

La participation des ONG extérieures à la coopération décentralisée au Burkina Faso

Mariame Hien/Zerbo*

Résumé

La coopération entre les peuples n'est plus seulement l'apanage des États. Elle ouvre la voie à plusieurs autres acteurs si bien que la notion a tendance à varier selon le contexte dans lequel on se situe. Par exemple, aujourd'hui, on s'intéresse de plus en plus à la coopération décentralisée. Comme son nom l'indique, celle-ci est une coopération qui se tisse surtout entre les collectivités décentralisées de divers États, mais à laquelle prennent part aussi les ONG et autres associations. Cette forme de coopération occupe actuellement une telle place dans les relations nord-sud qu'elle devient un sujet de plus en plus préoccupant pour les intellectuels.

L'expérience du Burkina Faso dans ce domaine est très riche en ce sens qu'il s'y est intéressé depuis les indépendances. A travers ces quelques lignes, il nous servira d'appui pour montrer comment les ONG extérieures se comportent devant le phénomène. Il s'agit d'une étude destinée à compléter une série de réflexions sur les différents aspects du thème.

C'est pourquoi, elle s'intéressera directement aux ONG en montrant qu'elles affluent au Burkina et constituent effectivement de vraies actrices de la coopération décentralisée dont l'appui au développement est très important. Mais, on pourrait certainement mieux orienter leurs actions dans ce sens en initiant une politique globale de développement qui en tienne compte.

Mots-clés : Organisation non gouvernementale (ONG), Coopération décentralisée, Burkina Faso, Secrétariat permanent des ONG (SPONG), Bureau de suivi des ONG (BSONG), Convention-cadre de coopération, Gouvernement.

The role of foreign ngo's in decentralized cooperation in Burkina Faso

Abstract

Cooperation between people is no longer restricted to State only. It paves the way for other actors and as a result, the notion of cooperation tends to vary according to the context in which it is used. Nowadays for instance, people are more and more interested in decentralized cooperation. This is indicative of cooperation between decentralized communities of various States but which also involves non-governmental organizations(NGO) and other associations.

Nowadays, this form of cooperation is so important in the north-south relationship that the intellectuals are more and more concerned about it.

In this regard, Burkina Faso has a very rich experience as it has been interested in it since independence. Throughout a few lines it will help us to show the extent to which NGO are involved. This study is intended to complete a number of reflections on different aspects of the subject.

That is why our study will deal with NGO, showing how they increase in Burkina Faso and constitute the real factor of decentralized cooperation, a very important basis of development. But their actions could certainly be oriented towards development by initiating a global development policy which take them into account.

Keywords: Non governmental organization (NGO), Decentralized cooperation, Permanent Secretariat of NGO (SPONG), Bureau of supervision of NGO (BSONG), Convention plan of cooperation, government.

* Attachée de recherches
IINSS / CNRST
03 B.P. 7047 Ouagadougou 03
Burkina Faso

Introduction

Au lendemain de son indépendance politique en 1960, le Burkina Faso (ex Haute-Volta) abritait sur son territoire des Organisations Non Gouvernementales Françaises et Américaines telles que le « Secours Catholique Français » installé en 1956 ou le « Secours Catholique Américain » arrivé en 1960¹. Elles étaient en nombre limité et consistaient essentiellement en des ONG caritatives et humanitaires d'inspiration religieuse liée à l'esprit de fraternité chrétienne et de secours d'urgence à l'occasion de catastrophes diverses : guerres, famines, épidémies. Il a fallu attendre les années 1971-1974 pour que l'arrivée des ONG extérieures soit accélérée. L'objectif principal recherché était de lutter contre la famine qui sévissait dans le pays² en apportant des secours d'urgence. C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1975, il y avait déjà au Burkina Faso plus d'une cinquantaine d'ONG étrangères³. Dans les années 1998, ce chiffre était porté à 233 avec 146 étrangères et 87 nationales. En l'an 2000, il passe à 286 dont 187 pour les ONG étrangères et 99 pour les ONG nationales⁴. Bien qu'elles se présentent aujourd'hui sous diverses formes et poursuivent des objectifs multiples et multiformes⁵, ces ONG ont des caractéristiques bien connues permettant de les distinguer d'autres types de groupements ou de regroupements. Par exemple, du point de vue du droit international, l'ONG est un « groupement de personnes privées poursuivant, par-dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux communs et est susceptible d'être consulté par l'ONU et les institutions spécialisées »⁶.

À côté de ces ONG, il faut également signaler la présence des associations ordinaires qui sont régies par la loi de 1992 sur la liberté d'association⁷ et des groupements pré coopératifs et coopératifs. Leur nombre est également fortement impressionnant. Déjà en 1998, on atteignait les chiffres de 6 000 et de 12 000.

Il est évident qu'avec ce nombre grandissant, la part des ONG étrangères s'est vue croître dans l'aide au développement du Burkina et d'autres pays du sud. Elle en constitue un volet assez important. Pour ce qui concerne sa concrétisation, il faut dire que cette forme d'aide passe surtout par ce qu'on appelle « la coopération décentralisée ».

¹ Il est plus connu sous le nom de CATHWEL.

² Ce fut d'ailleurs le cas pour la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest.

³ Voir Notamment SYAN P. (Directeur du BSONG), « Le bureau de suivi des ONG comme Outil de la coopération décentralisée au Burkina Faso », exposé à la deuxième journée de la coopération décentralisée organisée par l'Ambassade du Burkina Faso, Paris, 23 Mai 1998, p.3.

⁴ Comme le montre la liste ci-après annexée à la page 13.

⁵ quelques ONG selon leurs objectifs

⁶ Conf. Article 71 de la charte de l'ONU.

⁷ D'après ce texte, l'association est définie comme tout groupe de personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, à vocation permanente, à but non lucratif et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs, notamment dans les domaines culturel, sportif, social, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socio-économique.

qui semble aujourd'hui intéresser beaucoup de pays quoique l'unanimité semble difficile à trouver au niveau de la définition même du concept⁸.

En tout cas, il s'agit là pour certains d'un véritable cadre approprié pour les actions de développement. C'est surtout le cas du Burkina Faso qui a inscrit cette forme de coopération dans son champ de bataille depuis les indépendances et à laquelle il s'attèle surtout ces dernières années. En effet, ce pays a, de façon progressive, saisi la portée de la coopération décentralisée, l'a soutenue, ce qui fait qu'actuellement, il en récolte d'une certaine manière les fruits.

C'est dans ce sens qu'il se voit actuellement cité comme un pays d'affluence des ONG extérieures. Cela est d'autant plus important que la France, son premier partenaire dans ce domaine a jugé nécessaire d'avoir à un moment donné, une organisation particulière au Ministère de la Coopération⁹ pour s'occuper uniquement de la gestion des ONG françaises qui travaillent au Burkina Faso. Pour un pays comme le Burkina Faso qui cherche les voies de son développement depuis plus de trois décennies d'indépendance politique, la formule de la coopération décentralisée ne peut être qu'appréciable. Seulement, il faut certainement bien saisir ses enjeux pour mieux mesurer sa portée réelle. Autrement dit, certains constats paraissant curieux méritent des explications quand on s'intéresse à la coopération décentralisée à travers les ONG au Burkina Faso. D'une part, on se demande pourquoi ce pays est particulièrement attiré par les ONG extérieures qui sont de véritables acteurs de la coopération décentralisée. Y a-t-il une organisation interne qui leur soit particulièrement favorable ?

D'autre part, on a envie de savoir comment cette forme de coopération se concrétise réellement sur le terrain. En d'autres termes ces ONG contribuent-elles réellement au développement socio-économique du pays ?

Ce sont ces deux interrogations qui vont donc guider notre analyse sur l'expérience du Burkina Faso. On réfléchira d'abord sur le problème de l'encadrement des ONG au Burkina Faso (section I) avant de voir ensuite, si la coopération décentralisée ONG-Burkina Faso est une réussite comme on le laisse entendre très souvent (section II)

⁸ Actuellement, il existe plusieurs définitions de la coopération décentralisée qui sont plus ou moins larges les unes par rapport aux autres. Par exemple, « au sens français, il y a coopération décentralisée lorsqu'une (ou plusieurs) collectivité locale française développe des relations avec une (ou plusieurs) collectivité locale étrangère : il peut s'agir aussi bien de l'établissement de relations d'amitié ou de jumelage avec des collectivités territoriales étrangères, d'actions de promotion à l'étranger, d'aide au développement de collectivités dans certains pays, d'assistance technique, d'action humanitaire, de gestion commune de biens de services mais aussi de coopération transfrontière et de coopération interrégionale » ; tandis que par « coopération décentralisée » l'union européenne entend tout programme conçu et mis en œuvre dans le pays du sud ou de l'est par un acteur de la société civile : pouvoirs publics locaux, ONG, coopératives, groupements, syndicat ... de façon plus générale toute forme organisée de la société civile ». A la différence de la définition française, un programme de coopération décentralisée au sens européen n'implique pas forcément la participation d'un partenaire européen et *a fortiori*, d'une collectivité locale. Au Burkina, on a une vision plus large quant au contenu de cette notion. En effet, on pense que « la coopération décentralisée recouvre l'ensemble des relations, non étatiques, qui unissent collectivités, communautés, associations, institutions, etc. du nord et du sud dans des actions nord/sud ou sud/nord ».

⁹ De façon plus précise, il faut rappeler que la France avait regroupé les financements en direction du Burkina Faso dans un programme dit « Programme prioritaire Burkina Faso ». Elle en a confié la gestion à la Ligue française de l'Enseignement et de l'Éducation Permanente.

L'encadrement des ONG au Burkina Faso

L'aperçu historique montre bien que le nombre des ONG travaillant au Burkina est allé de façon croissante. Si cela a été possible c'est parce que plusieurs initiatives ont été déployées. En effet, des efforts en vue de la promotion de la coopération décentralisée sont accomplis par les Burkinabè non seulement à l'extérieur de leurs frontières¹⁰, mais surtout au niveau interne. Il s'agit d'un pays où les ONG ont toujours eu un cadre propice à leur épanouissement. Au début, et pendant longtemps, elles sont intervenues « chacune en solitaire, sans coordination d'aucune sorte. Les gouvernements successifs les ont considérées comme des partenaires de développement indépendants »¹¹. Il fallait donc les libérer de toute contrainte administrative et de suivi. « En conséquence, les politiques d'interventions des ONG se sont développées de façon spontanée tant du point de vue de leurs stratégies d'interventions, de leurs secteurs d'activités que de leurs implantations géographiques. Seul le ministère du développement rural et celui de la santé d'alors avaient des contacts sporadiques avec ces organismes, sans une réelle action de suivi et de coordination »¹².

Cependant, avec leur multiplication et pour faciliter leur action, il a fallu, non seulement créer quelques structures d'encadrement des ONG mais aussi, et surtout définir leurs politique et stratégie d'intervention en adoptant essentiellement une convention-cadre de coopération.

L'encadrement institutionnel des ONG

Il existe au Burkina deux principales structures qui aident à la coordination des ONG. Il s'agit d'une part, du Bureau de Suivi des ONG (BSONG) qui est la structure étatique de coordination et d'autre part, du Secrétariat Permanent des ONG (SPONG) qui est une organisation propre aux ONG elles-mêmes. Il convient de passer en revue chacune de ces structures pour pouvoir mesurer la contribution concrète à l'action des ONG dans le pays.

Le Bureau de Suivi des ONG (BSONG)

Le Bureau de Suivi des ONG est le principal outil mis en place par le Gouvernement en accord avec les ONG. Il a été créé en mai 1984 et était initialement rattaché directement à la Présidence du Faso¹³.

¹⁰ Le pays, à travers ses ressortissants qui sont à l'étranger, mène une diplomatie favorable aux ONG. Par exemple, l'Ambassade du Burkina à Paris a initié depuis quelques années une journée dite « journée de la coopération décentralisée » où tous les partenaires de la coopération décentralisée qui sont en relation avec le Burkina sont invités à discuter de nombreuses questions en rapport avec ce thème.

¹¹ Voir SYAN P.(Directeur du BSONG), « Le Bureau de suivi des ONG comme outil de la coopération décentralisée au Burkina Faso », op.cit, p.6.

¹² Ibidem.

¹³ Conf. Note circulaire n° 86-198/CNR/PRES/BSONG du 23 juillet 1986 portant création et fonctionnement du Bureau de Suivi des ONG à la Présidence du Faso, signée par Alfred SAWADOGO, le responsable du Bureau de suivi des ONG, 3 p. On peut lire cette note dans Mariame ZERBO épouse HIEN, les ONG extérieures et la coopération décentralisée au Burkina Faso, mémoire DEA, Académie Diplomatique Internationale, Paris, 1998, p.48-51.

Depuis 1987, il constitue une direction technique du Ministère de l'économie et des finances au sein de la Direction Générale de la Coopération¹⁴.

Comme motifs de la création du BSONG, le responsable de la structure à l'époque notait que c'est « ... pour soutenir et améliorer l'efficacité du travail des Organisations Non Gouvernementales »¹⁵. Parce que « depuis 1970, elles sont nombreuses ces organisations qui opèrent au Burkina Faso, sans qu'aucune structure officielle n'en oriente les politiques d'intervention. Cela s'est alors traduit par une implantation spontanée des ONG à travers le pays, sans planification et sans équilibre entre les différentes régions du pays ».

Dès le départ, plusieurs objectifs ont été fixés au BSONG, ce qui lui imposait alors une organisation et un fonctionnement efficaces. Entre autres, il devait œuvrer à :

- intégrer et orienter les activités des ONG dans une politique globale cohérente en rapport avec les priorités nationales ;
- faciliter les échanges d'expérience entre ONG elles-mêmes et entre elles et les services techniques de l'État ou de tous ordres, en développant une dynamique de collaboration fonctionnelle ;
- saisir les données chiffrées en provenance des ONG pour permettre une planification et une comptabilisation des investissements de ces organismes dans les comptes nationaux ;
- participer à l'élaboration des programmes ONG ;
- veiller à ce que chaque projet ONG soit suivi par le ministère technique compétent ;
- suivre et évaluer sur le terrain l'exécution des programmes ONG, soit par le Bureau lui-même, soit par le ministère compétent ;
- définir les zones d'intervention eu égard à l'action d'autres organismes et eu égard à la priorité des besoins ressentis au plan régional
- déconseiller éventuellement l'action d'une ONG si cette action est contraire à l'intérêt de la population.

Aujourd'hui, cette structure se veut un véritable outil de la coopération décentralisée au Burkina et dans ce sens, elle entreprend de multiples autres activités. Elle apporte notamment un appui aux ONG pour le choix de l'implantation de leurs activités sectorielles, donne des informations aux associations nationales sur les conditions à remplir pour accéder à l'appui des ONG partenaires étrangères et contribue à régir les relations de coopération bilatérale et multilatérale du Burkina Faso. Comme toute structure pionnière, elle est d'un soutien indispensable à l'évolution des ONG quoiqu'il y ait de plus en plus un besoin d'adaptation de sa mission. Il en est de même pour le SPONG.

¹⁴ Le texte de référence ici est le Décret n° 96/382/PRES/PM/MEF du 12 novembre 1996, qui porte organisation du Ministère de l'Economie et des Finances. Selon l'article 55 dudit texte la Direction Générale de la Coopération (DG/COOP), placée sous l'autorité d'un Directeur Général comprend quatre services dont la Direction de la Coopération Bilatérale (DCB), la Direction de la Coopération Multilatérale (DCM), le Bureau de Suivi des Organisations Non Gouvernementales (BSONG) et la Direction de la Coordination de l'Aide Publique au Développement (DCAPD).

¹⁵ Conf. Note circulaire n° 86-CNR/PRES/BSONG du 23 juillet 1986 portant Création et Fonctionnement.

Le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales (SPONG)

Bien avant la création du BSONG, en 1975 précisément, les ONG dont le nombre s'est accru, avaient senti le besoin d'une coordination de leurs actions afin d'éviter les dissensions et le désordre sur le terrain. C'est ainsi qu'elles ont créé leur cadre de concertation qui va être leur porte parole auprès du Gouvernement. Il s'agit de leur consortium dénommé « Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales » (SPONG).

Le SPONG lui-même a un statut d'ONG. Il a négocié et signé avec le Gouvernement la convention-cadre des ONG qui fut révisée et amendée en 1985.

A sa création, cette structure comptait seulement 19 membres. En 1998, elle en comptait environ 73 dont des ONG étrangères et nationales. Ce nombre assez imposant lui confère une force morale de négociation tant avec le Gouvernement qu'avec les partenaires financiers étrangers.

Le SPONG est dirigé par un Secrétaire Général. Il constitue le premier partenaire de travail du Bureau de suivi des ONG. Il vise prioritairement à coordonner les activités de ses membres pour éviter le double emploi. Il va même au delà de cette mission de coordination et entreprend de multiples autres initiatives dans les domaines de la formation et de la sensibilisation sur le rôle des ONG ; il organise des rencontres-discussions pour rechercher une rationalisation des méthodes d'intervention des ONG. Il reste un véritable cadre d'expression et de promotion des ONG qui recherche avant tout leur épanouissement au Burkina.

Le SPONG et le BSONG sont demeurés pendant longtemps les deux principales structures qui ont aidé à la coordination des activités des ONG au Burkina. D'autres sont nées ou sont en train de voir le jour. Les opérations de décentralisation engagées dans les années 1996 ont contribué à la création de certaines structures comme le SAGE-DECOM (service d'appui à la gestion et au développement des communes) ou le FODECOM (fonds de démarrage des communes). On parle également d'un bureau de liaison des ONG et associations (B LONGA) et d'un secrétariat des ONG du Sahel (SECOS). Plus récemment, il y a eu la Commission nationale de la coopération décentralisée (CONACOD).

Ces structures qui sont plus jeunes se doivent d'aider à davantage d'organisation dans le sens de l'accueil et de l'entretien des ONG au Burkina Faso. Elles ont plus besoin d'entraide que de concurrence. Ceci reste d'autant plus vrai que l'environnement juridique dans lequel évoluent ces ONG demande à être mieux défini. Il y a une convention cadre qui ne s'intéresse pas à certains détails qui restent pourtant très utiles.

L'encadrement normatif : l'adoption d'une convention-cadre de coopération

En même temps qu'il crée le BSONG, principal instrument de gestion de la coopération avec les ONG, le Gouvernement, en accord avec celles-ci a fait adopter une convention-cadre devant régir leurs relations. C'est le principal instrument de la coopération ONG-Gouvernement qu'il faut examiner ici pour connaître les obligations qui sont imposées aux différentes parties.

Les obligations de l'ONG à l'égard du Gouvernement dans la convention-cadre de coopération

Dans la Convention d'établissement entre les ONG et le Gouvernement¹⁶, plusieurs obligations incombent à l'ONG qui s'installe au Burkina pour y travailler. Deux d'entre elles sont essentielles et sont définies aux articles 1 et 15 dudit texte.

Selon l'article 1 de la Convention, l'ONG s'engage, conformément aux objectifs définis dans ses statuts et en harmonie avec les priorités nationales, à mobiliser les ressources humaines, financières et techniques nécessaires à l'appui des projets et programmes de développement initiés et exécutés par les populations des zones rurales et urbaines du Burkina.

En effet, cela répond à une préoccupation essentielle que le Gouvernement a toujours eu dans ses rapports avec les ONG. Elles doivent être proches des populations de base qui sont appelées à s'organiser à leur tour. C'est justement dans cet esprit que les autorités ont invité les populations de chaque village à s'organiser pour assumer les tâches de développement local selon la stratégie participative ? À partir du moment où les ONG elles-mêmes pratiquaient cette démarche participative, l'approche stratégique du Gouvernement se trouvait en parfaite harmonie avec la leur. Il lui restait donc à chercher simplement à renforcer la complémentarité et la synergie de l'action des deux parties sur le terrain. C'est à partir de ce moment que les ONG vont être associées à l'élaboration des plans de développement et que leurs projets et programmes vont être inscrits dans le document portant plan national de développement.

La seconde obligation fondamentale à laquelle toute ONG est astreinte est de soumettre au Gouvernement le programme d'activités qu'elle compte entreprendre durant une période déterminée et d'établir à l'attention de celui-ci son rapport d'activités.

En plus de ces engagements majeurs, il y a dans ce texte de base d'autres obligations annexes auxquelles les ONG doivent se soumettre. Par exemple, il est inscrit à l'article 3 que l'ONG doit assurer l'africanisation de ses cadres ainsi que la formation de nationaux burkinabè dans les tâches et les domaines de son intervention. L'article 5 note que l'ONG désignera son représentant pour superviser l'ensemble des programmes et projets mis en œuvre, mais après avoir consulté le Gouvernement. Les articles 4, 6 et 7 portent sur les obligations que l'ONG doit assumer par rapport au personnel qu'il a recruté et qui travaille sous sa direction.

Quoiqu'elles ne soient pas soumises à des systèmes de contrôle bien élaborés et strictement suivis, on note un minimum de discipline dans la vie de ces ONG quand elles s'installent dans le pays. Cela fait que le gouvernement du pays d'accueil prend des engagements à leur égard.

¹⁶ qui date d'ailleurs de plus de 15 ans et qui mérite d'être relue.

Les obligations du Gouvernement burkinabè à l'égard des ONG dans la Convention-cadre de coopération

Dans la Convention-cadre, le Gouvernement prend plusieurs engagements pour permettre aux ONG qui exercent au Burkina Faso de travailler en toute quiétude. Ces obligations figurent pour l'essentiel dans les articles 8 à 13 dudit texte.

C'est ainsi que le Gouvernement s'engage, après avoir approuvé le dossier des intéressés, à faciliter l'entrée et à assurer le séjour au Burkina Faso des ressortissants étrangers engagés par l'ONG pour la mise en œuvre de ses projets et programmes. Il apportera son aide et sa protection au personnel de l'ONG. Il tiendra informé son représentant de toutes les questions que pourrait soulever la présence de ce personnel au Burkina Faso.

Le Gouvernement s'efforcera de résoudre les questions avec le représentant de l'ONG dans un esprit de coopération mutuelle.

Également, il prend l'engagement d'accorder l'admission en régime de franchise temporaire des droits et taxes pour les fournitures et équipements acquis par l'ONG aux fins des projets et programmes.

Enfin, on notera que le personnel de l'ONG et les membres de leurs familles bénéficieront dans les formations hospitalières du Burkina Faso des mêmes conditions que les fonctionnaires burkinabè.

Plusieurs autres dispositions existent en faveur des ONG. On ne peut donc reprocher à la convention-cadre de leur rendre la tâche difficile sur le terrain. Au contraire, tout est prévu pour que le Burkina soit un pays d'accueil des ONG. C'est pourquoi, on remarquera qu'au delà même de la convention-cadre, d'autres initiatives sont prises, toujours dans le but d'améliorer les relations ONG/État burkinabè. Ainsi, le département du plan et de la coopération, dont dépendent les ONG, s'est engagé à tout mettre en œuvre pour soutenir les politiques des ONG afin que toute intervention gagne davantage en pertinence et en qualité. Ce soutien va s'articuler autour de plusieurs points : politique d'implantation et d'intervention des ONG ; spécialisation des ONG dans les secteurs du plan ; intégration des programmes des ONG dans les programmes du Gouvernement ; promotion des plans sectoriels au niveau provincial ; élaboration de programmes de formation et d'alphabétisation ; promotion d'activités féminines.

À la lecture de cette politique, on peut retenir que le Gouvernement n'a aucunement l'intention d'embrigader les ONG par un encadrement coercitif susceptible de bloquer leurs initiatives. Au contraire, les responsables veulent, « face à la nécessité incontournable d'intégrer les interventions des ONG dans le cadre cohérent des politiques de développement de notre pays, rechercher les meilleures articulations possibles entre ONG et structures étatiques ».

De ce fait, nous pensons qu'après de nombreuses années de collaboration, il peut être intéressant de faire une lecture d'ensemble des rapports avec les ONG pour mieux se situer. Autrement dit, les lignes qui suivent seront consacrées à un bilan des

activités dans le sens de connaître leur contribution réelle au développement du pays en vue de tracer des perspectives d'avenir.

La coopération ONG/Burkina Faso : bilan et perspectives

Le Burkina Faso, à l'instar d'autres pays s'est intéressé à la coopération décentralisée depuis les années 1960. Il s'y est véritablement investi parce qu'il y a vu « une nouvelle chance pour le développement ». Si dans ses premiers moments, cette forme de coopération ne dépassait pas le jumelage qui consiste essentiellement en l'expression de relations d'amitié entre des villes ou des villages, aujourd'hui, il s'agit de liens d'échanges beaucoup plus renforcés. Certains y voient même une évolution en trois étapes dans laquelle la coopération décentralisée serait la phase supérieure.

Ceci pour dire qu'à côté du rôle important que joue le jumelage qui réunit actuellement plusieurs collectivités du Burkina à celles du nord, les multiples actions entreprises par les ONG extérieures dans ce pays participent énormément à la coopération décentralisée nord/sud devenue de nos jours un soutien incontestable et incontournable du développement. Mais en quoi consiste la coopération décentralisée par les ONG au Burkina Faso? Quelles observations critiques peut-on en faire? Il s'agira ici surtout de présenter la coopération décentralisée à travers les formes qu'elle prend sur le terrain et son contenu réel, ce qui suscitera évidemment des observations critiques dans l'optique d'une vision meilleure.

Formes et contenu de la coopération par les ONG

Les ONG extérieures présentes au Burkina Faso contribuent au développement de diverses manières. Elles interviennent sous des formes variées dans presque tous les secteurs d'activités du pays.

Les procédés d'intervention des ONG

L'aide apportée par les ONG extérieures au développement se fait souvent de façon directe, ce qui est une méthode beaucoup plus appréciée par les bénéficiaires. Mais, il y a aussi une partie de cette aide qui leur arrive indirectement c'est-à-dire en passant par d'autres structures.

L'Aide directe des ONG aux bénéficiaires

La plupart des ONG interviennent directement sur le terrain, c'est-à-dire qu'elles sont en contact avec les personnes qui bénéficient de leur aide. Par exemple, dans les domaines de la santé ou du social¹⁷, on les rencontre dans les villes et villages du Burkina en train de soutenir les populations. C'est d'ailleurs une des meilleures formules de l'aide parce qu'elle peut être orientée en fonction des besoins du terrain.

¹⁷ c'est le cas de « Pharmaciens sans frontières » qui est présent dans le Yatenga, le Ganzourgou, le Houet, le Kadiogo et le Passoré ; C'est aussi le cas de « Mission international el Bethel » qui intervient surtout dans le Houet et le Kadiogo.

L'aide indirecte apportée par les ONG

En fonction de leur objet ou selon la nature de l'aide qu'elles apportent, certaines ONG ne sont pas en contact direct avec les personnes bénéficiaires. Elles passent alors par d'autres structures publiques ou privées pour agir sur le terrain. On en rencontre qui contribuent à la promotion du petit crédit¹⁸ sans le distribuer elles-mêmes ou qui contribuent à la promotion de l'éducation sans enseigner. Les exemples peuvent être pris dans tous les domaines.

Cette deuxième formule complète énormément la première en laissant le choix à chaque ONG d'agir librement sur le terrain en fonction de ses capacités tant techniques que financières.

La contribution effective des ONG au développement socio-économique du Burkina

Au début, les ONG n'étaient pas nombreuses au Burkina et leurs actions étaient limitées et axées surtout sur le domaine humanitaire.

Mais depuis 1983, année où le Gouvernement a pris plus en considération leur participation dans le développement national, l'apport des ONG est de plus en plus remarquable.

D'après les statistiques du BSONG, au cours du programme populaire de développement (octobre 1984 à décembre 1985), les ONG ont réalisé 250 barrages et retenues d'eau sur le territoire national.

Au cours du premier plan quinquennal de développement populaire (1986-1990), la contribution des ONG a été estimée à 34,7 milliards de F CFA.

Durant la période couvrant le dernier plan quinquennal de développement 1991-1995, la contribution des ONG s'établissait à 70,8 milliards de F CFA essentiellement en appui aux micro-financements des efforts communautaires dans les provinces du Burkina Faso.

En moyenne, durant cette période, les ONG ont contribué annuellement pour 14,2 milliards de réalisations. Elles contribuent de manière significative à résoudre le problème de l'emploi. Par exemple, en mars 1996, le nombre total d'emplois permanents créés par les ONG au Burkina Faso était de 2 443 dont 2 151 (soit 88 %) occupés par les nationaux et 12 % par des expatriés. Il ressort par ailleurs, qu'un peu plus d'une cinquantaine d'ONG emploient aujourd'hui de façon permanente 15 nationaux en moyenne.

¹⁸ A titre d'exemple, on peut citer Promo-Femmes Développement Solidarité présente dans plusieurs provinces ; l'AFEDD (Association Femmes pour l'entraide au développement durable) qui mène ses activités notamment au niveau du Kadiogo et du Kourwéogo ; il y a également et surtout Epargne sans frontière qui intervient essentiellement au niveau du Kadiogo.

¹⁹ Dans le domaine de l'enseignement, des ONG existent : l'UNAI (United Nations Association intern. Service) qui est présent sur tout le territoire ; Association Austro Burkina dans le Kadiogo, pour ne citer que ces deux cas.

Au-delà de ces statistiques assez satisfaisantes, il faut souligner que la méthode d'approche des ONG permet une bonne sensibilisation et l'initiation des populations à la stratégie de développement participatif. Elles touchent ainsi une population sensible que l'État n'a pas toujours les moyens de soutenir : les couches de population les plus vulnérables et les plus défavorisées.

De manière générale, les ONG s'intéressent aux projets peu coûteux compte tenu de leurs moyens limités. Mais ces projets ont un impact direct sur les populations dû au fait que ces investissements se font dans les domaines qui les préoccupent. Par ailleurs, la création de petits emplois permet une injection monétaire dans les campagnes.

Critiques et perspectives dans la coopération avec les ONG

La coopération décentralisée est riche à plusieurs niveaux. Elle est bénéfique tant du point de vue de la nature diverse des apports dont elle est à l'origine (échanges d'expériences entre des hommes de terrain) que du point de vue même de son contenu (contribution au développement).

Toutefois elle mérite d'être encore approfondie pour être un véritable soutien au développement du Burkina. Dans ce sens, un certain nombre de remarques peuvent être faites devant conduire à des pistes d'investigation futures.

Observations

Il est sans conteste que la coopération des ONG extérieures avec le Burkina Faso se déroule bien. Plusieurs preuves peuvent être apportées pour soutenir cette affirmation. Par exemple au ministère français de la coopération, on a estimé, vu le volume des financements en direction du Burkina, qu'il était nécessaire de regrouper tous ces financements dans un programme spécial dénommé « programme prioritaire Burkina Faso » dont la gestion a été confiée à la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente.

Mais tout n'est pas rose. Les relations qui naissent dans ce cadre sont diverses et ne se déroulent pas toujours sans difficultés. On peut relever des faiblesses de part et d'autre.

Du côté des bénéficiaires du soutien apporté par les ONG par exemple, on s'est souvent plaint du manque de concertation pour déterminer la nature de l'aide. En conséquence, le matériel ou le service proposé et qui arrive à destination n'est pas celui qui est souhaité par le bénéficiaire. Il est même arrivé que du matériel informatique soit livré à des villageois qui n'en connaissent pas l'utilisation. Il faut alors songer à ce que l'aide des ONG soit la plus utile possible. (plus une faible institutionnalisation des ONG qui fonctionnent de façon informelle ou familiale).

De même, il arrive que, pour des raisons d'incompréhension avec les services douaniers, que l'aide des ONG soit bloquée ou même périsse aux frontières, ou n'arrive pas dans les délais souhaités. Peut-être faut-il que les services concernés soient impliqués davantage dans les échanges relevant de la coopération décentralisée.

Enfin, comme dernière remarque, il faut dire que la notion même d'ONG n'est pas claire pour tous les partenaires. Parfois, on ne se soucie pas de définir correctement la nature de l'ONG. On n'est beaucoup plus préoccupé par les objectifs que par la définition d'un statut clair pour les ONG. Une législation spécifique sur les ONG qui permette de définir leur statut manque. La loi sur la liberté d'association qui est le texte de référence actuellement est muette sur les aspects fondamentaux. Ce vide est gênant et doit être comblé. En effet, il est important aujourd'hui d'élaborer un statut propre aux ONG qui permettra de clarifier plusieurs autres aspects. Par exemple, définir les missions qui peuvent leur être confiées sur le terrain. Il est donc tout à fait indispensable qu'un accent y soit mis.

C'est donc dire que la coopération décentralisée nécessite plus de travail qu'on ne le pense. Loin d'être une courroie de transmission entre la France et ses anciennes colonies, la coopération décentralisée pose une problématique beaucoup plus profonde. Elle interpelle tous et suscite plusieurs interrogations. C'est pourquoi, nous pensons qu'il y a là matière à réfléchir et que des pistes nouvelles d'investigation sont possibles pour plus de dynamisme dans ce domaine.

Les pistes d'investigation futures

Du point de vue des structures d'accueil, il s'avère utile qu'au delà du travail énorme que mènent la Commission Nationale de la Décentralisation, le BSONG, le SPONG et le CNBJ, il est nécessaire que d'autres services au Burkina soient plus impliqués dans les échanges avec les ONG extérieures. Nous pensons par exemple à la Direction Générale des Douanes du Burkina.

S'agissant de la forme des interventions, on peut se demander s'il n'est pas souhaitable qu'on tende vers de vraies ONG internationales. Nous pensons ici à la notion d'ONG telle que définie en droit international, comme le « groupement de personnes privées poursuivant, par-dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux communs et susceptibles d'être consultées par l'ONU et les institutions spécialisées. C'est l'exemple de la Croix rouge ou de la Fédération syndicale mondiale ou de la Chambre de commerce internationale.

Cette évolution contribuerait certainement à réorienter les interventions ou à y demander une certaine rigueur qui ne peut être obtenue actuellement avec certaines petites ONG. Comment ?

Quant au fond même de la matière, il faut indiquer que la coopération décentralisée peut s'ouvrir à des horizons divers. D'aucuns ont pensé qu'elle peut par exemple être un levier pour la démocratie. Il faut alors savoir l'orienter dans ce sens. On pourrait même dire que cela est une réalité puisqu'on rencontre de plus en plus d'ONG en matière de démocratie.

Conclusion

La coopération décentralisée se veut aujourd'hui un soutien important au développement dans plusieurs pays. Pour ce qui concerne le Burkina Faso, on peut dire que

son expérience est déjà assez riche en la matière. Ce qui importe c'est peut-être de rechercher toujours de nouvelles perspectives dans ce domaine pour une avancée meilleure. C'est pourquoi, nous pensons qu'elle mérite d'être cernée dans ses diverses composantes.

Parlant plus exactement de la coopération avec les ONG, il faut reconnaître qu'elle joue un rôle important dans le développement de notre pays. Cela peut se constater à travers quelques statistiques déjà citées dans ce texte. La carte annexée à ce texte qui montre les zones couvertes par leurs actions renseigne sérieusement sur leur diversité. Aussi, on peut dire que c'est une coopération qui se déroule assez bien quoique parfois les acteurs rencontrent quelques difficultés qui retardent certaines opérations. Dans l'ensemble, on peut noter qu'il s'agit d'un volet de la coopération qui se passe dans une ambiance favorable et qui mérite d'être approfondi.

Mais la coopération décentralisée, rappelons-le dépasse cela. Elle a d'autres aspects qui méritent d'être connus. Par exemple les relations de jumelage ou de jumelage-coopération qui sont historiquement très anciennes et qui se tissent de plus en plus entre les collectivités burkinabè et celles d'autres pays comme la France en sont une autre dimension. C'est ce qui fera d'ailleurs l'objet de notre prochaine réflexion à l'issue de laquelle nous serons certainement mieux armée pour tirer des conclusions plus approfondies sur le sujet de la coopération décentralisée de façon générale. □

Références bibliographiques

I. Ouvrages, mémoires

ASSOCIATIONS DE SOLIDARITE INTERNATIONALE, Répertoire 1997-1998. Commission Coopération Développement, CEDIDEL.

BEIGBEDER I., 1992. Le rôle international des organisations non gouvernementales, Paris Bruxelles, Bruyant/LGDJ.

BUTZBACH C. B., 1997. La coopération décentralisée franco-marocaine et perspectives, IERAM.

DELER et al. (sous Dir.), 1998. ONG et Développement, société, économie et politique, Paris, Karthala.

INNOVATIONS ET RESEAUX POUR LE DEVELOPPEMENT (IRED), 1994. Financer autrement. Les associations et ONG de développement du Tiers-Monde, Vol. I, IRED, Genève.

LECHERVY C., RYFMAN P., 1993. Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG, Coll. Optiques social, Hatier.

SECRETARIAT PERMANENT DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (SPONG), 1996. Annuaire des organisations non gouvernementales membres. Burkina Faso, Coll. Essentiel, édition EDIFICE.

ZERBO/HIEN M., 1998. Les ONG extérieures et la coopération décentralisée au Burkina Faso, mémoire DEA, Académie Diplomatique Internationale, 1998.

II. Articles, revues, communications

ASSOCIATION FRANCAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRES (AFVP). Revue n°19-20, 1^{er} semestre 1996.

BOISGALLAIS Anne-Sophie. ONG, entre doute et colère, Croissance n° 383, juin 1995, p. 19-23.

DE SCHUYTTER Laurence. Burkina Faso, les ONG nationales sur le pont, JAE, 25 janv. 1996, p.21.

E.L. La France n'a plus de colonies, mais elle a des ONG..., Minute, 22 fév. 1995.

IBRIGA Luc. Le statut juridique des ONG en droit burkinabè : actualité et perspectives, RBD, 1999, n°36, p. 195

LA LETTRE DE LA RUE MONSIEUR. ONG -Pouvoirs publics. La nouvelle donne, La lettre de la rue Monsieur, Janvier 1995, p. 5-7

LA LETTRE DE LA RUE MONSIEUR. Le volontariat. Richesse des expériences, La lettre de la rue Monsieur, Mars 1995, p. 6-9

LA LETTRE DE LA RUE MONSIEUR. Paris, les ONG et le Rwanda, La lettre de la rue Monsieur, Mars 1995, p. 10-11.

L'ECHO DE L'AFRIQUE. Burkina Faso : coopération décentralisée, in L'Echo de l'Afrique, 21 Avril 1994.

Son Excellence l'Ambassadeur du Burkina Faso à Paris. Allocution donnée à la Journée de la coopération décentralisée, Ambassade du Burkina Faso à Paris, 23 mai 1998.

Son Excellence l'Ambassadeur du Burkina Faso à Paris. Conférence donnée au Club des Amis de l'Afrique à Paris, nov. 1998.

SYAN Patrice (Directeur du BSONG). Le Bureau de Suivi des ONG comme outil de la coopération décentralisée au Burkina Faso, Exposé à la Deuxième journée de la coopération décentralisée, Ambassade du Burkina Faso, Paris, 23 Mai 1998.

III. Rapports

BUREAU DE SUIVI DES ONG. Nombre d'ONG intervenant au Burkina Faso. Situation au 17/11/1995, BSONG, nov. 1995.

BUREAU DE SUIVI DES ONG. Politiques d'intervention au Burkina-Nouvelles stratégies d'intervention, Document signé par les collectifs ONG en 1997 (SPONG) : Secrétariat permanent aux ONG ; B. LONGA : Bureau de liaison des ONG et Associations ; SECOS : Secrétariat des ONG du Sahel).

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES/DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION/BUREAU DE SUIVI DES ONG (BSONG). Contribution des organisations non gouvernementales au développement économique et social. Période du plan quinquennal 1991-1995. Bilan physique et financier, BSONG, juin 1996.

SENAT (Service des relations internationales), MINISTÈRE DE LA COOPERATION (Direction du développement). La coopération décentralisée dans les pays ACP. Une nouvelle chance pour le développement, Actes du Colloque du 21 mars 1996.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. Symposium sur le rôle et la contribution des ONG au processus de développement socio-économique du Burkina Faso : bilan et perspectives, Ouagadougou, novembre 1995.

COMMISSION NATIONALE DE LA DECENTRALISATION (CND). Etude sur le bilan et les perspectives de la coopération décentralisée, rapport définitif, juin 1999.

COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (CONACOD). La définition burkinabè de la coopération décentralisée, Atelier du 13 juillet 2001.

IV. Textes

Convention-cadre d'établissement entre les ONG et le Burkina Faso.

Loi n°10/ADP (Burkina Faso) du 14 décembre 1992 sur la liberté d'association.

Note circulaire n°86-198/CNR/PRES/BSONG du 23 juillet 1986, portant création et fonctionnement du Bureau de Suivi des ONG à la Présidence du Faso.

Loi n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République française.

Annexe 1. Tableau donnant une synthèse sur la répartition des ONG par pays d'origine depuis août 2000*

N° d'ordre	Pays d'origine	Effectif
01	Burkina Faso	99
02	France	62
03	USA	19
04	Grande Bretagne	8
05	Canada	6
06	Suisse	15
07	Espagne	4
08	Italie	12
09	Belgique	9
10	Pays Bas	7
11	Allemagne	6
12	Australie	3
13	Japon	2
14	Koweït	3
15	Inde	1
16	Danemark	1
17	Côte d'Ivoire	2
18	Cameroun	1
19	Autriche	1
20	Togo	1
21	Irlande	1
22	Suède	1
23	Luxembourg	3
24	Soudan	1
25	International/Sous-régional	5
Total		273

* Source : BSONG, Répertoire synoptique des ONG, Plan International, août 2000, p.1-18.

Annexe 2. Répartition géographique des activités des ONG au Burkina Faso.

