-centralisation⁵. Si cela est tout à fait vrai, c'est aussi un effort de réalisation d'un consensus construit de la base vers le sommet, ce qui est peut-être plus approprié et plus démocratique qu'une approche purement conflictuelle adoptée par une organisation individuelle. Certains groupements de la société civile au Mali s'attaquent aux autorités pour des changements politiques spécifiques (des groupes d'étudiants qui se battent pour des augmentations de bourses, par ex.) mais ceux-ci ne sont pas toujours bien perçus ou n'aboutissent pas à des résultats positifs⁶. Cela peut s'expliquer par diverses raisons, dont la faiblesse relative d'organisations individuelles et la co-optation des dirigeants de mouvement⁷, l'incapacité du Gouvernement à satisfaire aux demandes à cause de contraintes financières et, parfois, à cause de la nature peu réaliste des revendications⁸.

Au niveau national, la Banque Mondiale et le gouvernement ont demandé la contribution de la société civile à travers l'Initiative pour la Revue Participative de l'Ajustement Structurel (IRPAS). Cette initiative est un exercice tripartite du gouvernement, de la société civile et de la Banque Mondiale, analysant l'impact des programmes d'ajustement structurels (PAS) sur l'économie et la vie des citoyens et explorant de nouvelles options de politiques économiques. Les représentants de la société civile (coalitions d'ONG, syndicats, associations de producteurs et d'artisans, organisations religieuses, et organisations féminines) y ont contribué en relayant les informations provenant des couches qu'ils représentent et en participant aux études sectorielles⁹. La société civile, sous la houlette du Comité de Coordination des Actions des Organisations Non Gouvernementales (CCA-ONG - regroupant 110 membres et 124 organisations affiliées) a mis en place un comité citoyen de pilotage de douze membres pour proposer des thèmes à étudier. Ce comité a également reformulé les termes de référence des différentes études, amenant l'exercice IRPAS à se focaliser sur l'impact de l'ajustement du secteur agricole sur les conditions de vie des paysans dans les filières cotonnière (zone CMDT) et céréalière (zone Office du Niger). En plus, les

⁵ Charlick, Robert, Institutional Dynamics in Contemporary Mali – A Study of the Context for the Impact of Citizen Advocacy. Rapport de World Education, janvier 2003.

⁶ Par exemple, en 1998 le gouvernement a fini par fermer tous les établissements scolaires publics et privés au Mali après que des manifestations estudiantines, réclamant une augmentation des bourses, aient débordé. Les étudiants incendièrent le siège du parti au pouvoir à Markala, et les forces de sécurité finirent par utiliser la force et des grenades lacrymogènes pour disperser les manifestants et démanteler des barricades à Bamako et dans d'autres grandes villes à travers le pays.

⁷ Hameso, Seyoum dans Issues and Dilemmas of Multi-Party Democracy in Africa, West Africa Review (2002) ISSN: 1525-4488. Hameso indique qu'"il est rare de trouver [en Afrique] une société civile expressive indépendamment de l'Etat ; elle est plutôt faible et confuse" et que les leaders d'OSC sont tellement liés à l'Etat qu'ils sont souvent co-optés.

⁸ Voir Cost Sharing in Africa: A Panel Discussion International comparative Higher Education Finance and Accessibility Project Center for Comparative and Global Studies in Education Université d'Etat de New York à Buffalo, septembre 2000, pour une présentation des attentes de bourses et d'appui gouvernementaux chez les étudiants au Mali, en Ethiopie et en Guinée.

⁹ Voir <http://www.worldbank.org/research/sapri/mali.htm>

ONG ont collaboré avec la Banque Mondiale et le Gouvernement du Mali pour l'élaboration du Cadre Stratégique de Lutte contre la pauvreté au Mali.

On doit beaucoup aux programmes financés par les bailleurs de fonds, mais le plaidoyer à la base semble être plus qu'une action uniquement motivée par les donateurs. Il y a de plus en plus d'occasions où les agences gouvernementales aux niveaux local, régional et national écoutent et même cherchent à écouter les organisations de la société civile. On peut citer, par exemple, la création d'une Cellule d'Appui au Développement à la Base (CADB) au sein du Ministère de l'Administration Territoriale, comme structure interlocutrice des ONG. Par ailleurs, les différentes couches professionnelles sont invitées par le gouvernement à participer aux différents fora touchant leurs domaines.

En général, la société civile malienne semble avoir bien compris son rôle d'avocat pour la représentation et la défense des intérêts de ses circonscriptions. Presque toutes les professions libérales ont constitué des ordres. On peut citer l'ordre des architectes dans le domaine des constructions civiles, l'ordre des Comptables Agréés et Experts Comptables Agréés, le Bureau Malien des Droits d'Auteurs (BMDA), l'association des commerçants détaillants et les collectifs d'ONG.

Presque dans tous les domaines, les regroupements ont réussi à faire pression sur l'administration centrale pour mieux assainir l'environnement de leurs activités. Parmi les exemples notables, on peut citer les suivants¹⁰ :

- Il y a quelques années, sous la pression du syndicat des transporteurs routiers, l'état a mis en place un système de taxation mieux adapté. Au lieu d'exiger des paiements mensuels ou trimestriels, un système de calcul des taxes a été défini, tenant compte des catégories de véhicule et des activités spécifiques des différents acteurs.
- Récemment, le même syndicat a réussi à obtenir du gouvernement que les contrôles policiers intempestifs pour les taxis et autres transporteurs urbains cessent et que le contrôle soit mieux rationalisé.
- L'association des commerçants détaillants a également obtenu une révision du système de taxation sur leurs activités.
- Le Bureau Malien des Droits d'Auteur a usé de tout son poids, grâce à l'appui de ses membres, pour que l'Etat définisse une meilleure politique de lutte contre la piraterie.
- Lors de la Revue de la Performance du Portefeuille de Projets financés par la Banque Mondiale en janvier 2003, un des représentants de l'ordre des comptables agréés et experts comptables agréés a clairement demandé que son association soit régulièrement impliquée dans l'audit de ces projets.
- En 2000-2001, le Syndicat des Producteurs Cotonniers et Vivriers a réussi à changer le mode de fixation des prix, suite à de dures négociations avec le Gouvernement et la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT)¹¹.

¹⁰ Ces exemples sont basés sur des interviews avec les responsables du Secteur Développement Rural et Développement du Secteur Privé au Bureau de la Banque Mondiale au Mali, 2002 et 2006.

¹¹ Docking, Timothy W.: International Influence on Civil Society in Mali: The Case of the Cotton Farmers' Union, SYCOV" dans Igoe, J (ed.); Kelsall, T. (ed.) Between a Rock and a Hard Place – African NGOs, Donors and the State, 2005, Durham N.C., Carolina Academic Press.



Bref, comme on le voit bien, la société civile comprend bien son rôle d'avocat et de représentation des intérêts de ses membres et elle entend le jouer pleinement. Les membres des groupements ont compris l'utilité d'une bonne organisation et ont démontré leur volonté, leur engagement et de l'enthousiasme à mieux s'organiser pour défendre efficacement leurs intérêts communs.

Evaluation de la Société Civile Malienne dans son Rôle de *Prestataire de Services*

La privatisation de certains services gouvernementaux a conduit à la création d'opportunités, tant pour les entrepreneurs privés que pour les organisations de la société civile, pour accroître leurs rôles dans la prestation de services à tous les niveaux de l'administration. Au Mali, le secteur privé forme de plus en plus des partenariats avec l'administration locale pour la prestation de services, tel que l'assainissement notamment par la collecte des ordures. Les groupements de la société civile aussi élaborent de plus en plus des accords avec l'administration pour la prestation de services. Par exemple, à Pelengana, la commune a collaboré avec le groupement féminin pour la prestation de services d'assainissement et a établi un système permettant d'accorder des ressources financières à l'Association des Parents d'Elèves. Ces Associations de Parents d'Elèves ont aidé à la création et à la gestion de plusieurs écoles communautaires à travers le Mali¹². Même à des niveaux élevés de l'administration, les ONG ont été identifiées par le gouvernement comme étant des partenaires-clés dans la prestation de services (voir le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, adopté par le gouvernement en 2002¹³) et sont contractées par le Gouvernement. Par exemple, l'*Association Libre pour la Promotion de l'Habitat et du Logement* (ALPHALOG) a été contractée pour collaborer en tant qu'opérateur du *Centre des Conseils Communaux* (CCC) à Niono).

Pour la prestation de services, au cours des quinze dernières années, les ONG internationales de développement ont de plus en plus établi des partenariats avec les ONG maliennes et les organisations communautaires pour accroître leurs capacités. Beaucoup d'ONG internationales se sont abstenues des activités de lobbying mais ont considérablement aidé au renforcement de nombreux partenaires dans la prestation de services (de l'identification des besoins aux normes professionnelles de prestation de services)¹⁴. Beaucoup d'ONG maliennes sont maintenant devenues des adeptes de la prestation de services grâce à leurs partenariats et couvrent aujourd'hui plusieurs domaines (programmes de survie de l'enfant ; micro-finance ; gestion des ressources naturelles ; formation ; etc.). Cependant, le marché pour ces services dépend fortement de l'aide extérieure¹⁵ (à travers les ONG internationales ou directement auprès des donateurs extérieurs). A cet égard, le cas du Groupement d'Intérêt Economique (GIE) *Saniya Magnambougou* est assez édifiant. En effet, ce groupement intervient dans le quartier de Magnambougou, Commune VI du District de Bamako. Il offre ses services à une clientèle de 2.115 ménages, emploie 19 personnes et dispose de trois

¹² Basé sur des discussions avec le personnel de World Education et de l'OMAES, Février 2003.

¹³ http://poverty.worldbank.org/files/13967_Mali_PRSP.pdf

¹⁴ Des ONG africaines, telle que le Groupe d'Etude et de Recherche sur la Démocratie et le Développement Economique et Social en Afrique (GERDDES) et Afrika Obota, ont eu moins de contraintes à intervenir dans le plaidoyer politique.

¹⁵ Igoe, J (ed.); Kelsall, T. (ed.) *Between a Rock and a Hard Place – African NGOs, Donors and the State*, 2005, Durham N.C., Carolina Academic Press.

camionnettes comme moyen matériel. Le tarif de ses prestations est de 1.250 FCFA par mois en moyenne qui est recouvert à un taux variant entre 30% et 50%. Théoriquement, les prévisions de recettes mensuelles se situent autour de 2.600.000 FCFA. En tenant compte des charges de fonctionnement et des taux élevés d'arriérés de recouvrement (à cause de l'état de pauvreté des abonnés), il est évident que les perspectives d'auto-financement et de viabilité à long terme du GIE ne sont pas reluisantes. De ce fait, Saniya Magnambougou dépend largement des ses partenaires financiers, dont l'USAID/Mali, l'UNICEF, l'OMS et l'ONG britannique WaterAid¹⁶.

La prestation de services par la société civile est un phénomène relativement nouveau. Jusqu'à une date relativement récente, la société malienne dans son ensemble, attendait tout de l'Etat. Le système de gouvernance démocratique a poussé les différentes couches de la population à « se débrouiller » elles-mêmes. Cela s'est parfaitement illustré dans le domaine de la santé, avec la création des associations de santé communautaire (ASACO) autour de centres de santé communautaires (CSCOM). Un Centre de Santé Communautaire est une structure mise en place par une communauté dans le but d'apporter des réponses à ses problèmes de santé à des coûts abordables. En milieu urbain, presque chaque quartier a son CSCOM tandis qu'en milieu rural le CSCOM couvre généralement l'ensemble d'une commune rurale. Chaque CSCOM est géré par une ASACO jouant en quelque sorte un rôle de conseil d'administration. Dans les principes, c'est l'ASACO qui veille au bon fonctionnement et à la bonne gestion du CSCOM. Les relations entre le personnel du CSCOM et l'ASACO sont celles d'employés à employeur – même si dans la pratique ceci n'est pas toujours vérifié. Les CSCOM ont vu le jour à la suite de ce qu'il a été convenu d'appeler Initiative de Bamako, un concept introduit par M. James Grant, Directeur Exécutif de l'UNICEF, suite à la 37ème réunion régionale de l'OMS tenue à Bamako en 1987. C'est une dimension additionnelle de la politique de soins de santé primaires (SSP) visant à combler une lacune de cette politique, à savoir celle de l'accessibilité aux médicaments essentiels¹⁷. Le Mali compte aujourd'hui environ 660 CSCOM. Ces CSCOM ont considérablement amélioré l'accès des populations aux soins de santé. Avant l'avènement des CSCOM, les populations en milieu rural parcouraient des distances d'au moins 20 à 30 km et bien plus, pour obtenir les soins les plus élémentaires. Actuellement, selon les données de l'Enquête Démographique et de Santé Mali III (EDSM III) de juin 2002, le nombre de Maliens ayant accès aux soins dans un rayon de 15 km est passé de 40% en 1998 à 63%.

Cependant, que ce soit les écoles communautaires ou les associations de santé communautaire, beaucoup d'améliorations restent à faire. Les instances dirigeantes de ces structures n'ont pas encore réussi à impliquer suffisamment les populations qu'elles servent. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de distinction claire entre employés (médecins et infirmiers de CSCOM ou directeurs et enseignants d'écoles communautaires) et membres du comité de gestion. Rarement, les populations sont impliqués ou s'intéressent suffisamment au fonctionnement des structures. Il en résulte que la qualité des services est souvent loin d'être bonne et parfois le personnel n'a ni les qualifications requises ni le souci de la satisfaction du client.

¹⁶ Sidibé, Bamadou : Présentation du Groupement d'Intérêt Economique Saniya Magnambougou.

¹⁷ Konaté, M.K. ; Kanté B. et Dr Djènèpo F., Politique de Santé Communautaire et Viabilité Economique et Sociale des Centres de Santé Communautaires au Mali Étude de Cas en Milieu Urbain et Rural, septembre 2003.



Evaluation de la société civile malienne en tant que *partenaire* du gouvernement

Peut-être, le partenariat le plus remarquable que la société civile a formé avec le gouvernement au Mali est celui établi pour la promotion de la réconciliation nationale, suite à la rébellion Touareg au Nord au début des années 1990. A cette époque, le gouvernement du Mali lança un « appel à la société civile et à la mobilisation dans chaque région pour aider à créer un consensus en faveur de la paix et de la réconciliation » à travers une série de *Concertations Régionales* à partir d'août 1994, qui ont aidé à constituer la base de la Paix de Tombouctou¹⁸ en 1996. Ces concertations étaient des fora visant à stimuler le débat public sur l'avenir du pays. En août 1994, dix sept concertations régionales ont été tenues à travers tout le pays, certaines régions en ayant organisé plus d'une. L'objectif était d'écouter les préoccupations des populations et d'instaurer un débat public qui ne se limiterait pas aux seules élites politiques et administratives. Elles devraient aboutir à de nouvelles alternatives politiques pour le développement du pays d'une façon globale, y compris la résolution du conflit dans les régions du nord. Les ONG, réputées pour leur connaissance du terrain et leurs longue expérience de collaboration avec les populations à la base, ont été fortement mises à contribution pour l'organisation et la facilitation de ces fora dans toutes les régions. Ces concertations régionales ont été couronnées par une Concertation Nationale de restitution et de synthèse à Bamako¹⁹. Les leaders communautaires traditionnels, les associations et ONG – tant nationales qu'internationales – ont joué un rôle capital en faisant pression sur le gouvernement pour qu'il trouve une solution pacifique au conflit. Les leaders traditionnels et les groupements locaux ont aussi joué un grand rôle en organisant conjointement des rencontres communautaires pour discuter des problèmes liés à la rébellion et au contenu du Pacte National²⁰.

Bien qu'étant, peut-être, le meilleur exemple de partenariat Gouvernement/Société Civile, cela ne constitue pas un cas unique. Il y a de nombreux autres exemples, touchant des cas de partenariats au niveau national, régional et local. A Bandiagara, par exemple, le Préfet a fait remarquer les fruits de la coopération entre la société civile et le gouvernement, qui a instauré des forums sur le Code Pastoral et l'utilisation de la terre chez les Dogon²¹. Les ONG participent de plus en plus à l'exécution de programmes financés par les donateurs multilatéraux (par exemple, le Projet d'Appui aux Initiatives de Base [PAIB], les activités de micro-finance). Des organisations de la société civile, tels que les syndicats de transporteurs, ont également été engagées pour participer à la lutte contre le VIH/SIDA. Ainsi, le programme multi-sectoriel de lutte contre le SIDA, financé par plusieurs bailleurs de fonds dont la Banque Mondiale, a invité presque toutes les composantes de la société civile à proposer, pour financement, des projets de lutte contre cette pandémie. Le PNUD fait remarquer l'intérêt accru des groupements communautaires et leur implication dans la gestion

¹⁸ Lode, Kåre: "Civil society takes responsibility: popular involvement in the peace process in Mali", PRIO, Oslo, 1997.

¹⁹ <http://www.c-r.org/resources/occasional-papers/dichotomies-peacebuilding.php>

²⁰ Poulton, Robin Edward et Youssouf, Ibrahim Ag : *A Peace of Timbuktu - A Story of African Peacemaking*, 1988, United Nations Institute for Disarmament Research (UNDIR), Geneva.

²¹ Basé sur des discussions avec le personnel de World Education et de l'OMAES, février 2003.

de leurs propres affaires au Mali comme étant « l'une des évolutions les plus prometteuses... du programme de décentralisation. »

Comme rappel historique, il faut dire que le mouvement ONG au Mali est né de la nécessité de trouver des solutions aux souffrances des populations, suite aux cycles de sécheresses des années 1970 et 1980. Manifestement, le gouvernement à lui seul était incapable de relever le défi posé par ces événements²². L'apport des ONG a permis de remédier à pas mal de problèmes qui se posaient avec acuité, tels que la pénurie alimentaire et le manque d'eau potable. De nos jours, alors qu'il s'agit de dépasser l'urgence pour aller vers le développement durable, le capital de confiance mutuelle entre le Gouvernement et les ONG est sérieusement entamée et la communauté des intérêts n'est plus évidente. Nombreuses sont les ONG dont la création a été motivée plus par le souci de se trouver un emploi, plutôt que le souci d'apporter des compétences en supplément à celles des pouvoirs publics en vue de soulager les populations. Ce problème a été étayé par des bailleurs de fonds cherchant à financer les OSC. En réponse, des responsables gouvernementaux, agissant comme des entrepreneurs et des jeunes diplômés sans emploi ont souvent créé des ONG dans le seul but d'obtenir des contrats auprès des bailleurs de fonds. Bon nombre de ces ONG ne font pas du bon travail et ne servent pas efficacement, non plus, les populations au nom desquelles elles cherchent les financements – elles disparaissent souvent à la suite de l'échec de quelques projets²³.

Evaluation de la société civile malienne dans son rôle de *surveillant*

Dans un système démocratique, la société civile joue un rôle-clé en tant que surveillant de l'efficacité des responsables gouvernementaux et des élus. Ce rôle de surveillant commence par la surveillance des élections mais dépasse largement ce contexte pour s'étendre au contrôle régulier des politiques, la définition des priorités, la mise en œuvre, l'équité, les allocations budgétaires et l'efficacité dans la prestation de services. Le rôle de surveillant de la société civile dans un système décentralisé a une importance critique non seulement au niveau du gouvernement central, mais aussi aux niveaux régional et local.

Idéalement, la décentralisation et le système de gouvernance démocratique confèrent à la société civile le rôle important de contrôler/suivre/critiquer les initiatives gouvernementales visant les différentes couches de la société. C'est là un rôle d'autant plus légitime que toutes les couches de la population se retrouvent dans la société civile. Cependant, l'expérience montre que par le passé, la société civile était bien loin de comprendre que ce rôle était le sien et encore moins d'essayer de l'assumer.

Actuellement, les groupements de la société civile malienne ont une expérience limitée quant à l'exécution rigoureuse d'un rôle de surveillant. L'expérience dans ce domaine est plus discernable au niveau national qu'aux niveaux décentralisés. A ce jour, les principales avancées dans ce domaine sont attribuables aux média. Par exemple, le Réseau Malien des

²² Un *Comité de Coordination des Actions d'Urgence des Organisations Non-Gouvernementales* – CCAU/ONG – a été créé en 1983 pour coordonner la réponse des ONG à la famine au Mali, informer le gouvernement sur les activités et les besoins et éviter la duplication des initiatives. Ce Comité a finalement évolué en association d'ONG - *Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG* (CCA-ONG).

²³ Gerber, Dan: *African NGOs: A plus for Democracy and Development?* dans *Democracy and Development Political Science Journal*, septembre 1994, Volume 3, Numéro 3.

Journalistes Contre la Corruption et la Pauvreté (RMJCP) a critiqué le gouvernement concernant la lenteur des investigations et des poursuites judiciaires contre les actes de corruption avérée²⁴ et des journaux privés ont accusé des responsables gouvernementaux de malversations²⁵. Les agences de presse basées à Bamako (comme les journaux « Les Echos » et « InfoMatin », par ex.) exposent, rapportent, et pontifient régulièrement les inefficacités, les inconsistances et les impertinences du gouvernement²⁶. Cependant, ces actions de contrôle par les média sur l'action gouvernementale ne sont pas toujours basées sur une recherche approfondie et ne sont pas toujours impartiales ou consistantes²⁷.

Plusieurs groupements de la société civile ont des contraintes potentielles dans leur rôle de surveillant à cause du manque d'indépendance ou leurs points de vue politiquement partisans. Du fait que les groupements de la société civile sont financés de l'extérieur, ils peuvent être influencés par rapport aux questions qu'ils abordent ou qu'ils évitent. Très souvent aussi, la presse est bien moins que totalement indépendante. On peut insérer des articles dans des journaux simplement en payant pour la publication²⁸. On peut également influencer les journalistes en leur payant des frais de transport, des per diem ou en payant les frais de production. Par exemple, lors d'un atelier sur l'efficacité de l'aide organisé par la Banque Africaine de Développement en mars 2006, les journalistes devant couvrir l'événement ont clairement fait savoir que sans frais de transport, ils ne se rendraient sur les lieux. Bien que la BAD eu accepté de payer les frais de transport à raison d'un journaliste par agence de presse, une d'elles essaya d'en bénéficier pour deux représentants.²⁹ Avec des moyens très limités, les organisations de la société civile, sont confrontées à un dilemme consistant à accepter ces pratiques ou ne pas avoir les moyens d'assurer leur fonctionnement³⁰.

Aux niveaux décentralisés, le rôle de surveillant est encore plus problématique. Il y a peu de journalistes régionaux et presque pas de média au niveau régional ou au niveau de la collectivité. Les stations de radio communautaire constituent une exception notable, mais elles ont rarement des reporters ayant de solides capacités d'investigation, si elles ne sont pas redevables aux autorités locales (par ex., les autorités locales qui ont fourni le local pour la station), la probabilité est donc faible pour qu'elles soient rigoureuses dans les critiques contre leurs bienfaiteurs.

²⁴ Voir le journal « Les Echos » du 8 mai 2002.

²⁵ Par exemple, "L'Inter de Bamako" dans son édition de février 2006 (Numéro 55) accusait de hauts responsables de l'ancien parti au pouvoir ADEMA de mauvaise gestion et de corruption, qui ont ruiné la Banque de l'Habitat du Mali. Voir Media Foundation for West Africa (Accra) « PRESS RELEASE May 3, 2006 ».

²⁶ Typiquement dans "Les Echos" (édition du 29 janvier 2007, il y avait des articles sur le Gouverneur du District de Bamako l'accusant de n'avoir pas respecté la loi à l'occasion de son investiture, sur des ministres qui n'auraient pas actualisé leurs déclarations annuelles de patrimoines, ainsi que des accusations de pot-de-vin ayant influencer la résolution d'une dispute de terre entre deux groupes ethniques dans la Commune Rurale de Diallan.

²⁷ Ce problème a été relevé dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Voir, par exemple, State of Investigative Reporting in the Ghanaian Press, 2003. <http://gcpi.virtualactivism.net/pubs.html>

²⁸ Plusieurs journaux à Bamako ont eu à offrir leurs services aux auteurs de cet article.

²⁹ Cet exemple est tiré de l'expérience vécue par les auteurs.

³⁰ A New Approach to Development: The Role of the Press. Une conférence WAN/Banque Mondiale, tenue le 13 juin 1999 à Zürich, Suisse, pp. 9-11. Ce document cite le financement des média comme étant un problème dans les pays en voie de développement et ceux en transition. « A quoi servent des journaux indépendants... si des journalistes 'indépendants' sont obligés de compter sur des dessous-de-table accordés par des officiels ou hommes d'affaires corrompus ou simplement de vrais mafiosi, pour joindre les deux bouts ? »



Aussi, pour les associations oeuvrant pour la promotion de la transparence, de l'environnement, d'élections libres et justes, de l'éthique et des droits humains, les activités de surveillance, lorsqu'il y en a, ne sont perçues exclusivement qu'au niveau national. Le rôle de surveillant, en lui-même, n'est pas bien compris par tous les acteurs de la société civile. A cause du manque de professionnalisme, de ressources et par le désir de faire de la sensation, l'opposition est souvent virulente et le concept d'opposition « loyale », que ce soit au sein des organes élus ou au sein de la société civile, est absent. Dans l'ensemble, la société civile en tant que surveillant de l'activité gouvernementale au Mali, est relativement faible et l'est plus particulièrement aux niveaux régional et communal.

Conclusion

Dans chacune des quatre principales fonctions de la gouvernance, la société civile malienne a réalisé des progrès remarquables depuis 1991 et joue aujourd'hui un rôle beaucoup plus important qu'elle ne l'a fait sous les Première et Deuxième Républiques.

Non sans possibilités d'amélioration, la meilleure performance de la société civile s'est réalisée dans ses rôles d'*avocat* pour la représentation des intérêts de ses circonscriptions et de *prestataire de services*. Comme *partenaire* du gouvernement, le progrès a été plutôt erratique. Le domaine où la société s'est montrée plus faible est celui de la *surveillance* de l'action gouvernementale.

Le progrès vers une société civile malienne plus forte n'interviendra qu'à la suite d'efforts considérables et persévérants de formation, d'information, d'éducation et de communication tant au niveau des élus et autres responsables de l'administration qu'au niveau de l'ensemble de la communauté. Une économie croissante, qui permettrait de mieux payer les fonctionnaires et les leaders de la société civile et qui produirait plus de ressources pour le gouvernement et plus d'opportunités pour toute la société favoriserait également ce progrès.